Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
ELEANOR SHARPSTON
przedstawiona w dniu 13 września 2018 r.[1]

Sprawa 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.,
przeciwko

Radzie Unii Europejskiej

Odwołanie – Środki ograniczające podjęte wobec Iranu – Kryteria umieszczenia w wykazie osób i podmiotów podlegających zamrożeniu aktywów – Zarzut niezgodności z prawem – Dopuszczalność – Wspólny kompleksowy plan działania – Wpływ na interes prawny w ramach odwołania – Podstawa prawna – Uzasadnione oczekiwania – Pewność prawa – Zasada ne bis in idem – Powaga rzeczy osądzonej – Prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem – Nadużycie władzy – Prawo do obrony – Proporcjonalność – Prawa podstawowe – Oczywisty błąd w ocenie

1. Islamska Republika Iranu (zwana dalej „Iranem") jest zaangażowana w program działań stwarzających zagrożenie rozprzestrzeniania broni jądrowej oraz tworzenia systemów przenoszenia broni jądrowej (zwany dalej „programem rozprzestrzeniania broni jądrowej"). Organizacja Narodów Zjednoczonych i Unia Europejska na różne sposoby starały się zareagować na zagrożenie, jakie stwarzał i nadal stwarza taki program.

2. Poprzez rozpatrywane odwołanie wnoszące je[2] zwracają się o uchylenie wyroku Sądu z dnia 17 lutego 2017 r. w sprawie Islamic Republic of Iran Shipping Lines i in./Rada[3] w zakresie, w jakim sąd ten oddalił jako bezzasadne, po pierwsze, oparte na art. 263 TFUE żądania zmierzające do stwierdzenia nieważności dwóch aktów prawnych, na mocy których ich nazwy zostały ujęte w wykazie

1 Język oryginału: angielski.

2 Wnoszące odwołanie to Islamic Republic of Iran Shipping Lines (zwane dalej „IRISL") i 10 innych podmiotów (zwanych dalej „10 przedsiębiorstwami"). Z wyjątkiem IRISL Europe GmbH, która jest spółką niemiecką, są to spółki irańskie. Wszystkie działają w sektorze żeglugi. Ich nazwy są widoczne na pierwszej stronie niniejszej opinii i nie będę ich tutaj powtarzać. IRISL i 10 przedsiębiorstw będę łącznie nazywać „wnoszącymi odwołanie".

3 Wyrok z dnia 17 lutego 2017 r., T-14/14 i T-87/14, EU:T:2017:102 (zwany dalej „zaskarżonym wyrokiem").

osób i podmiotów, których aktywa miały podlegać zamrożeniu w ramach środków ograniczających podjętych wobec Iranu [4], oraz, po drugie, zarzuty niezgodności z prawem podniesione przez te podmioty na podstawie art. 277 TFUE przeciwko dwóm aktom prawny określającym ogólne kryteria umieszczania osób fizycznych w tych wykazach [5].

3. Zarzuty podniesione przez wnoszące odwołanie dotyczą istotnych kwestii instytucjonalnych i konstytucyjnych. W szczególności – jaki zakres swobody przysługuje Radzie Unii Europejskiej w odniesieniu do środków ograniczających podejmowanych wobec osób i podmiotów, gdy – po uchyleniu podjętych przez nią pierwotnie niezgodnie z prawem środków – decyduje ona o zmianie kryteriów stosowania takich środków lub o poddaniu im tego samego podmiotu? W jakim stopniu zasady ogólne prawa Unii Europejskiej oraz karty praw podstawowych ograniczają tę swobodę?

Prawo międzynarodowe

Rezolucje Rady Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych

4. Rozprzestrzenianie broni jądrowej jest bezsprzecznie jednym z największych zagrożeń dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa w XXI wieku. Wydaje się, że Iran od początku tego tysiąclecia dążył do opracowania programu rozprzestrzeniania broni jądrowej, naruszając międzynarodowe zobowiązania, a w szczególności układ o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej z 1968 r.

5. W dniu 23 grudnia 2006 r. Rada Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych (zwana dalej „Radą Bezpieczeństwa") przyjęła rezolucję nr 1737 (2006), w której wyraziła poważne zaniepokojenie opracowanym przez Iran programem rozprzestrzeniania broni jądrowej i starała się wywrzeć nacisk na to państwo, aby „ograniczyło" ono program i „zawiesiło" niektóre z jego elementów w celu utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa [6].

6. W tym celu Rada Bezpieczeństwa postanowiła w pkt 12 tej rezolucji, że wszystkie państwa powinny zamrozić środki finansowe, inne aktywa finansowe i zasoby gospodarcze należące do osób lub podmiotów wskazanych jako zaangażowane w irański program rozprzestrzeniania broni jądrowej, bezpośrednio z nim związane lub zapewniające mu wsparcie, lub środki finansowe, inne aktywa finansowe i zasoby gospodarcze kontrolowane przez takie osoby lub podmioty. To zamrożenie aktywów powinno dotyczyć także osób lub podmiotów działających w ich imieniu lub pod ich kierownictwem, a także podmiotów należących do nich lub przez nie kontrolowanych, w tym w sposób nielegalny.

7. W dniu 24 marca 2007 r. Rada Bezpieczeństwa przyjęła rezolucję nr 1747 (2007). W pkt 5 tej rezolucji postanowiono, że „Iran nie może dostarczać, sprzedawać ani przekazywać, bezpośrednio ani pośrednio, ze swojego terytorium lub za pośrednictwem swoich obywateli, lub za pomocą statków pływających pod jego banderą, lub jego statków powietrznych żadnej broni ani żadnego powiązanego

4 Decyzja Rady 2013/685/WPZiB z dnia 26 listopada 2013 r. zmieniająca decyzję 2010/413/WPZiB w sprawie środków ograniczających wobec Iranu (Dz.U. 2013, L 316, s. 46) i rozporządzenie wykonawcze Rady (UE) nr 1203/2013 z dnia 26 listopada 2013 r. dotyczące wykonania rozporządzenia (UE) nr 267/2012 w sprawie środków ograniczających wobec Iranu (Dz.U. 2013, L 316, s. 1). Będę nazywać te środki łącznie „ponownymi wpisami do wykazów z 2013 r.".

5 Decyzja Rady 2013/497/WPZiB z dnia 10 października 2013 r. zmieniająca decyzję 2010/413/WPZiB w sprawie środków ograniczających wobec Iranu (Dz.U. 2013, L 272, s. 46) oraz rozporządzenie Rady (UE) nr 971/2013 z dnia 10 października 2013 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 267/2012 w sprawie środków ograniczających wobec Iranu (Dz.U. 2013, L 272, s. 1). Będę nazywać te środki łącznie „kryteriami z 2013 r.".

6 Zobacz motyw ósmy i pkt 2. Krótki przegląd prawa międzynarodowego mającego zastosowanie w kontekście rozprzestrzeniania broni jądrowej można znaleźć w wyroku z dnia 28 listopada 2013 r., Rada/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776, zwanym dalej „wyrokiem Kala Naft", pkt 2 i nast.).

sprzętu i że wszystkie państwa powinny zakazać nabywania tych artykułów od Iranu przez swoich obywateli lub za pośrednictwem statków pływających pod ich banderami, lub ich statków powietrznych, bez względu na to, czy artykuły te pochodzą, czy nie pochodzą z terytorium irańskiego" (postanowienie zwane dalej „embargiem na broń").

8. W dniu 3 marca 2008 r. Rada Bezpieczeństwa przyjęła rezolucję nr 1803 (2008). W pkt 11 wezwano wszystkie państwa „do przeprowadzania inspekcji […] wszystkich ładunków transportowanych do Iranu oraz z Iranu, umieszczonych w samolotach lub na statkach należących do Iran Air Cargo i [IRISL] lub eksploatowanych przez nie, jeżeli istnieją uzasadnione powody, by przypuszczać, że samolot lub statek transportuje towary zakazane na mocy niniejszej rezolucji lub rezolucji nr 1737 (2006), lub rezolucji nr 1747 (2007)".

9. Rezolucją nr 1929 (2010) z dnia 9 czerwca 2010 r. Rada Bezpieczeństwa wprowadziła szereg dodatkowych środków w odniesieniu do IRISL. W szczególności w pkt 14–22 tej rezolucji rozszerzono zakres stosowania określonych w rezolucji nr 1737 (2006) środków obejmujących zamrożenie aktywów na „podmioty [IRISL] wymienione w załączniku III i wszelkie osoby lub podmioty działające w ich imieniu lub pod ich kierownictwem, a także podmioty należące do nich lub przez nie kontrolowane, w tym w sposób nielegalny, lub takie, które według ustaleń Rady lub komitetu [ds. sankcji Organizacji Narodów Zjednoczonych] pomagały im w obejściu sankcji ustanowionych w rezolucjach lub naruszaniu postanowień rezolucji"[7].

10. Żaden z podmiotów wnoszących odwołanie nie został poddany jakimkolwiek przyjętym przez Radę Bezpieczeństwa środkom obejmującym zamrożenie aktywów.

11. W dniu 14 lipca 2015 r. przedstawiciele społeczności międzynarodowej zawarli z Iranem porozumienie dotyczące długoterminowego rozwiązania jego programu rozprzestrzeniania broni jądrowej (wspólny kompleksowy plan działania, zwany dalej „JCPOA"). Jednym z elementów JCPOA było uchylenie międzynarodowych sankcji nałożonych na Iran. W dniu 20 lipca 2015 r. Rada Bezpieczeństwa zatwierdziła JCPOA rezolucją nr 2231 (2015).

12. Każda z rezolucji Rady Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych została wdrożona w Unii Europejskiej za pomocą prawa wtórnego.

Prawo Unii

13. W dniu 17 czerwca 2010 r. Rada Europejska przyjęła w celu zastosowania się do rezolucji nr 1929 (2010) „Oświadczenie w sprawie Iranu"[8]. W ust. 4 oświadczenia zwrócono się do Rady o przyjęcie środków wykonawczych odnoszących się do środków zawartych w rezolucji oraz *środków towarzyszących*, z myślą o poparciu rozwiązania – na drodze negocjacji – wszystkich pozostałych kwestii dotyczących irańskiego programu rozprzestrzeniania broni jądrowej. Środki te miały skupiać się na kilku kluczowych sektorach irańskiej gospodarki, w tym na „irański[m] *sektor*[*ze*] *transportu*, zwłaszcza [IRISL] i jej spółk[ach] zależn[ych]"[9].

7 Rada Bezpieczeństwa upoważniła również wszystkie państwa do zajmowania przedmiotów zabronionych na mocy poprzednich rezolucji i rozporządzania nimi; zabroniła świadczenia usług bunkrowania na rzecz statków będących własnością Iranu lub pływających na zlecenie Iranu; wezwała państwa do przekazywania wszelkich dostępnych informacji o transferach lub działalności IRISL, które mogą być wykonywane w celu obejścia rezolucji; a także zastrzegła, że państwa powinny wymagać od swoich obywateli zachowania czujności podczas prowadzenia interesów w szczególności z IRISL i podmiotami powiązanymi.

8 Załącznik II do konkluzji Rady Europejskiej z tego dnia (numer dokumentu EUCO 3/10).

9 Podkreślenie moje.

Pierwotne ujęcie skarżących w wykazach w 2010 r.

14. Decyzją 2010/413/WPZiB z dnia 26 lipca 2010 r. w sprawie środków ograniczających wobec Iranu i uchylającą wspólne stanowisko 2007/140/WPZiB (Dz.U. 2010, L 195, s. 39) Rada podjęła działania w związku z tym oświadczeniem i przyjęła dodatkowe środki ograniczające. W art. 20 ust. 1 lit. b) przewidziano obowiązek zamrożenia aktywów podmiotów bezpośrednio związanych z irańskim programem rozprzestrzeniania broni jądrowej lub zapewniających mu wsparcie, „podmiot[ów], które pomagały wskazanym osobom lub podmiotom w obejściu lub naruszaniu postanowień [rezolucji Rady Bezpieczeństwa] […] nr 1737 (2006), […] nr 1747 (2007), […] nr 1803 (2008) i […] nr 1929 (2010)" i „podmiot[ów] […] IRISL oraz podmiot[ów] do nich należąc[ych] lub przez nie kontrolowan[ych, lub działających w ich imieniu]", wymienionych w załączniku II. Nazwy wnoszących odwołanie zostały ujęte w wykazie zamieszczonym w załączniku II.

15. Umieszczenie IRISL w załączniku II do decyzji 2010/413 opierało się na następujących podstawach: „Zaangażowane w transport ładunków wojskowych, w tym zakazanych ładunków z Iranu. Trzy takie incydenty, stanowiące jawne naruszenie zakazu, zgłoszono Komitetowi ds. Sankcji wobec Iranu działającemu w ramach Rady Bezpieczeństwa ONZ. Związek z proliferacją polega na tym, że [Rada Bezpieczeństwa] – w [rezolucjach Rady Bezpieczeństwa] 1803 i 1929 – wezwała państwa do przeprowadzania inspekcji na statkach IRISL, jeżeli istnieją uzasadnione powody, by przypuszczać, że transportują one zakazane towary". Pozostałe podmioty wnoszące odwołanie zostały umieszczone w wykazie, ponieważ były spółkami należącymi do IRISL lub kontrolowanymi przez nie, lub działającymi w ich imieniu.

16. W tym samym dniu, aby nadać tej decyzji moc erga omnes, Rada przyjęła rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 668/2010 z dnia 26 lipca 2010 r. w sprawie wdrożenia art. 7 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 423/2007 (Dz.U. 2010, L 195, s. 25), na mocy którego wnoszące odwołanie zostały umieszczone w wykazie zawartym w załączniku V do rozporządzenia (WE) nr 423/2007 z dnia 19 kwietnia 2007 r. dotyczącego środków ograniczających wobec Iranu (Dz.U. 2007, L 103, s. 1) (umieszczenia te są zwane dalej „wpisami do wykazów z 2010 r."). W ten sposób skutecznie zamrożono aktywa wnoszących odwołanie od dnia 26 lipca 2010 r. Powody umieszczenia w wykazie wskazane przez Radę były zasadniczo takie same jak te podane w celu umieszczenia wnoszących odwołanie w wykazie zawartym w załączniku II do decyzji 2010/413.

Pierwsze postępowanie przed Sądem

17. Pismem złożonym w Sądzie w dniu 8 października 2010 r. wnoszące odwołanie [10] wniosły skargę zmierzającą do stwierdzenia nieważności decyzji o umieszczeniu ich nazw w załączniku II do decyzji 2010/413 i w załączniku V do rozporządzenia nr 423/2007.

18. Wyrokiem z dnia 16 września 2013 r., Islamic Republic of Iran Shipping Lines i in./Rada [11], Sąd stwierdził nieważność załącznika II do decyzji Rady 2010/413 i związanych z nim środków w zakresie, w jakim dotyczyły one skarżących w tej sprawie z trzech głównych powodów. Po pierwsze, Sąd orzekł, że Rada nie uzasadniła w sposób zgodny z wymogami prawa stwierdzenia, że IRISL – poprzez zarzucane im czyny – *wspierały wymienione osoby, podmioty lub organy w naruszeniu przepisów* odpowiednich aktów prawnych Unii oraz rezolucji Rady Bezpieczeństwa, o których mowa w art. 20 ust. 1 lit. b) decyzji 2010/413. Po drugie, Rada nie ustaliła, że dokonując trzykrotnie transportu sprzętu wojskowego z naruszeniem zakazu przewidzianego w ust. 5 rezolucji Rady Bezpieczeństwa nr 1747 (2007), IRISL *wspierały* rozprzestrzenianie broni jądrowej w rozumieniu art. 20 ust. 1 lit. b) decyzji 2010/413 oraz art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 423/2007. Po trzecie, nawet przy założeniu, że

10 Uczyniły to wspólnie z sześcioma innymi skarżącymi, które nie są stroną postępowania w niniejszej sprawie, w związku z czym nie podaję tutaj ich nazw.

11 Wyrok w sprawie T-489/10, EU:T:2013:453 (zwany dalej „wyrokiem Sądu z 2013 r.").

skarżące inne niż IRISL rzeczywiście należą do nich lub są przez nie kontrolowane, lub działają w ich imieniu, fakt ten nie uzasadnia przyjęcia i utrzymania skierowanych przeciwko nim środków ograniczających, skoro nie zostało w sposób skuteczny uznane, że IRISL wspierały rozprzestrzenianie broni jądrowej.

19. Sąd utrzymał skutki środków, co do których stwierdził nieważność, do momentu upływu terminu na wniesienie odwołania od wyroku, tzn. do dnia 26 listopada 2013 r.

Zmiana kryteriów umieszczenia w wykazie w 2013 r.

20. Decyzją Rady 2013/497/WPZiB z dnia 10 października 2013 r. zmieniającą decyzję 2010/413/WPZiB (Dz.U. 2013, L 272, s. 46) Rada rozszerzyła zakres podmiotowy środków obejmujących zamrożenie aktywów określonych w art. 20 ust. 1 lit. b) decyzji 2010/413 poprzez dodanie nowych kryteriów. Kryteria te rozszerzyły ten zakres o „osoby i podmioty, które obeszły lub naruszyły postanowie[nia] [rezolucji Rady Bezpieczeństwa] nr 1737 (2006), […] nr 1747 (2007), […] nr 1803 (2008) i […] nr 1929 (2010) lub niniejszej decyzji" oraz „osoby i podmioty zapewniające ubezpieczenie lub inne istotne usługi […] IRISL, lub podmiotom do nich należącym lub przez nie kontrolowanym lub działającym w ich imieniu".

21. W celu wprowadzenia tych zmian w życie Rada, rozporządzeniem (UE) nr 971/2013 z dnia 10 października 2013 r. zmieniającym rozporządzenie nr 267/2012 (Dz.U. 2013, L 272, s. 1)[12], zmieniła art. 23 ust. 2 lit. b) i e) tego drugiego aktu prawnego. W następstwie tej zmiany przepis ten przewidywał umieszczenie w załączniku IX i zamrożenie aktywów w odniesieniu do osób, podmiotów i organów, które zostały określone jako:

„b) osoby fizyczne lub prawne, podmioty lub organy, które obeszły lub naruszyły, lub pomagały wymienionym w wykazie osobom, podmiotom lub organom w obejściu lub naruszeniu przepisów niniejszego rozporządzenia, decyzji Rady [2010/413] lub [rezolucji Rady Bezpieczeństwa] nr 1737 (2006), […] nr 1747 (2007), […] nr 1803 (2008) i […] nr 1929 (2010);

[…]

e) osoby prawne, podmioty lub organy należące do [IRISL] lub kontrolowane przez IRISL lub osoby fizyczne bądź prawne, podmioty lub organy działające w ich imieniu, lub osoby fizyczne bądź prawne, podmioty lub organy zapewniające ubezpieczenie lub inne istotne usługi IRISL lub podmiotom do nich należącym lub przez nie kontrolowanym, lub działającym w ich imieniu".

Ponowne wpisy wnoszących odwołanie do wykazów w 2013 r.

22. W piśmie z dnia 22 października 2013 r. Rada poinformowała IRISL, że w jej przekonaniu zajmowały się one transportem z Iranu materiałów powiązanych z bronią, co narusza pkt 5 rezolucji Rady Bezpieczeństwa nr 1747 (2007), i że w związku z tym spełniały kryterium przewidziane w art. 20 ust. 1 lit. b) decyzji 2010/413 i w art. 23 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 267/2012, dotyczące osób i podmiotów dopuszczających się naruszenia lub obejścia określonych rezolucji Rady Bezpieczeństwa (zwane dalej „kryterium naruszenia rezolucji"). Rada poinformowała zatem IRISL, że zamierza ponownie umieścić IRISL w wykazach osób i podmiotów podlegających środkom ograniczającym, zawartych w załączniku II do decyzji 2010/413 oraz załączniku IX do rozporządzenia nr 267/2012 (zwanych dalej „omawianymi wykazami").

12 Rozporządzenie Rady (UE) nr 267/2012 z dnia 23 marca 2012 r. w sprawie środków ograniczających wobec Iranu (Dz.U. 2012, L 88, s. 1) zastąpiło rozporządzenie Rady (UE) nr 961/2010 z dnia 25 października 2010 r. w sprawie środków ograniczających wobec Iranu (Dz.U. 2010, L 281, s. 1), które zastąpiło z kolei rozporządzenie nr 423/2007.

23. Pismami z dnia 22 października lub 30 października 2013 r. Rada zawiadomiła każde z 10 przedsiębiorstw, że z różnych powodów uznała, iż one także spełniają kryteria określone w art. 20 ust. 1. lit. b) decyzji 2010/413 oraz art. 23 ust. 2 lit. e) rozporządzenia nr 267/2012 (zwane dalej „kryterium związku z IRISL"). W ten sposób poinformowała te 10 przedsiębiorstw, że zamierza ponownie umieścić ich nazwy w omawianych wykazach.

24. Decyzją Rady 2013/685/WPZiB z dnia 26 listopada 2013 r. zmieniającą decyzję 2010/413 (Dz.U. 2013, L 316, s. 46) nazwy wnoszących odwołanie ponownie umieszczono w wykazie zawartym w załączniku II do decyzji 2010/413.

25. W konsekwencji na mocy rozporządzenia wykonawczego Rady (UE) nr 1203/2013 z dnia 26 listopada 2013 r. dotyczącego wykonania rozporządzenia (UE) nr 267/2012 (Dz.U. 2013, L 316, s. 1) nazwy wnoszących odwołanie ponownie umieszczono w wykazie zawartym w załączniku IX do rozporządzenia nr 267/2012.

26. Ponowne wpisy IRISL do wykazów z 2013 r. opierały się na następujących powodach: „IRISL zajmował[y] się przekazywaniem z Iranu materiałów powiązanych z bronią, co narusza pkt 5 rezolucji nr 1747 (2007) [Rady Bezpieczeństwa]. Trzy konkretne naruszenia zgłoszono komitetowi RB ONZ ds. sankcji przeciwko Iranowi w 2009 roku".

27. Dokonanie wpisów nazw 10 przedsiębiorstw do omawianych wykazów oparto na następujących powodach:

– Hafize Darya Shipping Co., Safiran Payam Darya Shipping Co. i Hoopad Darya Shipping Agency umieszczono w wykazach, ponieważ „działały w imieniu IRISL";

– Khazar Sea Shipping Lines Co., IRISL Europe i Valfajr Shipping Line Co. umieszczono w wykazach, ponieważ były „własnością IRISL";

– Qeshm Marine Services & Engineering Co. i Marine Information Technology Development Co. umieszczono w wykazach, ponieważ były „kontrolowane przez IRISL";

– Irano Misr Shipping Co. umieszczono w wykazach, ponieważ „świadczyła podstawowe usługi dla IRIS";

– Rahbaran Omid Darya Ship Management Co. umieszczono w wykazach, ponieważ zarówno „działała w imieniu IRISL", jak i „świadczyła temu podmiotowi podstawowe usługi".

Drugie postępowanie przed Sądem

28. Pismami złożonymi w Sądzie w dniach 6 stycznia i 7 lutego 2014 r. wnoszące odwołanie wniosły skargi zmierzające do stwierdzenia nieważności aktów, za pomocą których dokonano tych ponownych wpisów (sprawy połączone T-14/14 i T-87/14). Strony wzięły udział w rozprawie w dniu 12 lipca 2016 r.

29. Wyrokiem z dnia 17 lutego 2017 r. Sąd oddalił jako bezzasadne skargi o stwierdzenie nieważności ponownych wpisów do wykazów z 2013 r. oraz zarzut niezgodności z prawem podniesiony wobec kryteriów z 2013 r., a także nakazał wnoszącym odwołanie pokrycie kosztów [13].

13 Sąd odrzucił również jako niedopuszczalne skargi o stwierdzenie nieważności kryteriów z 2013 r. Odwołanie nie kwestionuje zaskarżonego wyroku w tym zakresie.

Środki wdrażające JCPOA

30. Tymczasem w dniu 18 października 2015 r., w celu wykonania rezolucji 2231 (2015), Rada przyjęła szereg środków (zwanych dalej „środkami wdrażającymi JCPOA"), których łącznym skutkiem jest, w szczególności, *zawieszenie* środków ograniczających mających zastosowanie do osób i podmiotów określonych w załączniku VI (dawniej załączniku II) do decyzji 2010/413 z późniejszymi zmianami oraz, odpowiednio, *usunięcie* ich nazw z wykazu osób i podmiotów objętych środkami ograniczającymi określonymi w załączniku IX do rozporządzenia 267/2012 [14]. Na mocy decyzji Rady (WPZiB) 2016/37 z dnia 16 stycznia 2016 r. w sprawie daty rozpoczęcia stosowania decyzji 2015/1863 (Dz.U. 2016, L 11 I, s. 1) środki te weszły w życie w tym samym dniu.

Odwołanie

31. W odwołaniu złożonym w dniu 27 kwietnia 2017 r. wnoszące je zwróciły się do Trybunału o uchylenie zaskarżonego wyroku, stwierdzenie nieważności ich ponownych wpisów do wykazów z 2013 r. na podstawie art. 263 ust. 4 TFUE, stwierdzenie braku zastosowania kryteriów z 2013 r. w ich sprawie na mocy art. 277 TFUE i obciążenie Rady kosztami postępowania.

32. Na poparcie odwołania wnoszące odwołanie podnoszą dziewięć zarzutów. Zbadam je po kolei. Zanim to zrobię, omówię jednak jedną sprawę wstępną.

Dopuszczalność odwołania

Zarzut niedopuszczalności podniesiony przez Radę

33. Rada podnosi co do zasady, że skoro środki ograniczające będące przedmiotem postępowania zostały zawieszone, a wykazy podlegających im osób uchylone przez Radę w celu wykonania JCPOA [15], wnoszące odwołanie nie mają interesu prawnego we wniesieniu odwołania. Wynika z tego, że odwołanie jest niedopuszczalne.

34. Argumenty te nie są dla mnie przekonujące.

35. Bezsporne jest, że JCPOA zaowocował na szczeblu Unii zobowiązaniem do „zniesienia wszystkich sankcji […]" [16] oraz „wszystkich […] gospodarczych i finansowych środków ograniczających" [17], a także zakończenia „wdrażani[a] wszystkich […] sankcji gospodarczych i finansowych związanych z kwestiami jądrowymi" [18]. Poprzez środki przyjęte przez Radę w celu wykonania JCPOA *zawieszono* środki ograniczające mające zastosowanie do osób i podmiotów określonych w załączniku VI (dawniej załączniku II) do decyzji 2010/413/WPZiB i *usunięto* nazwy tych osób i podmiotów z zawartego w załączniku IX do rozporządzenia (UE) nr 267/2012 wykazu osób i podmiotów objętych środkami ograniczającymi.

14 Zobacz rozporządzenie Rady (UE) 2015/1861 z dnia 18 października 2015 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 267/2012 w sprawie środków ograniczających wobec Iranu (Dz.U. 2015, L 274, s. 1), pkt 105, 125, 128, 129, 142, 155, 239, 251, 264, 265 i 290 sekcji II załącznika do rozporządzenia wykonawczego Rady (UE) 2015/1862 dotyczącego wykonania rozporządzenia (UE) nr 267/2012 w sprawie środków ograniczających wobec Iranu (Dz.U. 2015, L 274, s. 161) oraz art. 1 pkt 16 decyzji Rady (WPZiB) 2015/1863 z dnia 18 października 2015 r. zmieniającej decyzję 2010/413/WPZiB w sprawie środków ograniczających wobec Iranu (Dz.U. 2015, L 274, s. 174).

15 Zobacz pkt 11 i 30 powyżej.

16 Motyw 9 decyzji 2015/1863.

17 Motywy 5 i 6 rozporządzenia 2015/1861.

18 Motyw 14 decyzji 2015/1863.

36. Oczywiste jest również, że jeżeli Rada miałaby kiedyś zdecydować o cofnięciu zawieszenia i ponownym umieszczeniu wnoszących odwołanie w wykazach w celu ponownego nałożenia na nie tych (lub podobnych) środków, będzie musiała po raz kolejny odpowiednio zmienić omawiane akty prawne. Wnoszące odwołanie będą oczywiście mieć legitymację do zaskarżenia tych aktów, tak jak mają ją i miały w niniejszej sprawie.

37. Środki wdrażające JCPOA weszły w życie z dniem 16 stycznia 2016 r. ze skutkiem ex nunc. W związku z tym nie usuwają one z porządku prawnego skutków, jakie wywarły kryteria z 2013 r. i ponowne wpisy do wykazów z 2013 r. w okresie między ich odpowiednią datą wejścia w życie a 15 stycznia 2016 r. Zawieszające skutki środków wdrażających JCPOA nie są zatem równoznaczne ze skutkami stwierdzenia nieważności przez Trybunał lub Sąd ani też uznaniem nieważności ex tunc.

38. W niedawnej opinii przedstawionej w sprawie Gul Ahmed Textile Mills/Rada [19] zbadałam szczegółowo kwestię zachowania interesu prawnego w sprawie. Opowiedziałam się przeciwko stawianiu nadmiernych wymagań dla wykazania interesu prawnego i doszłam do wniosku, że kwestia interesu prawnego ma znaczenie konstytucyjne i powinna zostać umieszczona w szerszym kontekście podstawowego prawa do skutecznej ochrony sądowej, o którym mowa w art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej [20]. Wnioski te można odnieść do niniejszego kontekstu [21].

39. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem nawet jeśli sporny akt prawny nie wywiera skutków na przyszłość, skarżący zachowuje interes prawny, jeżeli może odnieść korzyść ze stwierdzenia nieważności tego aktu [22].

40. W przeciwieństwie do sprawy Bank Mellat/Rada [23] środki obejmujące zamrożenie aktywów będące przedmiotem niniejszego postępowania mogły mieć wpływ nie tylko na sytuację prawną, ale także na sytuację faktyczną wnoszących odwołanie w okresie poprzedzającym ich zawieszenie lub wycofanie. Co do zasady stwierdzenie nieważności, o które wnoszą wnoszące odwołanie, mogłoby przynieść im korzyść faktyczną lub prawną.

41. Uzasadniają one swój interes prawny w dwojaki sposób. Powołują się na interes prawny w przywróceniu dobrego imienia oraz wniesieniu skargi o odszkodowanie. Przeanalizuję kolejno każdą z tych podstaw.

42. *Po pierwsze*, Trybunał uznał, że skarżący, który domaga się stwierdzenia nieważności rozporządzenia nakładającego środki ograniczające, mógłby mieć co najmniej niematerialny interes we wniesieniu skargi, ponieważ ewentualne stwierdzenie nieważności mogłoby złagodzić, jeśli nie całkowicie cofnąć, utratę dobrego imienia [24].

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

20 Dz.U. 2010, C 83, s. 389 (zwanej dalej „kartą”). Zobacz pkt 42 i 45 mojej opinii.

21 Kryteria oceny *interesu prawnego* jako przesłanki dopuszczalności skargi w momencie jej wniesienia nie powinny różnić się od kryteriów oceny *utrzymywania się tego interesu*. Zgadzam się w tym zakresie z poglądem wyrażonym przez rzecznika generalnego P. Mengozziego w opinii w sprawie Bank Mellat/Rada (C-430/16 P, EU:C:2018:345, pkt 28).

22 W takim przypadku Trybunał musi ocenić interes prawny skarżącego in concreto przy uwzględnieniu w szczególności skutków zarzucanej niezgodności z prawem oraz charakteru szkody, której poniesienie się podnosi. Zobacz wyrok z dnia 23 grudnia 2015 r., Parlament/Rada (C-595/14, EU:C:2015:847, pkt 18 i przytoczone tam orzecznictwo).

23 Po stwierdzeniu w tamtej sprawie nieważności środków obejmujących zamrożenie aktywów *o zasięgu indywidualnym* skarżący zaskarżył środki *mające zastosowanie ogólnie* do instytucji finansowych. Rzecznik generalny P. Mengozzi zauważył, że oba zestawy środków miały zastosowanie do skarżących jednocześnie oraz że pierwszy z nich (środki o zasięgu indywidualnym) miał dalej idące konsekwencje dla ich sytuacji. Doszedł zatem do wniosku, że skarżący nie mieli interesu prawnego w stwierdzeniu nieważności mniej surowych środków o zasięgu ogólnym, których skutki w praktyce nie zmieniały ich pozycji. W wyroku z dnia 6 września 2018 r. (EU:C:2018:668) Sąd zgodził się z tą oceną; zob. pkt 61, 62.

24 Zobacz analogicznie wyrok z dnia 28 maja 2013 r., Abdulrahim/Rada i Komisja (C-239/12 P, EU:C:2013:331, pkt 70–72).

43. W przeciwieństwie do sprawy Bank Mellat/Rada [25] rozpatrywane w niniejszej sprawie środki mają charakter indywidualny, a nie sektorowy. Można rozsądnie założyć, że – jako takie – omawiane środki mogą narażać wnoszące odwołanie na potępienie, ponieważ wskazują, że społeczność międzynarodowa *łączy* różne okoliczności faktyczne z irańskim programem rozprzestrzeniania broni jądrowej. Ponadto, ze względu na zamrożenie części aktywów wnoszących odwołanie, omawiane środki ograniczające prawdopodobnie wpłynęły również na ich płynność finansową, a tym samym na ich zdolność do wywiązywania się z wcześniejszych zobowiązań umownych.

44. *Po drugie*, z utrwalonego orzecznictwa wynika, że skarżący może zachować interes prawny w domaganiu się stwierdzenia nieważności aktu prawnego, który negatywnie na niego oddziałuje, ponieważ ustalenie niezgodności z prawem mogłoby służyć jako podstawa dochodzenia w przyszłości odszkodowania za straty spowodowane przez sporny akt prawny [26].

45. W związku z tym nie mogę zgodzić się z argumentem Rady, zgodnie z którym z uwagi na to, że w zaskarżonym wyroku Sąd oddalił skargi wnoszących odwołanie w pierwszej instancji, nie jest możliwe, aby wykazały one wystarczająco poważne naruszenie przez Radę normy prawa Unii, która przyznaje prawa jednostkom [27].

46. Wyrok ten nie jest prawomocny, ponieważ jest przedmiotem toczącego się postępowania odwoławczego. Do czasu rozpatrzenia odwołania przez Trybunał z zaskarżonego wyroku nie można wyciągać żadnych wniosków co do istnienia lub nieistnienia poważnego naruszenia prawa Unii.

47. Ponieważ istnieje bliski związek prawny między kryteriami z 2013 r. a ponownymi wpisami do wykazów z 2013 r. [28], analiza, którą właśnie przeprowadziłam, odnosi się do obu zarzutów podnoszonych w niniejszym odwołaniu. Nie widzę żadnego powodu, aby interes prawny w zakresie zaskarżenia powszechnie obowiązujących kryteriów umieszczania w wykazie oceniać inaczej niż interes prawny w zakresie zaskarżenia indywidualnie nakładanych środków obejmujących zamrożenie aktywów.

48. Dochodzę do wniosku, że wejście w życie w dniu 16 stycznia 2016 r. środków wdrażających JCPOA nie podważa stałego interesu prawnego wnoszących odwołanie ani w prowadzeniu postępowania przed Sądem do dnia wydania zaskarżonego wyroku [29], ani we wniesieniu niniejszego odwołania.

Zarzut niedopuszczalności podniesiony przez Komisję

49. Komisja twierdzi, że odwołanie jest niedopuszczalne, ponieważ w dużym stopniu powtarza zarzuty i argumenty, na które wnoszące odwołanie poprzednio powoływały się przed Sądem. Stanowi więc zatem jedynie wniosek o ponowne rozpatrzenie skargi.

50. Jak wielokrotnie orzekał Trybunał, w odwołaniu należy dokładnie wskazać zakwestionowane części wyroku, którego uchylenia zażądano, oraz argumenty prawne w konkretny sposób uzasadniające to żądanie, a zaniechanie tego skutkuje niedopuszczalnością danego odwołania lub zarzutu. Odwołanie, które nie zawiera argumentów zmierzających do identyfikacji konkretnego naruszenia prawa, którym

25 Zobacz wyrok z dnia 6 września 2018 r. (C-430/16 P, EU:C:2018:668, pkt 54–59).

26 Zobacz wyrok z dnia 31 marca 1998 r., Francja i in./Komisja (C-68/94 i C-30/95, EU:C:1998:148, pkt 74).

27 Zobacz podobnie wyrok z dnia 19 kwietnia 2012 r., Artegodan/Komisja (C-221/10 P, EU:C:2012:216, pkt 80 i przytoczone tam orzecznictwo). Zobacz także opinia rzecznika generalnego P. Mengozziego w sprawie Bank Mellat/Rada (C-430/16 P, EU:C:2018:345, pkt 43).

28 Zobacz wyrok z 10 czerwca 1986 r., Usinor/Komisja (81/85 i 119/85, EU:C:1986:234, pkt 13).

29 Zwracam uwagę, że w tym czasie postępowanie przed Sądem było w toku. Zaskakujące jest to, że Sąd nie wspomniał o tych środkach ani o ich wpływie na sytuację prawną wnoszących odwołanie, a w szczególności na dalsze istnienie interesu prawnego, mimo że zaskarżony wyrok został wydany po wejściu tych środków w życie. Samo w sobie nie wpływa to jednak na wadliwość zaskarżonego wyroku w odniesieniu do interesu prawnego wnoszących odwołanie, ponieważ wyrok ten musi – nawet jeśli wynika to tylko w sposób dorozumiany – opierać się na założeniu, że wnoszące odwołanie miały taki interes przez cały okres prowadzenia postępowania.

rzekomo dotknięty jest dany wyrok, nie spełnia tego wymogu. Zatem zwykłe abstrakcyjne wymienienie zarzutów odwołania nie odpowiada wymogom ustanowionym w art. 58 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i w art. 168 § 1 lit. d) regulaminu postępowania przed Trybunałem [30].

51. Wydaje się, że niektóre części odwołania nie spełniają przesłanek określonych w tym orzecznictwie. Niektóre z przedstawionych argumentów zasługują jednak na bliższą analizę, ponieważ podnoszą zasadnicze kwestie, które można zasadnie rozważyć. Dlatego nie uważam, że odwołanie jako takie powinno zostać uznane za niedopuszczalne.

Przedmiot odwołania

52. Wnoszące odwołanie podnoszą dwa zarzuty.

53. Zarzut pierwszy dotyczy zakwestionowania przez wnoszące odwołanie, na podstawie art. 277 TFUE, ważności kryteriów z 2013 r.

54. Na poparcie tego zarzutu wnoszące odwołanie podnoszą pięć argumentów. Dotyczą one rzekomego naruszenia prawa przez Sąd w odniesieniu do, po pierwsze, braku podstawy prawnej dla przyjęcia kryteriów z 2013 r.; po drugie, rzekomego naruszenia zasad powagi rzeczy osądzonej, pewności prawa, ochrony uzasadnionych oczekiwań oraz zasady ne bis in idem, a także prawa wnoszących odwołanie do skutecznego środka prawnego; po trzecie, nadużycia władzy; po czwarte, rzekomego naruszenia zasady proporcjonalności; po piąte, rzekomej nieproporcjonalnej ingerencji w prawa podstawowe wnoszących odwołanie.

55. Zarzut drugi dotyczy bezpośredniego zaskarżenia przez wnoszące odwołanie na podstawie art. 263 ust. 4 TFUE zgodności z prawem ponownych wpisów do wykazów z 2013 r., za pomocą których ich nazwy zostały dodane do wykazów podmiotów podlegających indywidualnym środkom obejmującym zamrożenie aktywów [31].

56. Na poparcie tego zarzutu wnoszące odwołanie podnoszą cztery argumenty. Dotyczą one rzekomego naruszenia prawa przez Sąd w odniesieniu do, po pierwsze, oczywistych błędów w ocenie, które doprowadziły do stwierdzenia, że kryteria dokonania wpisów do wykazów z 2013 r. były spełnione; po drugie, rzekomego naruszenia prawa wnoszących odwołanie do obrony w postępowaniu w sprawie ponownego umieszczenia ich w wykazach; po trzecie, rzekomego naruszenia zasad powagi rzeczy osądzonej, pewności prawa, ochrony uzasadnionych oczekiwań i zasady ne bis in idem, a także prawa wnoszących odwołanie do skutecznego środka prawnego; oraz, po czwarte, rzekomego naruszenia prawa wnoszących odwołanie do obrony.

57. Trzy z czterech argumentów podniesionych w związku z zarzutem drugim pokrywają się więc z argumentami podniesionymi w związku z zarzutem pierwszym.

58. Jednakże akty zaskarżone w ramach zarzutu drugiego mają zasadniczo odmienny charakter prawny. W szczególności ich podstawy prawne, a tym samym charakter kompetencji Rady wykonywanych w celu ich przyjęcia są różne, tak samo jak zakres swobody, jaki przysługuje Radzie przy ich przyjmowaniu. W związku z tym standard kontroli sądowej również jest inny. Dlatego przeanalizuję je osobno.

30 Zobacz wyrok z dnia 16 lutego 2017 r., Brandconcern/EUIPO i Scooters India (C-577/14 P, EU:C:2017:122, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo).

31 IRISL i Irano Misr Shipping Co. umieszczono w wykazach na podstawie dodatkowych kryteriów, podczas gdy pozostałe przedsiębiorstwa wnoszące odwołanie zostały ujęte w wykazach na podstawie istniejących wcześniej kryteriów. Co więcej, Rahbaran Omid Darya Ship Management Co. została również wpisana do wykazów na podstawie nowo ustanowionego kryterium.

W przedmiocie zarzutu pierwszego

Argument pierwszy: brak ważnej podstawy prawnej dla przyjęcia kryteriów z 2013 r.

59. W pkt 60–77 zaskarżonego wyroku Sąd stwierdził, że kryteria z 2013 r. nie były arbitralne i były zgodne z zasadą proporcjonalności.

60. Wnoszące odwołanie twierdzą, że Rada nie posiadała ważnej podstawy prawnej dla przyjęcia kryteriów z 2013 r. Nie kwestionują *wyboru* podstawy prawnej jako takiej. Podnoszą natomiast, że kryteria z 2013 r. *wykraczały poza zakres* podstawy prawnej, na której się opierały, ponieważ nie były odpowiednie czy też proporcjonalne względem deklarowanego celu zakończenia irańskiego programu rozprzestrzeniania broni jądrowej.

61. W szczególności wnoszące odwołanie podnoszą, że skoro Sąd stwierdził (w pkt 101 swojego wyroku), że kryteria z 2013 r. nie wymagały wykazania związku między działaniami osoby lub podmiotu a rozprzestrzenianiem broni jądrowej, kryteriów tych nie można uznać za odpowiednie. Ponadto twierdzą one, że nie jest uzasadnione ani proporcjonalne kryterium naruszenia zakazu sprzedaży broni przez Iran [pkt 5 rezolucji nr 1747 (2007)] zamiast kryterium zakazów związanych z rozprzestrzenianiem broni [pkt 7 rezolucji nr 1737 (2006)]. Podnoszą także, że wprowadzenie kryterium naruszenia rezolucji Rady Bezpieczeństwa, którym Rada posłużyła się, umieszczając IRISL w wykazach, było pozbawione podstawy prawnej. Wynika z tego, że Rada nie może twierdzić, że kryterium związku z IRISL jest konieczne, aby przeciwdziałać ryzyku obejścia nałożonych na IRISL środków obejmujących zamrożenie aktywów.

62. Wnoszące odwołanie krytykują ponadto Sąd za nieuwzględnienie różnych konkretnych argumentów, jakie przed nim podniosły. Chodzi o argumenty, zgodnie z którymi Rada nie miała obiektywnego powodu, aby zmieniać kryteria umieszczania w wykazie, i nie uzasadniła tego działania; w szczególności Rada nie miała dowodów na związek między transportem broni a programem rozprzestrzeniania broni jądrowej i nie mogła zasadnie zakładać istnienia takiego związku, zwłaszcza w świetle wyroku Sądu z 2013 r. oraz faktu, że Rada Bezpieczeństwa nie wprowadziła żadnych środków ograniczających wobec IRISL; Rada „przeredagowała" istniejące kryteria tylko po to, by „ująć" IRISL wraz z pozostałymi wnoszącymi odwołanie.

63. Zacznę od zauważenia, że co się tyczy środków ustanawiających kryteria z 2013 r., decyzja Rady 2013/497 opiera się na art. 29 TUE, podczas gdy rozporządzenie Rady nr 971/2013 opiera się na art. 215 TFUE. Te postanowienia traktatów nadają Radzie uprawnienie do przyjmowania aktów prawnych o zasięgu ogólnym, przewidujących niezależne środki ograniczające, odrębne od środków wyraźnie zalecanych przez Radę Bezpieczeństwa. Artykuł 215 ust. 1 TFUE stanowi, że Rada „przyjmuje niezbędne środki" w celu nadania skuteczności decyzjom przyjętym na podstawie w szczególności art. 29 TUE. Artykuł 215 ust. 2 TFUE upoważnia Radę do przyjmowania środków ograniczających wobec osób fizycznych lub prawnych, grup lub podmiotów innych niż państwa. Wynika z tego, że co do zasady Rada rzeczywiście ma podstawę prawną, aby przyjmować środki obejmujące zamrożenie aktywów wobec podmiotów takich jak wnoszące odwołanie.

64. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądy Unii w ramach sprawowania kontroli sądowej środków ograniczających muszą przyznać Radzie szeroki zakres uznania w zakresie *ustanawiania ogólnych kryteriów* definiujących kategorię osób, które mogą być poddane takim środkom [32].

32 Zobacz podobnie wyrok Kala Naft, pkt 120; wyrok z dnia 21 kwietnia 2015 r., Anbouba/Rada (C-605/13 P, EU:C:2015:248, pkt 41).

65. Nie oznacza to, że Rada może działać w sposób arbitralny. Jeżeli środek jest *w oczywisty sposób nieodpowiedni* ze względu na *cel*, jaki chce realizować właściwa instytucja, może to mieć wpływ na jego zgodność z prawem [33].

66. Chociaż kontrola sądowa oceny *odpowiedniości* takich środków jest ograniczona, sądy Unii muszą zapewnić co do zasady pełną kontrolę zgodności z prawem wszelkich aktów Unii z punktu widzenia praw podstawowych [34].

67. Sąd prawidłowo zastosował to orzecznictwo [35]. W utrwalonym orzecznictwie Trybunału wyjaśnia się, że cel systemu środków przeciwko Iranowi polega na *wywarciu* na to państwo *nacisku* i *zobowiązaniu go do zakończenia* działań stwarzających zagrożenie rozprzestrzeniania broni jądrowej i działań związanych z rozwojem systemów przenoszenia broni jądrowej [36]. Cel ten jest zgodny z szerszymi celami traktatu UE dotyczącymi relacji zewnętrznych Unii oraz wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (zwanej dalej „WPZiB") [37]. Cel ten należy również rozpatrywać w świetle celów odpowiednich rezolucji Rady Bezpieczeństwa, które zmierzają do „ograniczenia" irańskiego programu rozprzestrzeniania broni jądrowej i „zawieszenia" niektórych jego elementów w zamiarze utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa [38].

68. Przy analizie zgodności z prawem kryteriów zamrażania aktywów należy również wziąć pod uwagę kontekst historyczny [39]. Środki ograniczające wobec Iranu ewoluowały z czasem. Mają one charakter prewencyjny. Ich zakres mógł być (i był) kilkukrotnie zgodnie z prawem stopniowo rozszerzany [40], aby zaradzić obserwowanemu brakowi skutków wcześniej przyjętych środków.

69. W kryteriach z 2013 r. stwierdza się lakonicznie, że „należy zmienić" kryteria wskazywania osób i podmiotów, bez podawania konkretnych powodów takiego działania [41]. Niemniej jednak z kontekstu jasno wynika, że celem było *rozszerzenie* tych kryteriów z myślą o *objęciu nimi dodatkowych kategorii* osób i podmiotów *w ramach realizacji celów* wynikających z traktatów oraz rezolucji Rady Bezpieczeństwa. Z orzecznictwa wynika, że taki cel sam w sobie nie jest niezgodny z prawem [42]. Odrzucam niepoparte niczym twierdzenie wnoszących odwołanie, że ukrytym celem tego działania było obejście wyroku Sądu z 2013 r.

70. Zbadam teraz dokładniej kwestię zgodności z prawem, po pierwsze, kryterium naruszenia rezolucji Rady Bezpieczeństwa, a po drugie, kryterium związku z IRISL.

33 Wyrok z dnia 1 marca 2016 r., National Iranian Oil Company/Rada (C-440/14 P, EU:C:2016:128, pkt 77; zwany dalej „wyrokiem National Iranian Oil Company").

34 Zobacz podobnie wyrok z dnia 16 lipca 2014 r., National Iranian Oil Company/Rada (T-578/12, niepublikowany, EU:T:2014:678, pkt 108 i przytoczone tam orzecznictwo). Wyrok ten został utrzymany w postępowaniu odwoławczym w wyroku National Iranian Oil Company.

35 Zobacz pkt 63 zaskarżonego wyroku.

36 Zobacz wyrok National Iranian Oil Company (pkt 53), podkreślenie moje.

37 Zgodnie z art. 3 ust. 5 TUE w tych stosunkach Unia Europejska przyczynia się do pokoju, bezpieczeństwa oraz do ścisłego przestrzegania i rozwoju prawa międzynarodowego, w szczególności zasad Karty Narodów Zjednoczonych. WPZiB powinna obejmować wspieranie zasad prawa międzynarodowego [art. 21 ust. 2 lit. b) TUE]; utrzymanie pokoju, zapobieganie konfliktom i umacnianie bezpieczeństwa międzynarodowego zgodnie z celami i zasadami Karty Narodów Zjednoczonych [art. 21 ust. 2 lit. c) TUE].

38 Zobacz pkt 4 i nast. powyżej.

39 Zobacz podobnie wyrok Kala Naft, pkt 75; postanowienie z dnia 1 grudnia 2015 r., Georgias i in./Rada i Komisja (C-545/14 P, niepublikowane, EU:C:2015:791, pkt 33).

40 Początkowo kryterium wymagało, aby takie osoby i podmioty były zaangażowane w działalność Iranu stwarzającą zagrożenie rozprzestrzeniania broni jądrowej lub bezpośrednio związane z taką działalnością [art. 7 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 423/2007 z dnia 19 kwietnia 2007 r. dotyczącego środków ograniczających wobec Iranu (Dz.U. 2007, L 103, s. 1)]. To kryterium zostało po raz pierwszy rozszerzone w 2010 r. [art. 16 ust. 2 rozporządzenia nr 961/2010 (Dz.U. 2010, L 88, s. 1)]. Od tamtej pory rozszerzano je jeszcze kilkakrotnie.

41 Zobacz motyw 2 decyzji Rady 2013/497 i motyw 2 rozporządzenia Rady nr 971/2013.

42 Zobacz analogicznie wyrok National Iranian Oil Company (pkt 80).

71. Na wstępie zauważam, że oba te kryteria koncentrują się na obiektywnych sytuacjach lub okolicznościach, a nie na wykazaniu faktycznego związku między osobami i podmiotami, które należy poddać środkom obejmującym zamrożenie aktywów, czy też ich faktycznym zachowaniem a głównym celem środków ograniczających, a w szczególności zniechęcaniem do irańskiego programu rozprzestrzeniania broni jądrowej. Trybunał zasadniczo uznał zgodność z prawem takich kryteriów [43].

Kryterium naruszenia rezolucji Rady Bezpieczeństwa

72. IRISL zostały umieszczone w wykazie na podstawie kryterium „osoby i podmioty, które obeszły lub naruszyły postanowie[nia] [rezolucji Rady Bezpieczeństwa] nr 1737(2006), […] nr 1747(2007), […] nr 1803(2008) i […] nr 1929(2010)".

73. Kryterium to zostało dodane do istniejącego już kryterium dotyczącego osób i podmiotów, „które *pomagały* wskazanym osobom lub podmiotom w obejściu lub naruszaniu" tych postanowień. Patrząc z tej perspektywy, dodanie tego kryterium wydaje się nadzwyczaj rozsądne. Jeżeli uzasadnione jest stosowanie środków ograniczających wobec osób, które pomagały innym osobom w nielegalnej działalności, to a fortiori uzasadnione jest stosowanie takich środków wobec osób, które same działały niezgodnie z prawem.

74. IRISL umieszczono w wykazach ze względu na naruszenie zakazu związanego z embargiem na broń, jednak odpowiednie rezolucje Rady Bezpieczeństwa zawierają również szereg innych zakazów, z których pewne odnoszą się bardziej bezpośrednio do udziału w opracowywaniu programu rozprzestrzeniania broni jądrowej. W szczególności na mocy rezolucji nr 1737 (2006) Rada Bezpieczeństwa nałożyła embargo na przekazywanie technologii sensytywnych. Ponadto na mocy rezolucji nr 1747 (2007) nałożyła ona na Iran embargo na broń.

75. Prawdą jest, że nie można ustalić bezpośredniego związku między tymi dwiema rezolucjami a programem rozprzestrzeniania broni jądrowej jako takim. Sąd słusznie zatem stwierdził, że kryterium naruszenia rezolucji Rady Bezpieczeństwa nie wydaje się wymagać istnienia takiego związku między zachowaniem danego podmiotu a tym programem [44]. Jednakże stwierdzenie to samo w sobie nie sprawia, że wybór tego kryterium jest nieodpowiedni czy też arbitralny.

76. Sąd słusznie uznał, że celem rezolucji 1947 (2007) było zapewnienie, by irański program nuklearny służył wyłącznie pokojowym celom, oraz uniemożliwienie opracowania przez to państwo sensytywnych technologii wspomagających program jądrowy i program pocisków balistycznych [45]. Uwzględniając prewencyjny charakter środków ograniczających przyjętych wobec Iranu [46], Rada mogła zasadnie uznać, że wpływy z handlu bronią mogłyby bezpośrednio lub pośrednio zapewnić Iranowi środki lub udogodnienia o różnym charakterze, umożliwiające mu realizację tego programu [47]. Wiedząc, że zasoby gospodarcze mogą zostać sprzeniewierzone celem wspierania rozprzestrzeniania broni jądrowej w Iranie [48], Rada mogła również zasadnie uznać, że naruszenie embarga na broń może wspierać ten program lub zachęcać do jego realizacji.

43 Zobacz wyroki: z dnia 13 marca 2012 r., Tay Za/Rada (C-376/10 P, EU:C:2012:138, pkt 55) (osoby kierujące niektórymi przedsiębiorstwami związanymi z przywódcami zainteresowanych państw trzecich); z dnia 22 września 2016 r., NIOC i in./Rada (C-595/15 P, niepublikowany, EU:C:2016:721, pkt 89, 90) („należące do lub kontrolowane" przez osobę podlegającą środkom ograniczającym); z dnia 28 marca 2017 r., Rosnieft (C-72/15, EU:C:2017:236, pkt 82 i nast.) (podmioty prowadzące działalność gospodarczą w określonym sektorze).

44 Zobacz wyrok z dnia 13 marca 2012 r., Melli Bank/Rada (C-380/09 P, EU:C:2012:137, zwany dalej „wyrokiem Melli Bank", pkt 40, 41).

45 Zobacz pkt 67 zaskarżonego wyroku.

46 Wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r., Afrasiabi i in. (C-72/11, EU:C:2011:874, pkt 44).

47 Zobacz wyrok Kala Naft (pkt 83) oraz wyrok National Iranian Oil Company (pkt 80).

48 Wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r., Afrasiabi i in. (C-72/11, EU:C:2011:874, pkt 47).

77. To prawda, że rezolucja nr 1747 (2007) nie zobowiązuje państw do zamrażania aktywów osób lub podmiotów naruszających embargo na broń, a jedynie wzywa je do zachowania czujności w tym zakresie. Jednakże z tego zalecenia nie można wywieść, że nie ma potrzeby zamrażania aktywów tych podmiotów [49], ani tym bardziej, że taki środek obejmujący zamrażanie aktywów jest oczywiście nieodpowiedni, aby zapewnić skuteczność tego embarga.

78. W związku z powyższym sformułowanie przez Radę kryterium zamrożenia aktywów, które zakłada potencjalny związek między naruszeniem embarga na broń a programem rozprzestrzeniania broni jądrowej, nie było ani nieracjonalne, ani przesadne, mimo że indywidualne zachowanie podmiotu objętego takim kryterium niekoniecznie wykazuje rzeczywisty związek – bezpośredni lub pośredni – z tym programem [50]. Taki wybór polityczny nie wydaje się a priori oczywiście nieodpowiedni czy też arbitralny w świetle odnośnych rezolucji Rady Bezpieczeństwa i kluczowego znaczenia zachowania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa.

79. Wreszcie zakres tego kryterium nie ogranicza się do kwestii naruszania embarga na broń, ale ma na celu zapewnienie poszanowania wszystkich postanowień odnośnych rezolucji Rady Bezpieczeństwa. W przeciwieństwie do tego, co twierdzą wnoszące odwołanie, tak sformułowane kryterium jest zgodne z celami systemu środków ograniczających wobec Iranu. Natomiast kryterium ograniczone do naruszeń zakazów bezpośrednio związanych z rozprzestrzenianiem broni jądrowej, ale pomijające inne zakazy nałożone na mocy odnośnych postanowień Rady Bezpieczeństwa, byłoby w mojej ocenie mniej odpowiednie, aby realizować te cele ogólne.

80. W związku z tym dochodzę do wniosku, że pierwszą część zarzutu pierwszego, dotyczącą kryterium naruszania rezolucji Rady Bezpieczeństwa, należy oddalić jako bezzasadną.

Kryterium związku z IRISL

81. Dziesięć przedsiębiorstw umieszczono w wykazach na podstawie kryteriów zmierzających do objęcia w istocie osób i podmiotów (i) należących do IRISL lub kontrolowanych przez IRISL, (ii) działających w imieniu IRISL lub (iii) zapewniających istotne usługi na rzecz IRISL [51].

82. Podobnie jak kryterium naruszenia rezolucji Rady Bezpieczeństwa, kryterium związku z IRISL nie zakłada związku między indywidualnym zachowaniem podmiotów mających trafić do wykazów a programem rozprzestrzeniania broni jądrowej. W istocie fakt, że dane podmioty należą do IRISL lub są kontrolowane przez IRISL, nie ma nic wspólnego z ich indywidualnym zachowaniem. Jest to obiektywny fakt poza ich kontrolą.

83. Jednak samo w sobie nie sprawia to, że kryterium to jest niezgodne z prawem. Z orzecznictwa jasno wynika, że kiedy zamrożone zostają aktywa *osoby lub podmiotu podlegających środkom ograniczającym*, istnieje niebagatelne ryzyko wywierania przez tę osobę lub ten podmiot nacisku na podmioty, które pozostają w jej lub jego posiadaniu lub pod jej lub jego kontrolą, lub które do niej lub do niego należą, w celu *obejścia* skutków środków, którym sama lub sam podlega. W konsekwencji zamrożenie aktywów tych podmiotów jest konieczne i właściwe dla zapewnienia skuteczności zastosowanych środków, a także zagwarantowania, że nie dojdzie do ich obejścia [52].

49 Zobacz analogicznie wyrok Melli Bank (pkt 57).

50 Zobacz analogicznie wyrok National Iranian Oil Company (pkt 86). Zobacz także postanowienia: z dnia 1 grudnia 2015 r., Georgias i in./Rada i Komisja (C-545/14 P, niepublikowane, EU:C:2015:791, pkt 34); z dnia 4 kwietnia 2017 r. (Sharif University of Technology/Rada (C-385/16 P, niepublikowane, EU:C:2017:258, pkt 59–61).

51 Zobacz pkt 20–27 powyżej. Zwracam uwagę, że o ile brzmienie odnośnego kryterium zawarte w rozporządzeniu Rady nr 971/2013 jest jasne i jednoznaczne, o tyle brzmienie decyzji Rady 2013/497 (której rozporządzenie ma nadać skuteczność) takie *nie jest*. W decyzji wielokrotnie pojawiają się zaimki „im/nie" i „ich", których desygnat, a tym samym również zakres tego kryterium, podlega interpretacji. Nie będę dalej rozwijać tego argumentu, ponieważ żaden zarzut odwołania nie podnosi tej kwestii.

52 Zobacz podobnie wyrok z dnia 20 lutego 2013 r., Melli Bank/Rada (T-492/10, EU:T:2013:80, pkt 55); wyrok ten został utrzymany w mocy po złożeniu odwołania przez Melli Bank.

84. Orzecznictwo to dotyczyło ryzyka obejścia środków obejmujących zamrożenie aktywów, przyjętych wobec osób, *które same były zaangażowane* we wspieranie programu rozprzestrzeniania broni jądrowej. Moim zdaniem, wbrew twierdzeniom wnoszących odwołanie, takie ryzyko występuje oczywiście również w kontekście innych kryteriów, w tym również tych, które nie zakładają związku między indywidualnym zachowaniem osoby umieszczonej w wykazie a programem rozprzestrzeniania broni jądrowej, jak to omawiane w niniejszej sprawie. Jednak wspomniane orzecznictwo ma zastosowanie *tylko* w przypadku, gdy rozpatrywane środki ograniczające mają zastosowanie do osób lub podmiotów należących do osób *już objętych tymi środkami*, kontrolowanych przez takie osoby lub w inny sposób z nimi związanych [53].

85. Kiedy przyjęto kryteria z 2013 r., IRISL same podlegały środkom obejmującym zamrożenie aktywów [54]. Wynika z tego, że omawiane kryterium można by potencjalnie uzasadnić potrzebą zapobieżenia obchodzeniu tych środków.

86. Akty ustanawiające kryteria z 2013 r. nie zawierają jednak żadnego uzasadnienia w tym względzie w celu wykazania kryterium związku z IRISL. Nie czyni tego także decyzja Rady 2010/413/WPZiB, w której Rada po raz pierwszy określiła kryterium związku z IRISL w jego pierwotnej (węższej) formie [55]. Można zatem co najwyżej tylko *przypuszczać*, że Rada uzasadniłaby to kryterium poprzez odniesienie do potrzeby przeciwdziałania obchodzeniu wcześniejszych środków obejmujących same IRISL.

87. Artykuł 296 akapit drugi TFUE przewiduje w szczególności, że akty prawne Unii Europejskiej są uzasadniane. Takie uzasadnienie musi jasno i jednoznacznie wskazywać tok rozumowania instytucji Unii Europejskiej, która przyjęła środek – w sposób, który umożliwi Trybunałowi wykonywanie uprawnień kontrolnych [56]. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem kwestię tego, czy uzasadnienie decyzji spełnia wymogi przewidziane w art. 296 TFUE, należy oceniać z uwzględnieniem nie tylko jej *brzmienia*, ale także *okoliczności* jej wydania [57].

88. Jak właśnie wskazałam, w niniejszym przypadku *brzmienie* nie przedstawia toku rozumowania uzasadniającego kryterium związku z IRISL. *Okoliczności* przyjęcia kryteriów z 2013 r. przedstawiłam we wcześniejszej części niniejszej opinii [58].

89. Ustanawiając kryteria z 2013 r., Rada musiała zdawać sobie sprawę z następujących okoliczności. Po pierwsze, środki ograniczające nałożone przez Radę Bezpieczeństwa nie obejmowały IRISL ani żadnego z 10 przedsiębiorstw. Po drugie, mimo że Rada oparła się wcześniej na trzech przypadkach naruszenia przez IRISL rezolucji Rady Bezpieczeństwa nr 1747 (2007), nie dostarczyła ona wystarczających dowodów, że IRISL wspierały program rozprzestrzeniania broni jądrowej [59]. Po trzecie, Rada nie przedstawiła dowodów wykazujących, że IRISL były rzeczywiście emanacją państwa irańskiego, to jest podmiotem, który uczestniczy w wykonywaniu władzy publicznej lub zarządza

53 Zobacz wyrok Melli Bank (pkt 39, 75–79); wyrok z dnia 20 lutego 2013 r., Melli Bank/Rada (T-492/10, EU:T:2013:80, pkt 55, 56).

54 Zobacz pkt 14–19 powyżej. Mimo że Sąd stwierdził nieważność wpisu IRISL do wykazów z 2010 r., utrzymał go w mocy do dnia 26 listopada 2013 r. (zob. wyrok Sądu z 2013 r., pkt 82). Wynika z tego, że w dniu przyjęcia kryteriów z 2013 r. zamrożenie aktywów należących do IRISL obowiązywało i Rada mogła uzasadniać kryterium mające na celu przeciwdziałanie jego obejściu, nawet jeśli miałoby tak być jedynie przez niewiele ponad miesiąc.

55 Motyw 7 tej decyzji podaje wprawdzie podstawę dla kryterium umieszczenia w wykazie określonego w art. 20 ust. 1 lit. a) tej decyzji, umożliwiając Radzie zamrożenie aktywów *podmiotów* IRISL *wskazanych* przez Radę Bezpieczeństwa w *załączniku III* do rezolucji nr 1929 (2010). Jednakże żadna z wnoszących odwołanie nie została wymieniona w tym załączniku (zob. pkt 9 i 10 powyżej). Motyw ten w sposób oczywisty nie może stanowić podstawy dla art. 20 ust. 1 lit. b) wspomnianej decyzji, który ustanawia oddzielny, uzupełniający i specyficzny dla Unii Europejskiej reżim środków ograniczających dotyczący *innych podmiotów* (w tym wnoszących odwołanie).

56 Zobacz między innymi wyroki: z dnia 18 czerwca 2015 r., Estonia/Parlament i Rada (C-508/13, EU:C:2015:403, pkt 60); z dnia 3 marca 2016 r., Hiszpania/Komisja (C-26/15 P, EU:C:2016:132, pkt 30, 31).

57 Zobacz podobnie wyroki: z dnia 14 lutego 1990 r., Delacre i in./Komisja (C-350/88, EU:C:1990:71, pkt 16 i przytoczone tam orzecznictwo); z dnia 15 listopada 2012 r., Rada/Bamba (C-417/11 P, EU:C:2012:718, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo).

58 Zobacz pkt 4–19 powyżej.

59 Zobacz wyrok Sądu z 2013 r., pkt 67.

usługami publicznymi pod kontrolą organów władzy [60]. Wynika z tego, że Rada nie mogła powoływać się na *domniemane istnienie* jakiegoś rodzaju powiązań między IRISL a państwem irańskim lub jego programem rozprzestrzeniania broni jądrowej w celu uzasadnienia kryterium związku z IRISL, zwłaszcza że w obowiązującym prawodawstwie nie przewidziano takiego przepisu [61].

90. Przy ustanawianiu kryteriów z 2013 r. Rada mogła wyraźnie wziąć pod uwagę okoliczność, że IRISL były największym przedsiębiorstwem żeglugowym działającym w Iranie [62] oraz że Rada Europejska zwróciła się do Rady o nałożenie środków ograniczających między innymi na „irański sektor transportu, zwłaszcza IRISL i jej spółki zależne" [63]. Jednakże w odnośnych aktach Rady nie można znaleźć wskazania podstaw, na których się oparto w celu uzasadnienia przyjęcia kryterium związku z IRISL. Jest to oczywiste naruszenie obowiązku uzasadniania, o którym mowa w art. 296 TFUE. Uniemożliwia to także Trybunałowi wykonywanie jego kompetencji w zakresie kontroli sądowej i zbadanie, czy omawiane kryterium jest odpowiednie i proporcjonalne w świetle celów, jakie realizuje. Nie dokonując takiego stwierdzenia, Sąd naruszył prawo.

91. Argument pierwszy podniesiony w ramach zarzutu pierwszego należy zatem uwzględnić, a zaskarżony wyrok powinien zostać uchylony w tym względzie. W rezultacie kryterium związku z IRISL jest nieważne. Z uwagi na to, że dotyczące rozważanych 10 przedsiębiorstw wpisy do wykazów z 2013 r. opierały się właśnie na tym kryterium, należy stwierdzić ich nieważność.

Argument drugi: przyjęcie kryteriów z 2013 r. jako rzekome naruszenie zasad powagi rzeczy osądzonej, pewności prawa, ochrony uzasadnionych oczekiwań i ne bis in idem oraz przysługującego wnoszącym odwołanie prawa do skutecznego środka prawnego

92. W pkt 79–90 zaskarżonego wyroku Sąd stwierdził, że kryteria z 2013 r. są zgodne z zasadami powagi rzeczy osądzonej, pewności prawa, ochrony uzasadnionych oczekiwań oraz zasadą ne bis in idem, a także że nie naruszają prawa wnoszących odwołanie do skutecznego środka prawnego.

Część pierwsza – zasada powagi rzeczy osądzonej

93. Wnoszące odwołanie twierdzą, że Sąd powinien był stwierdzić, że poprzez przyjęcie kryteriów z 2013 r. Rada obeszła wyrok Sądu z 2013 r. Sąd jakoby naruszył tym samym zasadę powagi rzeczy osądzonej.

94. Pojęcie powagi rzeczy osądzonej może być różnie rozumiane w różnych krajowych kontekstach prawnych. Jest jednak jasne, że w kontekście prawa Unii Europejskiej konsekwencją powagi wyroku jako rzeczy osądzonej jest to, iż stanowi ona przeszkodę w dopuszczalności skargi, jeśli poprzednia skarga, która doprowadziła do wydania rozpatrywanego wyroku, dotyczyła tych samych stron, miała taki sam przedmiot i była oparta na tej samej podstawie [64]. Powaga rzeczy osądzonej obejmuje tylko te kwestie faktyczne i prawne, które *rzeczywiście* lub *siłą rzeczy* zostały rozstrzygnięte w orzeczeniu sądowym [65].

95. Jednakże argument wnoszących odwołanie wydaje się obejmować szerszą kwestię, dotyczącą tego, czy Rada przestrzegała granic swojej swobody w zakresie wykonania tego wyroku.

60 Wyrok z dnia 29 stycznia 2013 r., Bank Mellat/Rada (T-496/10, EU:T:2013:39, pkt 42). W swojej analizie Sąd uwzględnił wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Compagnie de navigation de la République islamique d'Iran przeciwko Turcji, ECLI:CE:ECHR:2007:1213JUD004099898, §§ 79, 80.

61 Zobacz wyrok z 4 czerwca 2014 r., Sedghi i Azizi/Rada (T-66/12, niepublikowany, EU:T:2014:347, pkt 69).

62 Zobacz wyrok Sądu z 2013 r., pkt 21.

63 Zobacz pkt 13 powyżej.

64 Wyrok z 25 czerwca 2010 r., Imperial Chemical Industries/Komisja (T-66/01, EU:T:2010:255, pkt 196–198).

65 Postanowienie z dnia 28 listopada 1996 r., Lenz/Komisja (C-277/95 P, EU:C:1996:456, pkt 50).

96. Uprzednio wydany wyrok ma prawdopodobnie wpływ na pozycję prawodawcy Unii Europejskiej jedynie w rzadkich i szczególnych przypadkach. Z pewnością nie jest tak w niniejszej sprawie.

97. W jakim stopniu wyrok Sądu z 2013 r. miał wpływ na możliwość podjęcia przez Radę działań na podstawie art. 29 TUE i 215 TFUE?

98. Zgodnie z art. 266 TFUE w przypadku orzeczenia o nieważności aktu przyjętego przez instytucję może być ona zobowiązana do podjęcia środków, które zapewnią wykonanie wyroku stwierdzającego nieważność aktu. Przy wykonywaniu takiego wyroku instytucji tej przysługuje szeroki zakres uznania w wyborze tych środków, przy czym środki te muszą być zgodne z *sentencją* danego wyroku oraz z jego *uzasadnieniem*, które doprowadziło do wydania wyroku i stanowi jego niezbędną podstawę, ponieważ jest konieczne w określeniu dokładnego znaczenia *treści* sentencji [66].

99. W innej sprawie zauważyłam, że choć stwierdzenie nieważności aktu niezgodnego z prawem często prowadzi do przyjęcia przez daną instytucję nowego aktu, nie jest to jedyny sposób na wykonanie wyroku [67]. W szczególności jeżeli samo stwierdzenie nieważności jest wystarczające, aby wyeliminować niezgodność z prawem wskazaną przez Trybunał, może to oznaczać, że dana instytucja nie jest zobowiązana do podjęcia jakichkolwiek dalszych działań. Oczywiste jest, że tak było w niniejszej sprawie.

100. Celem kryteriów z 2013 r., zgodnie z naturalną wykładnią, było dostosowanie obowiązujących kryteriów o zasięgu ogólnym w celu uzyskania możliwości podejmowania w przyszłości indywidualnych środków ze skutkiem ex nunc [68]. Wnoszące odwołanie nie mają zatem racji, twierdząc, że kryteria z 2013 r. i ich ponowne wpisy do wykazów z 2013 r. miały na celu lub pociągnęły za sobą ujęcie ich nazw w wykazach podmiotów podlegających środkom obejmującym zamrożenie aktywów z mocą wsteczną (ex tunc).

101. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w wypadku stwierdzenia nieważności aktu instytucja, która go wydała, może być zobowiązana do *powstrzymania się przed przyjmowaniem identycznego środka* [69]. Musi zagwarantować, by żaden akt, którego celem jest zastąpienie aktu, wobec którego stwierdzono nieważność, nie był dotknięty *tymi samymi nieprawidłowościami*, co te zidentyfikowane w wyroku stwierdzającym nieważność pierwotnego aktu [70]. Ma ona także obowiązek zapewnić, by nowe akty prawne, przyjmowane po wydaniu wyroku stwierdzającego nieważność poprzedniego środka, nie zawierały *żadnych postanowień mających ten sam skutek* co postanowienia uznane za niezgodne z prawem [71].

102. Pod jakim względem wyrok sądu z 2013 r. był prawomocny? Innymi słowy: Jaki jest zakres „rzeczy", która rzeczywiście została „osądzona" przez Sąd?

66 Wyrok z dnia 15 marca 2018 r., Deichmann (C-256/16, EU:C:2018:187, pkt 87), podkreślenie moje.

67 Zobacz moja opinia w sprawie Komisja/McBride i in. (C-361/14 P, EU:C:2016:25, pkt 70).

68 Zbadam ten argument bardziej szczegółowo w odniesieniu do drugiego zarzutu odwołania w pkt 117–128 poniżej.

69 Wyrok z dnia 6 czerwca 2013 r., Ayadi/Komisja (C-183/12 P, niepublikowany, EU:C:2013:369, pkt 18).

70 Wyrok z dnia 14 września 1999 r., Komisja/AssiDomän Kraft Products i in. (C-310/97 P, EU:C:1999:407, pkt 50, 56).

71 Wyrok z dnia 26 kwietnia 1988 r., Asteris i in./Komisja (97/86, 99/86, 193/86 i 215/86, EU:C:1988:199, pkt 29). Konsekwencje wcześniejszego orzeczenia sądowego wskazane w tym punkcie wydają się raczej szczególnym wyrazem szerzej pojętej zasady praworządności niż skutkiem zasady powagi rzeczy osądzonej jako takiej.

103. W wyroku tym Sąd stwierdził w szczególności, że Rada *nie ustaliła w sposób zgodny z wymogami*, iż dokonując trzykrotnie transportu sprzętu wojskowego z naruszeniem zakazu przewidzianego w ust. 5 rezolucji Rady Bezpieczeństwa nr 1747(2007), IRISL wspierały rozprzestrzenianie broni jądrowej w rozumieniu art. 20 ust. 1 lit. b) decyzji 2010/413 oraz art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 423/2007. W związku z powyższym Sąd stwierdził nieważność decyzji Rady 2010/413/WPZiB w zakresie, w jakim dotyczyła ona umieszczenia IRISL w wykazach osób podlegających środkom obejmującym zamrożenie aktywów [72].

104. Naruszenie prawa, które doprowadziło do stwierdzenia nieważności środków obejmujących zamrożenie aktywów rozpatrywanych w tamtej sprawie, stanowiło więc błąd proceduralny popełniony przez Radę (ponieważ „nie ustaliła w sposób zgodny z wymogami […]"), nie zaś błąd materialny. W zaskarżonym wyroku stwierdza się – moim zdaniem słusznie – że Sąd w wyroku z 2013 r. „nie wypowiedział się w przedmiocie ważności kryteriów sformułowanych w art. 20 ust. 1 lit. b) decyzji 2010/413 i w art. 23 ust. 2 lit. a) i b) rozporządzenia nr 267/2012 w wersji mającej zastosowanie do stanu faktycznego w tamtej sprawie" [73].

105. Uważam, że tak jest, mimo że wyrokiem Sądu z 2013 r. stwierdzono nieważność środków obejmujących zamrożenie aktywów, nałożonych na 10 przedsiębiorstw, „skoro nie zostało w sposób skuteczny uznane, że IRISL wspierały rozprzestrzenianie broni jądrowej" i mimo że „skarżące inne niż IRISL rzeczywiście należ[ały] do IRISL lub [były] przez nie kontrolowane, lub działały w ich imieniu" [74], a tym samym – co do zasady – były objęte zakresem stosowania tego kryterium.

106. Wynika z tego, że ani zasada powagi rzeczy osądzonej, ani art. 266 TFUE nie uniemożliwiały Radzie utrzymania istniejących kryteriów. Ponieważ Rada posiada pewien zakres swobody przy definiowaniu polityki zewnętrznej Unii Europejskiej, zasady te nie mogłyby a fortiori uniemożliwić jej dostosowania tych kryteriów, jak słusznie ujął to Sąd, w celu skuteczniejszej realizacji celu polegającego na wywieraniu nacisku na Iran, aby zobowiązać go do zakończenia programu rozprzestrzeniania broni jądrowej [75].

Część druga – zasada ne bis in idem

107. Zgodnie z art. 50 karty nikt nie może być ponownie sądzony lub ukarany w postępowaniu karnym za ten sam czyn zabroniony pod groźbą kary, w odniesieniu do którego zgodnie z ustawą został już uprzednio uniewinniony lub za który został już uprzednio skazany prawomocnym wyrokiem na terytorium Unii. W myśl zasady ne bis in idem zakazuje się więc powtarzania postępowania i sankcji o *charakterze karnym* do celów stosowania tego artykułu w odniesieniu do tych samych czynów i tej samej osoby [76]. Jeśli chodzi o ocenę, czy postępowanie i sankcje mają charakter karny, istotne są trzy kryteria: (i) kwalifikacja prawna naruszenia w prawie krajowym, (ii) sam charakter naruszenia oraz (iii) stopień rygoryzmu sankcji, która grozi zainteresowanemu [77].

72 Zobacz pkt 18 powyżej.

73 Zobacz pkt 80 zaskarżonego wyroku. *Gdyby* Sąd stwierdził nieważność kryteriów, utrzymanie ich przez Radę oraz – a fortiori – ponowne wpisanie podmiotów do wykazów na tej podstawie byłoby oczywiście niezgodne z prawem.

74 Zobacz pkt 77 wyroku Sądu z 2013 r.

75 Zobacz pkt 82 zaskarżonego wyroku. Badam kwestię tego, czy zasady te uniemożliwiały Radzie ponowne wpisanie do wykazów niektórych przedsiębiorstw spośród wnoszących odwołanie na podstawie tych *samych kryteriów* i *tych samych faktów*, co te, które stanowiły podstawę wpisów do wykazów z 2010 r., w analizie trzeciego argumentu podniesionego w ramach zarzutu drugiego (zobacz pkt 195 i nast. poniżej).

76 Zobacz podobnie wyrok z dnia 26 lutego 2013 r. (Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, pkt 34).

77 Zobacz podobnie wyroki z dnia 5 czerwca 2012 r., Bonda (C-489/10, EU:C:2012:319, pkt 37).

108. Nie rozumiem, w jaki sposób zasada ta mogłaby uniemożliwić Radzie zastosowanie po raz pierwszy zmienionych kryteriów wobec części wnoszących odwołanie [78] czy też zastosowanie po raz drugi tych samych kryteriów ogólnych wobec pozostałej części.

109. Z postanowień zarówno rezolucji nr 1737 (2006) (w szczególności jej pkt 2 i 12), jak i decyzji Rady 2010/413 (w szczególności jej motywu 9) jasno wynika, że środki ograniczające przyjęte wobec Iranu zostały pomyślane jako środki o *charakterze prewencyjnym*, które mają zapobiec ryzyku działań stwarzających zagrożenie rozprzestrzeniania broni jądrowej w tym państwie [79].

110. Wynika z tego, że omawiane środki ograniczające nie mają na celu *karania* niewłaściwego zachowania, w które mogły być zaangażowanie zainteresowane osoby [80]. Ponieważ aktywa osób i podmiotów objętych środkami ograniczającymi przewidzianymi przez kryteria z 2013 r. nie podlegają przepadkowi jako dochody z przestępstwa, lecz są zamrażane tytułem zabezpieczenia, środki te nie stanowią sankcji karnej. Nie wiążą się także z żadnym oskarżeniem o charakterze karnym [81].

111. Decyzja Rady, na podstawie której osoba lub podmiot podlega środkom obejmującym zamrożenie aktywów, nie stanowi ustalenia, że rzeczywiście doszło do popełnienia czynu zabronionego. Przyjmuje się ją w ramach i do celów postępowania administracyjnego, które spełnia *funkcję zapobiegawczą*, tzn. ma na celu powstrzymanie zainteresowanych osób i podmiotów przed popełnieniem określonych czynów uznanych za bezprawne w świetle prawa międzynarodowego. Jedynym celem tego postępowania jest umożliwienie Radzie wywarcia nacisku na Iran w celu skutecznego powstrzymania lub spowolnienia realizacji jego programu rozprzestrzeniania broni jądrowej [82].

112. Środki te nie wiążą się zatem z żadnym aspektem o charakterze prawnokarnym. Żaden z trzech warunków, o których mowa w pkt 107 powyżej, nie jest zatem spełniony. Wynika z tego, że zasada ne bis in idem nie ma zastosowania w kontekście środków ograniczających przyjętych przez Radę na podstawie uprawnień przyznanych jej na mocy art. 29 TUE i 215 TFUE, takich jak kryteria z 2013 r. będące przedmiotem niniejszej sprawy.

113. W szczególności nie można zatem traktować wyroku Sądu z 2013 r., w którym stwierdzono nieważność uprzednio nałożonych na wnoszące odwołanie środków obejmujących zamrożenie aktywów, jako „uniewinnienia" w rozumieniu art. 50 karty, a argument wnoszących odwołanie nie może zostać uwzględniony.

Część trzecia – zasady pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań

114. Wnoszące odwołanie podnoszą w istocie, że skoro w wyroku Sądu z 2013 r. stwierdzono nieważność umieszczenia ich nazw we wcześniejszych wykazach, zasady pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań wymagały, aby Rada nie podejmowała w odniesieniu do nich dalszych działań.

78 W 2013 r. IRISL wpisano do wykazów na podstawie nowego kryterium związanego z naruszeniem rezolucji Rady Bezpieczeństwa. Irano Misr Shipping Co. i Rahbaran Omid Darya Ship Management Co. wpisano do wykazów na podstawie nowego kryterium związanego z zapewnianiem istotnych usług na rzecz IRISL. W tym drugim przypadku powołano się równolegle na to nowe kryterium i „stare" kryterium działania w imieniu IRISL. Pozostałe wnoszące odwołanie wpisano do wykazów na podstawie co do zasady identycznych kryteriów w 2010 r. i 2013 r.

79 Wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r., Afrasiabi i in. (C-72/11, EU:C:2011:874, pkt 44).

80 Trybunał zauważył w szczególności, że różne przepisy aktów przewidujących środki obejmujące zamrożenie aktywów w kontekście irańskiego programu rozprzestrzeniania broni jądrowej są sformułowane w sposób ogólny i nie odnoszą się do *zachowań poprzedzających decyzję* o zamrożeniu funduszy (zob. podobnie wyrok Kala Naft, pkt 85).

81 Wyrok z dnia 14 października 2009 r., Bank Melli Iran/Rada (T-390/08, EU:T:2009:401, ust. 111).

82 Wyrok z dnia 14 października 2009 r., Bank Melli Iran/Rada (T-390/08, EU:T:2009:401, pkt 68), przytoczony przez rzecznika generalnego Y. Bota w opinii w sprawie Rada/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:470, pkt 106).

115. Sąd słusznie przypomniał, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zasada pewności prawa oznacza, że prawodawstwo Unii jest pewne, a jego stosowanie jest przewidywalne dla jednostek [83].

116. Wnoszące odwołanie nie wskazały żadnego aspektu kryteriów z 2013 r., który byłby nieprecyzyjny lub niejasny. Nie wskazały również żadnego fragmentu wyroku Sądu z 2013 r., który mógłby być podstawą uzasadnionego oczekiwania, że Rada nie będzie mogła podjąć dalszych działań, opartych na zgodnych z prawem kryteriach i procedurze oraz odpowiednich dowodach, które mogłyby spowodować ich ponowne umieszczenie w wykazach. Argument ten należy zatem oddalić jako oczywiście bezzasadny.

117. Wnoszące odwołanie podnoszą także, że nie było zgodne z prawem, aby Rada zachowała kryteria odnoszące się do wcześniejszych zachowań lub faktów, lub okoliczności, które istniały przed ich przyjęciem lub które nie były nawet znane Radzie w tamtym czasie. Nie określając zasady prawnej ani przepisu traktatu, na które powoływałyby się w tym zakresie, wnoszące odwołanie uważają, że Rada nadała tym kryteriom moc wsteczną.

118. Po pierwsze, środki ograniczające mają charakter prewencyjny. W ramach szerokich uprawnień dyskrecjonalnych Rada, działając w charakterze prawodawcy Unii Europejskiej, może ustanowić kryteria stosowania środków ograniczających różnego rodzaju. Ich charakter i treść będą zależeć od realizowanych celów.

119. Nieodłączną cechą środków mających na celu przeciwdziałanie zagrożeniom związanym z irańskim programem rozprzestrzeniania broni jądrowej jest to, że środki te stanowią *odpowiedź*, w oparciu o określoną wiedzę ogólną lub szczegółową, na sytuację panującą w tym państwie. Tak więc, na przykład, jeśli Rada uzna, że naruszenia postanowień rezolucji Rady Bezpieczeństwa przynoszą korzyść temu programowi lub prawdopodobnie będą to czynić w przyszłości, ma prawo ustanowić kryterium odnoszące się do takich naruszeń. Środki ograniczające mające na celu przeciwdziałanie ryzyku międzynarodowego terroryzmu są kolejną ilustracją tego samego zjawiska [84]. Są one ze swej natury oparte na decyzjach krajowych dotyczących wcześniejszego zachowania osób lub grup stwarzających takie ryzyko [85].

120. Po drugie, z powyższych uwag nieuchronnie wynika, że kryteria te z natury odnoszą się do *przyszłości*. Zgodnie z założeniami mają mieć zastosowanie do przyszłych zachowań lub przyszłych sytuacji.

121. Rada może zatem zdecydować o ustanowieniu kryteriów, które odnoszą się ogólnie do kategorii faktów poprzedzających przyjęcie tych kryteriów. O faktach dotyczących danego wpisu do wykazu może się jednak dowiedzieć dopiero później. Oczywiście przy formułowaniu kryteriów Rada może chcieć odnieść się do faktów lub okoliczności, które doprowadziły do przyjęcia tych kryteriów ze względu na udowodnione ryzyko, jakie stanowiły one w tamtym czasie.

122. Argumentacja podnoszona przez wnoszące odwołanie prowadzi do paradoksalnego wniosku, że Rada byłaby zobowiązana do udzielenia bezwarunkowego immunitetu osobom i podmiotom, o których – w świetle celów, do których dążył prawodawca Unii – *wiedziano, że stanowią rozpoznane ryzyko*, lub które rzeczywiście *stanowiły takie ryzyko*, mimo że nie było o tym wiadomo w momencie

83 Zobacz pkt 192 zaskarżonego wyroku, w którym to punkcie Sąd odnosi się do pkt 77 wyroku z dnia 14 października 2010 r., Nuova Agricast i Cofra/Komisja (C-67/09 P, EU:C:2010:607).

84 Środki te nakłada się na podstawie wspólnego stanowiska Rady 2001/931/WPZiB z dnia 27 grudnia 2001 r. w sprawie zastosowania szczególnych środków w celu zwalczania terroryzmu (Dz.U. 2001, L 344, s. 93), z późn. zm.

85 Zobacz podobnie moja opinia w sprawie Rada/LTTE (C-599/14 P, EU:C:2016:723, pkt 77 i nast., w szczególności pkt 79).

przyjmowania kryteriów umieszczania w wykazie. Pozostawiałoby to prawodawcy Unii jedynie możliwość ujmowania w wykazie osób i podmiotów, o których – w świetle tych uzasadnionych celów – *nie wiedziano*, że stanowią one takie ryzyko, lub które nawet *nie stanowiły takiego ryzyka* w chwili przyjmowania kryteriów umieszczania w wykazie.

123. Zatem, zgodnie z argumentacją wnoszących odwołanie, Rada musiałaby (na przykład) ustalić, że dany podmiot aktywnie wspierał program rozprzestrzeniania broni jądrowej po sformułowaniu odpowiedniego kryterium; lub też ustalić, że dany podmiot został utworzony, nabyty lub zaczął być skutecznie kontrolowany przez podmiot objęty środkami ograniczającymi dopiero po tej dacie.

124. W pierwszym przykładzie Rada byłaby w stanie „aktywować" odpowiednie kryterium tylko wtedy, gdyby mogła ustalić, że środki ograniczające nie zapobiegły ryzyku, które zgodnie z założeniami miały powstrzymać. W drugim przykładzie Rada stanęłaby przed wyzwaniem dowodowym, któremu, biorąc pod uwagę, że władze irańskie systematycznie odmawiają współpracy ze społecznością międzynarodową, w większości przypadków nie można by w praktyce sprostać.

125. Oczywiste jest, że pozbawiałoby to środki ograniczające skuteczności i sprawiało, że kompetencje przyznane Unii Europejskiej przez autorów traktatów w art. 29 TUE i 215 TFUE nie miałyby w praktyce żadnego znaczenia.

126. Żaden przepis traktatowy ani żadna ogólna zasada prawa Unii nie implikuje – a tym bardziej nie wymaga – takiego drakońskiego ograniczenia kompetencji przyznanych Radzie na mocy tych przepisów.

127. Przedstawiłam już wniosek, zgodnie z którym środki ograniczające nie oznaczają sankcji karnej ani nie wiążą się z żadnym innym aspektem prawnokarnym [86]. Wynika z tego, że zasada ogólna nulla poena sine lege nie ma zastosowania w tym kontekście [87]. To samo dotyczy zasady niedziałania prawa karnego wstecz [88].

128. Wynika z tego, że chociaż Sąd nie zbadał argumentu wnoszących odwołanie w świetle tych dwóch zasad, nie naruszył prawa, oddalając ten argument w pkt 88 i 89 zaskarżonego wyroku.

129. Sąd słusznie przypomniał też, że prawo do powoływania się na zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań przysługuje każdemu podmiotowi prawa, w którym instytucja Unii wzbudziła nadzieje znajdujące poparcie w udzielanych mu przez nią precyzyjnych zapewnieniach. Jeżeli jednak rozważny i przezorny przedsiębiorca jest w stanie przewidzieć wydanie przepisu prawa Unii mogącego wpłynąć na jego interesy, nie może powoływać się na tę zasadę w razie wydania takich przepisów [89].

130. Ani faktu, że w wyroku Sądu z 2013 r. utrzymano skutki aktów, których nieważność stwierdzono, do dnia upływu terminu na wniesienie odwołania, ani też faktu, że Rada postanowiła nie skorzystać z prawa do odwołania się od tego wyroku, nie można uznać za podstawę uzasadnionego oczekiwania, że Rada zrezygnuje następnie ze zmiany kryteriów ogólnych czy też ponownego umieszczenia nazw wnoszących odwołanie w wykazach osób podlegających środkom obejmującym zamrożenie aktywów (czy to na podstawie istniejących, czy też zmodyfikowanych kryteriów).

131. Należy wnioskować tak a fortiori, biorąc pod uwagę, że Sąd wyraźnie stwierdził w pkt 64 tego wyroku, że Rada jest uprawniona do przyjęcia swojej roli prawodawcy w celu poszerzenia zakresu przypadków, w których można przyjąć środki ograniczające.

86 Zobacz pkt 110–112 powyżej.

87 Zasada ta, wyrażona w art. 49 ust. 1 karty, jest szczególnym wyrazem zasady pewności prawa w kontekście stosowania sankcji karnych.

88 Zasada ta jest konsekwencją zasady wyrażonej w art. 49 karty, zgodnie z którą czyny zabronione i kary muszą być określone prawem.

89 Zobacz pkt 191 zaskarżonego wyroku, w którym przywołano wyrok z dnia 16 grudnia 2010 r., Kahla Thüringen/Komisja (C-537/08 P, EU:C:2010:769, pkt 63).

132. W związku z tym Sąd nie naruszył prawa w zaskarżonym wyroku, nie uwzględniając argumentu wnoszących odwołanie, który dotyczył uzasadnionych oczekiwań.

Część czwarta – prawo do skutecznej ochrony sądowej

133. Wnoszące odwołanie twierdzą, że Sąd powinien był stwierdzić, iż Rada nie mogła ponownie umieścić ich w wykazach w braku nowych faktów lub nowych obiektywnie uzasadnionych przyczyn. Niedokonanie takiego stwierdzenia przez Sąd naruszyło ich prawo do skutecznego środka prawnego, przewidziane w art. 47 karty.

134. Po pierwsze, argument ten nie został podniesiony przed Sądem – podnosi się go po raz pierwszy w odwołaniu. To prawda, że Sąd wspomniał o tej zasadzie w pkt 172 zaskarżonego wyroku, ale uczynił to w odpowiedzi na zarzut dotyczący naruszenia prawa do obrony. Argument podniesiony przez wnoszące odwołanie stanowi zatem nowy argument, który zgodnie z art. 170 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości jest niedopuszczalny na etapie odwołania [90].

135. Po drugie, mimo że stanowi on część argumentu dotyczącego niezgodności z prawem, argument ten opiera się na okolicznościach związanych z ponownymi wpisami do wykazów z 2013 r. Nie rozumiem, w jaki sposób te okoliczności, pojawiające się po przyjęciu kryteriów z 2013 r., mogą mieć wpływ na zgodność z prawem tych środków. Argument ten należy zatem oddalić jako nieskuteczny.

136. Wreszcie chcę poczynić oczywistą uwagę, że wnoszące odwołanie miały możliwość zaskarżenia ich wcześniejszego umieszczenia w wykazach i nawet skutecznie to zrobiły. W wyroku Sądu z 2013 r. stwierdzono nieważność od dnia 27 listopada 2013 r. wprowadzonych przez Radę w 2010 r. środków obejmujących zamrożenie aktywów, usuwając tym samym te środki z porządku prawnego Unii Europejskiej z mocą wsteczną. Gdyby wnoszące odwołanie miały takie życzenie, to mogłyby starać się o to, by wykorzystać wspomniane stwierdzenie nieważności jako podstawę roszczenia o odszkodowanie za szkodę, którą miały ponieść.

137. Fakt, że Rada zdecydowała się skorygować kryteria umieszczania w wykazie, a następnie zastosowała do wnoszących odwołanie zmienione kryteria, nie wywiera wpływu na ich pozycję z mocą wsteczną. Nie podważa ani korzyści, jaką uzyskały wskutek stwierdzenia nieważności, ani prawa do skutecznego środka prawnego.

138. Wnoszące odwołanie mogą skutecznie korzystać z prawa do skutecznego środka prawnego w przyszłości. Jeżeli zaskarżenie w niniejszej sprawie okaże się skuteczne, ich pierwotna pozycja zostanie przywrócona i będą one mogły, jeśli będą miały takie życzenie, dochodzić odszkodowania za szkodę, jaką miały spowodować środki, wobec których stwierdzono nieważność.

139. Pod tym względem argument wnoszących odwołanie dotyczący rzekomo „iluzorycznych" perspektyw uzyskania zadowalającego odszkodowania jest nietrafny. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem powództwo o odszkodowanie zapewnia dostęp do wymiaru sprawiedliwości, ale nie jest częścią systemu kontroli sądowej. Fakt, że takie powództwo może nie być skuteczne, w szczególności w przypadku, kiedy stwierdzenie nieważności niezgodnych z prawem środków ograniczających może samo stanowić formę zadośćuczynienia za poniesioną szkodę niematerialną [91], nie oznacza, że dana jednostka została pozbawiona skutecznej ochrony sądowej [92].

90 Zobacz także np. wyrok z dnia 21 września 2010 r., Szwecja i API/Komisja oraz Komisja/API (C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P, EU:C:2010:541, pkt 125, 126).

91 Zobacz podobnie wyrok z dnia 30 maja 2017 r. (Safa Nicu Sepahan/Rada, C-45/15 P, EU:C:2017:402, pkt 49).

92 Zobacz np. wyrok w sprawie Reynolds Tobacco i in./Komisja (C-131/03 P, EU:C:2006:541, pkt 82–84).

140. Wreszcie wydaje się prawdopodobne, że prawdziwe źródło niezadowolenia wnoszących odwołanie stanowi fakt, iż pomimo stwierdzenia nieważności ogłoszonego przez Sąd w wyroku z 2013 r. ich aktywa nieprzerwanie od 2010 r. podlegały zamrożeniu. Jest to jednak konsekwencją *połączonych skutków* dwóch zestawów środków ograniczających przyjętych przez Radę (środków będących przedmiotem postępowania, które zakończyło się wyrokiem Sądu z 2013 r., oraz środków będących przedmiotem niniejszego postępowania), a także zawartej w wyroku z 2013 r. decyzji Sądu o utrzymaniu w mocy skutków środków, wobec których stwierdzono nieważność, na podstawie art. 264 akapit drugi TFUE [93].

141. Gdyby nie ta ostatnia decyzja, środki, o których nieważności orzeczono, wygasłyby z dniem wydania wyroku w tej sprawie (16 września 2013 r.). Wynika z tego, że nieprzerwane zamrożenie aktywów wnoszących odwołanie *nie* jest skutkiem kryteriów z 2013 r. Co istotne, wnoszące odwołanie nigdy nie starały się podważyć zgodności z prawem tego aspektu orzeczenia Sądu. Wydaje mi się, że podważa to argument wnoszących odwołanie, zgodnie z którym Rada miała naruszyć ich prawo do skutecznej ochrony sądowej.

Wnioski dotyczące argumentu drugiego

142. W świetle powyższego proponuję, aby argument drugi w części oddalić jako bezzasadny, a w części odrzucić jako niedopuszczalny.

Argument trzeci: przyjęcie kryteriów z 2013 r. jako rzekome nadużycie władzy

143. W pkt 91–95 zaskarżonego wyroku Sąd stwierdził, że przyjmując kryteria z 2013 r., Rada nie nadużyła swoich uprawnień.

144. Wnoszące odwołanie twierdzą, że Rada nie miała rzeczywistego powodu, aby zmieniać kryteria umieszczania w wykazach, innego niż ten związany z ujęciem w wykazach konkretnie ich przedsiębiorstw. W szczególności kwestionują one stwierdzenie Sądu, że przywrócenie kryterium związku z IRISL zaraz po orzeczeniu przez Sąd w wyroku z 2013 r., że nie było podstawy umieszczenia IRISL w wykazach, było zgodne z celami WPZiB.

145. Jak wielokrotnie stwierdzał Trybunał, dany akt jest dotknięty wadą nadużycia władzy, jeżeli z obiektywnych, właściwych dla danej sprawy i spójnych przesłanek wynika, że został on przyjęty wyłącznie lub w znacznej mierze w celu innym niż wskazany albo w celu obejścia procedury przewidzianej w traktacie dla okoliczności danej sprawy [94].

146. W niniejszej sprawie jasne jest, że celem, do którego dążyła Rada, przyjmując kryteria z 2013 r., było *rozszerzenie* obowiązujących wcześniej kryteriów umieszczania w wykazach w celu *objęcia nimi dodatkowych kategorii* osób i podmiotów w związku z realizacją szerszego celu, jaki stanowią wywieranie nacisku na Iran i zmuszenie go do zaprzestania działań stwarzających zagrożenie rozprzestrzeniania broni jądrowej oraz działań związanych z rozwojem systemów przenoszenia broni jądrowej. Cel ten jest w pełni zgodny z szerszymi celami traktatu UE dotyczącymi stosunków zewnętrznych i WPZiB [95].

147. W związku z tym fakt, że Rada skorygowała kryteria o zasięgu ogólnym, aby móc objąć nimi określoną grupę podmiotów z myślą o skuteczniejszej realizacji tych celów, nie jest sam w sobie niezgodny z prawem.

93 Zobacz pkt 80–83 wyroku Sądu z 2013 r.

94 Wyrok z dnia 15 maja 2008 r., Hiszpania/Rada (C-442/04, EU:C:2008:276, pkt 49 i przytoczone tam orzecznictwo).

95 Zobacz pkt 67 i 68 powyżej.

148. Wnoszące odwołanie nie przedstawiły żadnych dowodów na to, że wyłączny lub przynajmniej dominujący cel, do którego dążyła Rada, przyjmując kryteria z 2013 r., nie był taki, jak wskazano powyżej.

149. Czy Rada wystarczająco uzasadniła kryteria z 2013 r. i czy są one odpowiednie dla osiągnięcia zamierzonego celu, to odrębne kwestie, które nie mają wpływu na moje wnioski dotyczące rzekomego nadużycia uprawnień [96].

150. Dochodzę do wniosku, że Sąd nie naruszył prawa, uznając, że Rada nie nadużyła swoich uprawnień.

Argument czwarty: przyjęcie kryteriów z 2013 r. jako rzekome naruszenie prawa wnoszących odwołanie do obrony

151. W pkt 96–99 zaskarżonego wyroku Sąd orzekł, że Rada, przyjmując kryteria z 2013 r., nie naruszyła prawa wnoszących odwołanie do obrony.

152. Wnoszące odwołanie twierdzą, że ponieważ kryterium związku z IRISL wyraźnie wskazywało IRISL z nazwy i tym samym stanowiło dotyczące IRISL bezpośrednio kryterium o charakterze ad hominem, Rada miała obowiązek poinformować je o planowanych zmianach. Nie dokonując takiego ustalenia, Sąd naruszył prawo.

153. Artykuł 41 ust. 2 lit. a) karty stanowi, że każdy ma prawo do bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jego sytuację. Zatem oczywiste jest, że przepis ten dotyczy wyłącznie środków indywidualnych.

154. Trybunał orzekł, że orzecznictwa dotyczącego prawa do bycia wysłuchanym nie można przenosić do kontekstu procesu legislacyjnego prowadzącego do przyjęcia przepisów o charakterze ogólnym, które wiążą się z wyborem polityki gospodarczej i mają zastosowanie do wszystkich podmiotów, których dotyczą [97]. Jednak w wypadku aktów o zasięgu ogólnym, które określają środki obejmujące zamrożenie aktywów o zasięgu indywidualnym w ramach WPZiB (a więc stanowią akty o podwójnym charakterze, ponieważ z jednej strony mają zasięg ogólny, a z drugiej dotyczą bezpośrednio i indywidualnie osób, wobec których przyjęto środki) [98], Trybunał uznał, że prawo do bycia wysłuchanym osoby dotkniętej środkami obejmującymi zamrożenie aktywów znajduje w pełni zastosowanie, a więc należy dać tej osobie możliwość skutecznego ujawnienia swoich poglądów na temat zebranego przeciwko niej materiału dowodowego [99].

155. Bezsporne jest, że kryterium związku z IRISL nie dotyczy indywidualnie 10 przedsiębiorstw. Kryteria z 2013 r. są aktami o zasięgu ogólnym, mającymi zastosowanie do kategorii osób i podmiotów zdefiniowanych w sposób obiektywny i abstrakcyjny, co stanowi fakt nie podważany przez wnoszące odwołanie.

156. Chociaż IRISL zostały wyraźnie wymienione z nazwy w środkach stanowiących przedmiot niniejszego postępowania, nie jestem przekonana, że mogą one udowodnić, iż środki te dotyczą ich bezpośrednio i indywidualnie, między innymi dlatego, że IRISL nie przedstawiają żadnego konkretnego argumentu, który wskazywałby, w jaki sposób środki te wpływają na ich sytuację.

96 Zbadałam te kwestie w analizie pierwszego zarzutu odwołania (zob. pkt 72 i nast.).

97 Wyrok z dnia 14 października 1999 r., Atlanta/Wspólnota Europejska (C-104/97 P, EU:C:1999:498, pkt 34–38).

98 Zobacz wyrok z dnia 23 kwietnia 2013 r., Gbagbo i in./Rada (od C-478/11 P do C-482/11 P, EU:C:2013:258, pkt 56).

99 Zobacz podobnie wyrok z dnia 3 września 2008 r., Kadi i Al Barakaat International Foundation/Rada i Komisja (C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, pkt 336).

157. Nawet gdyby IRISL udało się udowodnić tę okoliczność, w niczym by to im nie pomogło, ponieważ argument związany z niezgodnością z prawem trzeba by wówczas odrzucić jako niedopuszczalną próbę obejścia terminów przewidzianych w art. 263 akapit szósty TFUE [100].

158. Jeżeli Sąd pominął omówienie tej ostatniej możliwości, wada ta nie może wpłynąć na wynik sprawy i pociągać za sobą uchylenia zaskarżonego wyroku. Proponuję zatem, aby Trybunał odrzucił argument czwarty jako niedopuszczalny lub w każdym razie bezzasadny.

Argument piąty: przyjęcie kryteriów z 2013 r. jako rzekoma nieproporcjonalna ingerencja w prawa podstawowe wnoszących odwołanie

159. W pkt 100–105 zaskarżonego wyroku Sąd orzekł, że kryteria z 2013 r. nie stanowiły nieproporcjonalnej ingerencji w prawa podstawowe wnoszących odwołanie.

160. Wnoszące odwołanie wydają się argumentować, że w zakresie, w jakim kryteria z 2013 r. nie zakładają istnienia związku między osobami, które mają być umieszczone w wykazie, a programem rozprzestrzeniania broni jądrowej, są one nieproporcjonalne. Ponieważ wyrządziły one wnoszącym odwołanie poważną szkodę wizerunkową i biznesową, kryteria te stanowiły nieproporcjonalne ograniczenie ich praw podstawowych.

161. W kontekście środków ograniczających art. 52 ust. 1 karty dopuszcza ograniczenia w wykonywaniu praw w niej uznanych, o ile dane ograniczenie szanuje zasadniczą treść danego prawa podstawowego oraz – z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności – jest ono konieczne i rzeczywiście odpowiada celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię [101].

162. W niniejszej sprawie wnoszące odwołanie nie wskazały precyzyjnie praw podstawowych, na które się powołują, i nie określiły sposobu, w jaki prawa te jakoby zostały ograniczone lub w inny sposób naruszone.

163. Jedynym wystarczająco precyzyjnie określonym twierdzeniem wydaje się to, którym wnoszące odwołanie kwestionują konkretnie ustalenia Sądu co do tego, że omawiane kryteria stanowią kryteria odrębne od kryterium dotyczącego udzielenia wsparcia programowi rozprzestrzeniania broni jądrowej, a tym samym nie wymagają od Rady wykazania związku między działaniami osoby lub podmiotu objętych środkami w zakresie zamrożenia aktywów a rozprzestrzenianiem broni jądrowej [102].

164. Przedstawiłam już wniosek, że ustanowienie przez Radę kryteriów opartych na obiektywnych okolicznościach lub faktach, a nie indywidualnym zachowaniu osób i podmiotów podlegających środkom obejmującym zamrożenie aktywów, nie jest co do zasady oczywiście niewłaściwe [103].

165. Jeżeli Trybunał zgodzi się ze mną, że kryteria te są odpowiednie dla realizowanych celów, nic w materiale przedstawionym Trybunałowi nie sugeruje, że mogą one w nieproporcjonalny sposób naruszać prawa podstawowe wnoszących odwołanie.

100 Zobacz podobnie wyrok z dnia 16 kwietnia 2015 r., TMK Europe (C-143/14, EU:C:2015:236, pkt 18). Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem art. 277 TFUE wyraża zasadę ogólną, gwarantującą każdej ze stron postępowania prawo do podważenia w trybie incydentalnym, celem uzyskania stwierdzenia nieważności wymierzonej w nią decyzji, ważności aktów stanowiących podstawę prawną takiej decyzji, jeśli strona ta *nie miała prawa* wniesienia bezpośredniej skargi na takie akty na podstawie art. 263 akapit czwarty TFUE (wyrok z dnia 6 marca 1979 r., Simmenthal/Komisja, 92/78, EU:C:1979:53, pkt 39). Ponieważ IRISL złożyły do Sądu wniosek o stwierdzenie nieważności w dniu 7 lutego 2014 r., tj. trzy miesiące i 26 dni po opublikowaniu kryteriów z 2013 r. w Dzienniku Urzędowym, zaskarżenie tych kryteriów w tym wniosku miałoby już miejsce po terminie.

101 Zobacz podobnie wyrok Kala Naft (pkt 69).

102 Zobacz pkt 101 i 102 zaskarżonego wyroku.

103 Ogólne uwagi w tym zakresie można znaleźć w pkt 71 i nast. powyżej. W pkt 78 powyżej przeanalizowano tę kwestię bardziej szczegółowo w odniesieniu do tego pierwszego kryterium, natomiast w pkt 82 i 83 powyżej w stosunku do tego drugiego.

166. Właśnie dlatego, że kryteria z 2013 r. *nie* zakładają istnienia osobistego – bezpośredniego lub pośredniego – zaangażowania wnoszących odwołanie w rozprzestrzenianie broni jądrowej, wnoszące odwołanie prawdopodobnie nie są osobiście kojarzone z zachowaniem stanowiącym zagrożenie dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. W konsekwencji ewentualna nieufność wobec wnoszących odwołanie, a tym samym szkoda wizerunkowa są prawdopodobnie mniejsze, niż byłyby w wypadku osób lub podmiotów wyraźnie zidentyfikowanych jako osoby lub podmioty wspierające ten program. Ponieważ Trybunał uznał już co do zasady, że szkoda wizerunkowa i ograniczenia swobody prowadzenia działalności gospodarczej oraz prawa własności takich osób i podmiotów spowodowane środkami obejmującymi zamrożenie aktywów nie są nieproporcjonalne względem realizowanych celów, argument wnoszących odwołanie nie może zostać uwzględniony [104].

167. W pozostałym zakresie jestem zdania, że argumentacja wnoszących odwołanie nie jest w wystarczającym stopniu jasna i uzasadniona, jak wymaga się tego w orzecznictwie [105].

168. Proponuję zatem, aby Trybunał odrzucił argument piąty jako niedopuszczalny lub w każdym razie bezzasadny.

Wnioski dotyczące zarzutu pierwszego

169. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby zarzut pierwszy został uwzględniony w zakresie, w jakim dotyczy kryterium związku z IRISL. Poprzez brak rozstrzygnięcia w tym zakresie Sąd naruszył prawo. Pozostałe argumenty podnoszone w ramach zarzutu pierwszego powinny zostać oddalone.

170. W konsekwencji Trybunał powinien: (i) uchylić w tym względzie wyrok Sądu z dnia 17 lutego 2017 r. w sprawach połączonych T-14/14 i T-87/14, (ii) stwierdzić nieważność kryterium związku z IRISL oraz (iii) stwierdzić nieważność ponownych wpisów do wykazów z 2013 r. w zakresie, w jakim opierały się one na tym kryterium.

Zarzut drugi: stwierdzenie nieważności ponownych wpisów do wykazów z 2013 r.

Argument pierwszy: oczywiste błędy w ocenie spełnienia kryteriów umieszczenia w wykazie

171. W następstwie szczegółowego badania (w pkt 109–165 zaskarżonego wyroku) Sąd orzekł, że Rada nie popełniła oczywistego błędu w ocenie, dokonując w odniesieniu do wnoszących odwołanie ponownych wpisów do wykazów z 2013 r.

172. W ramach argumentu pierwszego wnoszące odwołanie podnoszą, że dokonując ponownych wpisów do wykazów z 2013 r., Rada nałożyła na nie środki obejmujące zamrożenie aktywów, nie zweryfikowawszy, czy były one zaangażowane w program rozprzestrzeniania broni jądrowej lub same stanowiły „aktualne i przyszłe zagrożenie" w ramach tego programu. Wnoszące odwołanie zaprzeczają, by miały jakiekolwiek powiązania z tym programem, i zarzucają Sądowi popełnienie szeregu błędów w ustaleniach faktycznych. W tym względzie twierdzą, że Sąd nie dokonał prawidłowej oceny mocy dowodowej oświadczeń, które dołączono do skargi wniesionej do Sądu. Dodają, że ponowne umieszczenie IRISL w wykazach jest niezgodne z prawem, ponieważ – wobec braku nowych faktów – opiera się na tych samych faktach, które stanowiły dla Rady podstawę dokonania wpisów do wykazów w 2010 r. Zachowanie przypisane IRISL nie było wystarczająco aktualne, aby stanowić podstawę umieszczenia tego przedsiębiorstwa w wykazach.

104 Zobacz w odniesieniu do dobrego imienia wyrok z dnia 7 kwietnia 2016 r., Central Bank of Iran/Rada (C-266/15 P, EU:C:2016:208, pkt 53, 54); oraz w odniesieniu do działalności gospodarczej wyrok z dnia 12 maja 2016 r., Bank of Industry and Mine/Rada (C-358/15 P, niepublikowany, EU:C:2016:338, pkt 55–57).

105 Zobacz pkt 50 powyżej.

173. Nie przekonuje mnie żaden z tych argumentów.

174. Po pierwsze, w kontekście kryterium „pozostaje w posiadaniu lub pod kontrolą" Trybunał orzekł, że „nie ma potrzeby uzasadnienia" przyjęcia środka polegającego na zamrożeniu aktywów „okolicznością, iż podmiot pozostający w posiadaniu lub pod kontrolą również *jest zaangażowany* w rozprzestrzenianie broni jądrowej" oraz że takie kryterium oznacza, że Rada może zamrozić aktywa takiego podmiotu *bez zbadania*, czy wspomniany podmiot sam jest zaangażowany w rozprzestrzenianie broni jądrowej [106].

175. Orzecznictwo to można łatwo przenieść na inne kryteria oparte na obiektywnych okolicznościach, a nie na indywidualnym zachowaniu osób lub podmiotów objętych środkami ograniczającymi. Wynika z tego, że Sąd nie naruszył prawa.

176. Po drugie, w zakresie, w jakim wnoszące odwołanie utrzymują w szczególności, że nigdy nie wspierały programu rozprzestrzeniania broni jądrowej, w rzeczywistości domagają się ponownej oceny faktów, nie powołując się jednak na przeinaczenie przez Sąd przedstawionych mu dowodów.

177. Trybunał konsekwentnie orzekał, że jedynie Sąd jest właściwy do dokonywania ustaleń faktycznych – z wyjątkiem sytuacji, gdy nieprawidłowość jego ustaleń wynika z akt sprawy – oraz oceny tych okoliczności faktycznych. Ocena okoliczności faktycznych nie stanowi zatem, z wyłączeniem przypadków przeinaczenia dowodów, które zostały przedstawione, kwestii prawnej, która jako taka podlega kontroli Trybunału [107]. Argument ten należy zatem odrzucić jako niedopuszczalny.

178. Po trzecie, w zakresie, w jakim wnoszące odwołanie nie zgadzają się z ustaleniami Sądu dotyczącymi wartości dowodowej oświadczeń niektórych świadków, z orzecznictwa Trybunału jasno wynika, że zarzucane naruszenie zasad obowiązujących w odniesieniu do dowodów stanowi kwestię prawną, która jest dopuszczalna na etapie odwołania [108].

179. Sąd uwzględnił fakt, że oświadczenia te zostały złożone przez osoby zatrudnione przez IRISL, które pełniły funkcje kierownicze. Uznał, że te dowody osobowe należało z tego względu uznać za własne oświadczenia IRISL, w szczególności z uwagi na to, że oświadczenia te zostały sporządzone na prośbę IRISL w związku z postępowaniem przed Sądem i skierowane do niego na potrzeby tego postępowania.

180. W ten sposób Sąd prawidłowo zastosował orzecznictwo, zgodnie z którym należy zbadać wiarygodność i prawdziwość informacji zawartych w dokumencie, biorąc pod uwagę między innymi pochodzenie dokumentu, okoliczności jego sporządzenia, jego adresata, a następnie na podstawie jego treści ustalić, czy wspomniany dokument wydaje się racjonalny i wiarygodny [109]. Argument wnoszących odwołanie należy zatem oddalić jako bezzasadny.

181. Po czwarte, jak słusznie zauważają wnoszące odwołanie, podstawy, na które powołano się przy dokonaniu ponownych wpisów do wykazów z 2013 r., wydają się w istocie identyczne z tymi, na które Rada powołała się, umieszczając wnoszące odwołanie w wykazach w 2010 r.

106 Zobacz wyrok Melli Bank (pkt 40, 41) (podkreślenie moje).

107 Zobacz wyrok z dnia 5 marca 2015 r., Ezz i in./Rada (C-220/14 P, EU:C:2015:147, pkt 77).

108 Zobacz m.in. wyrok Bertelsmann i Sony Corporation of America/Impala (C-413/06 P, EU:C:2008:392, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo).

109 Zobacz wyrok z dnia 26 września 2013 r., Centrotherm Systemtechnik/OHIM i centrotherm Clean Solutions (C-610/11 P, EU:C:2013:593, pkt 39).

182. Fakt ten jest jednak nieistotny. Nie przychodzi mi na myśl żaden przepis ani żadna zasada prawa Unii Europejskiej, które co do zasady uniemożliwiałyby Radzie powołanie się przy podejmowaniu decyzji o utrzymaniu środków ograniczających na te same okoliczności, na które powoływała się ona, dokonując pierwotnego wpisu do wykazu. Rada nie jest zobowiązana do powoływania się na nowe okoliczności, jeżeli okoliczności stanowiące podstawę dokonania pierwotnego wpisu do wykazu są istotne i wystarczające, aby utrzymać wpis danego podmiotu do wykazu [110].

183. Środki ograniczające, które Rada stosuje w celu zaradzenia zagrożeniu międzynarodowym terroryzmem lub szczególnym sytuacjom w różnych państwach trzecich, podlegają na ogół procedurze regularnego przeglądu. Gdyby Rada nigdy nie mogła opierać się na tych samych faktach co wcześniej, utrzymując wpis danego podmiotu do wykazu, w bardzo wielu przypadkach nie miałaby możliwości dalszego umieszczania danych osób i podmiotów w wykazie.

184. To, czy dokonanie wpisów do wykazów z 2013 r. było zgodne z prawem, zależy od tego, czy fakty, na których opierała się Rada, dokonując tych wpisów, zostały ustalone w sposób zgodny z wymogami i czy spełniają obiektywne kryteria określone w kryteriach z 2013 r.

185. W związku z tym Sąd nie naruszył prawa, uznając, że sama definicja kryterium naruszenia rezolucji Rady Bezpieczeństwa zakłada, że podstawę ponownego umieszczenia przedsiębiorstw w wykazach musiało stanowić zachowanie, które poprzedzało dzień wpisu do wykazu [111]. Sąd nie naruszył również prawa, badając, po pierwsze, czy IRISL rzeczywiście naruszyły rezolucję Rady Bezpieczeństwa nr 1747 (2007) [112], oraz, po drugie, czy pozostałe przedsiębiorstwa wnoszące odwołanie należały do IRISL lub były kontrolowane przez IRISL, działały w imieniu IRISL lub zapewniały istotne usługi na rzecz IRISL [113].

186. Po piąte, Sąd nie naruszył prawa, uznając, że do celów dokonania ponownych wpisów do wykazów z 2013 r. Rada miała prawo powołać się na wydarzenia, które miały miejsce cztery lata wcześniej, tzn. w 2009 r., ponieważ były one w wystarczającym stopniu aktualne [114].

187. Dochodzę do wniosku, że argument pierwszy należy oddalić.

Argument drugi: naruszenie prawa wnoszących odwołanie do obrony w postępowaniu w sprawie ponownego umieszczenia ich w wykazach

188. W pkt 166–181 zaskarżonego wyroku Sąd orzekł, że Rada nie naruszyła prawa wnoszących odwołanie do obrony w postępowaniu poprzedzającym ich ponowne wpisy do wykazów z 2013 r.

189. W ramach argumentu drugiego wnoszące odwołanie twierdzą, że Sąd naruszył prawo, nie stwierdzając, że Rada naruszyła ich prawo do bycia wysłuchanym przed dokonaniem ponownych wpisów do wykazów z 2013 r. Rada nie mogła wziąć pod uwagę żadnej z ich uwag, ponieważ zdecydowała o ponownym umieszczeniu IRISL w wykazach na długo przed przyjęciem kryteriów z 2013 r. i przed otrzymaniem uwag IRISL w odpowiedzi na jej pismo informujące IRISL o zamiarze ponownego umieszczenia ich w wykazach. Rada dokonała ponownych wpisów w 2013 r., zanim odpowiedziała na uwagi wnoszących odwołanie i zanim przedstawiła im dokumenty uzasadniające podjęcie tych środków.

110 W zależności od danych okoliczności sprawy Rada może być czasami – ale niekoniecznie zawsze – zobowiązana do przedstawienia nowych dowodów. Zobacz podobnie wyrok z dnia 26 lipca 2017 r., Rada/LTTE (C-599/14 P, EU:C:2017:583, pkt 52–54).

111 Zobacz pkt 117 zaskarżonego wyroku.

112 Zobacz pkt 116–132 zaskarżonego wyroku.

113 Zobacz pkt 135–164 zaskarżonego wyroku.

114 Zobacz pkt 117 zaskarżonego wyroku. Zobacz podobnie wyrok z dnia 18 lipca 2013 r., Komisja i in./Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, EU:C:2013:518, pkt 156).

190. Po pierwsze, właściwym momentem na dokonanie oceny tego, czy Rada nie naruszyła prawa wnoszących odwołanie do bycia wysłuchanym, jest data dokonania ponownych wpisów do wykazów z 2013 r. Argument wnoszących odwołanie dotyczący hipotetycznego momentu, w którym Rada jakoby „zdecydowała" o przyjęciu kryteriów z 2013 r. i dokonaniu ponownych wpisów do wykazów z 2013 r., opiera się na niepopartych niczym twierdzeniach i jako taki musi zostać oddalony.

191. Po drugie, z orzecznictwa wynika, że wydając akt powodujący nałożenie środków ograniczających na osobę lub podmiot, Rada jest zobowiązana do poinformowania zainteresowanej osoby lub zainteresowanego podmiotu o powodach uzasadniających ten akt w miarę możliwości bądź w chwili przyjmowania aktu, bądź przynajmniej najszybciej, jak to jest możliwe po jego przyjęciu, w celu umożliwienia tym osobom lub podmiotom skorzystania w terminie z prawa do wniesienia skargi [115]. W szczególności, przyjmując decyzję, na mocy której nazwisko osoby lub nazwę podmiotu pozostawia się w wykazie osób lub podmiotów objętych środkami ograniczającymi, Rada powinna zapewnić tej osobie lub temu podmiotowi możliwość wypowiedzenia się przed jej przyjęciem, jeżeli w decyzji, na mocy której nazwisko tej osoby lub nazwa tego podmiotu są pozostawiane w tym wykazie, powołano się na nowe okoliczności, to jest okoliczności, które nie widniały w pierwotnej decyzji, na mocy której nazwisko tej osoby lub nazwa tego podmiotu zostały umieszczone w tym wykazie [116].

192. Sąd ustalił, analizując treść korespondencji między Radą a wnoszącymi odwołanie, że Rada opierała się na podstawach zasadniczo identycznych z tymi, o których poinformowano wnoszące odwołanie w związku z dotyczącymi ich pierwotnymi wpisami do wykazów z 2010 r., oraz że informacja ta spełniała wszelkie wymogi wynikające z orzecznictwa sprzed dokonania ponownych wpisów do wykazów z 2013 r. [117].

193. Wreszcie, wbrew twierdzeniem wnoszących odwołanie, Rada nie jest zobowiązana do udzielenia odpowiedzi na uwagi zainteresowanej strony do pisma Rady informującego stronę o zamiarze wpisania jej do wykazów oraz o proponowanych podstawach tych wpisów przed przyjęciem środków obejmujących zamrożenie aktywów.

194. Dochodzę do wniosku, że argument drugi należy oddalić.

Argument trzeci: naruszenie zasad powagi rzeczy osądzonej, pewności prawa, ochrony uzasadnionych oczekiwań oraz ne bis in idem, a także prawa do skutecznego środka prawnego

195. W pkt 183–199 zaskarżonego wyroku Sąd orzekł, że dokonując ponownego wpisu do wykazów z 2013 r., Rada nie naruszyła zasad powagi rzeczy osądzonej, pewności prawa, ochrony uzasadnionych oczekiwań oraz ne bis in idem ani prawa do skutecznego środka prawnego.

196. Na poparcie tego argumentu wnoszące odwołanie podnoszą tylko jedną kwestię. Twierdzą one, że Rada naruszyła omawiane zasady, opierając wpisy do wykazów z 2013 r. na tych samych faktach, które stanowiły podstawę wpisów z 2010 r., o których nieważności orzeczono w wyroku Sądu z 2013 r.

115 Zobacz podobnie wyrok z dnia 16 listopada 2011 r., Bank Melli Iran/Rada (C-548/09 P, EU:C:2011:735, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo).

116 Zobacz wyrok z dnia 18 czerwca 2015 r., Ipatau/Rada (C-535/14 P, EU:C:2015:407, pkt 26). Mimo że orzecznictwo to dotyczy *utrzymania* środków ograniczających, a nie *dokonywania wpisów do wykazów po raz pierwszy*, ma ono znaczenie w niniejszej sprawie – poprzez dokonanie ponownych wpisów do wykazów z 2013 r. Rada utrzymała istniejące wcześniej środki ograniczające, nawet jeśli w odniesieniu do trzech przedsiębiorstw wnoszących odwołanie (IRISL, Irano Misr Shipping Co. i Rahbaran Omid Darya Ship Management Co.) zrobiła to na podstawie nowego kryterium.

117 Zobacz pkt 170–180 zaskarżonego wyroku.

197. Rada rzeczywiście oparła się na tych samych podstawach faktycznych, umieszczając wnoszące odwołanie w wykazach w 2010 r. i ponownie w 2013 r. Co więcej, podczas gdy IRISL, Irano Misr Shipping Co. i Rahbaran Omid Darya Ship Management Co. wpisano do wykazów w oparciu o nowo wprowadzone kryteria, pozostałe przedsiębiorstwa wnoszące odwołanie umieszczono po raz drugi w wykazach na podstawie kryterium identycznego z tym, na które powołano się w 2010 r.[118].

198. Przedstawiłam już w niniejszej opinii wniosek, zgodnie z którym zasada ne bis in idem nie znajduje zastosowania w kontekście środków ograniczających[119]. Stwierdziłam też, że zasada powagi rzeczy osądzonej nie uniemożliwia Radzie powołania się na te same kryteria w sytuacji będącej przedmiotem niniejszego postępowania[120] oraz że z samej natury kryteriów stosowania środków obejmujących zamrożenie aktywów wynika, że mogą one odnosić się do uprzednich zachowań lub sytuacji[121].

199. Dla pełności wywodu dodam, że zgodnie z zasadą tempus regit actum kontrola sądowa zgodności z prawem dokonania ponownych wpisów do wykazów z 2013 r. sprawowana przez sądy Unii Europejskiej polega na weryfikacji, czy okoliczności, na które powołała się Rada, uzasadniały dokonanie ponownych wpisów do wykazów z 2013 r. zgodnie z wymogami prawnymi na dzień 26 listopada 2013 r.[122].

200. Fakt, że Rada bezskutecznie powołała się na pewne okoliczności w celu dokonania wpisów do wykazów z 2010 r. w dniu 26 lipca 2010 r., sam w sobie nie uniemożliwia jej zgodnego z prawem powołania się na te same okoliczności w dniu 26 listopada 2013 r. w celu ponownego umieszczenia wnoszących odwołanie w wykazach na podstawie kryteriów z 2013 r.

201. Z samej natury środków przyjmowanych w kontekście WPZiB wynika również, że są one przedmiotem okresowych przeglądów i mogą być wielokrotnie stosowane w kolejnych okresach. Dotyczy to w szczególności sytuacji, w której pomimo zastosowanych wcześniej środków ograniczających sytuacja geopolityczna *nie ewoluuje* lub czasami, po chwilowej poprawie, ewoluuje w kierunku przeciwnym do zamierzonych celów.

202. W pierwszej sytuacji Rada musi mieć możliwości *dalszego* stosowania niezbędnych środków, nawet jeśli sytuacja nie uległa zmianie, pod warunkiem że okoliczności, które stanowią podstawę utrzymywania środków ograniczających, nadal uzasadniają ich zastosowanie na dzień ich przyjęcia[123], a w szczególności pod warunkiem że okoliczności te są nadal wystarczająco aktualne[124]. W drugiej sytuacji Rada musi mieć możliwość *przywrócenia* kryteriów i środków obejmujących zamrożenie aktywów, które wcześniej zostały uchylone lub tymczasowo zawieszone, niezależnie od ewentualnego równoczesnego ewoluowania osobistej sytuacji zainteresowanych podmiotów.

203. W niniejszej sprawie celem ponownych wpisów do wykazów z 2013 r. było dalsze wywieranie nacisku na Iran, a nawet zwiększenie tego nacisku – właśnie dlatego, że dotychczas stosowane środki okazały się nieskuteczne.

118 Zobacz przypis 78 powyżej.

119 Zobacz pkt 107 i nast. powyżej.

120 Zobacz pkt 93 i nast. powyżej.

121 Zobacz pkt 117–128 powyżej.

122 W odniesieniu do standardu kontroli sądowej zgodności z prawem materialnym zobacz wyrok z dnia 18 lipca 2013 r., Komisja i in./Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, EU:C:2013:518, pkt 119).

123 Zobacz wyrok z dnia 15 listopada 2012 r., Al-Aqsa/Rada i Niderlandy/Al-Aqsa (C-539/10 P i C-550/10 P, EU:C:2012:711, pkt 82).

124 Zobacz orzecznictwo przytoczone w przypisie 114 powyżej.

204. Gdyby Rada nie mogła dalej stosować środków obejmujących zamrożenie aktywów wobec osób lub podmiotów, które już znajdowały się w wykazach, o ile nie doszłoby do istotnej negatywnej zmiany sytuacji prawnej lub faktycznej tych osób lub podmiotów lub do powzięcia przez Radę wiadomości o nowych dowodów, ograniczyłoby to uprawnienia Rady w arbitralny i nieuzasadniony sposób.

205. Nieważność dokonania wpisów do wykazów z 2010 r. stwierdzono ze względu na wady formalne [125]. W tym kontekście wyrok Sądu z 2013 r., interpretowany w świetle zarówno zasady powagi rzeczy osądzonej, jak i art. 266 TFUE, sam w sobie nie stanowi przeszkody dla dokonania ponownych wpisów do wykazów [126]. Jak słusznie orzekł Sąd, stwierdzenie nieważności danego aktu ze względu na błędy formalne lub proceduralne w żaden sposób nie sprzeciwia się wydaniu przez instytucję będącą autorem tego aktu nowego aktu, w oparciu o te same okoliczności faktyczne i prawne co leżące u podstaw aktu, którego nieważność została stwierdzona, o ile tym razem instytucja ta przestrzega zasad formalnych i proceduralnych, których naruszenie zostało stwierdzone, a uzasadnione oczekiwania osób zainteresowanych są należycie respektowane [127]. Decyzja o ponownym umieszczeniu w wykazie przyjęta na podstawie tych samych powodów co powody wskazane przy pierwszym umieszczeniu w wykazie może wystarczyć do uzasadnienia wspomnianego ponownego umieszczenia w wykazie, o ile dowody przedstawione przez Radę wykazują te powody w sposób wymagany prawem [128].

206. Przedstawiłam już w niniejszej opinii wniosek, zgodnie z którym fakt, że ponowne umieszczenie w wykazie może prowadzić do przywrócenia środków obejmujących zamrożenie aktywów mimo stwierdzenia nieważności uprzednio przyjętych środków, nie ma sam w sobie wpływu na prawo wnoszących odwołanie do skutecznego środka prawnego [129].

207. Podobnie nic nie stoi na przeszkodzie temu, by Rada – po zbadaniu wszystkich okoliczności w tym późniejszym terminie – uznała, że te same okoliczności spełniają kryterium inne niż to, na które powoływano się wcześniej, a tym samym uzasadniają ponowne podjęcie środków obejmujących zamrożenie aktywów na tej nowej podstawie [130]. W tym względzie przypominam, że wystarczy, jeżeli wykaże się co najmniej jeden z przywoływanych powodów, uważany za sam w sobie wystarczający do wsparcia danej decyzji [131].

208. Stwierdzam zatem, że Sąd nie naruszył prawa, orzekając w ten sposób w pkt 189 zaskarżonego wyroku. Nie można zatem uwzględnić argumentu wnoszących odwołanie, zgodnie z którym ponowne wpisy do wykazów z 2013 r. są niezgodne z prawem, ponieważ dokonano ich na podstawie tych samych kryteriów lub tych samych okoliczności faktycznych i prawnych, które były podstawą wpisów z 2010 r.

125 Zobacz moja analiza skutków wyroku Sądu z 2013 r. w pkt 103–106 powyżej. Sytuacja jest zatem zasadniczo odmienna od tej, którą analizował rzecznik generalny E. Tanchev w opinii w sprawie National Iranian Tanker Company/Rada (C-600/16 P, EU:C:2018:227, pkt 96–102).

126 Zobacz podobnie wyrok z dnia 3 września 2008 r., Kadi i Al Barakaat International Foundation/Rada i Komisja (C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, pkt 374).

127 Zobacz podobnie wyrok z dnia 23 października 2008 r., People's Mojahedin Organization of Iran/Rada (T-256/07, EU:T:2008:461, pkt 75), od którego nie wniesiono odwołania, a w którym Sąd odniósł się do ustaleń zawartych w pkt 65 wyroku z dnia 12 grudnia 2006 r., Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Rada (T-228/02, EU:T:2006:384), na mocy którego Sąd stwierdził nieważność wcześniejszego wpisu do wykazów zainteresowanego podmiotu.

128 Zobacz wyroki: z dnia 13 listopada 2014 r., Hamcho i Hamcho International/Rada (T-43/12, niepublikowany, EU:T:2014:946, pkt 108), z dnia 26 października 2016 r., Hamcho i Hamcho International/Rada (T-153/15, EU:T:2016:630, pkt 66), od których nie wniesiono odwołania.

129 Zobacz pkt 140 i 141 powyżej.

130 Zobacz analogicznie wyrok z dnia 6 marca 2003 r., Interporc/Komisja (C-41/00 P, EU:C:2003:125, pkt 31). Wynika to z faktu, że akt, o nieważności którego orzeczono, zostaje usunięty z porządku prawnego, a autor tego aktu znajduje się w punkcie wyjścia w odniesieniu do przyjęcia aktu zastępczego.

131 Zobacz wyrok z dnia 18 lipca 2013 r., Komisja i in./Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, EU:C:2013:518, pkt 119). Zobacz także wyrok z dnia 14 marca 2017 r., Bank Tejarat/Rada (T-346/15, niepublikowany, EU:T:2017:164, pkt 38).

209. Pozostałe argumenty wnoszących odwołanie mają charakter abstrakcyjnych zarzutów i z tego względu nie spełniają przesłanki dopuszczalności [132]. W związku z powyższym dochodzę do wniosku, że argument trzeci należy oddalić.

Argument czwarty: naruszenie zasady proporcjonalności

210. Na poparcie argumentu dotyczącego naruszenia zasady proporcjonalności wnoszące odwołanie podnoszą, że Sąd nie zbadał, czy umieszczenie ich nazw w wykazach było proporcjonalne względem zamierzonych celów. Twierdzą one, że wpisanie ich nazw do wykazów jest nieproporcjonalne, ponieważ nie opiera się na żadnych działaniach związanych z programem rozprzestrzeniania broni jądrowej ani na żadnym powiązaniu z rządem irańskim. Wydają się także podnosić z tych powodów, że Sąd błędnie uznał w pkt 209 zaskarżonego wyroku, iż wpływ na ich dobre imię i działalność gospodarczą nie był nieproporcjonalny.

211. Żaden z tych argumentów nie jest moim zdaniem przekonujący.

212. Sąd słusznie odniósł się do utrwalonego orzecznictwa, zgodnie z którym zasada proporcjonalności wymaga, by środki prawne wynikające z zastosowania przepisów prawa Unii były odpowiednie do realizacji prawnie uzasadnionego celu danych regulacji i nie wykraczały poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia [133].

213. Podczas badania proporcjonalności środków obejmujących zamrożenie aktywów należy pamiętać o ich celu i kontekście, w jakim się je przyjmuje.

214. Omówiłam cele środków będących przedmiotem niniejszego postępowania we wcześniejszej części niniejszej opinii [134].

215. Jeśli zaś chodzi o kontekst, omawiane środki stanowią część odpowiedzi Unii Europejskiej na liczne sprawozdania Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej oraz dużą liczbę rezolucji Rady Bezpieczeństwa. Przyjmowano je stopniowo. Każdy kolejny środek był uzasadniony odniesieniem do braku osiągnięcia celu przez środki przyjęte wcześniej. Z tego podejścia opartego na stopniowym ograniczaniu praw w zależności od skuteczności środków wynika, że zasada proporcjonalności jest poszanowana [135].

216. We wcześniej części niniejszej opinii omówiłam już także wpływ środków na dobre imię i działalność gospodarczą wnoszących odwołanie [136].

217. Wbrew twierdzeniom wnoszących odwołanie Sąd szeroko zbadał każdy z tych elementów [137].

218. Wnoszące odwołanie nie przedstawiły żadnego argumentu mogącego wykazać, że ze względu na ich szczególną sytuację lub cechy omawiane środki obejmujące zamrożenie aktywów miały na nie nieproporcjonalny wpływ, a orzecznictwo przywołane w pkt 215 należy w związku z tym uznać za dotyczące odmiennego stanu faktycznego i nie powinno się go stosować w niniejszej sprawie.

132 Zobacz pkt 50 powyżej.

133 Zobacz wyrok z dnia 15 listopada 2012 r., Al-Aqsa/Rada oraz Niderlandy/Al-Aqsa (C-539/10 P i C-550/10 P, EU:C:2012:711, pkt 122).

134 Zobacz pkt 67 i 68 powyżej.

135 Zobacz wyrok Kala Naft, pkt 126.

136 Zobacz pkt 159 i nast. powyżej.

137 W kontekście tych środków zob. pkt 63, 66 i 67 zaskarżonego wyroku; w odniesieniu do *celów* realizowanych poprzez omawiane środki zob. pkt 68–71 i 74–76; w odniesieniu do zasady proporcjonalności w ogólności zob. pkt 72, 73 i 77; wreszcie w odniesieniu do rzekomo nieproporcjonalnego wpływu omawianych środków na majątek i działalność gospodarczą wnoszących odwołanie zob. pkt 204–210 zaskarżonego wyroku.

219. Wreszcie przedstawiłam już we wcześniejszej części opinii wniosek, zgodnie z którym ustanowienie przez Radę kryteriów dokonywania wpisów do wykazów, które to kryteria nie wymagały istnienia bezpośredniego powiązania między wnoszącymi odwołanie a programem rozprzestrzeniania broni jądrowej lub rządem irańskim, było zgodne z prawem [138]. Stosując takie kryteria, Rada z definicji nie była zatem zobowiązana do weryfikacji, czy dana osoba lub dany podmiot ma osobisty udział w zagrożeniach, którym kryteria te starają się przeciwdziałać [139]. W związku z tym nie można zarzucać Sądowi, że ograniczył kontrolę zgodności z prawem wpisów do wykazów z 2013 r. do obiektywnego zbadania, czy wnoszące odwołanie spełniały odpowiednie kryteria.

220. Dochodzę zatem do wniosku, że argument czwarty należy oddalić.

221. W konsekwencji zarzut drugi należy oddalić w całości.

W przedmiocie kosztów

222. W świetle powyższych rozważań uważam, że Trybunał powinien uwzględnić zarzut pierwszy w odniesieniu do kryterium związku z IRISL przewidzianego w kryteriach z 2013 r. W związku z powyższym powinno się stwierdzić nieważność ponownych wpisów do wykazów z 2013 r. w odniesieniu do 10 przedsiębiorstw.

223. IRISL są stroną przegrywającą w rozumieniu art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości w związku z art. 184 § 1 tego regulaminu postępowania, a zatem należy orzec, że pokryją własne koszty. Pozostałe wnoszące odwołanie są stronami, które wygrywają sprawę w rozumieniu tych przepisów.

224. Rada wygrywa sprawę w odniesieniu do IRISL, ale przegrywa ją w odniesieniu do pozostałych 10 przedsiębiorstw. Proponuję, aby zgodnie z art. 138 § 1 i 3 w związku z art. 184 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości orzec, że oprócz kosztów poniesionych przez 10 przedsiębiorstw Rada pokryje także wszystkie własne koszty.

225. Zgodnie z art. 140 § 1 w związku z art. 184 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości Komisja, interweniująca w charakterze interwenienta po stronie Rady, powinna pokryć własne koszty.

Wnioski

226. W świetle wszystkich powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał:

– uwzględnił zarzut pierwszy w odniesieniu do przewidzianego w art. 20 ust. 1 lit. b) decyzji 2010/413 oraz art. 23 ust. 2 lit. e) rozporządzenia nr 267/2012 kryterium dotyczącego osób i podmiotów (i) należących do IRISL lub kontrolowanych przez IRISL, (ii) działających w imieniu IRISL lub (iii) zapewniających istotne usługi na rzecz IRISL;

– uchylił w tym względzie wyrok Sądu z dnia 17 lutego 2017 r. w sprawach połączonych T-14/14 i T-87/14;

– stwierdził nieważność tego kryterium;

138 Zobacz pkt 174 i 175 powyżej.

139 Zobacz podobnie i analogicznie Melli Bank, pkt 77–80, gdzie Trybunał podkreślił, że dokonując kontroli uzupełniającej w przedmiocie tego, „czy [podmiot spełniający przesłankę pozostawania w posiadaniu] m[ógł] ze znacznym prawdopodobieństwem być nakłanian[y] do obchodzenia skutków środków przyjętych wobec je[go] podmiotu macierzystego”, Sąd naruszył prawo.

– stwierdził nieważność decyzji Rady 2013/685/WPZiB z dnia 26 listopada 2013 r. zmieniającej decyzję 2010/413/WPZiB oraz rozporządzenia wykonawczego Rady (UE) nr 1203/2013 z dnia 26 listopada 2013 r. dotyczącego wykonania rozporządzenia (UE) nr 267/2012 w odniesieniu do wnoszących odwołanie innych niż Islamic Republic of Iran Shipping Lines;

– oddalił odwołanie w pozostałej części jako bezzasadne;

– obciążył Islamic Republic of Iran Shipping Lines ich własnymi kosztami;

– obciążył Radę jej własnymi kosztami oraz kosztami poniesionymi przez wnoszące odwołanie inne niż Islamic Republic of Iran Shipping Lines; oraz

– obciążył Komisję jej własnymi kosztami.