Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Første Afdeling)

2. juni 2016 *

»Fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik — restriktive foranstaltninger over for Iran — restriktioner på overførsler af pengemidler, der involverer iranske finansieringsinstitutter — Rettens kompetence — annullationssøgsmål — regelfastsættende retsakt, som ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger — umiddelbart berørt — søgsmålsinteresse — formaliteten — proportionalitet — begrundelsespligt — retsgarantier i artikel 215, stk. 3, TEUF — retssikkerhed — forbud mod vilkårlighed — tilsidesættelse af grundlæggende rettigheder«

I sag T-160/13,

Bank Mellat, Teheran (Iran), først ved solicitors S. Zaiwalla, P. Reddy, F. Zaiwalla, Z. Burbeza, A. Meskarian, D. Wyatt, QC, og barristers R. Blakeley og G. Beck, derefter ved M. Zaiwalla, P. Reddy, Z. Burbeza, A. Meskarian, D. Wyatt, R. Blakeley og G. Beck,

sagsøger,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved M. Bishop og I. Rodios, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af:

Europa-Kommissionen ved D. Gauci og M. Konstantinidis, som befuldmægtigede,

og

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland, først ved S. Behzadi-Spencer, L. Christie og C. Brodie, derefter ved C. Brodie og V. Kaye, som befuldmægtigede, bistået af barrister S. Lee,

intervenienter,

angående en påstand om annullation af artikel 1, nr. 15), i Rådets forordning (EU) nr. 1263/2012 af 21. december 2012 om ændring af forordning (EU) nr. 267/2012 om restriktive foranstaltninger over for Iran (EUT L 356, s. 34), eller annullation af nævnte bestemmelse, for så vidt som den ikke fastsætter en undtagelse, der finder anvendelse i sagsøgerens tilfælde, og en påstand om, at det fastslås, at artikel 1, nr. 6), i Rådets afgørelse 2012/635/FUSP af 15. oktober 2012 om ændring af afgørelse 2010/413/FUSP om restriktive foranstaltninger over for Iran (EUT L 282, s. 58) ikke finder anvendelse,

har

* Processprog: engelsk.

RETTEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, H. Kanninen, og dommerne I. Pelikánová (refererende dommer) og E. Buttigieg,

justitssekretær: fuldmægtig C. Heeren,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 7. juli 2015,

afsagt følgende

Dom

Tvistens baggrund

1 Sagsøgeren, Bank Mellat, er en iransk kommerciel bank.

2 Denne sag er anlagt i forbindelse med de restriktive foranstaltninger, der er truffet for at lægge pres på Den Islamiske Republik Iran med henblik på at få Iran til at ophøre med spredningsfølsomme nukleare aktiviteter og udvikling af fremføringssystemer til kernevåben (herefter »den nukleare spredning«).

3 Den 26. juli 2010 blev sagsøgerens navn opført på listerne over de enheder, der er involveret i den iranske nukleare spredning, og som indeholdtes i bilag II til Rådets afgørelse 2010/413/FUSP af 26. juli 2010 om restriktive foranstaltninger over for Iran og om ophævelse af fælles holdning 2007/140/FUSP (EUT L 195, s. 39) og i bilag V til Rådets forordning (EF) nr. 423/2007 af 19. april 2007 om restriktive foranstaltninger over for Iran (EUT L 103, s. 1).

4 Idet forordning nr. 423/2007 blev ophævet ved Rådets forordning (EU) nr. 961/2010 af 25. oktober 2010 om restriktive foranstaltninger over for Iran (EUT L 281, s. 1), blev sagsøgerens navn opført i bilag VIII til sidstnævnte forordning. Eftersom forordning nr. 961/2010 efterfølgende blev ophævet ved Rådets forordning (EU) nr. 267/2012 af 23. marts 2012 om restriktive foranstaltninger over for Iran (EUT L 88, s. 1), blev sagsøgerens navn opført i bilag IX til sidstnævnte forordning.

5 De fastsatte restriktive foranstaltninger over for Iran er blevet ændret, og der er blevet vedtaget nye restriktive foranstaltninger over for Iran ved Rådets afgørelse 2012/635/FUSP af 15. oktober 2012 om ændring af afgørelse 2010/413 (EUT L 282, s. 58) og ved Rådets forordning (EU) nr. 1263/2012 af 21. december 2012 om ændring af forordning nr. 267/2012 (EUT L 356, s. 34, herefter »den anfægtede forordning«). Artikel 1, nr. 6), i afgørelse 2012/635 ændrede navnlig artikel 10 i afgørelse 2010/413, mens den anfægtede forordnings artikel 1, nr. 15), ændrede artikel 30 i forordning nr. 267/2012 og føjede artikel 30a og 30b til sidstnævnte.

6 Artikel 10 i afgørelse 2010/413, som ændret ved artikel 1, nr. 6), i afgørelse 2012/635, fastsætter bl.a. restriktioner på finansielle transaktioner mellem finansieringsinstitutter i Iran og deres filialer og datterselskaber på den ene side og finansieringsinstitutter i Den Europæiske Union på den anden side.

7 Ifølge artikel 10, stk. 2, i afgørelse 2010/413, som ændret, kan der således for det første kun foretages transaktioner vedrørende fødevarer, sundhedsydelser, medicinsk udstyr eller til landbrugsmæssige eller humanitære formål (herefter »humanitære transaktioner«), for det andet transaktioner vedrørende personlige overførsler, for det tredje transaktioner vedrørende gennemførelsen af de undtagelser, der er fastsat i afgørelse 2010/413, for det fjerde transaktioner i forbindelse med en specifik handelskontrakt, der ikke er forbudt i henhold til nævnte afgørelse, for det femte transaktioner

vedrørende en diplomatisk eller konsulær repræsentation eller en international organisation og for det sjette transaktioner vedrørende betaling for krav mod Iran, iranske personer eller enheder og lignende transaktioner.

8 Ifølge artikel 10, stk. 3, i afgørelse 2010/413, som ændret, er pengeoverførsler til og fra Iran ved anvendelse af iranske banker og finansielle institutioner i forbindelse med transaktioner, der er omhandlet i stk. 2, alt efter omstændighederne, formålet med transaktionerne og forskellige grænseværdier, underlagt en forpligtelse om forudgående underretning af og forhåndstilladelse fra den kompetente nationale myndighed.

9 Artikel 30-30b i forordning nr. 267/2012, som ændret ved den anfægtede forordnings artikel 1, nr. 15), gentager i det væsentlige disse restriktioner og forpligtelser til at underrette og opnå tilladelse.

10 Artikel 30 i forordning nr. 267/2012 fastsætter således restriktioner på finansielle transaktioner mellem på den ene side kredit- og finansieringsinstitutter og vekselkontorer, der er etableret i Iran, samt deres filialer og datterselskaber, og kredit- og finansieringsinstitutter og vekselkontorer, som kontrolleres af personer, enheder eller organer, der er hjemmehørende i Iran, og på den anden side Unionens finansieringsinstitutter.

11 Ifølge artikel 30, stk. 2, i forordning nr. 267/2012, som ændret, kan der navnlig kun foretages for det første humanitære overførsler, for det andet personlige overførsler, for det tredje overførsler i forbindelse med en specifik handelskontrakt, forudsat at en sådan overførsel ikke er forbudt i henhold til forordning nr. 267/2012, for det fjerde overførsler vedrørende diplomatiske eller konsulære repræsentationer eller internationale organisationer, for det femte overførsler vedrørende betaling for krav fra eller mod iranske personer, enheder eller organer eller lignende transaktioner og for det sjette overførsler, der er nødvendige til gennemførelse af forpligtelserne i forbindelse med de kontrakter, der er omhandlet i artikel 12, stk. 1, litra b), i forordning nr. 267/2012.

12 Ifølge artikel 30, stk. 3, 4 og 5, i forordning nr. 267/2012, som ændret, er de pengeoverførsler, til hvilke der kan gives tilladelse i henhold til samme artikels stk. 2, afhængigt af omstændighederne, formålet med transaktionerne og forskellige grænseværdier, underlagt en forpligtelse om forudgående underretning af og forhåndstilladelse fra den kompetente nationale myndighed.

13 Artikel 30a i forordning nr. 267/2012 fastsætter bl.a. visse restriktioner på pengeoverførsler, der ikke er omfattet af samme forordnings artikel 30, mellem iranske personer, enheder eller organer på den ene side og EU-borgere på den anden side.

14 Ifølge artikel 30b, stk. 1, i forordning nr. 267/2012 finder de i samme forordnings artikel 30 og 30a fastsatte restriktioner ikke anvendelse, når en tilladelse er givet i henhold til nævnte forordnings artikel 24, 25, 26, 27, 28 eller 28a.

15 I forbindelse med artikel 30, stk. 3, litra b) og c), og artikel 30a, stk. 1, litra c), giver de kompetente myndigheder ifølge artikel 30b, stk. 3, i forordning nr. 267/2012 tilladelse på de vilkår, som de skønner hensigtsmæssige, medmindre de har rimelig grund til at fastslå, at den overførsel af pengemidler, der anmodes om tilladelse til, kunne være i strid med et af forbuddene eller forpligtelserne i forordning nr. 267/2012.

16 Ved dom af 29. januar 2013, Bank Mellat mod Rådet (T-496/10, Sml., EU:T:2013:39), annullerede Retten opførelsen af sagsøgerens navn på listen i bilag II til afgørelse 2010/413, på listen i bilag V til forordning nr. 423/2007, på listen i bilag VIII til forordning nr. 961/2010 og på listen i bilag IX til forordning nr. 267/2012. Retten konstaterede bl.a., at de omstændigheder, som Rådet for Den Europæiske Union angav med hensyn til sagsøgeren, ikke godtgjorde, at sagsøgeren havde ydet støtte

til nuklear spredning. Ved dom af 18. februar 2016, Rådet mod Bank Mellat (C-176/13 P, Sml., EU:C:2016:96), forkastede Domstolen den af Rådet indbragte appel af dom Bank Mellat mod Rådet (EU:T:2013:39).

Retsforhandlinger og parternes påstande

17 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 15. marts 2013 har sagsøgeren anlagt nærværende sag, hvori banken har nedlagt følgende påstande:

— Den anfægtede forordnings artikel 1, nr. 15), annulleres.

— Den anfægtede forordnings artikel 1, nr. 15), annulleres, for så vidt som den ikke fastsætter en undtagelse, der finder anvendelse i sagsøgerens sag.

— Det fastslås, at artikel 1, nr. 6), i afgørelse 2012/635 ikke finder anvendelse på sagsøgeren.

— Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.

18 I svarskriftet, som blev indleveret til Rettens Justitskontor den 27. juni 2013, har Rådet nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

19 Ved processkrifter indleveret til Rettens Justitskontor den 24. juni 2013 og den 10. juli 2013 fremsatte Europa-Kommissionen og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland begæring om tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Rådets påstande. Ved kendelser af 9. september 2013 har formanden for Rettens Fjerde Afdeling tilladt disse interventioner.

20 Kommissionen og Det Forenede Kongerige har nedlagt påstand om, at Rådet frifindes.

21 Da sammensætningen af Rettens afdelinger er blevet ændret, blev den refererende dommer tilknyttet Første Afdeling, hvortil den foreliggende sag følgelig er blevet henvist ved afgørelse af 4. oktober 2013.

22 På grundlag af den refererende dommers rapport besluttede Retten (Første Afdeling) den 23. april 2015 at indlede den mundtlige forhandling og stillede som led i de foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse, der er fastsat i artikel 64 i Rettens procesreglement af 2. maj 1991, parterne nogle spørgsmål til skriftlig og mundtlig besvarelse og anmodede dem bl.a. om deres skriftlige bemærkninger til Rettens kompetence til at tage stilling til den tredje af sagsøgerens påstande, hvorved det ønskes fastslået, at artikel 1, nr. 6), i afgørelse 2012/635 ikke finder anvendelse. Parterne imødekom denne anmodning inden for den af Retten fastsatte frist.

23 I retsmødet den 7. juli 2015 afgav parterne mundtlige indlæg og besvarede Rettens spørgsmål. Ved denne lejlighed præciserede sagsøgeren for det første, at bankens første og anden påstand var alternativer, og for det andet, at banken med sin anden påstand tilsigtede at opnå annullation af den anfægtede forordnings artikel 1, nr. 15), for så vidt som denne bestemmelse ikke fastsatte en undtagelse, der fandt anvendelse i bankens tilfælde.

24 Inden sagens realitet behandles, skal det ex officio efterprøves, om Retten har kompetence til at tage stilling til sagen, og om sagsøgerens to første påstande kan antages til realitetsbehandling, hvilket Rådet og intervenienterne har bestridt.

Retlige bemærkninger

1. *Om Rettens kompetence*

25 Som svar på et skriftligt spørgsmål fra Retten har Rådet og intervenienterne gjort gældende, at Retten ikke har kompetence til at tage stilling til sagsøgerens tredje påstand, for så vidt som artikel 1, nr. 6), i afgørelse 2012/635 i sin egenskab af bestemmelse vedrørende den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP) er omfattet af den undtagelse til Den Europæiske Unions Domstols kompetence, der er fastsat i artikel 275 TEUF.

26 Det Forenede Kongerige har desuden anført, at Rettens manglende kompetence til at kontrollere lovligheden af artikel 1, nr. 6), i afgørelse 2012/635 betyder, at Retten heller ikke har kompetence til at tage stilling til påstandene vedrørende den anfægtede forordnings artikel 1, nr. 15), der er vedtaget på grundlag heraf.

27 Sagsøgeren har anført, at Retten har kompetence til at tage stilling til sagen i sin helhed. Banken har navnlig gjort gældende, at artikel 275 TEUF som undtagelse til Unionens retsinstansers kompetence skal fortolkes indskrænkende. Banken har tilføjet, at artikel 1, nr. 6), i afgørelse 2012/635 omfatter fysiske og juridiske personer, dvs. bl.a. iranske finansieringsinstitutter og personer og enheder, som ønsker at gennemføre transaktioner, der omfatter sidstnævnte, over for hvilke den har retsvirkning. Som følge heraf er den ifølge sagsøgeren en afgørelse, der fastsætter restriktive foranstaltninger over for fysiske eller juridiske personer som omhandlet i artikel 275, stk. 2, TEUF. Ifølge sagsøgeren følger Rettens kompetence til at kontrollere lovligheden af artikel 1, nr. 6), i afgørelse 2012/635 også af den omstændighed, at det er på grundlag af denne bestemmelse, at den anfægtede forordnings artikel 1, nr. 15), som sagsøgeren kan nedlægge påstand om annullation af, er blevet vedtaget.

28 Artikel 275 TEUF fastsætter følgende:

»Den Europæiske Unions Domstol har ingen kompetence for så vidt angår bestemmelserne vedrørende den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik eller for så vidt angår retsakter vedtaget på grundlag af disse bestemmelser.

Domstolen har dog kompetence til at kontrollere overholdelsen af artikel 40 i traktaten om Den Europæiske Union og træffe afgørelse i sager anlagt på de betingelser, der fremgår af artikel 263, stk. 4, i denne traktat vedrørende prøvelsen af lovligheden af afgørelser om restriktive foranstaltninger over for fysiske eller juridiske personer vedtaget af Rådet på grundlag af afsnit V, kapitel 2, i traktaten om Den Europæiske Union.«

29 Ifølge artikel 263, stk. 4, TEUF kan enhver fysisk eller juridisk person på det grundlag, der er omhandlet i denne bestemmelses stk. 1 og 2, indbringe klage med henblik på prøvelse af retsakter, der er rettet til vedkommende, eller som berører denne umiddelbart og individuelt, samt af regelfastsættende retsakter, der berører vedkommende umiddelbart, og som ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger.

30 Ifølge artikel 277 TEUF kan hver part i en retstvist, der angår en almengyldig retsakt vedtaget af en institution, et organ, et kontor eller et agentur under Unionen, desuden, uanset udløbet af den frist, der er fastsat i artikel 263, stk. 6, TEUF over for Den Europæiske Unions Domstol påberåbe sig de i artikel 263, stk. 2, TEUF nævnte grunde og gøre gældende, at retsakten ikke kan finde anvendelse.

31 I den foreliggende sag har sagsøgeren med sin tredje påstand anmodet om, at Retten erklærer, at artikel 1, nr. 6), i afgørelse 2012/635, der er en bestemmelse vedrørende FUSP som omhandlet i artikel 275 TEUF, ikke finder anvendelse på sagsøgeren. I replikken har sagsøgeren præciseret, at denne anmodning udgør en ulovlighedsindsigelse som omhandlet i artikel 277 TEUF.

32 I denne henseende følger det af retspraksis, at artikel 275 TEUF indfører en undtagelse fra reglen om den generelle kompetence, som artikel 19 TEU tildeler Den Europæiske Unions Domstol, for at sikre overholdelsen af lov og ret ved fortolkningen og anvendelsen af traktaterne, og den skal følgelig fortolkes indskrænkende (jf. i denne henseende dom af 24.6.2014, Parlamentet mod Rådet, C-658/11, Sml., EU:C:2014:2025, præmis 70).

33 For det første er foranstaltningerne i den foreliggende sag, der er fastsat i artikel 1, nr. 6), i afgørelse 2012/635, dog af almen karakter, da deres anvendelsesområde er fastsat under henvisning til objektive kriterier og ikke under henvisning til identificerede fysiske eller juridiske personer. I modsætning til det af sagsøgeren hævdede er artikel 1, nr. 6), i afgørelse 2012/635 således ikke i sig selv en afgørelse, der fastsætter restriktive foranstaltninger over for fysiske eller juridiske personer som omhandlet i artikel 275 stk. 2, TEUF (jf. analogt dom af 25.4.2012, Manufacturing Support & Procurement Kala Naft mod Rådet, T-509/10, Sml., EU:T:2012:201, præmis 37, stadfæstet i denne henseende ved dom af 28.11.2013, Rådet mod Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, Sml., EU:C:2013:776, præmis 99).

34 For det andet har sagsøgeren påberåbt sig ulovlighedsindsigelsen vedrørende artikel 1, nr. 6), i afgørelse 2012/635 til støtte for annullationssøgsmålet til prøvelse af den anfægtede forordnings artikel 1, nr. 15).

35 I denne henseende fremgår det af præmis 5-15 ovenfor, at den anfægtede forordnings artikel 1, nr. 15), tager sigte på at gennemføre artikel 1, nr. 6), i afgørelse 2012/635 inden for EUF-traktatens område.

36 Den anfægtede forordnings artikel 1, nr. 15), er imidlertid ikke en afgørelse, der fastsætter restriktive foranstaltninger over for fysiske eller juridiske personer som omhandlet i artikel 275, stk. 2, TEUF. Den finder således anvendelse på objektivt bestemte situationer og har retsvirkninger for generelt og abstrakt fastlagte persongrupper, eftersom den bl.a. finder anvendelse på alle overførsler mellem enhver iransk bank eller finansiel institution og ethvert finansieringsinstitut, der er beliggende i Unionen, og at bestemmelsens gennemførelse ikke følger af en af Rådet foretaget vurdering af de særlige omstændigheder for en virksomhed.

37 Ulovlighedsindsigelsen vedrørende artikel 1, nr. 6), i afgørelse 2012/635, som sagsøgeren har fremført inden for rammerne af sin tredje påstand, kan dermed ikke påberåbes til støtte for et annullationssøgsmål anlagt til prøvelse af en afgørelse, der fastsætter restriktive foranstaltninger over for fysiske eller juridiske personer som omhandlet i artikel 275, stk. 2, TEUF.

38 Henset til konklusionerne ovenfor i præmis 33 og 37 skal det konkluderes, at Retten i henhold til artikel 275 TEUF ikke har kompetence til at træffe afgørelse om sagsøgerens tredje påstand.

39 Hvad angår Rettens kompetence til at tage stilling til den første og den anden påstand, ligeledes under hensyntagen til den retspraksis, der er nævnt i præmis 32 ovenfor, skal undtagelsen til Unionens retsinstansers kompetence som fastsat i artikel 275 TEUF ikke fortolkes således, at den rækker til at udelukke kontrollen af lovligheden af en retsakt, der er vedtaget i henhold til artikel 215 TEUF, såsom den anfægtede forordnings artikel 1, nr. 15), som ikke henhører under FUSP, alene af den grund, at den gyldige vedtagelse af nævnte retsakt er betinget af en forudgående vedtagelse af en afgørelse vedrørende FUSP. En sådan fortolkning af den omhandlede undtagelse ville således være i strid med både den generelle kompetence, som artikel 19 TEU tildeler Domstolen, og den specifikke kompetence, som udtrykkeligt tildeles den i artikel 263, stk. 1, 2 og 4, TEUF (jf. i denne retning dom af 4.6.2014, Sina Bank mod Rådet, T-67/12, EU:T:2014:348, præmis 41).

40 Det skal følgelig fastslås, at Retten i henhold til artikel 263 TEUF har kompetence til at tage stilling til den første og den anden af sagsøgerens påstande.

2. *Om formaliteten vedrørende sagsøgerens første og anden påstand*

41 Rådet, Kommissionen og Det Forenede Kongerige har gjort gældende, at anmodningen om annullation af den anfægtede forordnings artikel 1, nr. 15), ikke opfylder betingelserne for antagelse til realitetsbehandling i artikel 263 TEUF.

42 Rådet har desuden gjort gældende, at den første og den anden påstand ikke kan antages til realitetsbehandling, eftersom sagsøgeren på tidspunktet for sagens anlæggelse ikke havde søgsmålsinteresse med hensyn til den anfægtede forordnings artikel 1, nr. 15).

43 Sagsøgeren har anført, at søgsmålet kan antages til realitetsbehandling.

Om overholdelse af betingelserne i artikel 263 TFUE

44 Ifølge artikel 263, stk. 4, TEUF »[kan] [e]nhver fysisk eller juridisk person […] på det grundlag, der er omhandlet i stk. 1 og 2, indbringe klage med henblik på prøvelse af retsakter, der er rettet til vedkommende, eller som berører denne umiddelbart og individuelt, samt af regelfastsættende retsakter, der berører vedkommende umiddelbart, og som ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger«.

45 Det Forenede Kongerige har for det første gjort gældende, at den anfægtede forordning ikke er en regelfastsættende, men en lovgivningsmæssig retsakt, hvilket betyder, at sagsøgeren skal godtgøre, at den berører vedkommende umiddelbart og individuelt. Der er dog ikke tale om at være individuelt berørt i den foreliggende sag.

46 Sagsøgeren har anført, at den anfægtede forordning er en regelfastsættende retsakt, og at banken i øvrigt er individuelt berørt af forordningens artikel 1, nr. 15).

47 I denne henseende fastsætter artikel 289 TEUF følgende:

»1. Den almindelige lovgivningsprocedure består i, at en forordning, et direktiv eller en afgørelse vedtages af Europa-Parlamentet og Rådet i fællesskab på forslag af Kommissionen. Denne procedure er fastlagt i artikel 294.

2. I specifikke tilfælde, der er fastsat i traktaterne, vedtages forordningen, direktivet eller afgørelsen af Europa-Parlamentet med deltagelse af Rådet eller af Rådet med deltagelse af Europa-Parlamentet, og dette udgør en særlig lovgivningsprocedure.

3. Retsakter vedtaget ved en lovgivningsprocedure er lovgivningsmæssige retsakter.

4. I de specifikke tilfælde, der er fastsat i traktaterne, kan retsakter vedtages på initiativ af en gruppe medlemsstater eller af Europa-Parlamentet efter henstilling fra Den Europæiske Centralbank eller på begæring af Domstolen eller Den Europæiske Investeringsbank.«

48 I den foreliggende sag er den anfægtede forordning blevet vedtaget på grundlag af artikel 215 TEUF og ifølge den procedure, der er fastlagt i denne artikel, dvs. af Rådet, der træffer afgørelse med kvalificeret flertal, på fælles forslag af Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik og Kommissionen.

49 For det første blev den anfægtede forordning således ikke vedtaget ifølge den almindelige lovgivningsprocedure som fastsat i artikel 289, stk. 1, TEUF, og fastlagt i artikel 294 TEUF.

50 For det andet kan den anfægtede forordning under hensyntagen til Europa-Parlamentets fuldstændig manglende involvering i vedtagelsen heraf, ikke anses for at være vedtaget i henhold til en særlig lovgivningsprocedure som omhandlet i artikel 289, stk. 2, TEUF.

51 I betragtning af artikel 289, stk. 3, TEUF skal det derfor fastslås, at den anfægtede forordning ikke udgør en lovgivningsmæssig retsakt, og at det således er ufornødent at tage stilling til Det Forenede Kongeriges argumentation om, at sagsøgeren ikke er individuelt berørt af nævnte forordnings artikel 1, nr. 15).

52 For det andet har Rådet og intervenienterne gjort gældende, at den anfægtede forordnings artikel 1, nr. 15), i modsætning til, hvad der kræves i artikel 263, stk. 4, TEUF, ikke berører sagsøgeren umiddelbart og omfatter gennemførelsesforanstaltninger.

53 Rådet og intervenienterne har således anført, at der gælder en række undtagelser til forbuddet mod pengeoverførsler i den anfægtede forordnings artikel 1, nr. 15), som gennemføres af de kompetente myndigheder i medlemsstaterne, der i denne henseende har en skønsbeføjelse. Den anfægtede forordnings artikel 1, nr. 15), forhindrer dermed ikke nødvendigvis, at der foretages pengeoverførsler til sagsøgeren, eller at banken gennemfører sådanne. Den anfægtede forordnings artikel 1, nr. 15), berører derfor ikke umiddelbart sagsøgerens retsstilling.

54 Sagsøgeren har anført, at den anfægtede forordnings artikel 1, nr. 15), berører banken umiddelbart, og at forordningens gennemførelse ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger. Sagsøgeren har i denne henseende gjort gældende, at denne bestemmelse finder anvendelse uden henvisning til en national gennemførelseslov, bl.a. fordi den vedrører forpligtelsen til at anmode om en tilladelse for alle de omhandlede pengeoverførsler.

55 I denne henseende fremgår det for det første af konklusionerne i præmis 36 ovenfor, at den anfægtede forordnings artikel 1, nr. 15), er en almengyldig retsakt, og for det andet af præmis 51 ovenfor, at den ikke udgør en lovgivningsmæssig retsakt. På denne baggrund skal det konkluderes, at den anfægtede forordnings artikel 1, nr. 15), udgør en regelfastsættende retsakt som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF (jf. analogt kendelse af 6.9.2011, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mod Parlamentet og Rådet, T-18/10, Sml., EU:T:2011:419, præmis 56 og 63 og den deri nævnte retspraksis).

56 Hvad for det første angår spørgsmålet om, hvorvidt den anfægtede forordnings artikel 1, nr. 15), berører sagsøgeren umiddelbart og ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger, fremgår det af fast retspraksis, at spørgsmålet om, hvorvidt en borger er umiddelbart berørt, kræver, at den anfægtede EU-retsakt umiddelbart skal have indvirkning på denne borgers retsstilling, og at den ikke må overlade et skøn til de adressater for denne retsakt, der skal gennemføre den, idet gennemførelsen skal ske helt automatisk, udelukkende i medfør af EU-retsreglerne og uden anvendelse af andre mellemkommende regler (jf. kendelse Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mod Parlamentet og Rådet, nævnt i præmis 55 ovenfor, EU:T:2011:419, præmis 71 og den deri nævnte retspraksis).

57 Hvad for det andet angår begrebet »gennemførelsesforanstaltninger« består formålet med artikel 263, stk. 4, sidste punktum, TEUF i at forhindre, at en borger skal overtræde retsreglerne for at kunne få adgang til en dommer. Når en regelfastsættende retsakt har umiddelbar indvirkning på en fysisk eller juridisk persons retsstilling uden at kræve gennemførelsesforanstaltninger, risikerer denne person imidlertid at blive frataget en effektiv domstolsbeskyttelse, hvis den pågældende ikke har direkte adgang til at anlægge sag ved Unionens retsinstanser med henblik på at rejse tvivl om denne regelfastsættende retsakts lovlighed. I mangel af gennemførelsesforanstaltninger er en fysisk eller juridisk person, selv om vedkommende er umiddelbart berørt af den omhandlede retsakt, således først i stand til at opnå retslig kontrol af denne akt efter at have tilsidesat bestemmelserne i nævnte retsakt, idet vedkommende kan påberåbe sig, at retsakten er ulovlig, i forbindelse med sager, der rejses over for vedkommende ved de nationale retter (dom af 19.12.2013, Telefónica mod Kommissionen, C-274/12 P, Sml., EU:C:2013:852, præmis 27).

58 Når en regelfastsættende retsakt omfatter gennemførelsesforanstaltninger, er domstolskontrollen med overholdelsen af Unionens retsorden derimod sikret, uanset om nævnte foranstaltninger hidrører fra Unionen eller medlemsstaterne. Fysiske eller juridiske personer, der på grund af de i artikel 263, stk. 4, TEUF fastsatte betingelser for at antage en sag til realitetsbehandling ikke kan anfægte en regelfastsættende EU-retsakt direkte ved Unionens retsinstanser, er beskyttet mod, at en sådan retsakt finder anvendelse på dem, ved muligheden for at anfægte de gennemførelsesforanstaltninger, som denne retsakt omfatter, for Unionens retsinstanser eller for en national ret alt efter omstændighederne (jf. i denne retning dom Telefónica mod Kommissionen, nævnt i præmis 57 ovenfor, EU:C:2013:852, præmis 28 og 29).

59 I den foreliggende sag bemærkes indledningsvis, at sagsøgeren, for så vidt som vedkommende er et finansieringsinstitut, der er hjemmehørende i Iran, ikke er omfattet af de restriktioner, der er indført med artikel 30a i forordning nr. 267/2012, som ændret ved den anfægtede forordnings artikel 1, nr. 15). Sagsøgeren er derfor ikke umiddelbart berørt af artikel 30a i forordning nr. 267/2012, hvilket betyder, at søgsmålet ikke kan antages til realitetsbehandling for så vidt angår denne bestemmelse.

60 Rådet har desuden med rette gjort gældende, at når der i henhold til ordningen med restriktioner, der er indført i forordning nr. 267/2012 med den anfægtede forordnings artikel 1, nr. 15) (herefter »den omtvistede ordning«), indgives en anmodning til den kompetente nationale myndighed om tilladelse til en overførsel, har sidstnævnte en skønsbeføjelse i henhold til artikel 30b, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 267/2012 til at afgøre, om den omhandlede overførsel vil kunne tilsidesætte et forbud eller en forpligtelse i forordning nr. 267/2012. På samme måde vedtager den kompetente myndighed efter denne vurdering en afgørelse, som enten giver tilladelse til den omhandlede overførsel eller forbyder den.

61 På denne baggrund skal det konkluderes, at artikel 30b, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 267/2012 ikke umiddelbart berører sagsøgeren og desuden omfatter gennemførelsesforanstaltninger, hvilket betyder, at søgsmålet ikke kan antages til realitetsbehandling for så vidt angår denne bestemmelse.

62 Det bemærkes derimod, at den omtvistede ordning, som indført med den anfægtede forordnings artikel 1, nr. 15), umiddelbart berører sagsøgeren og ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger i tre andre henseender.

63 For det første er det således i henhold til artikel 30, stk. 1, i forordning nr. 267/2012, som ændret ved den anfægtede forordnings artikel 1, nr. 15), kun overførsler, som svarer til en af målsætningerne i samme forordnings artikel 30, stk. 2, der kan være genstand for en tilladelse. Overførsler, som ikke svarer til en af disse målsætninger, er forbudt alene som følge af forordning nr. 267/2012, og de kompetente nationale myndigheder kan ikke give tilladelse hertil.

64 Dernæst er overførsler, der er fastlagt ved artikel 30, stk. 3, litra a), og artikel 30, stk. 5, i forordning nr. 267/2012, som ændret ved den anfægtede forordnings artikel 1, nr. 15), og som svarer til eller overstiger et beløb på 10 000 EUR, i henhold til disse bestemmelser underlagt en forpligtelse om forudgående underretning. Underretningsforpligtelsen følger automatisk af den omtvistede ordning, er ikke underlagt de kompetente nationale myndigheders vurdering og omfatter ikke gennemførelsesforanstaltninger.

65 Endelig finder samme konstatering anvendelse på forpligtelsen til at anmode om en forudgående tilladelse, som fastsat i artikel 30, stk. 3, litra b) og c), og artikel 30, stk. 5, i forordning nr. 267/2012, som ændret ved den anfægtede forordnings artikel 1, nr. 15). Forpligtelsen til at indlede proceduren vedrørende hver overførsel, der overstiger de fastsatte grænseværdier, påvirker således, uafhængig af det endelig resultat af tilladelsesproceduren, sagsøgerens retsstilling, er ikke underlagt de kompetente nationale myndigheders vurdering og omfatter ikke gennemførelsesforanstaltninger.

66 I betragtning af disse konstateringer må det lægges til grund, at den anfægtede forordnings artikel 1, nr. 15), umiddelbart berører sagsøgeren og ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger, idet den har ændret eller indført bestemmelserne i forordning nr. 267/2012 som omhandlet i præmis 63-65 ovenfor.

67 Henset til det ovenstående skal den af Rådet og intervenienterne fremsatte formalitetsindsigelse i henhold til artikel 263, stk. 4, TEUF forkastes for så vidt angår bestemmelserne i forordning nr. 267/2012, som ændret eller indført ved den anfægtede forordnings artikel 1, nr. 15), som omhandlet i præmis 63-65 ovenfor, og hvad angår de øvrige påstande må sagen afvises.

Om der forelå søgsmålsinteresse på tidspunktet for indgivelsen af søgsmålet

68 Rådet har anført, at sagsøgeren på tidspunktet for indgivelsen af søgsmålet ikke havde interesse i at anfægte lovligheden af den anfægtede forordnings artikel 1, nr. 15), eftersom banken allerede var underlagt individuelle foranstaltninger om indefrysning af pengemidler vedtaget i henhold til forordning nr. 267/2012.

69 Under disse omstændigheder har den anfægtede forordnings artikel 1, nr. 15) således ikke yderligere retsvirkninger over for sagsøgeren. Annullationen af de omhandlede individuelle restriktive foranstaltninger, der er indeholdt i dom Bank Mellat mod Rådet, nævnt i præmis 16 ovenfor (EU:T:2013:39), er desuden uden betydning i denne henseende, eftersom sagsøgerens pengemidler på tidspunktet for anlæggelse af sagen var indefrosset i henhold til artikel 60 i statutten for Den Europæiske Unions Domstol, indtil Domstolen har truffet afgørelse om appellen.

70 Rådet har derfor bemærket, at anmodningen om annullation, der omfatter den anfægtede forordnings artikel 1, nr. 15), ikke kan antages til realitetsbehandling.

71 Sagsøgeren har svaret, at banken havde søgsmålsinteresse på tidspunktet for indgivelsen af søgsmålet, og dette så meget desto mere som de individuelle restriktive foranstaltninger, som denne var omfattet af, var blevet annulleret af Retten.

72 Det bemærkes, at et annullationssøgsmål anlagt af en fysisk eller juridisk person i henhold til fast retspraksis kun kan antages til realitetsbehandling, såfremt sagsøgeren har en interesse i, at den anfægtede retsakt annulleres. En sådan interesse foreligger kun, såfremt en annullation af denne retsakt i sig selv kan have retsvirkninger, og søgsmålet således med sit resultat kan tilføre parten en fordel (jf. kendelse af 30.4.2007, EnBW Energie Baden-Württemberg mod Kommissionen, T-387/04, Sml., EU:T:2007:117, præmis 96 og den deri nævnte retspraksis).

73 Søgsmålsinteressen skal være eksisterende og faktisk (dom af 17.9.1992, NBV og NVB mod Kommissionen, T-138/89, Sml., EU:T:1992:95, præmis 33) og vurderes på det tidspunkt, hvor søgsmålet er anlagt (dom af 16.12.1963, Forges de Clabecq mod Haute Autorité, 14/63, Sml., EU:C:1963:60, s. 454). Søgsmålsinteressen skal imidlertid bestå indtil retsafgørelsen, idet det i modsat fald findes ufornødent at træffe afgørelse (dom af 7.6.2007, Wunenburger mod Kommissionen, C-362/05 P, Sml., EU:C:2007:322, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis).

74 I den foreliggende sag var sagsøgeren på det tidspunkt, hvor søgsmålet blev anlagt, omfattet af individuelle restriktive foranstaltninger som følge af opførelse af sagsøgerens navn på listen i bilag IX til forordning nr. 267/2012 og med forbindelse til bankens påståede involvering i nuklear spredning. Selv om disse restriktive foranstaltninger således var blevet annulleret ved dom Bank Mellat mod Rådet, nævnt i præmis 16 ovenfor (EU:T:2013:39), var virkningerne af denne annullation i henhold til artikel 60 i statutten for Den Europæiske Unions Domstol ophævet, indtil Domstolen havde truffet afgørelse i appellen.

75 Derfor er det ganske vist korrekt, at vedtagelsen af den omtvistede ordning ikke har haft nogen umiddelbar effektiv indvirkning på sagsøgeren, eftersom de individuelle restriktive foranstaltninger, som banken tidligere havde været omfattet af, fastsatte strengere restriktioner. Dette er så meget desto mere tilfældet, således som det er anført i præmis 14 ovenfor, som artikel 30b, stk. 1, i forordning nr. 267/2012 fastsætter, at en overførsel ikke længere er underlagt restriktionerne i den omtvistede ordning, forudsat at den har været genstand for en tilladelse, der er givet inden for rammerne af ordningen med individuelle restriktive foranstaltninger.

76 Det bemærkes imidlertid, at den omtvistede ordning som sådan finder anvendelse på alle de finansieringsinstitutter, der er hjemmehørende i Iran, og dermed også på sagsøgeren. Denne konstatering betyder bl.a., at når annullationen af de individuelle restriktive foranstaltninger over for sagsøgeren på et senere tidspunkt får virkning som følge af, at Rådets appel af dom Bank Mellat mod Rådet er blevet forkastet, jf. præmis 16 ovenfor (EU:T:2013:39), er sagsøgeren reelt blevet underlagt nævnte ordning med alle de restriktioner, der følger heraf, uden indgreb fra nogen yderligere retsakt.

77 Under disse omstændigheder ville konstateringen af, at sagsøgeren i den foreliggende sag manglede søgsmålsinteresse i forhold til den anfægtede forordnings artikel 1, nr. 15), medføre en tilsidesættelse af sagsøgerens ret til en effektiv domstolsbeskyttelse, da sagsøgeren ville være underlagt virkningerne af den omtvistede ordning, når de individuelle restriktive foranstaltninger over for denne måtte forsvinde endeligt, men ikke ville kunne nedlægge påstand om annullation af den anfægtede forordnings artikel 1, nr. 15), fordi søgsmålsfristen var udløbet.

78 Det skal derfor konkluderes, at sagsøgeren har søgsmålsinteresse i at nedlægge påstand om annullation af den anfægtede forordnings artikel 1, nr. 15), der kan have retsvirkninger for sagsøgeren, og den formalitetsindsigelse, der er fremsat i denne henseende, skal derfor forkastes.

3. *Om realiteten*

79 Til støtte for sin første og anden påstand har sagsøgeren påberåbt sig fire anbringender. Med det første anbringende har sagsøgeren gjort gældende, at den omtvistede ordning savner enhver hjemmel i artikel 215 TEUF derved, at den ikke har nogen logisk forbindelse med det formål, som FUSP påstås at forfølge. Med det andet anbringende har sagsøgeren gjort gældende, at den omtvistede ordning savner enhver hjemmel i artikel 215 TEUF derved, at den er uforholdsmæssig i forhold til det formål, som FUSP påstås at forfølge. Med det tredje anbringende har sagsøgeren gjort gældende, at den omtvistede ordning er i strid med EU-rettens almindelige grundsætninger og artikel 215, stk. 3, TEUF, for så vidt som den strider mod principperne om proportionalitet og retssikkerhed og princippet om forbud mod vilkårlighed samt begrundelsespligten, kravet om, at sanktioner skal indeholde de nødvendige retsgarantier, og princippet om ligebehandling. Det fjerde anbringende vedrører en krænkelse af sagsøgerens ejendomsret, ret til at drive økonomisk virksomhed, ret til frie kapitalbevægelser samt proportionalitetsprincippet.

80 Inden for rammerne af adskillige af de anbringender, der er anført i præmis 79 ovenfor, har sagsøgeren desuden fremført argumenter om karakteren af den kontrol, som Retten har udøvet, og om bevisbyrden.

81 Før disse argumenter og anbringender behandles, skal rækkevidden af og samspillet mellem sagsøgerens påstande og anbringender præciseres.

Om rækkevidden af og samspillet mellem sagsøgerens påstande og anbringender

82 Hvad for det første angår samspillet mellem og rækkevidden af den første og den anden påstand har sagsøgeren i retsmødet præciseret, at mens den første påstand omhandler annullation af den anfægtede forordnings artikel 1, nr. 15), som sådan, omhandler den anden påstand kun annullation af

denne bestemmelse, for så vidt som den ikke fastsætter en undtagelse, der finder anvendelse på sagsøgerens tilfælde som enhed, der ikke er involveret i nuklear spredning, og som udøver den krævede agtpågivenhed for, at den ikke bliver involveret.

83 Da den af sagsøgeren påberåbte argumentation til støtte for de to påstande i vid udstrækning overlapper, skal påstandene imidlertid behandles samlet.

84 Hvad for det andet angår samspillet mellem og rækkevidden af de anbringender, der er påberåbt til støtte for den første og den anden påstand, fremgår det af opregningen i præmis 79 ovenfor, at det første og det andet anbringende er formuleret som omhandlende en tilsidesættelse af artikel 215, stk. 1, TEUF, hvoraf følger, at »[s]åfremt en afgørelse, der er vedtaget på grundlag af kapitel 2 i afsnit V i traktaten om Den Europæiske Union [i afsnittet om FUSP], tager sigte på helt eller delvis at afbryde eller indskrænke de økonomiske og finansielle forbindelser med et eller flere tredjelande, vedtager Rådet de nødvendige foranstaltninger med kvalificeret flertal på fælles forslag af Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik og Kommissionen«.

85 Såfremt den omtvistede ordning ikke har nogen logisk forbindelse med det formål inden for FUSP, som ordningen påstås at forfølge, og i øvrigt er uforholdsmæssig i forhold til formålet, er den anfægtede forordnings artikel 1, nr. 15), ikke »nødvendig« som omhandlet i artikel 215, stk. 1, TEUF, hvilket ifølge sagsøgeren betyder, at den savner hjemmel.

86 Sagsøgeren fortolker således begrebet nødvendighed som omhandlet i artikel 215, stk. 1, TEUF, således, at det omhandler spørgsmålet om, hvorvidt den foranstaltning, der er vedtaget, er hensigtsmæssig og nødvendig i forhold til det formål, der forfølges.

87 Denne fortolkning kan ikke tiltrædes. Det fremgår således klart af ordlyden og opbygningen af samt formålet med artikel 215, stk. 1, TEUF, at begrebet nødvendighed som omhandlet i denne bestemmelse ikke vedrører forholdet mellem den retsakt, der er vedtaget i henhold til artikel 215 TEUF, og det forfulgte FUSP-formål, men forholdet mellem nævnte retsakt og den FUSP-afgørelse, som retsakten er truffet på grundlag af. Henvisningen til »nødvendige foranstaltninger« tager sigte på at sikre, at Rådet ikke vedtager restriktive foranstaltninger i henhold til artikel 215 TEUF, der går videre end dem, der er fastsat i den tilsvarende FUSP-afgørelse.

88 I den foreliggende sag har sagsøgeren dog ikke hævdet, at den anfægtede forordnings artikel 1, nr. 15), fastsætter foranstaltninger, der går videre end dem, der er fastsat i artikel 1, nr. 6), i afgørelse 2012/635.

89 En sådan konklusion fremgår heller ikke af en komparativ analyse af de to omhandlede bestemmelser. Selv om den anfægtede forordnings artikel 1, nr. 15), er mere detaljeret end artikel 1, nr. 6), i afgørelse 2012/635 for så vidt angår de praktiske retningslinjer for gennemførelsen af den omtvistede ordning, er der ingen forskel for så vidt angår arten af de omhandlede restriktioner og deres anvendelsesområde.

90 Under disse omstændigheder har sagsøgeren inden for rammerne af det første og det andet anbringende med urette gjort gældende, at den anfægtede forordnings artikel 1, nr. 15), savner hjemmel.

91 Henset til den argumentation, som sagsøgeren har fremført inden for rammerne af nævnte anbringender, der er sammenfattet i præmis 85 og 86 ovenfor, bemærkes imidlertid, at nævnte anbringender omhandler forholdsmæssigheden af den i den anfægtede forordnings artikel 1, nr. 15), omtvistede ordning, snarere end spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger hjemmel.

92 Det følger således af retspraksis, at lovligheden af et forbud mod at udøve en økonomisk virksomhed i medfør af proportionalitetsprincippet, som er en del af EU-rettens almindelige grundsætninger, er betinget af, at forbudsforanstaltningerne er egnede til og nødvendige for at nå de mål, der lovligt forfølges med den pågældende lovgivning, idet den mindst bebyrdende foranstaltning skal vælges, når

der er mulighed for at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, og idet byrderne ikke må være uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål (jf. dom af 14.10.2009, Bank Melli Iran mod Rådet, T-390/08, Sml., EU:T:2009:401, præmis 66 og den deri nævnte retspraksis).

93 I denne henseende har sagsøgeren inden for rammerne af det første anbringende bestridt, at der foreligger en objektiv forbindelse mellem den nukleare spredning og den omtvistede ordning, og dermed rejst spørgsmålet om, hvorvidt sidstnævnte er egnet til at forhindre nuklear spredning.

94 Det andet anbringende vedrører i det væsentlige spørgsmålet om, hvorvidt de allerede eksisterende restriktive foranstaltninger er tilstrækkelige, og den påståede uforholdsmæssige rækkevidde af den omtvistede ordning. Nævnte anbringende omhandler således spørgsmålet om, hvorvidt nævnte ordning er nødvendig for at forhindre nuklear spredning.

95 Inden for rammerne af det fjerde anbringende har sagsøgeren desuden i det væsentlige anført, at den omtvistede ordning udgør et uforholdsmæssigt indgreb i bankens rettigheder og friheder. Dermed har sagsøgeren således gjort gældende, at de byrder, som banken påføres på grund af vedtagelsen af nævnte ordning, er uforholdsmæssige i forhold til de af Rådet tilsigtede mål.

96 Under disse omstændigheder bemærker Retten, at der først skal foretages en vurdering af det første, det andet og det fjerde anbringende, der alle tager sigte på i sidste ende at anfægte forholdsmæssigheden af den omtvistede ordning.

97 Dernæst skal det tredje anbringende behandles, der omhandler begrundelsen for vedtagelsen af den omtvistede ordning, de retsgarantier, der finder anvendelse i henhold til artikel 215, stk. 3, TEUF, klarheden og forudsigeligheden af den anfægtede forordnings artikel 1, nr. 15), og princippet om ligebehandling.

Om den af Retten udøvede kontrol og bevisbyrden

98 Sagsøgeren har bemærket, at kontrollen med lovligheden af den anfægtede forordnings artikel 1, nr. 15), skal være fuldstændig og streng. Sagsøgeren har i denne henseende gjort gældende, at Rådet har pligt til med oplysninger og beviser at godtgøre, at de enheder og aktiviteter, der er omfattet af en restriktiv foranstaltning, faktisk er involveret i nuklear spredning, idet risikoen for, at dette er tilfældet, ikke er tilstrækkelig. Sagsøgeren har i denne henseende henvist til domme afsagt af Retten i tvister vedrørende individuelle restriktive foranstaltninger, herunder navnlig domme af 28. november 2013, Rådet mod Fulmen og Mahmoudian (C-280/12 P, Sml., EU:C:2013:775), Manufacturing Support & Procurement Kala Naft mod Rådet, nævnt i præmis 33 ovenfor (EU:T:2012:201), og Bank Mellat mod Rådet, nævnt i præmis 16 ovenfor (EU:T:2013:39), som sagsøgeren mener kan overføres på den foreliggende sag.

99 Rådet har, støttet af intervenienterne, gjort gældende, at det har en meget vid skønsbeføjelse til i et givet tilfælde at beslutte at anvende individuelle eller almengyldige restriktive foranstaltninger eller en blanding af disse to former for restriktive foranstaltninger, og til at fastlægge kriterierne, der gør det muligt at gennemføre dem. Rådet har anført, at denne skønsbeføjelse i medfør af dom Bank Melli Iran mod Rådet, nævnt i præmis 92 ovenfor (EU:T:2009:401, præmis 36), alene er underlagt en begrænset domstolsprøvelse.

100 Ifølge Domstolens praksis skal Unionens retsinstanser i overensstemmelse med de kompetencer, som er blevet tildelt dem i medfør af EUF-traktaten, sikre en, principielt fuldstændig, legalitetsprøvelse af alle EU-retsakter under hensyn til de grundlæggende rettigheder, der udgør en integrerende del af EU-rettens almindelige retsgrundsætninger (dom af 3.9.2008, Kadi og Al Barakaat International

Foundation mod Rådet og Kommissionen, C-402/05 P og C-415/05 P, Sml., EU:C:2008:461, præmis 326, og dom Rådet mod Fulmen og Mahmoudian, nævnt i præmis 98 ovenfor, EU:C:2013:775, præmis 58).

101 I den foreliggende sag skal der tages hensyn til den omtvistede ordnings særlige art, som adskiller sig både fra individuelle restriktive foranstaltninger, der er omhandlet i den retspraksis, som sagsøgeren har påberåbt sig, og fra de generelle kriterier, der gør det muligt at vedtage nævnte foranstaltninger over for specifikke personer og enheder, der er omhandlet i den retspraksis, som Rådet har nævnt. Som det fremgår af konklusionerne i præmis 36 ovenfor, har den anfægtede forordnings artikel 1, nr. 15), som har indført den omtvistede ordning, således for det første en almengyldig rækkevidde, og den er dermed ikke en individuel retsakt. For det andet fremgår det af præmis 52-67 ovenfor, at til forskel fra de generelle kriterier, der gør det muligt at vedtage individuelle restriktive foranstaltninger, berører visse bestemmelser i forordning nr. 267/2012, der er ændret eller indført med den anfægtede forordnings artikel 1, nr. 15), sagsøgeren direkte og omfatter ikke gennemførelsesforanstaltninger.

102 Selv om den af Retten udøvede kontrol ikke kan anses for at være begrænset, skal det på denne baggrund under hensyntagen til Domstolens praksis, der er nævnt i præmis 100 ovenfor, anerkendes, at Rådet har en skønsbeføjelse i forhold til muligheden for at vedtage restriktive foranstaltninger som sådan og i forhold til fastlæggelsen af almengyldige restriktive foranstaltninger, der er vedtaget for at opfylde det formål på FUSP-området, som det forfølger. Nævnte område er særligt følsomt, eftersom det vedrører internationale forbindelser og sikkerheden i Unionen og dens medlemsstater.

103 Desuden kan sagsøgerens argumentation om, at bevisbyrden angiveligt påhviler Rådet, ikke tiltrædes.

104 De domme, som sagsøgeren har påberåbt sig, og som er nævnt i præmis 98 ovenfor, omhandler individuelle restriktive foranstaltninger vedtaget af Rådet på grundlag af kriteriet om enheder »værende involveret i eller direkte associeret med eller at støtte« nuklear spredning. I de omhandlede sager blev Retten og Domstolen anmodet om at efterprøve, om Rådets påstande og vurderinger, hvorefter specifikke personer eller enheder faktisk var involveret i nuklear spredning og dermed opfyldte det fastsatte kriterium for vedtagelse af individuelle restriktive foranstaltninger, var velbegrundet. Denne efterprøvelse kunne kun foretages på grundlag af konkrete beviser og oplysninger vedrørende de pågældende personers eller enheders aktiviteter.

105 Da den omtvistede ordning imidlertid ikke er en individuel restriktiv foranstaltning, men en almengyldig retsakt, er de restriktioner, der udløber heraf, ikke baseret på Rådets vurdering eller konkrete påstande vedrørende specifikke personer eller enheders involvering i nuklear spredning, men på en generel vurdering af de mekanismer, der muliggør finansiering af nuklear spredning, og de almengyldige foranstaltninger, der kan forhindre den.

106 Den i præmis 98 nævnte retspraksis kan derfor ikke overføres på den foreliggende sag, og der er bl.a. ikke grundlag for at kræve, at Rådet godtgør, at de enheder, der er berørt af den omtvistede ordning, faktisk er involveret i nuklear spredning.

107 Sagsøgeren har i denne henseende desuden bestridt, at en almengyldig restriktiv foranstaltning, såsom den omtvistede ordning, ikke bør underlægges mindre strenge krav end de omhandlede individuelle restriktive foranstaltninger i de domme, der er nævnt i præmis 98 ovenfor, for så vidt som de to former for foranstaltninger har sammenlignelige følgevirkninger for de personer og enheder, som er omfattet af dem.

108 For det første er denne påstand imidlertid ikke begrundet. De deraf følgende restriktioner for en person eller enhed, der er omfattet af vedtagelsen af individuelle restriktive foranstaltninger, er betydeligt mere omfattende. Den omhandlede persons eller enheds pengemidler bliver således indefrosset, og en undtagelse er påkrævet for hver overførsel, som involverer dem, idet de kategorier af overførsler, som kan være genstand for en undtagelse, er relativt snævre. Den omtvistede ordning omhandler ikke i sig

selv indefrysning af pengemidler, fastsætter en mere omfattende liste over tilladte formål end i tilfælde af individuelle restriktive foranstaltninger og forbeholder tilladelsesforpligtelsen til overførsler, der overstiger visse grænseværdier.

109 Det bemærkes under alle omstændigheder, at de forhold, som Retten bør foretage sin prøvelse på grundlag af, og spørgsmålet om, hvorvidt der eventuelt foreligger en særlig bevisbyrde og dens genstand, ikke afhænger af, hvor alvorlige følgerne af en given restriktiv foranstaltning er, men af spørgsmålet om, hvorvidt denne foranstaltning har en individuel eller en almengyldig rækkevidde, og dermed om, hvorvidt foranstaltningen er vedtaget efter en vurdering af den specifikke persons eller enheds særlige omstændigheder. Som det fremgår af den prøvelse, der er foretaget ovenfor, er den omtvistede ordning en almengyldig foranstaltning.

110 Henset til det ovenstående, og som det er anført i præmis 82-97 ovenfor, skal Retten i den foreliggende sag for det første efterprøve, om den omtvistede ordning er forholdsmæssig, og dermed vurdere, om Rådet med føje kunne antage, at dens vedtagelse var egnet til og nødvendig for at opnå formålet bestående i at forhindre nuklear spredning og finansieringen heraf, og at vedtagelsen ikke forårsager uforholdsmæssige byrder for de personer og enheder, som er berørt heraf, såsom sagsøgeren.

111 Det skal for det andet vurderes, om den anfægtede forordnings artikel 1, nr. 15), er behæftet med de mangler, der er påberåbt inden for rammerne af det tredje anbringende.

Om det første, det andet og det fjerde anbringende

Det første anbringende vedrørende den omtvistede ordnings egnethed

112 Sagsøgeren har i det væsentlige anført, at den omtvistede ordning ikke er egnet til at opfylde det formål inden for FUSP, som Rådet forfølger, eftersom ordningen ikke har nogen logisk forbindelse med den nukleare spredning eller finansieringen heraf. Sagsøgerens argumentation omhandler to formål, som Rådet havde kunnet forfølge med vedtagelsen af den omtvistede ordning.

113 For det første har sagsøgeren således ikke bestridt lovligheden af et formål om at forhindre pengeoverførsler, der som sådan kan bidrage til nuklear spredning (herefter »det første formål«), men har bemærket, at det faktisk ikke forfølges med vedtagelsen af den omtvistede ordning, eftersom sidstnævnte er for almengyldig til at opfylde formålet. Ifølge sagsøgeren er der derfor ingen forbindelse mellem den omtvistede ordning og det første formål.

114 For det andet har sagsøgeren anført, at vedtagelsen af den omtvistede ordning faktisk er blevet begrundet med et bredere formål, der består i at lægge økonomisk pres på Iran ved at forhindre iranske finansieringsinstitutter og mere generelt økonomiske operatørers adgang til Unionens finansielle marked, uanset spørgsmålet om, hvorvidt de berørte overførsler i sig selv har forbindelse med nuklear spredning (herefter »det andet formål«). Sagsøgeren har anført, at et sådant formål ikke er lovligt.

115 Sagsøgeren har desuden på grundlag af flere elementer påstået, at for at være egnede skal de restriktive foranstaltninger, der omhandler nuklear spredning, specifikt være målrettet aktiviteter, der er relateret til nuklear spredning.

116 Rådet har, støttet af intervenienterne, bestridt velbegrundetheden af sagsøgerens argumenter. Rådet har bl.a. anført, at den omtvistede ordning både forfølger det første og det andet formål, og at de to formål er lovlige. Intervenienterne har i denne henseende anført, at vedtagelsen af den omtvistede ordning er begrundet i, at de tidligere restriktive foranstaltninger, herunder navnlig de individuelle restriktive

foranstaltninger, er slået fejl, og at ordningen tager sigte på at tvinge Iran til at indlede forhandlinger om den nukleare spredning med henblik på at opgive den på grund af manglende tilstrækkelige midler til at fortsætte den.

– Om det første formål

117 Som det er blevet bemærket i præmis 113 ovenfor, har sagsøgeren ikke anfægtet lovligheden af det første formål. Under alle omstændigheder indgår formålet om at forhindre pengeoverførsler, der kan bidrage til nuklear spredning, klart under det lovlige formål om at forhindre nævnte spredning som sådan og finansieringen heraf, der ligger til grund for samtlige bestemmelser i afgørelse 2010/413 og forordning nr. 267/2012.

118 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt den omtvistede ordning faktisk forfølger det første formål, bemærkes for det første, at en sådan forbindelse mellem nævnte formål og den omtvistede ordning fremgår af ordlyden af 12. betragtning til afgørelse 2012/635, hvortil der henvises i 7. betragtning til den anfægtede forordning. 12. betragtning til afgørelse 2012/635 er affattet således:

»For at forhindre overførsel af finansielle eller andre aktiver eller ressourcer, som kunne bidrage til Irans spredningsfølsomme nukleare aktiviteter eller udviklingen af fremføringsmidler til kernevåben, bør transaktioner mellem banker og finansielle institutioner i henholdsvis Unionen og Iran forbydes, medmindre den relevante medlemsstat på forhånd har givet tilladelse hertil. Dette bør ikke forhindre fortsættelsen af handel, der ikke er forbudt i henhold til afgørelse 2010/413/FUSP.«

119 Det fremgår udtrykkeligt af denne bestemmelse, at vedtagelsen af en almengyldig ordning, der fastsætter restriktioner for pengeoverførsler mellem banker og finansielle institutioner i henholdsvis Unionen og Iran, dvs. vedtagelsen af den omtvistede ordning, forfølger det første formål.

120 Ud over denne generelle betragtning har Rådet påberåbt sig to omstændigheder, som ifølge Rådet er relevante for vurderingen af, om der er en forbindelse mellem den omtvistede ordning og det første formål.

121 Rådet har således for det første gjort gældende, at finansieringen af nuklear spredning nødvendigvis afhænger af de ydelser, som de iranske banker, herunder navnlig dem, der ligesom sagsøgeren har en international tilstedeværelse, har leveret. For det andet kan det, henset til de omhandlede aktiviteters ulovlige karakter, ikke udelukkes, at den pågældende bank ikke ved, at de pengeoverførsler, som den har gennemført, har forbindelse til nuklear spredning.

122 Disse to antagelser kan, hvis de viser sig at kunne bekræftes, faktisk understøtte, at der er en forbindelse mellem den omtvistede ordning og det første formål. Selv om der er en ikke uvæsentlig risiko for, at iranske finansieringsinstitutter, i givet fald uden deres viden, eventuelt bruges til at gennemføre transaktioner med forbindelse til nuklear spredning, vil en mere systematisk kontrol med de pengeoverførsler, som de er involveret i, ved hjælp af en ordning for forudgående anmeldelse og tilladelse gøre det muligt for de kompetente myndigheder i medlemsstaterne at opnå relevante oplysninger om de omhandlede overførsler og give dem en chance for at identificere og forbyde de overførsler, som myndighederne mistænker vil kunne bidrage til nuklear spredning. En sådan mekanisme vil dermed kunne vanskeliggøre finansiering af nuklear spredning.

123 Sagsøgeren har ikke desto mindre anfægtet, at de to omstændigheder, som Rådet har fremført, kan tages i betragtning. Sagsøgeren har anført, at disse omstændigheder er hypotetiske og ikke understøttes af nogen konkrete beviser, hvilket retspraksis, herunder navnlig de domme, der er nævnt i præmis 98 ovenfor, ellers kræver.

124 I denne henseende bemærkes for det første, at det fremgår af præmis 98-109 ovenfor, at de af sagsøgeren påberåbte domme omhandlede individuelle restriktive foranstaltninger, hvilket indebærer, at de regler, som de fastsætter i forbindelse med bevisbyrden, ikke kan overføres på den foreliggende sag.

125 Det bemærkes for det andet, at velbegrundetheden af de af Rådet fremførte antagelser er bekræftet af de omhandlede omstændigheder i sagen, der gav anledning til dom Bank Mellat mod Rådet, nævnt i præmis 16 ovenfor (EU:T:2013:39), som sagsøgeren selv støtter sin holdning på.

126 En af de begrundelser, som Rådet har foreholdt sagsøgeren i forbindelse med vedtagelsen af de individuelle restriktive foranstaltninger, som banken er omfattet af, var den omstændighed, at den leverede ydelser i form af forvaltning af konti til Novin Energy Company (herefter »Novin«), der selv er omfattet af restriktive foranstaltninger vedtaget af De Forenede Nationers Sikkerhedsråd (herefter »Sikkerhedsrådet«). Sagsøgeren har indrømmet at have leveret de omhandlede ydelser, men bestridt at have været vidende om Novins involvering i nuklear spredning før Sikkerhedsrådets vedtagelse af de restriktive foranstaltninger over for Novin. På grund af manglende beviser eller præcise og konkrete oplysninger om, at sagsøgeren vidste eller med rimelighed kunne nære mistanke om, at Novin deltog i nuklear spredning på et tidligere tidspunkt, godtog Retten sagsøgerens påstand på dette punkt. Retten fastslog derfor, at de ydelser, som sagsøgeren havde leveret til Novin før vedtagelsen af de restriktive foranstaltninger over for sidstnævnte, ikke udgjorde en støtte til nuklear spredning som omhandlet i afgørelse 2010/413 og forordning nr. 267/2012 og derfor ikke kunne begrunde vedtagelsen af individuelle restriktive foranstaltninger over for sagsøgeren (dom Bank Mellat mod Rådet, nævnt i præmis 16 ovenfor, EU:T:2013:39, præmis 119-138).

127 Disse omstændigheder, der er fastslået inden for rammerne af en procedure for Retten, bekræfter for det første, at de iranske enheder, der er involveret i nuklear spredning, bruger finansielle ydelser, der leveres af de iranske banker, og for det andet, at disse sidstnævnte kan levere sådanne ydelser, som uden deres viden kan omfatte gennemførelse af kreditoverførselsordrer, hvilket betyder, at de kan blive inddraget i at foretage pengeoverførsler, der kan bidrage til nuklear spredning.

128 De finansielle ydelser, som sagsøgeren leverede til Novin, jf. dom Bank Mellat mod Rådet, nævnt i præmis 16 ovenfor (EU:T:2013:39), understøtter de to antagelser, som Rådet har påberåbt sig, og dermed også, at der er en forbindelse mellem det første formål og den omtvistede ordning.

129 For at anfægte, at denne forbindelse foreligger, har sagsøgeren desuden for det første anført, at den omtvistede ordning ikke er egnet til at opfylde det første formål, fordi den er alt for generel, da den ikke kun tager sigte på pengeoverførsler, der kan bidrage til nuklear spredning, men på samtlige overførsler mellem de iranske banker og Unionens banker.

130 Dette argument er dog irrelevant i forbindelse med det første anbringende, for så vidt som det ikke omhandler selve det forhold, at der er en forbindelse mellem det første formål og den omtvistede ordning, og således sidstnævntes egnethed, men spørgsmålet om, hvorvidt den omtvistede ordning er nødvendig for at opfylde nævnte formål, eller om mindre almengyldige foranstaltninger havde været tilstrækkelige. Det omhandlede argument skal derfor vurderes inden for rammerne af det andet anbringende sammen med de øvrige argumenter, der vedrører den omtvistede ordnings anvendelsesområde (jf. præmis 187-199 nedenfor).

131 For det andet er den omtvistede ordning ifølge sagsøgeren ikke egnet til at opfylde det første formål, fordi den er ineffektiv, da den kun tager sigte på forbindelserne med Unionens finansieringsinstitutter, og da den ikke er tilstrækkelig til at standse de aktiviteter, der udøves af personer eller enheder, som er involveret i nuklear spredning.

132 Indledningsvis betyder den omstændighed, at en foranstaltning ikke i sig selv er tilstrækkelig til at opfylde et formål, imidlertid på ingen måde, at den ikke er egnet til at opfylde formålet som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i præmis 92 ovenfor. Den omstændighed, at den omtvistede ordning kun er en af de både almengyldige og individuelle restriktive foranstaltninger, som Rådet har vedtaget for at forhindre nuklear spredning og finansieringen heraf, betyder således ikke, at den er ulovlig.

133 Hvis det skal forstås således, at sagsøgeren har anført, at den omtvistede ordning også burde have fundet anvendelse på pengeoverførsler, der omhandlede andre EU-borgere end finansierings- og kreditinstitutter, bemærkes dernæst, som det fremgår af præmis 13 ovenfor, at artikel 30a i forordning nr. 267/2012 fastsætter, at sådanne overførsler er underlagt restriktioner, som svarer til dem, der følger af den omtvistede ordning, selv om restriktionerne ikke er fuldstændig identiske.

134 Hvis sagsøgerens argument skal fortolkes således, at Rådet burde have vedtaget foranstaltninger over for forbindelserne mellem finansieringsinstitutter i henholdsvis Iran og i tredjelande, er det endelig tilstrækkeligt at bemærke, at Unionen a priori ikke har kompetence i forhold til sådanne forbindelser ud over de tilfælde, der er nævnt i artikel 49 i forordning nr. 267/2012, som fastlægger sidstnævntes anvendelsesområde.

135 Henset til det ovenstående skal det konkluderes, at den omtvistede ordning har forbindelse til det første formål, som er et lovligt FUSP-formål, og at det dermed er egnet til at opfylde det som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i præmis 92 ovenfor.

– Om det andet formål

136 Som det er anført i præmis 114 ovenfor, består det andet formål i at lægge økonomisk pres på Iran ved at begrænse finansieringsinstitutternes og mere generelt iranske økonomiske operatørers adgang til Unionens finansielle marked, uanset spørgsmålet om, hvorvidt de berørte overførsler i sig selv har forbindelse med nuklear spredning.

137 Sagsøgeren har anført, at den omtvistede ordning forfølger det andet formål, og bemærket, at sidstnævnte ikke er lovligt, bl.a. fordi det ikke tager sigte på nuklear spredning, men er økonomisk begrundet og dermed ikke fremgår af afgørelse 2010/413 og forordning nr. 267/2012. Sagsøgeren har tilføjet, at det andet formål vil kunne begrunde enhver foranstaltning, der tager sigte på at underminere Iran, Irans økonomi og Irans regering, og ethvert forbud mod handelsforbindelser.

138 Rådet har, støttet af intervenienterne, anført, at nævnte formål, selv om den omtvistede ordning faktisk forfølger det andet formål, efter de fejlslagne tidligere restriktive foranstaltninger alligevel er lovligt, fordi det tager sigte på at tvinge Iran til at indlede forhandlinger om nuklear spredning med henblik på at opgive spredningen.

139 Selv om parterne, herunder Rådet, som er ophavsmand til afgørelse 2012/635 og den anfægtede forordning, er enige om, at den omtvistede ordning forfølger det andet formål, understøttes deres betragtning i denne forbindelse dog ikke af vurderingen af disse teksters relevante bestemmelser.

140 Ordlyden af femte betragtning til afgørelse 2012/635, der er gennemført ved den anfægtede forordning, henviser ganske vist generelt til den omstændighed, at Iran ikke har engageret sig seriøst i forhandlingerne om landets atomprogram, som begrundelse for vedtagelsen af yderligere restriktive foranstaltninger.

141 Som det allerede fremgår af præmis 118 ovenfor, henviser 12. betragtning i afgørelse 2012/635, som specifikt omhandler den omtvistede ordning, imidlertid til den omstændighed, at det er nødvendigt »at forhindre overførsel af finansielle eller andre aktiver eller ressourcer, som kunne bidrage til Irans

spredningsfølsomme nukleare aktiviteter eller udviklingen af fremføringsmidler til kernevåben«, idet »fortsættelsen af handel, der ikke er forbudt i henhold til afgørelse [2010/413]«, ikke skal forhindres. Denne ordlyd henviser ikke til en hensigt om at udøve et generelt økonomisk pres på Iran og nævner selv udtrykkeligt, at lovlig handel ikke skal forhindres.

142 Den omstændighed, at den omtvistede ordning ikke forfølger det andet formål, er ud fra sammenhæng og formål bekræftet ved analysen af arten og virkningen af de restriktioner, der følger heraf. Nævnte ordning fastsætter således ikke beslaglæggelse eller indefrysning af iranske finansieringsinstitutters eller andre iranske enheders pengemidler, men begrænser det lovlige formål af visse af de pengeoverførsler, som de er involveret i, og underlægger disse overførsler en forpligtelse om forudgående underretning og tilladelse. I henhold til artikel 30b, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 267/2012, der indføres af den anfægtede forordnings artikel 1, nr. 15), er det desuden kun muligt at nægte en overførsel, der forfølger et lovligt formål, hvis overførslen tilsidesætter de forbud, der er fastsat i forordning nr. 267/2012. Selv om den omtvistede ordning omfatter yderligere administrative udgifter for de omhandlede enheder og eventuelt begrænser muligheden for at gennemføre visse overførsler, forekommer den således ikke som sådan at omfatte udøvelsen af økonomisk pres på Iran ved generelt at forhindre iranske økonomiske operatørers adgang til Unionens finansielle marked.

143 Henset til det ovenstående skal det konkluderes, at det andet formål, uanset parternes påstande, som ikke bør have forrang for en fortolkning af de relevante bestemmelser ud fra ordlyd, sammenhæng og formål, ikke forfølges med den omtvistede ordning. Dette formål kan derfor ikke tages i betragtning ved vurderingen af den foreliggende sag, og sagsøgerens argumentation desangående, der er påberåbt inden for rammerne af nærværende anbringende, skal forkastes som irrelevant.

– Om kravet om en specifik forbindelse mellem den omtvistede ordning og aktiviteterne vedrørende nuklear spredning

144 Sagsøgeren har gjort gældende, at det fremgår af den retspraksis, der er nævnt i præmis 98 ovenfor, og af erklæring nr. 25 med overskriften »Erklæring ad artikel 75 og 215 i [EUF-traktaten]«, der er vedlagt som bilag til slutakten fra den regeringskonference, der vedtog Lissabontraktaten, der blev undertegnet den 13. december 2007 (EUT 2008, C 115, s. 346), at de restriktive foranstaltninger, der omhandler nuklear spredning, specifikt skal være målrettet aktiviteter, der er relateret til nuklear spredning.

145 Samme konstatering fremgår af anbefalingerne i forbindelse med arbejdsmetoder for autonome EU-sanktioner, der blev vedtaget af Rådet den 21. december 2011, (dok. nr. 18920/11, herefter »anbefalingerne«), og Rådets retningslinjer med hensyn til gennemførelse af restriktive foranstaltninger (sanktioner) inden for rammerne af FUSP af 15. juni 2012 (dok. nr. 11205/12, herefter »retningslinjerne«). Ifølge disse dokumenter er de målrettede restriktive foranstaltninger således mere effektive og har mindre indgribende negative konsekvenser for tredjeparter end generelle restriktioner. De restriktive foranstaltninger, der er vedtaget, skal derfor omhandle de politikker og handlinger, som ligger til grund for Unionens afgørelse, og de personer og enheder, der er ansvarlige for disse politikker og handlinger, og skal ikke være økonomisk begrundet. Ifølge sagsøgeren omhandler den omtvistede ordning hverken specifikt nuklear spredning eller de personer, som er ansvarlige herfor, men hele den iranske finansielle sektor. Nævnte ordning er desuden begrundet med grundlæggende økonomiske betragtninger.

146 I denne henseende bemærkes først, at det fremgår af præmis 98-109 ovenfor, at selv om det tilkommer Retten at efterprøve, om den omtvistede ordning er egnet til at opfylde formålet om at forhindre nuklear spredning og finansieringen heraf, betyder dette imidlertid ikke, at Rådet er forpligtet til at godtgøre, at de enheder, der er berørt af den omtvistede ordning, faktisk er involveret i nuklear spredning.

147 Dernæst fremgår det af den vurdering, der er foretaget i præmis 117-135 ovenfor, at den omtvistede ordning tager sigte på at opfylde det første formål, dvs. at forhindre pengeoverførsler, der som sådan kan bidrage til nuklear spredning. Nævnte ordning omhandler således nuklear spredning og finansieringen heraf og er ikke begrundet i økonomiske betragtninger, bl.a. fordi den ikke forfølger det andet formål.

148 For så vidt som sagsøgeren i denne forbindelse har anført, at den omtvistede ordning omhandler hele den iranske finansielle sektor, og at det drejer sig om en foranstaltning, der er vedtaget »uden forskelsbehandling«, skal bankens argumenter vurderes inden for rammerne af det andet anbringende sammen med de øvrige argumenter, der omhandler den omtvistede ordnings anvendelsesområde (jf. præmis 187-199 nedenfor).

149 Endelig kræver erklæring nr. 25 med overskriften »Erklæring ad artikel 75 og 215 i [EUF-traktaten]« bl.a., at de afgørelser, der underlægger en person eller en enhed restriktive foranstaltninger, skal baseres på klare og entydige kriterier. Som det fremgår af præmis 36 ovenfor, udgør den anfægtede forordnings artikel 1, nr. 15), der har indført den omtvistede ordning, for det første ikke en afgørelse som omhandlet i den pågældende erklæring, da den ikke omhandler bestemte personer eller enheder, men fastsætter en almengyldig ordning. For det andet skal spørgsmålet om, hvorvidt bestemmelserne, der fastsætter den omtvistede ordning, er tilstrækkeligt klare, under alle omstændigheder behandles inden for rammerne af det tredje anbringende nedenfor.

150 Anbefalingerne og retningslinjerne præciserer ganske vist, at de målrettede restriktive foranstaltninger gør det muligt at begrænse de negative konsekvenser for de personer, der ikke er ansvarlige for de politikker og handlinger, der har foranlediget Unionens handling, og er mere effektive end foranstaltninger, der pålægges uden forskelsbehandling. Denne generelle konstatering er dog på ingen måde ensbetydende med, at de generelle restriktive foranstaltninger ikke er egnede til at opfylde det formål, som Rådet forfølger, eller at Rådet ikke under nogen omstændigheder kunne vedtage sådanne generelle restriktive foranstaltninger, uagtet den kompetence, som Rådet tildeles med artikel 215, stk. 1, TEUF.

151 Under disse omstændigheder skal sagsøgerens argument om, at der kræves en specifik forbindelse mellem den omtvistede ordning og aktiviteterne vedrørende nuklear spredning, forkastes.

152 Henset til det ovenstående skal det konkluderes, at den omtvistede ordning forfølger det første formål, som er lovligt. Under disse omstændigheder er nævnte ordning egnet som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i præmis 92 ovenfor, hvilket betyder, at det første anbringende skal forkastes.

Det andet anbringende vedrørende nødvendigheden af den omtvistede ordning

153 Sagsøgeren har gjort gældende, at selv hvis det antages, at der er en logisk forbindelse mellem den omtvistede ordning og det af Rådet forfulgte FUSP-formål, er den ikke nødvendig for at opfylde formålet, hvilket betyder, at den er uforholdsmæssig.

154 Sagsøgeren har fremført tre klagepunkter til støtte for sit standpunkt. Sagsøgeren har for det første anført, at de restriktive foranstaltninger, der var fastsat på tidspunktet for vedtagelsen af den omtvistede ordning, var tilstrækkelige til at opfylde det af Rådet forfulgte formål. Sagsøgeren har for det andet anført, at den omtvistede ordning ikke var nødvendig, for så vidt som dens anvendelsesområde er alt for generelt, idet det også omfatter overførsler og enheder, der ikke er forbundet med nuklear spredning. Sagsøgeren har for det tredje gjort gældende, at den omtvistede ordning har uforholdsmæssigt negative virkninger for hele Irans økonomi og befolkning.

155 De øvrige parter har bestridt, at der er grundlag for sagsøgerens argumenter.

156 Indledningsvis bemærkes, at sagsøgerens tredje klagepunkt i det væsentlige er irrelevant inden for rammerne af det første anbringende. Hvis det antages, at den omtvistede ordning faktisk ligger til grund for uforholdsmæssigt negative virkninger, medfører denne omstændighed således ikke, at den ikke er nødvendig for at opfylde det forfulgte formål, men at den, uafhængigt af spørgsmålet om, hvorvidt den er nødvendig, forårsager uforholdsmæssige byrder for de personer og enheder, som er berørt heraf. På denne baggrund skal det tredje argument behandles inden for rammerne af det fjerde anbringende, der omhandler de forårsagede byrders grovhed (jf. præmis 204-214 nedenfor).

– Om tilstrækkeligheden af de restriktive foranstaltninger, der var fastsat på tidspunktet for vedtagelsen af den omtvistede ordning

157 Ifølge sagsøgeren var der på tidspunktet for vedtagelsen af den omtvistede ordning allerede indført individuelle restriktive foranstaltninger over for enheder, der var involveret i nuklear spredning, og der kunne eventuelt vedtages nye individuelle foranstaltninger over for andre enheder. Ifølge dom Bank Melli Iran mod Rådet, nævnt i præmis 92 ovenfor (EU:T:2009:401, præmis 68), er sådanne foranstaltninger egnede til at sikre, at de omhandlede enheders midler ikke længere anvendes til at fremme den nukleare spredning.

158 Sagsøgeren har i denne forbindelse anført, at Rådets påstand om, at andre personer end dem, der er identificeret som sådan inden for rammerne af de individuelle restriktive foranstaltninger, er involveret i nuklear spredning, ikke kan tages i betragtning, da det ville gøre det muligt at omgå den forpligtelse, der påhviler Rådet til at godtgøre de omhandlede personers og enheders involvering i nævnte spredning, som fastsat i retspraksis.

159 Sagsøgeren har tilføjet, at forordning nr. 267/2012 før vedtagelsen af den omtvistede ordning allerede fastsatte en kompleks underretnings- og kontrolordning, som begrænsede pengeoverførslerne og leveringen af finansielle ydelser til og fra iranske personer og enheder. Ifølge sagsøgeren var de europæiske banker allerede i medfør af disse regler i det mindste implicit forpligtet til at kontrollere de omhandlede betalinger og handelsforbindelser, hvilket betyder, at det ikke var nødvendigt at vedtage den omtvistede ordning.

160 Effektiviteten af både de generelle og de individuelle restriktive foranstaltninger, der er gennemført før vedtagelsen af den omtvistede ordning, er aldrig blevet bestridt og er endda blevet bekræftet i dom Bank Melli Iran mod Rådet, nævnt i præmis 92 ovenfor (EU:T:2009:401). Det fremgår desuden af retningslinjerne, at de individuelle restriktive foranstaltninger er mere effektive og forårsager et mindre alvorligt indgreb i den lovlige handel end de generelle foranstaltninger, der er vedtaget uden forskelsbehandling.

161 Hvad for det første angår de individuelle restriktive foranstaltninger bemærkes i lighed med det af Rådet anførte, at deres gennemførelse forudsætter, at den omhandlede person eller enhed er blevet forudgående identificeret som opfyldende et af kriterierne, der er fastsat i den gældende lovgivning. Selv om indefrysning af midler tilhørende enheder, som er blevet anset for at være involveret i, have direkte tilknytning til eller yde støtte til den nukleare spredning, nemlig er egnet til at sikre, at disse enheders midler ikke længere anvendes til at fremme den nukleare spredning, som det fremgår af præmis 68 i dom Bank Melli Iran mod Rådet, nævnt i præmis 92 ovenfor (EU:T:2009:401), kan den derimod ikke forhindre en sådan anvendelse af de personers og enheders midler, hvis involvering i nuklear spredning endnu ikke er fastslået. Som det således fremgår af redegørelsen for de omstændigheder, hvorunder sagsøgeren leverede finansielle ydelser til Novin, som er anført i præmis 125-128 ovenfor, er eksistensen af sådanne personer og enheder ikke hypotetisk, men er derimod blevet fastslået inden for rammerne af en procedure for Retten.

162 For det andet er det ganske vist rigtigt, at på tidspunktet for vedtagelsen af den omtvistede ordning var de generelle restriktive foranstaltninger, der regulerer overførsler af midler, der omhandler en iransk person eller enhed, allerede fastsat i artikel 30 i forordning nr. 267/2012 (herefter »den tidligere ordning«). Den tidligere ordning fastsatte bl.a. en forpligtelse til forudgående underretning fra en grænseværdi på 10 000 EUR og en forpligtelse til at opnå forudgående tilladelse for overførsler af beløb svarende til 40 000 EUR eller derover, bortset fra humanitære overførsler. Den omhandlede tilladelse kunne nægtes, hvis den kompetente myndighed havde rimelig grund til at fastslå, at den omhandlede overførsel af pengemidler kunne være i strid med et af forbuddene eller forpligtelserne i forordning nr. 267/2012.

163 I denne henseende fremgår det af en sammenligning af den tidligere ordning med den omtvistede ordning, at sidstnævnte ikke udgør en kvalitativt ny ordning, således som sagsøgeren giver indtryk af, men hviler på delvise tilpasninger, der tager sigte på at styrke den tidligere ordning.

164 Hvad angår de iranske finansieringsinstitutter, herunder sagsøgeren, har vedtagelsen af den omtvistede ordning således kun styrket de eksisterende restriktioner, der er fastsat i den tidligere ordning, i tre henseender, nemlig først ved udtømmende at opregne de kategorier af overførsler, der kan foretages, dernæst ved at indføre en tilladelsesgrænseværdi for humanitære overførsler, og endelig ved at sænke tilladelsesgrænseværdien for visse kategorier af overførsler. Virkningen af den første ændring begrænses desuden af den omstændighed, at opregningen af mulige formål er lang, bl.a. fordi den indeholder overførsler i forbindelse med en specifik handelskontrakt.

165 Denne komparative analyse forsøger at sætte spørgsmålstegn ved sagsøgerens påstand om, at den omtvistede ordning er alt for generel og dermed unødvendig. For så vidt som sagsøgeren ikke udtrykkeligt har anfægtet den tidligere ordnings nødvendige karakter og tilmed har bekræftet, at denne sammen med andre foranstaltninger kunne opfylde det af Rådet forfulgte formål, kan sagsøgeren således ikke med rette påberåbe sig den manglende nødvendighed af den omtvistede ordning, der i sine grundlæggende kendetegn ikke adskiller sig fra den tidligere ordning.

166 For så vidt som sagsøgerens argumentation for det tredje skal fortolkes således, at den anfægter nødvendigheden af både den omtvistede ordning og implicit af den tidligere ordning, idet de begge lader overførsler mellem iranske finansieringsinstitutter og Unionens finansieringsinstitutter være underlagt medlemsstaternes kompetente myndigheders systematiske overvågning, snarere end nævnte institutters interne overvågning, der desuden er fastsat i forordning nr. 267/2012, har Rådet påberåbt sig to forhold for at begrunde dette valg.

167 Rådet har for det første gjort gældende, at det ikke kunne stole på, at de iranske banker ville foretage forudgående kontroller i betragtning af de huller i det iranske system til bekæmpelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme, som er konstateret af Den Finansielle Aktionsgruppe (FATF), der er en mellemstatslig organisation, der skal fastlægge standarder og fremme effektiv anvendelse af lovgivningsmæssige, regelbaserede og operative foranstaltninger til bekæmpelse af hvidvaskning af penge, finansiering af terrorisme og andre dertil knyttede trusler mod det internationale finansielle systems integritet.

168 Rådet har for det andet anført, at Unionens finansieringsinstitutter, uanset den overvågningsforpligtelse, som disse er pålagt, måske ikke er i stand til at identificere og behandle mistænkelige overførsler, og dette så meget desto mere som de enheder, der er involveret i nuklear spredning, plejer at skjule identiteten på de parter, der er involveret i de omhandlede transaktioner.

169 Hvad angår Rådets første argument har sagsøgeren ikke bestridt FATF's konklusioner. Sagsøgeren har dog anført, at de ikke er relevante, for så vidt som den omtvistede ordning hverken omhandler hvidvaskning af penge eller finansiering af terrorisme, men nuklear spredning.

170 Dette argument kan ikke tiltrædes. Selv om de omhandlede områder ganske vist er forskellige, er de dog tæt forbundne, idet de alle tre omhandler anvendelsen af økonomiske midler til at opfylde ulovlige formål. Denne omstændighed afspejles desuden i definitionen af FATF's opgaver samt i det forhold, at drøftelserne i denne organisation også vedrører finansieringen af spredning af masseødelæggelsesvåben.

171 På denne baggrund skal det fastslås, at FATF's konklusioner kan overføres på den foreliggende sag og dermed gør det muligt at konkludere, at de iranske enheder, herunder navnlig finansieringsinstitutterne, i betragtning af hullerne i det iranske system til bekæmpelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme, også løber en øget risiko for frivilligt eller uden deres vidende at blive inddraget i overførsler, der kan bidrage til nuklear spredning. Dette er så meget desto mere tilfældet, for så vidt som de aktiviteter, der er forbundet med nuklear spredning, forvaltes af Irans regering, og det ikke er realistisk at forvente, at samme regering træffer lovgivningsmæssige eller administrative foranstaltninger for at forhindre den.

172 Hvad angår Rådets andet argument bemærkes, at uddraget af den FATF-rapport, som Rådet har fremlagt, ud over at opfordre til, at finansieringsinstitutterne foretager øget overvågning, bl.a. opfordrer til, at de retsinstanser, der er medlem af FATF, anvender effektive modforanstaltninger for at beskytte deres finansielle sektorer mod de risici, der hidrører fra Iran. Denne konstatering betyder efter FATF's opfattelse, at finansieringsinstitutterne ikke i sig selv er i stand til at imødegå den omhandlede risiko på en passende måde.

173 I denne forbindelse er det bemærket i præmis 161 ovenfor, at sagsøgeren selv uden at vide det og uagtet bankens interne kontrolsystemer har leveret ydelser i form af forvaltning af konti for en iransk enhed, der er involveret i nuklear spredning. På denne baggrund kan det ikke udelukkes, at et finansieringsinstitut i Unionen også helt ufrivilligt har deltaget i en pengeoverførsel, der kan bidrage til nuklear spredning.

174 De omstændigheder, som Rådet har fremført, godtgør derfor, at en ordning som den omtvistede ordning var nødvendig, uagtet de parallelle forpligtelser til intern overvågning, som gælder for Unionens finansieringsinstitutter.

175 Endelig kan sagsøgerens argumenter, der er sammenfattet i præmis 160 ovenfor, hvorefter effektiviteten af de restriktive foranstaltninger, der er gennemført før vedtagelsen af den omtvistede ordning, aldrig er blevet bestridt og er blevet bekræftet af retningslinjerne, ikke tages til følge.

176 Selv om Rådet ikke har fremført specifikke forhold, der godtgør, at effektiviteten af de restriktive foranstaltninger har været genstand for indsigelser eller forbehold, er de samme foranstaltninger dog for det første siden vedtagelsen af forordning nr. 423/2007, som var den første forordning om nuklear spredning, blevet gradvist udvidet, styrket og præciseret, hvilket antyder, at Rådet hele tiden søgte at øge effektiviteten heraf.

177 Som det fremgår af præmis 161 ovenfor, har dom Bank Melli Iran mod Rådet, nævnt i præmis 92 ovenfor (EU:T:2009:401), for det andet kun bekræftet effektiviteten af de individuelle restriktive foranstaltninger i forhold til midler, der tilhører de personer eller enheder, der er omfattet af disse samme foranstaltninger. Dommen gør det derimod ikke muligt at udlede gyldige konklusioner om den generelle effektivitet af ordningen med restriktive foranstaltninger over for nuklear spredning.

178 For det tredje betyder den konstatering, der findes i retningslinjerne, hvoraf det i det væsentlige fremgår, at de individuelle restriktive foranstaltninger generelt er mere effektive og forårsager et mindre alvorligt indgreb i den lovlige handel end de generelle foranstaltninger, der er vedtaget uden forskelsbehandling, dels på ingen måde, at de generelle restriktive foranstaltninger ikke er nødvendige for at opfylde det af Rådet forfulgte formål, bl.a. når de individuelle restriktive foranstaltninger i sig selv er utilstrækkelige til dette formål, hvilket er tilfældet i den foreliggende sag. Dels har sagsøgeren,

som det fremgår af den vurdering af argumenterne om den omtvistede ordnings anvendelsesområde, der er foretaget i præmis 187-199 nedenfor, under alle omstændigheder med urette betegnet den omtvistede ordning som en foranstaltning, der er vedtaget »uden forskelsbehandling«.

179 Henset til det ovenstående skal det konkluderes, at sagsøgerens argumenter ikke har godtgjort, at vedtagelsen af den omtvistede ordning eller mere generelt en ordning, som lader overførsler mellem iranske finansieringsinstitutter og Unionens finansieringsinstitutter være underlagt medlemsstaternes kompetente myndigheders systematiske overvågning, ikke er nødvendig under henvisning til, at der findes andre restriktive foranstaltninger, der gennemføres inden for rammerne af forordning nr. 267/2012.

180 Dette klagepunkt kan derfor ikke tages til følge.

– Om den omtvistede ordnings anvendelsesområde

181 Sagsøgeren har gjort gældende, at den omtvistede ordning ikke tager sigte på pengeoverførsler, der bidrager til nuklear spredning, men i realiteten er en generel embargo, der forhindrer enhver økonomisk virksomhed og enhver pengeoverførsel mellem finansieringsinstitutter i henholdsvis Unionen og Iran. For så vidt som den omtvistede ordning tager sigte på Irans finansielle sektor som helhed, har Rådet således med urette pålagt generelle forbud på grundlag af generaliseringer vedrørende samtlige landets banker. Den omtvistede ordning resulterer dermed i, at praktisk talt alle iranske banker uberettiget mistænkes for at være involveret i nuklear spredning og hvidvaskning af penge.

182 I denne forbindelse kan Rådets påstand om, at andre personer end dem, der er identificeret inden for rammerne af individuelle restriktive foranstaltninger, er involveret i nuklear spredning, ifølge sagsøgeren ikke begrunde den omtvistede ordnings anvendelsesområde. Denne påstand vedrører således ikke specifikt de banker, der er hårdest ramt af den omtvistede ordning, men personer eller enheder generelt. Den omtvistede ordning er derfor ikke tilpasset det forfulgte formål, da den med sikkerhed vil berøre de talrige enheder, der ikke er involveret i nuklear spredning, og de overførsler, som ikke har forbindelse hertil, med henblik på eventuelt at ramme visse, som har.

183 Sagsøgeren har i denne henseende gjort gældende, at kriteriet, der er fastsat i artikel 30b, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 267/2012, der blev indført ved den anfægtede forordning, ifølge hvilket enhver pengeoverførsel, som »kunne være i strid med« et af forbuddene eller forpligtelserne i forordning nr. 267/2012, kan forbydes, er spekulativt og for generelt. Efter sagsøgerens opfattelse bør det omhandlede forbud for at være foreneligt med proportionalitetsprincippet kun tage sigte på pengeoverførsler, som »er i strid med« de omhandlede forbud eller forpligtelser.

184 Sagsøgeren har tilføjet, at bankens sag giver mulighed for at påvise, at den omtvistede ordnings anvendelsesområde er alt for omfattende. Hvis det antages, at sagsøgeren faktisk har været involveret i nuklear spredning, som Rådet har påstået, var de individuelle restriktive foranstaltninger over for sagsøgeren både egnede og tilstrækkelige til at undgå risikoen for de pengeoverførsler, som banken har gennemført, og yderligere foranstaltninger var ikke nødvendige. For så vidt som det fremgår af dom Bank Mellat mod Rådet, nævnt i præmis 16 ovenfor (EU:T:2013:39), at banken ikke var involveret i nuklear spredning, er det heller ikke nødvendigt at begrænse dens lovlige aktiviteter ved hjælp af den omtvistede ordning. Dette er så meget desto mere tilfældet, eftersom det fremgår af United Kingdom Supreme Courts (Det Forenede Kongeriges øverste domstol) dom vedrørende Det Forenede Kongeriges restriktive foranstaltninger over for sagsøgeren, at banken har indført en ordning, der gør det muligt at undgå enhver tilsidesættelse af de restriktive foranstaltninger, som Sikkerhedsrådet har indført.

185 I denne forbindelse har sagsøgeren subsidiært anført, at Rådet i det mindste burde have udelukket banken fra den omtvistede ordnings anvendelsesområde, for så vidt som den er en bank, der ifølge Rettens og de britiske retsinstansers konstateringer ikke er involveret i nuklear spredning, og som udøver den krævede agtpågivenhed for, at den ikke bliver involveret.

186 Endelig har sagsøgeren bemærket, at det er åbenbart uforholdsmæssigt, at den omtvistede ordning forhindrer lovlige betalinger og investeringer inden for Unionen.

187 Indledningsvis skal det fastslås, at sagsøgerens argumentation om, at fortolkningen af kriteriet i artikel 30b, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 267/2012, der blev fremført i retsmødet og er sammenfattet i præmis 183 ovenfor, må afvises af de i præmis 60 og 61 ovenfor anførte grunde.

188 Hvad for det første angår de øvrige argumenter har sagsøgeren med sit argument i præmis 181 ovenfor med urette gjort gældende, at den omtvistede ordning er en »generel embargo«, som forhindrer enhver økonomisk aktivitet og enhver pengeoverførsel mellem finansieringsinstitutter i henholdsvis Unionen og Iran. Som det fremgår af artikel 30 i forordning nr. 267/2012, som ændret ved den anfægtede forordning, giver den omtvistede ordning udtrykkeligt mulighed for at foretage overførsler svarende til de formål, som den opstiller, bl.a. individuelle pengeoverførsler og pengeoverførsler i forbindelse med en specifik handelskontrakt.

189 Selv om den omtvistede ordning ganske vist tager sigte på at forhindre de af iranske finansieringsinstitutter foretagne overførsler, der kan bidrage til nuklear spredning, indebærer vedtagelsen heraf i øvrigt ingen mistanke fra Rådets side om de iranske finansieringsinstitutters frivillige eller bevidste involvering i nævnte spredning.

190 Hvad for det andet angår de proceduremæssige forpligtelser er det ganske vist korrekt, at underretningsforpligtelsen finder anvendelse på alle de overførsler, der er defineret i artikel 30, stk. 3, litra a), i forordning nr. 267/2012. Forpligtelsen til at anmode om en forudgående tilladelse finder anvendelse på alle de overførsler, der er fastsat i artikel 30, stk. 3, litra b) og c), i forordning nr. 267/2012. Disse to forpligtelser finder således anvendelse både på de overførsler, der kan bidrage til nuklear spredning, og på dem, der ikke kan.

191 Denne omstændighed er imidlertid uundgåelig, henset til formålet med de omhandlede forpligtelser, som tager sigte på at levere de oplysninger til de kompetente nationale myndigheder, der er nødvendige for at foretage en forudgående identifikation af de overførsler, der kan bidrage til nuklear spredning, og at forbyde dem. I mangel af enten en forudgående underretning om en overførsel eller en forudgående tilladelsesanmodning desangående kan nævnte myndigheder ikke vurdere overførslen og afgøre spørgsmålet om, hvorvidt den kan gennemføres.

192 På denne baggrund kan det ikke udledes af den omstændighed, at underretningsforpligtelsen og forpligtelsen til at anmode om en tilladelse vedrører overførsler, som ikke kan bidrage til nuklear spredning, at nævnte forpligtelser ikke er nødvendige. For så vidt som de bestemmelser, der fastsætter disse forpligtelser, ikke i sig selv forbyder, at der foretages overførsler, udgør de heller ikke nogen form for »generel embargo«.

193 For så vidt som sagsøgeren for det tredje i præmis 182 ovenfor har gjort gældende, at Rådet har baseret sig på påstande, som ikke specifikt omhandler bankerne, men personer eller enheder generelt, bemærkes, som det fremgår af præmis 13 ovenfor, at artikel 30a i forordning nr. 267/2012, som blev indført ved den anfægtede forordning, fastsætter lignende restriktioner over for de iranske personer, enheder eller organer, der ikke er omfattet af den omtvistede ordnings anvendelsesområde.

194 Det forhold, at Rådet valgte at fastsætte, at den omtvistede ordning skal finde anvendelse på overførsler, der involverer de iranske finansieringsinstitutter, mens de andre overførsler er underlagt en restriktiv ordning, der adskiller sig på visse punkter, henhører under den beføjelse, som Rådet må

indrømmes i denne henseende, således som det fremgår af præmis 102 ovenfor. Dette valg er desuden begrundet i den særlige risiko, som de iranske finansieringsinstitutter udgør, som det er bemærket i præmis 171 ovenfor.

195 For det fjerde bestyrker de særlige omstændigheder, som sagsøgeren har påberåbt sig i præmis 184 ovenfor, den omtvistede ordnings nødvendige karakter snarere end at afkræfte den. Som det er bemærket i præmis 125-127 ovenfor, har sagsøgeren således leveret finansielle ydelser i form af forvaltning af konti, som indebærer gennemførelsen af kreditoverførselsordrer, til en enhed, der er involveret i nuklear spredning, før denne involvering blev offentligt kendt. Sagsøgeren er af denne grund uden sit vidende blevet inddraget i at foretage overførsler, der kunne bidrage til nuklear spredning, uanset det interne kontrolsystem, som banken har påberåbt sig.

196 På denne baggrund går den omstændighed, at pengeoverførsler mellem sagsøgeren og Unionens finansieringsinstitutter er underlagt den omtvistede ordning, ikke ud over, hvad der er nødvendigt for at forhindre pengeoverførsler, der kan bidrage til nuklear spredning, uanset det forhold, at Rådet ikke har godtgjort sagsøgerens involvering i sidstnævnte, således som både Retten og Det Forenede Kongeriges retsinstanser har konstateret.

197 Sagsøgeren har derfor med urette anført, at Rådet var forpligtet til specifikt at udelukke banken fra den omtvistede ordnings anvendelsesområde.

198 Hvad for det femte angår argumentet om betalinger og investeringer inden for Unionen, der er nævnt i præmis 186 ovenfor, er det tilstrækkeligt at bemærke, at det fremgår af præmis 141 og 142 ovenfor, at den omtvistede ordning ikke tager sigte på at forhindre lovlig handel og dermed at forbyde lovlige overførsler.

199 På baggrund af det ovenstående må det foreliggende klagepunkt forkastes, og følgelig må det andet anbringende i det hele forkastes.

Det fjerde anbringende vedrørende de byrder, som den omtvistede ordning forårsager

200 Hvad for det første angår de byrder, som den omtvistede ordning generelt forårsager, har sagsøgeren anført, at den omtvistede ordning er generaliseret, udifferentieret og vilkårlig, eftersom den tager sigte på den iranske finansielle sektor i sin helhed. Nævnte ordning svækker Irans økonomi betragteligt og underminerer derved uundgåeligt iranske personer, som hverken har forbindelse til nuklear spredning eller kan påvirke den politik, som det iranske styre fører. En sådan negativ virkning, som ud over den økonomiske sektor også kan skade det humanitære område, f.eks. hvad angår udbuddet af livsvigtige lægemidler, er åbenbart uforholdsmæssig og i strid med behovet for at undgå sådanne konsekvenser, der konstant gentages af Unionen.

201 Sagsøgeren har i denne forbindelse tilføjet, at de undtagelser, der er fastsat i den omtvistede ordning, ikke er tilstrækkelige til at gøre ordningen forholdsmæssig, da de er ekstremt begrænsede, tildeles helt efter de kompetente myndigheders eget skøn og, som det fremgår af det tredje anbringende, er i strid med kravene om retssikkerhed og forbuddet mod vilkårlighed.

202 Hvad for det andet angår de forårsagede byrder i sig selv har sagsøgeren gjort gældende, at der ikke er nogen tvivl om, at bankens udøvelse af sine rettigheder og friheder er blevet betydeligt begrænset, eftersom den omtvistede ordning i sidste ende forbyder enhver overførsel mellem banken og Unionen. For så vidt som den omtvistede ordning ikke er nødvendig for at forhindre nuklear spredning eller finansieringen heraf, er den dog hverken den mindst indgribende foranstaltning eller det mindste indgreb i bankens rettigheder, og dette så meget desto mere som at banken aldrig har ydet støtte til nuklear spredning, hvilket fremgår af dom Bank Mellat mod Rådet, nævnt i præmis 16 ovenfor (EU:T:2013:39).

203 De øvrige parter har bestridt, at der er grundlag for sagsøgerens argumenter.

204 Ifølge retspraksis har enhver restriktiv økonomisk eller finansiel foranstaltning pr. definition virkninger, hvorved parter, hvis ansvar for den situation, der førte til vedtagelsen af de pågældende foranstaltninger, ikke er blevet fastslået, kan lide skade. Betydningen af de formål, som forfølges med de omtvistede forskrifter, kan efter deres art begrunde selv betydelige negative følger for visse erhvervsdrivende (jf. i denne retning dom af 9.7.2009, Melli Bank mod Rådet, T-246/08 og T-332/08, Sml., EU:T:2009:266, præmis 111 og den deri nævnte retspraksis).

205 Hvad angår de byrder, som den omtvistede ordning forårsager for Irans økonomi generelt, er det ganske vist korrekt, at den omtvistede ordning kan have en vis indvirkning på Irans økonomi, for så vidt som den gør de omhandlede pengeoverførsler afhængig af yderligere formaliteter, og for så vidt som anvendelsen af ordningen kan medføre et forbud mod visse overførsler. Denne indvirkning er dog begrænset i to henseender.

206 Som det for det første fremgår af præmis 164 ovenfor, er opregningen af tilladte formål inden for rammerne af den omtvistede ordning lang, da den bl.a. omfatter humanitære overførsler, individuelle pengeoverførsler og overførsler i forbindelse med en specifik handelskontrakt.

207 Det skal i denne forbindelse understreges, at de humanitære overførsler, som udgør et tilladt formål, specifikt omfatter overførsler vedrørende sundhedspleje og medicinsk udstyr. Den grundlæggende mangel på lægemidler i Iran, som sagsøgeren har påberåbt sig, kan således ikke tilskrives den omtvistede ordning som sådan.

208 Som det for det andet fremgår af præmis 187-199 ovenfor, er den omtvistede ordning ikke en generaliseret, udifferentieret og vilkårlig embargo, bl.a. fordi den ikke tager sigte på at forhindre lovlig handel i overensstemmelse med 12. betragtning til afgørelse 2012/635, som gennemfører ordningen.

209 Det fremgår desuden af behandlingen af det tredje anbringende nedenfor, at den omtvistede ordning ikke er i strid med kravene om retssikkerhed og forbuddet mod vilkårlighed, idet dens gennemførelse lades helt op til de kompetente myndigheders eget skøn.

210 Hvad angår de påståede forårsagede byrder for sagsøgeren selv skal det medgives, at bankens økonomiske aktivitet som finansieringsinstitut kan blive vanskeliggjort af den omtvistede ordnings gennemførelse, som underlægger den yderligere formaliteter.

211 For det første har sagsøgeren dog ikke fremført noget konkret forhold, som gør det muligt at fastslå omfanget af de byrder, som banken kan blive ramt af på grund af den omtvistede ordning.

212 For det andet kan disse byrder modsvares af de forhold, der er nævnt i præmis 206-208 ovenfor.

213 På denne baggrund er de byrder, som påføres både Irans økonomi generelt og sagsøgeren, imidlertid ikke uforholdsmæssige i forhold til betydningen af målet om at opretholde den internationale fred og sikkerhed, der er de underliggende endelige mål med de foranstaltninger, som tager sigte på at forhindre nuklear spredning og finansieringen heraf.

214 Det fjerde anbringende må derfor forkastes.

Om det tredje anbringende

215 Sagsøgeren har anført, at den omtvistede ordning strider mod proportionalitetsprincippet, retssikkerhedsprincippet, princippet om forbud mod vilkårlighed, begrundelsespligten, kravet om, at sanktioner skal indeholde de nødvendige retsgarantier, og princippet om ligebehandling.

216 For det første har sagsøgeren præciseret, at Rådet ikke har anført grundene til, at vedtagelsen af de generelle restriktive foranstaltninger var nødvendig eller egnet til at nå det forfulgte formål.

217 For det andet har sagsøgeren gjort gældende, at den omtvistede ordning i sagens natur ikke indeholder de retlige, materielle og proceduremæssige garantier, der er fastsat i artikel 215, stk. 3, TEUF og fastslået som grundlæggende af Retten med henblik på at beskytte de personer og enheder, der er omfattet af de restriktive foranstaltninger. Navnlig er der ifølge sagsøgeren tale om omvendt bevisbyrde, eftersom nævnte ordning fritager Rådet fra forpligtelsen til at fastlægge, om pålæggelsen af en foranstaltning over for en bestemt bank er begrundet, nødvendig og forholdsmæssig. På samme måde fastsætter den omtvistede ordning kun alt for begrænsede undtagelser til det forbud, som den fastsætter.

218 Sagsøgeren har i denne forbindelse tilføjet, at individuelle restriktive foranstaltninger, der tager sigte på iranske banker, herunder bl.a. banken selv, er blevet annulleret af Retten under henvisning til tilsidesættelsen af de rettigheder og retsgarantier, som disse banker nyder, der er fastsat i artikel 215, stk. 3, TEUF. Ved at erstatte de individuelle restriktive foranstaltninger med den omtvistede ordning har Rådet imidlertid ikke truffet yderligere foranstaltninger med henblik på at rette op på de mangler, som Retten har påpeget, uanset den omstændighed, at den omtvistede ordning i sin helhed har negative virkninger, der svarer til dem, som de individuelle restriktive foranstaltninger forårsager.

219 På denne baggrund har sagsøgeren anført, at for så vidt som Rådets kompetence til at vedtage generelle restriktive foranstaltninger ikke går videre end dets kompetence til at vedtage individuelle foranstaltninger, betyder det forhold, at de individuelle restriktive foranstaltninger over for sagsøgeren er ulovlige, hvilket blev fastslået i dom Bank Mellat mod Rådet, nævnt i præmis 16 ovenfor (EU:T:2013:39), at den omtvistede ordning er ulovlig i forhold til sagsøgeren.

220 For det tredje opfylder den omtvistede ordning ifølge sagsøgeren ikke kravene om klarhed og retssikkerhed og forbuddet mod vilkårlighed, der er fastslået i retspraksis.

221 Der er således ingen bestemmelse, der begrænser de nationale myndigheders skønsbeføjelse til at nægte en given overførsel, eftersom de relevante bestemmelser nøjes med at henvise til midler, »der kan bidrage« til nuklear spredning, og til den omstændighed, at de kompetente nationale myndigheder »har rimelig grund til at fastslå«, at en overførsel »kunne være i strid med et af [de fastsatte] forbud[…] eller forpligtelser[…]«. De således opstillede kriterier er ifølge sagsøgeren vilkårlige og usikre.

222 For det fjerde har sagsøgeren anført, at den omtvistede ordning er i strid med princippet om ligebehandling i to henseender.

223 For det første er nævnte ordning udtryk for forskelsbehandling, for så vidt som den kun tager sigte på iranske banker, selv om banker, der er beliggende i andre stater, løber samme risiko for at blive inddraget i at støtte nuklear spredning. Da Rådet ikke har givet en begrundelse, mener sagsøgeren, at en sådan forskellig behandling udgør en forskelsbehandling på grundlag af nationalitet.

224 For det andet udgør forpligtelsen om forudgående tilladelse, der er fastsat i den omtvistede ordning, forskelsbehandling i mangel af tilstrækkeligt præcise og klare kriterier, således som det fremgår af dom af 1. juni 1999, Konle (C-302/97, Sml., EU:C:1999:271, præmis 49).

225 De øvrige parter har bestridt, at der er grundlag for sagsøgerens argumenter.

226 Hvad for det første angår begrundelsen for vedtagelsen af den omtvistede ordning følger det af fast retspraksis, at forpligtelsen til at begrunde en bebyrdende retsakt, der er en nødvendig følge af princippet om retten til forsvar, har til formål dels at give den berørte part oplysninger, der er tilstrækkelige til, at det kan afgøres, om der er grundlag for retsakten, eller om den muligvis er

behæftet med en sådan mangel, at dens gyldighed kan anfægtes for Unionens retsinstanser, dels at gøre det muligt for disse retsinstanser at efterprøve retsaktens lovlighed (jf. dom af 15.11.2012, Rådet mod Bamba, C-417/11 P, Sml., EU:C:2012:718, præmis 49 og den deri nævnte retspraksis).

227 Den begrundelse, som kræves i henhold til artikel 296 TEUF, skal klart og utvetydigt angive de betragtninger, som den institution, der har udstedt retsakten, har lagt til grund, således at den berørte part kan få kendskab til grundlaget for de trufne foranstaltninger, og således at den kompetente retsinstans kan udøve sin prøvelsesret (jf. dom Rådet mod Bamba, nævnt i præmis 226 ovenfor, EU:C:2012:718, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis).

228 I den foreliggende sag fremgår det af 12. betragtning til afgørelse 2012/635, som der henvises til i 7. betragtning til den anfægtede forordning, at »[f]or at forhindre overførsel af finansielle eller andre aktiver eller ressourcer, som kunne bidrage til Irans spredningsfølsomme nukleare aktiviteter eller udviklingen af fremføringsmidler til kernevåben, bør transaktioner mellem banker og finansielle institutioner i henholdsvis Unionen og Iran forbydes, medmindre den relevante medlemsstat på forhånd har givet tilladelse hertil«.

229 Denne begrundelse er tilstrækkelig i forhold til vedtagelsen af en almengyldig retsakt såsom den omtvistede ordning. Den er således forstået af sagsøgeren, der har været i stand til på en detaljeret måde at anfægte lovligheden af den omtvistede ordning, herunder navnlig dens påståede uforenelighed med proportionalitetsprincippet. Retten er desuden i stand til at kontrollere lovligheden af den omtvistede ordning.

230 På denne baggrund må sagsøgerens første klagepunkt forkastes.

231 Hvad for det andet angår de retsgarantier, der er krævet i artikel 215, stk. 3, TEUF, kan sagsøgerens argumentation om den påståede forbindelse mellem ulovligheden af de individuelle restriktive foranstaltninger og den omtvistede ordning ikke tages til følge.

232 Både i dom Bank Mellat mod Rådet, nævnt i præmis 16 ovenfor (EU:T:2013:39), og i de øvrige af sagsøgeren påberåbte domme, der annullerer individuelle restriktive foranstaltninger over for iranske banker, var annullationen baseret på manglende beviser på, at den omhandlede enhed faktisk opfyldte det kriterium, som Rådet gennemførte over for enheden, og på visse tilsidesættelser af nævnte enheds proceduremæssige rettigheder inden for rammerne af denne gennemførelse. Som det fremgår af præmis 36 og 105 ovenfor, er den omtvistede ordning som en almengyldig foranstaltning i henhold til den anfægtede forordnings artikel 1, nr. 15), dog ikke baseret på anvendelsen af noget kriterium i sagsøgerens eller en anden enheds specifikke tilfælde, hvilket betyder, at den ikke er gennemført på samme måde som de individuelle restriktive foranstaltninger.

233 På denne baggrund har annullationen af de individuelle restriktive foranstaltninger over for sagsøgeren eller andre iranske banker ikke som sådan nogen indvirkning på lovligheden af den omtvistede ordning, og dette så meget desto mere, således som det er anført i præmis 108 ovenfor, som virkningerne af den omtvistede ordning er betydeligt mindre omfattende end virkningerne af en indefrysning af midler.

234 Hvad for det første angår de garantier, der påstås at gælde for selve den omtvistede ordning, fremgår det af præmis 98-109 ovenfor, at retspraksis vedrørende de individuelle restriktive foranstaltninger ikke kan overføres på den foreliggende sag, hvilket betyder, at det bl.a. ikke kan kræves, at Rådet godtgør, at de enheder, der er berørt af den omtvistede ordning, faktisk er involveret i nuklear spredning. Af de samme grunde var Rådet heller ikke forpligtet til at efterprøve det samme forhold på tidspunktet for vedtagelsen af den omtvistede ordning.

235 Det var snarere op til Rådet på tidspunktet for vedtagelsen af den omtvistede ordning at efterprøve ordningens forholdsmæssighed og dermed at vurdere, om dens vedtagelse var hensigtsmæssig og nødvendig for at opnå formålet bestående i at forhindre nuklear spredning og finansieringen heraf, og at den ikke ville forårsage uforholdsmæssige byrder for de personer og enheder, som er berørt heraf, såsom sagsøgeren.

236 Den vurdering, der er foretaget inden for rammerne af det første, andet og fjerde anbringende ovenfor, som desuden vedrører omfanget af de lovlige formål for overførsler, har ikke vist, at den omtvistede ordning er uforenelig med proportionalitetsprincippet.

237 For det andet har sagsøgeren ikke fremført specifikke argumenter vedrørende de proceduremæssige garantier, som burde finde anvendelse på den omtvistede ordning. Som det fremgår af præmis 232 ovenfor, er den omtvistede ordning som almengyldig foranstaltning under alle omstændigheder ikke baseret på den individuelle anvendelse af et givet kriterium i sagsøgerens eller en anden enheds specifikke tilfælde. Til forskel fra vedtagelsesproceduren for individuelle restriktive foranstaltninger omfatter de retsgarantier, der er krævet i artikel 215, stk. 3, TEUF, på denne baggrund ikke, at Rådet er forpligtet til at give konkrete og specifikke begrundelser for hver person eller enhed, der er berørt, eller til at give aktindsigt, eller at de personer og enheder, der er berørt, har mulighed for at fremsætte bemærkninger, eller at Rådet er forpligtet til at tage hensyn til sådanne betragtninger.

238 Hvad angår en almengyldig retsakt såsom den omtvistede ordning udgøres den grundlæggende proceduremæssige retsgaranti således af den effektive domstolsprøvelse af lovligheden af den omhandlede retsakt.

239 Denne garanti er sikret for det første ved det foreliggende søgsmål og for det andet ved muligheden for at anfægte afslag på tilladelse til individuelle overførsler, som medlemsstaternes myndigheder har vedtaget, for den kompetente nationale ret, som i givet fald kan forelægge Den Europæiske Unions Domstol et præjudicielt spørgsmål vedrørende gyldigheden eller fortolkningen af de relevante bestemmelser i forordning nr. 267/2012.

240 På denne baggrund skal det konkluderes, at den omtvistede ordning ikke er i strid med artikel 215, stk. 3, TEUF, hvilket betyder, at sagsøgerens andet klagepunkt må forkastes.

241 For så vidt som sagsøgerens argumenter om kravene til klarhed, retssikkerhed og forbuddet mod vilkårlighed vedrører kriteriet i artikel 30b, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 267/2012, kan disse for det tredje ikke antages til realitetsbehandling af de i præmis 60 og 61 ovenfor fremførte grunde.

242 Hvad angår de øvrige aspekter af den omtvistede ordning bemærkes, at retssikkerhedsprincippet, som udgør et almindeligt princip i EU-retten, og som bl.a. kræver, at retsreglerne skal være klare, præcise og forudsigelige i deres retsvirkninger, især når de kan være bebyrdende for personer og virksomheder (dom af 18.11.2008, Förster, C-158/07, Sml., EU:C:2008:630, præmis 67), således ganske vist finder anvendelse på restriktive foranstaltninger som dem, der er fastsat i nævnte ordning.

243 I den foreliggende sag er der dog i artikel 30, stk. 2, i forordning nr. 267/2012, som ændret ved den anfægtede forordning, en udtømmende opregning af de tilfælde, hvor en overførsel kan tillades, ligesom forordningens artikel 30, stk. 3 og 4, fastsætter de grænseværdier, under hvilke en forudgående underretning eller tilladelse ikke er påkrævet. Disse bestemmelser definerer således på en tilstrækkeligt klar og præcis måde anvendelsesområdet for de restriktioner og forpligtelser, som de fastsætter.

244 På denne baggrund må sagsøgerens tredje klagepunkt forkastes.

245 Hvad for det fjerde angår klagepunktet om en påstået tilsidesættelse af princippet om ligebehandling bemærkes, at dette princip ifølge retspraksis er et grundlæggende princip og forbyder, at ensartede situationer behandles forskelligt, eller at forskellige situationer behandles ens, medmindre en sådan forskelsbehandling eller ens behandling er objektivt begrundet (dom Bank Melli Iran mod Rådet, nævnt i præmis 92 ovenfor, EU:T:2009:401, præmis 56).

246 Hvad angår den påståede forskelsbehandling på grundlag af nationalitet er det dog for det første fastslået i præmis 171 ovenfor, at de iranske enheder, herunder navnlig finansieringsinstitutterne, løber en øget risiko for frivilligt eller uden deres vidende at blive inddraget i overførsler, der kan bidrage til nuklear spredning. Dette forhold begrunder den forskelsbehandling af de iranske finansieringsinstitutter, som er fastsat i den omtvistede ordning.

247 Forpligtelsen til at opnå en forudgående tilladelse inden for rammerne af den omtvistede ordning finder for det andet anvendelse på samtlige overførsler mellem et finansieringsinstitut, der er etableret i Iran, og et finansieringsinstitut, der er beliggende i Unionen, der overskrider de fastsatte grænseværdier, uafhængigt af disse enheders identitet. På denne baggrund har sagsøgeren med urette antaget, at denne forpligtelse er udtryk for forskelsbehandling, og dette så meget desto mere som de bestemmelser, der fastsætter den, er tilstrækkeligt klare og præcise, hvilket er blevet fastslået i præmis 243 ovenfor.

248 Denne konstatering kan desuden ikke ændres af dom Konle, nævnt i præmis 224 ovenfor (EU:C:1999:271), som sagsøgeren har henvist til. Denne dom omhandler et system med forudgående tilladelse til erhvervelse af fast ejendom og blev således afsagt på grundlag af faktiske omstændigheder, der er grundlæggende forskellige fra dem, der er omhandlet i den foreliggende sag, hvilket betyder, at dommen ikke er relevant.

249 På denne baggrund må det fjerde klagepunkt forkastes, og følgelig må det tredje anbringende i det hele forkastes.

250 Da alle anbringenderne er blevet forkastet, skal Rådet frifindes.

Sagens omkostninger

251 Ifølge Rettens procesreglements artikel 134, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Sagsøgeren har tabt sagen og pålægges derfor at betale sagens omkostninger i overensstemmelse med Rådets påstand herom.

252 Ifølge procesreglementets artikel 138, stk. 1, bærer medlemsstater og institutioner, der er indtrådt i en sag, deres egne omkostninger. Følgelig bærer Det Forenede Kongerige og Kommissionen deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Første Afdeling):

1) Rådet for Den Europæiske Union frifindes.

2) Bank Mellat bærer sine egne omkostninger og betaler de af Rådet afholdte udgifter.

3) Det Forenede Kongerige og Nordirland og Europa-Kommissionen bærer hver deres egne omkostninger.

Kanninen Pelikánová Buttigieg

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 2. juni 2016.

Underskrifter