Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (prvo vijeće)

2. lipnja 2016.*

„Zajednička vanjska i sigurnosna politika – Mjere ograničavanja protiv Irana – Ograničenja prijenosa financijskih sredstava iranskih financijskih institucija – Nadležnost Općeg suda – Tužba za poništenje – Regulatorni akt koji ne podrazumijeva provedbene mjere – Izravni utjecaj – Pravni interes – Dopuštenost – Proporcionalnost – Obveza obrazlaganja – Pravna jamstva iz članka 215. stavka 3. UFEU-a – Pravna sigurnost – Zabrana proizvoljnosti – Povreda temeljnih prava“

U predmetu T-160/13,

Banka Mellat, sa sjedištem u Teheranu (Iran), koju su zastupali S. Zaiwalla, P. Reddy, F. Zaiwalla, Z. Burbeza, A. Meskarian, *solicitors*, D. Wyatt, *QC*, R. Blakeley i G. Beck, *barristers*, zatim Zaiwalla, Reddy, Burbeza, Meskarian, Wyatt, Blakeley i Beck,

tužitelj,

protiv

Vijeća Europske unije, koje zastupaju M. Bishop i I. Rodios, u svojstvu agenata,

tuženika,

koje podupiru

Europska komisija, koju zastupaju D. Gauci i M. Konstantinidis, u svojstvu agenata,

i

Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske, koju su zastupali S. Behzadi-Spencer, L. Christie i C. Brodie, zatim Brodie i V. Kaye, u svojstvu agenata, uz asistenciju S. Lee, *barrister*,

intervenijenti,

povodom zahtjeva za poništenje članka 1. točke 15. Uredbe Vijeća (EU) br. 1263/2012 od 21. prosinca 2012. o izmjeni Uredbe (EU) br. 267/2012 o mjerama ograničavanja protiv Irana (SL L 356, str. 34.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 18., svezak 15., str. 91.), odnosno za poništenje navedene odredbe u dijelu u kojem ne predviđa iznimku koja se primjenjuje u tužiteljevu slučaju i zahtjeva da se članak 1. točka 6. Odluke Vijeća 2012/635/ZVSP od 15. listopada 2012. o izmjeni Odluke 2010/413/ZVSP o mjerama ograničavanja protiv Irana (SL L 282, str. 58.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 18., svezak 14., str. 129.) proglasi neprimjenjivim,

* Jezik postupka: engleski

OPĆI SUD (prvo vijeće),

u sastavu: H. Kanninen, predsjednik, I. Pelikánová (izvjestiteljica) i E. Buttigieg, suci,

tajnik: C. Heeren, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 7. srpnja 2015.,

donosi sljedeću

Presudu

Okolnosti spora

1 Tužitelj Banka Mellat iranska je poslovna banka.

2 Ovaj predmet spada u okvir mjera ograničavanja uvedenih radi stvaranja pritiska na Islamsku Republiku Iran kako bi prestala s nuklearnim aktivnostima koje predstavljaju rizik od širenja nuklearnog oružja i s razvojem sustava za ispaljivanje nuklearnog oružja (u daljnjem tekstu: širenje nuklearnog oružja).

3 Dana 26. srpnja 2010. tužiteljevo je ime dodano na popise subjekata koji šire iransko nuklearno oružje, a koji se nalaze u Prilogu II. Odluci Vijeća 2010/413/ZVSP od 26. srpnja 2010. o mjerama ograničavanja protiv Irana i stavljanju izvan snage Zajedničkog stajališta 2007/140/ZVSP (SL L 195, str. 39.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 18., svezak 3., str. 220.) i Prilogu V. Uredbi Vijeća (EZ) br. 423/2007 od 19. travnja 2007. o mjerama ograničavanja donesenim protiv Irana (SL L 103, str. 1.).

4 Budući da je Uredba br. 423/2007 stavljena izvan snage Uredbom Vijeća (EU) br. 961/2010 od 25. listopada 2010. o mjerama ograničavanja protiv Irana (SL L 281, str. 1.), Vijeće je uključilo tužiteljevo ime u Prilog VIII. potonjoj uredbi. Budući da je Uredba br. 961/2010 stavljena izvan snage Uredbom Vijeća (EU) br. 267/2012 od 23. ožujka 2012. o mjerama ograničavanja protiv Irana (SL L 88, str. 1.), Vijeće je uključilo tužiteljevo ime u Prilog IX. potonjoj uredbi.

5 Postojeće mjere ograničavanja protiv Irana izmijenjene su te su protiv njega Odlukom Vijeća 2012/635/ZVSP od 15. listopada 2012. o izmjeni Odluke 2010/413/ZVSP (SL L 282, str. 58.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 18., svezak 14., str. 129.) i Uredbom Vijeća (EU) br. 1263/2012 od 21. prosinca 2012. o izmjeni Uredbe (EU) br. 267/2012 (SL L 356, str. 34.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 18., svezak 15., str. 91.; u daljnjem tekstu: pobijana uredba) donesene nove mjere ograničavanja. Osobito, člankom 1. točkom 6. Odluke 2012/635 izmijenjen je članak 10. Odluke 2010/413, dok je člankom 1. točkom 15. pobijane uredbe izmijenjen članak 30. Uredbe br. 267/2012 te su potonjoj dodani članci 30.a i 30.b.

6 Članak 10. Odluke 2010/413, kako je izmijenjen člankom 1. točkom 6. Odluke 2012/635, osobito predviđa ograničenja financijskih transakcija između, s jedne strane, financijskih institucija s poslovnim nastanom u Iranu, njihovih podružnica i društava kćeri i, s druge strane, financijskih institucija Europske unije.

7 Prema članku 10. stavku 2. Odluke 2010/413, u izmijenjenom tekstu, mogu se izvršavati samo, kao prvo, transakcije povezane s hranom, zdravstvenom skrbi, medicinskom opremom ili transakcije u poljoprivredne ili humanitarne svrhe (u daljnjem tekstu: humanitarni prijenosi), kao drugo, transakcije povezane s osobnim doznakama, kao treće, transakcije povezane s izvršenjem izuzeća iz Odluke

2010/413, kao četvrto, transakcije povezane s posebnim trgovinskim ugovorom koji nije zabranjen na temelju navedene odluke, kao peto, transakcije povezane s diplomatsko-konzularnim predstavništvom ili međunarodnom organizacijom i, kao šesto, transakcije povezane s plaćanjem da se namire potraživanja protiv Irana, iranskih osoba ili subjekata te slične transakcije.

8 Prema članku 10. stavku 3. Odluke 2010/413, u izmijenjenom tekstu, prijenosi sredstava u Iran i iz Irana uporabom iranskih banaka i financijskih institucija za transakcije iz stavka 2. podvrgnuti su, ovisno o slučaju i svrsi prijenosa kao i prema određenim pragovima, obvezi prethodnog obavješćivanja i obvezi prethodnog odobrenja nadležnog nacionalnog tijela.

9 Članci 30. do 30.b Uredbe br. 267/2012, kako su izmijenjeni člankom 1. točkom 15. pobijane uredbe, u biti preuzimaju ta ograničenja i obveze obavješćivanja i odobrenja.

10 Prema tome, članak 30. Uredbe br. 267/2012, u izmijenjenom tekstu, predviđa ograničenja financijskih operacija između, s jedne strane, financijskih i kreditnih institucija te mjenjačnica sa sjedištem u Iranu kao i njihovih podružnica i društava kćeri i financijskih i kreditnih institucija te mjenjačnica koje kontroliraju osobe, subjekti ili tijela sa sjedištem u Iranu i, s druge strane, financijskih institucija Europske unije.

11 Posebice prema članku 30. stavku 2. Uredbe 267/2012, u izmijenjenom tekstu, mogu se izvršavati samo, kao prvo, humanitarni prijenosi, kao drugo, prijenosi vezani za osobne doznake, kao treće, prijenosi vezani za određeni trgovinski ugovor koji nisu zabranjeni Uredbom 267/2012, kao četvrto, prijenosi vezani za diplomatske misije ili konzularna predstavništva ili međunarodne organizacije, kao peto, prijenosi vezani za plaćanja za namiru potraživanja od ili prema osobi, subjektu ili tijelu iz Irana ili prijenosi slične naravi i, kao šesto, prijenosi potrebni za izvršenje obveza koje proizlaze iz ugovora navedenih u članku 12. stavku 1. točki (b) Uredbe br. 267/12.

12 Prema članku 30. stavcima 3., 4. i 5. Uredbe 267/2012, u izmijenjenom tekstu, prijenosi sredstava koji se mogu odobriti na temelju stavka 2. istog članka podvrgnuti su, ovisno o slučaju i svrsi prijenosa kao i prema određenim pragovima, obvezi prethodnog obavješćivanja i obvezi prethodnog odobrenja nadležnog nacionalnog tijela.

13 Članak 30.a Uredbe 267/2012 osobito predviđa određena ograničenja prijenosa sredstava između, s jedne strane, iranskih osoba, subjekata i tijela i, s druge strane, građana Unije koji nisu predviđeni člankom 30. iste uredbe.

14 Prema članku 30.b stavku 1. Uredbe 267/2012, ograničenja predviđena u člancima 30. i 30.a iste uredbe ne primjenjuju se ako je izdano odobrenje u skladu s člancima 24., 25., 26., 27., 28. odnosno 28.a navedene uredbe.

15 Prema članku 30.b stavku 3. Uredbe 267/2012, za potrebe članka 30. stavka 3. točaka (b) i (c) i članka 30.a stavka 1. točke (c) iste uredbe nadležna tijela, pod uvjetima koje smatraju primjerenima, daju odobrenje za prijenos financijskih sredstava, osim ako imaju osnovane razloge utvrditi da bi prijenos financijskih sredstava za koja je traženo odobrenje mogao kršiti zabrane ili obveze predviđene Uredbom br. 267/2012.

16 Presudom od 29. siječnja 2013., Banka Mellat/Vijeće (T-496/10, Zb., u postupku žalbe, EU:T:2013:39), Opći je sud poništio uvrštenje tužiteljeva imena na popis iz Priloga II. Odluci 2010/413, na onaj iz Priloga V. Uredbi br. 423/2007, na onaj iz Priloga VIII. Uredbi br. 961/2010 i na onaj iz Priloga IX. Uredbi br. 267/2012. Opći je sud utvrdio da se iz okolnosti koje je Vijeće Europske unije utvrdilo u odnosu na tužitelja ne može ustanoviti da je on podupirao širenje nuklearnog oružja. Presudom od 18. veljače 2016., Vijeće/Banka Mellat (C-176/13 P, Zb., EU:C:2016:96) Sud je odbio žalbu protiv presude Banka Mellat/Vijeće, prethodno navedene (EU:T:2013:39) koju je podnijelo Vijeće.

Postupak i zahtjevi stranaka

17 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 15. ožujka 2013. tužitelj je pokrenuo ovaj postupak i od Općeg suda zahtijeva da:

— poništi članak 1. točku 15. pobijane uredbe;

— poništi članak 1. točku 15. pobijane uredbe jer ne predviđa iznimku koja se primjenjuje na tužitelja;

— utvrdi da se članak 1. točka 6. Odluke 2012/635 ne primjenjuje na tužitelja;

— Vijeću naloži snošenje troškova.

18 Odgovorom na tužbu podnesenim tajništvu Općeg suda 27. lipnja 2013. Vijeće od Općeg suda zahtijeva da:

— odbije tužbu;

— naloži tužitelju snošenje troškova.

19 Aktima podnesenima tajništvu Općeg suda 24. lipnja i 10. srpnja 2013. Europska komisija i Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske zatražile su intervenciju u ovom postupku u potporu Vijeću. Rješenjima od 9. rujna 2013. predsjednik četvrtog vijeća Općeg suda dopustio je njihovu intervenciju.

20 Komisija i Ujedinjena Kraljevina od Općeg suda zahtijevaju da odbije tužbu.

21 Budući da se sastav vijeća Općeg suda promijenio, sudac izvjestitelj bio je raspoređen u prvo vijeće, kojemu je stoga ovaj predmet dodijeljen odlukom od 4. listopada 2013.

22 Prema izvješću suca izvjestitelja, Opći sud (prvo vijeće) je 23. travnja 2015. odlučio otvoriti usmeni dio postupka i, u okviru mjera upravljanja postupkom iz članka 64. Poslovnika Općeg suda od 2. svibnja 1991., strankama postavio pitanja na koja su trebale odgovoriti pisano i usmeno, tražeći od njih da podnesu pisana očitovanja o nadležnosti Općeg suda za odlučivanje o trećem dijelu tužbenog zahtjeva tužitelja koji se odnosi na to da se članak 1. točka 6. Odluke 2012/635 proglasi neprimjenjivim. Stranke su na taj poziv odgovorile u roku koji je odredio Opći sud.

23 Opći sud je na raspravi od 7. srpnja saslušao izlaganja stranaka i njihove odgovore na pitanja tog suda. Tom je prilikom tužitelj naveo, s jedne strane, da su prvi i drugi dio tužbenog zahtjeva postavljeni alternativno i, s druge strane, da se drugim dijelom tužbenog zahtjeva traži poništenje članka 1. točke 15. pobijane uredbe jer ta odredba ne predviđa iznimku koja se primjenjuje u njegovu slučaju.

24 Prije ispitivanja merituma spora valja po službenoj dužnosti provjeriti nadležnost Općeg suda za odlučivanje o tužbi kao i o dopuštenosti prvih dvaju dijelova tužiteljevog tužbenog zahtjeva tužitelja koju osporavaju Vijeće i intervenijenti.

Pravo

1. *Nadležnost Općeg suda*

25 U odgovoru na pisano pitanje Općeg suda, Vijeće i intervenijenti su istaknuli da Opći sud nije nadležan za odlučivanje o trećem dijelu tužiteljeva tužbenog zahtjeva jer je članak 1. točka 6. Odluke 2012/635 kao odredba o zajedničkoj vanjskoj i sigurnosnoj politici (ZVSP) obuhvaćen isključenjem nadležnosti Suda Europske unije predviđenim u članku 275. UFEU-a.

26 Ujedinjena Kraljevina osim toga smatra da nenadležnost Općeg suda za nadzor zakonitosti članka 1. točke 6. Odluke 2012/635 podrazumijeva da Opći sud nije nadležan ni za odlučivanje o tužbenim zahtjevima koji se odnose na članak 1. točku 15. pobijane uredbe, usvojen na njezinu temelju.

27 Tužitelj ističe da je Opći sud nadležan za odlučivanje o cjelokupnoj tužbi. On posebice ističe da se članak 275. UFEU-a u pogledu isključenja nadležnosti suda Unije treba tumačiti strogo. Dodaje da članak 1. točka 6. Odluke 2012/635 obuhvaća fizičke i pravne osobe, odnosno osobito iranske financijske institucije te osobe i subjekte koji žele izvršavati transakcije koje se odnose na potonje i u odnosu na koje proizvode pravne učinke. Zbog toga je, prema tužitelju, to odluka koja predviđa mjere ograničavanja protiv fizičkih ili pravnih osoba u smislu članka 275. drugog stavka UFEU-a. Osim toga, prema tužitelju, nadležnost Općeg suda za nadzor zakonitosti članka 1. točke 6. Odluke 2012/635 također proizlazi iz činjenice da je članak 1. točka 15. pobijane uredbe, čije je poništenje dopušteno tražiti, usvojen na temelju te odredbe.

28 Članak 275. UFEU-a predviđa sljedeće:

„Sud Europske unije nije nadležan za odredbe koje se odnose na zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku niti za akte donesene na temelju tih odredaba.

Međutim, Sud je nadležan za nadzor poštovanja članka 40. Ugovora o Europskoj uniji i odlučivanje u postupcima pokrenutima u skladu s uvjetima utvrđenima u članku 263. stavku četvrtom ovog Ugovora u kojima se ocjenjuje zakonitost odluka kojima se predviđaju mjere ograničavanja protiv fizičkih ili pravnih osoba koje je Vijeće usvojilo na temelju glave V. poglavlja 2. Ugovora o Europskoj uniji."

29 Sukladno članku 263. stavku 4. UFEU-a, svaka fizička ili pravna osoba može pod uvjetima utvrđenima u stavcima prvom i drugom tog članka pokrenuti postupke protiv akta koji joj je upućen ili koji se izravno i osobno na nju odnosi te protiv regulatornog akta koji se izravno odnosi na nju, a ne podrazumijeva provedbene mjere.

30 Usto, prema članku 277. UFEU-a, neovisno o isteku roka utvrđenog u članku 263. stavku šestom UFEU-a, svaka se stranka u postupcima o aktu opće primjene koji je donijela neka institucija, tijelo, ured ili agencija Unije može pred Sudom Europske unije pozvati na neprimjenjivost tog akta zbog razloga određenih u članku 263. stavku drugom.

31 U ovom slučaju, tužitelj trećim dijelom svojeg tužbenog zahtjeva od Općeg suda zahtijeva da u odnosu na njega proglasi neprimjenjivim članak 1. točku 6. Odluke 2012/635, koji je odredba koja se odnosi na ZVSP u smislu članka 275. UFEU-a. Tužitelj je u replici naveo da taj dio zahtjeva predstavlja prigovor nezakonitosti u smislu članka 277. UFEU-a.

32 U tom pogledu, prema sudskoj praksi, članak 275. stavak 1. uvodi odstupanje od pravila o općoj nadležnosti koju članak 19. UEU-a daje Sudu za osiguravanje poštovanja prava pri tumačenju i primjeni Ugovorâ i stoga se mora restriktivno tumačiti (u tom smislu vidjeti presudu od 24. lipnja 2014., Parlament/Vijeće, C-658/11, Zb., EU:C:2014:2025, t. 70.).

33 Međutim, s jedne strane, u ovom su slučaju mjere donesene člankom 1. točkom 6. Odluke 2012/635 općenite mjere čije je područje primjene određeno upućivanjem na objektivna mjerila, a ne upućivanjem na identificirane fizičke odnosno pravne osobe. Slijedom toga, suprotno tužiteljevim tvrdnjama, članak 1. točka 6. Odluke 2012/635 nije sam po sebi odluka koja predviđa mjere ograničavanja protiv fizičkih odnosno pravnih osoba u smislu članka 275., stavka 2. UFEU-a (vidjeti po analogiji, presudu od 25. travnja 2012. Manufacturing Support & Procurement Kala Naft/Vijeće, T 509/10, Zb., EU:T:2012:201, t. 37., koja je u tom pogledu potvrđena presudom od 28. studenog 2013., Vijeće/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C 348/12 P, Zb., EU:C:2013:776, t. 99.).

34 S druge strane, tužitelj je istaknuo prigovor nezakonitosti koji se odnosio na članak 1. točku 6. Odluke 2012/635 u potporu tužbi za poništenje podnesenoj protiv članka 1. točke 15. pobijane uredbe.

35 U tom pogledu, iz točaka 5. do 15. ove presude proizlazi da članak 1. točka 15. pobijane uredbe ima za cilj provedbu, u području UFEU-a, članka 1. točke 6. Odluke 2012/635.

36 Neovisno o tome, članak 1. točka 15. pobijane uredbe nije odluka kojom se predviđaju mjere ograničavanja protiv fizičkih odnosno pravnih osoba u smislu članka 275., stavka 2. UFEU-a. Naime, primjenjuje se na objektivno utvrđene situacije i proizvodi pravne učinke u pogledu kategorija osoba koje su općenito i apstraktno određene jer se primjenjuje osobito na sve prijenose između neke iranske banke ili financijske institucije i neke financijske institucije koja se nalazi u Uniji te njezina provedba ne proizlazi iz ocjene Vijeća konkretnih okolnosti u kojima se institucija nalazi.

37 Slijedom toga, prigovor nezakonitosti koji se odnosi na članak 1. točku 6. Odluke 2012/635 i koji je tužitelj istaknuo u okviru trećeg dijela svojeg tužbenog zahtjeva nije istaknut u potporu tužbe za poništenje podnesene protiv odluke kojom se predviđaju mjere ograničavanja protiv fizičkih odnosno pravnih osoba u smislu članka 275., stavka 2. UFEU-a.

38 S obzirom na utvrđenja iz prethodnih točaka 33. – 37. valja zaključiti da Opći sud nije nadležan odlučivati, na temelju članka 275. UFEU-a o trećem dijelu tužiteljevog tužbenog zahtjeva.

39 Što se tiče nadležnosti Općeg suda za odlučivanje o prvom i drugom dijelu tužbenog zahtjeva, uzimajući u obzir sudsku praksu navedenu u gornjoj točki 32., isključenje nadležnosti suda Unije predviđeno u članku 275. UFEU-a ne smije se tumačiti na način da obuhvaća isključenje nadzora zakonitosti akta usvojenog na temelju članka 215. UFEU-a, poput članka 1. točke 15. pobijane uredbe, koji nije obuhvaćen ZVSP-om, samo zato što je valjano usvajanje tog akta uvjetovano prethodnim donošenjem odluke koja jest dio ZVSP-a. Naime, takvo bi tumačenje predmetnog isključenja bilo suprotno općoj nadležnosti dodijeljenoj Sudu u članku 19. UFEU-a kao i posebnoj nadležnosti koja mu je izričito dodijeljena u članku 263. prvom, drugom i trećem stavku UFEU-a (u tom smislu vidjeti presudu od 4. lipnja 2014., Sina Bank/Vijeće, T-67/12, EU:T:2014:348, t. 41.)

40 Posljedično, valja utvrditi da je Opći sud nadležan, na temelju članka 263. UFEU-a, za odlučivanje o prvom i drugom dijelu tužiteljeva tužbenog zahtjeva.

2. *O dopuštenosti prvog i drugog dijela tužiteljeva tužbenog zahtjeva*

41 Vijeće, Komisija i Ujedinjena Kraljevina ističu da zahtjev za poništenje članka 1. točke 15. ne udovoljava uvjetima dopuštenosti iz članka 263. UFEU-a.

42 Vijeće osim toga ističe da su prvi i drugi dio tužbenog zahtjeva nedopušteni jer u trenutku podnošenja tužbe tužitelj nije imao pravni interes osporavati članak 1. točku 15. pobijane uredbe.

43 Tužitelj odgovara da je tužba dopuštena.

Poštovanje uvjeta iz članka 263. UFEU-a

44 Prema članku 263. stavku 4. UFEU-a, „[s]vaka fizička ili pravna osoba može pod uvjetima utvrđenima u stavku prvom i drugom pokrenuti postupke protiv akta koji je upućen toj osobi ili koji se izravno i osobno odnosi na nju te protiv regulatornog akta koji se izravno odnosi na nju, a ne podrazumijeva provedbene mjere”.

45 Kao prvo, Ujedinjena Kraljevina ističe da pobijana uredba nije regulatorni, već zakonodavni akt, što podrazumijeva da tužitelj treba dokazati da ga se izravno i osobno tiče. Međutim, u ovom slučaju ne postoji osobni utjecaj.

46 Tužitelj smatra da je pobijana uredba regulatorni akt i da se, konačno, njegov članak 1. točka 15. osobno na njega odnosi.

47 U tom pogledu, članak 289. UFEU-a predviđa sljedeće:

„1. U skladu s redovnim zakonodavnim postupkom, Europski parlament i Vijeće zajedno donose uredbe, direktive ili odluke na prijedlog Komisije. Taj je postupak utvrđen u članku 294.

2. U posebnim slučajevima predviđenima Ugovorima, Europski parlament uz sudjelovanje Vijeća ili Vijeće uz sudjelovanje Europskog parlamenta u skladu s posebnim zakonodavnim postupkom donosi uredbe, direktive ili odluke.

3. Pravni akti doneseni zakonodavnim postupkom su zakonodavni akti.

4. U posebnim slučajevima predviđenima Ugovorima, zakonodavni se akti mogu donositi na inicijativu skupine država članica ili Europskog parlamenta, na preporuku Europske središnje banke ili na zahtjev Suda ili Europske investicijske banke.”

48 U ovom slučaju, pobijana je uredba usvojena na temelju članka 215. UFEU-a i prema postupku predviđenom u tom članku, odnosno odlukom Vijeća donesenom kvalificiranom većinom, na zajednički prijedlog Visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku i Komisije.

49 Dakle, s jedne strane, pobijana uredba nije usvojena prema redovnom zakonodavnom postupku iz članka 289. stavka 1. UFEU-a, definiranom u članku 294. UFEU-a.

50 S druge strane, uzimajući u obzir to da Europski parlament uopće nije bio uključen u donošenje pobijane uredbe, ne može se utvrditi da je potonja donesena na temelju posebnog zakonodavnog postupka u smislu članka 289. stavka 2. UFEU-a.

51 Prema tome, s obzirom na članak 289. stavak 3. UFEU-a, valja utvrditi da pobijana uredba nije zakonodavni akt i posljedično nema potrebe zauzimati stav o argumentaciji Ujedinjene Kraljevine prema kojoj se članak 1. točka 15. navedene uredbe ne odnosi osobno na tužitelja.

52 Kao drugo, Vijeće i intervenijenti ističu da se, suprotno zahtjevima članka 263. stavka 4. UFEU-a, članak 1. točka 15. pobijane uredbe ne tiče izravno tužitelja i da podrazumijeva provedbene mjere.

53 Vijeće i intervenijenti naime iznose da je zabrana prijenosa sredstava predviđena u članku 1. točki 15. pobijane uredbe popraćena određenim brojem iznimaka koje provode nadležna tijela država članica, koja u tom pogledu imaju diskrecijsku ovlast. Dakle, članak 1. točka 15. pobijane uredbe ne onemogućuje nužno prijenose financijskih sredstava namijenjenih tužitelju, odnosno one koje je on izvršio. Stoga članak 1. točka 15. pobijane uredbe ne proizvodi izravne učinke u odnosu na tužiteljevu pravnu situaciju.

54 Tužitelj ističe da članak 1. točka 15. pobijane uredbe osobno na njega utječe i da njegova provedba ne podrazumijeva i provedbene mjere. On u tom pogledu ističe da je ta odredba primjenjiva bez upućivanja na nacionalni zakon kojim je prenesena, osobito u pogledu obveze traženja odobrenja za sve dotične prijenose sredstava.

55 U tom pogledu, s jedne strane iz utvrđenja iz gornje točke 36. proizlazi da članak 1. točka 15. pobijane uredbe ima opću primjenu i, s druge strane, iz gornje točke 51. da on nije zakonodavni akt. U tim okolnostima valja zaključiti da članak 1. točka 15. pobijane odluke jest regulatorni akt u smislu članka 263. stavka 4. UFEU-a (vidjeti po analogiji rješenje od 6. rujna 2011., Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Parlament i Vijeće, T-18/10, Zb, EU:T:2011:419, t. 56. i 63. i navedenu sudsku praksu).

56 S jedne strane, što se tiče pitanja odnosi li se članak 1. točka 15. pobijane uredbe izravno na tužitelja i sadrži li provedbene mjere, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da izravni utjecaj na fizičku osobu zahtijeva da pobijani akt Unije proizvodi izravno učinke na pravnu situaciju te fizičke osobe i da se njime ne ostavlja nikakva diskrecijska ovlast adresatima tog akta zaduženima za njegovo provođenje, bilo da se radi o čisto automatskoj provedbi ili onoj proizašloj iz samih propisa Unije bez primjene drugih posrednih pravila (vidjeti rješenje Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Parlament i Vijeće, t. 55. *supra*, EU:T:2011:419, t. 71. i navedenu sudsku praksu).

57 S druge strane, što se tiče pojma „provedbene mjere”, cilj članka 263. stavka 4. zadnjeg dijela rečenice UFEU-a jest izbjeći da fizička osoba bude prisiljena prekršiti pravo da bi mogla pristupiti sudu. Ako određeni regulatorni akt proizvodi izravne učinke na pravni položaj fizičke ili pravne osobe a da pritom ne zahtijeva provedbene mjere, ta bi osoba mogla biti lišena djelotvorne sudske zaštite ako pred sudom Unije ne raspolaže izravnim pravnim lijekom radi osporavanja zakonitosti tog regulatornog akta. Naime, u nedostatku provedbenih mjera, fizička ili pravna osoba, iako se predmetni akt izravno odnosi na nju, mogla bi ostvariti sudski nadzor tog akta samo nakon što je povrijedila njegove odredbe, pozivajući se na njihovu nezakonitost u okviru postupaka koji su protiv nje pokrenuti pred nacionalnim sudovima (presuda Telefónica/Komisija, C-274/12 P, EU:C:2013:852, t. 27.).

58 S druge strane, ako regulatorni akt podrazumijeva provedbene mjere, sudski nadzor poštovanja pravnog poretka Unije osiguran je neovisno o tome potječu li navedene mjere od Unije ili od država članica. Fizičke i pravne osobe koje, zbog pretpostavaka dopuštenosti predviđenih člankom 263. stavkom 4. UFEU-a, ne mogu izravno pobijati regulatorni akt Unije pred sudom Unije zaštićene su od primjene takvog akta na njih mogućnošću pobijanja provedbenih mjera sadržanih u tom aktu pred sudom Unije ili pred nacionalnim sudovima, ovisno o slučaju (vidjeti u tom smislu presudu Telefónica/Komisija, t. 57. *supra*, EU:C:2013:852, t. 28. i 29.).

59 U ovom slučaju, uvodno valja istaknuti da, budući da je tužitelj financijska institucija s poslovnim nastanom u Iranu, on nije obuhvaćen ograničenjima iz članka 30.a Uredbe br. 267/2012, kako je izmijenjen člankom 1. točkom 15. pobijane uredbe. Posljedično, članak 30.a Uredbe br. 267/2012 ne odnosi se izravno na tužitelja, što znači da je njegova tužba u odnosu na tu odredbu nedopuštena.

60 Osim toga, kako ispravno ističe Vijeće, kad se na temelju sustava ograničenja uvedenog u Uredbu br. 267/2012 člankom 1. točkom 15. pobijane uredbe (u daljnjem tekstu: sporni sustav) nacionalnom nadležnom tijelu podnese zahtjev za odobrenje prijenosa, potonje ima diskrecijsku ovlast za utvrđivanje, prema članku 30.b stavku 3. prvom podstavku Uredbe br. 267/2012, može li dotični prijenos povrijediti neku od zabrana ili obveza iz Uredbe br. 267/2012. Jednako tako, na temelju te ocjene nadležno tijelo donosi odluku kojom se dotični prijenos odobrava odnosno zabranjuje.

61 U tim okolnostima, valja zaključiti da se članak 30.b stavak 3. podstavak 1. Uredbe br. 267/2012 ne odnosi izravno na tužitelja i usto sadrži provedbene mjere, što znači da je tužba nedopuštena u dijelu u kojem se odnosi na tu odredbu.

62 Nasuprot tomu, valja istaknuti da se sporni sustav uveden člankom 1. točkom 15. pobijane uredbe izravno odnosi na tužitelja i ne sadrži provedbene mjere u druga tri aspekta.

63 Uvodno, na temelju članka 30. stavka 1. Uredbe br. 267/2012, kako je izmijenjen člankom 1. točkom 15. pobijane uredbe, odobrenje se može dati samo za prijenose čiji je cilj predviđen u članku 30. stavku 2. iste uredbe. Prijenosi čiji ciljevi nisu tako predviđeni zabranjeni su po samoj snazi Uredbe br. 267/2012 i ne mogu ih odobriti nacionalna nadležna tijela.

64 Nadalje, na temelju članka 30. stavka 3. točke (a) i članka 30. stavka 5. Uredbe br. 267/2012, kako je izmijenjena člankom 1. točkom 15. pobijane uredbe, prijenosi definirani tim odredbama koji su jednaki ili premašuju iznos od 10 000 eura predmet su obveze prethodnog obavješćivanja. Obveza obavješćivanja automatski proizlazi iz spornog sustava i nije predmet ocjene nadležnih nacionalnih tijela te ne sadrži provedbene mjere.

65 Napokon, isto utvrđenje je primjenjivo na obvezu podnošenja zahtjeva za prethodno odobrenje, predviđenu u članku 30. stavku 3. točkama (b) i (c) te u članku 30. stavku 5. Uredbe br. 267/2012, kako je izmijenjena člankom 1. točkom 15. pobijane uredbe. Naime, neovisno o konačnom ishodu postupka odobrenja, obveza njegova pokretanja u odnosu na svaki prijenos koji premašuje određene pragove utječe na tužiteljev pravni položaj, nije predmet ocjene nadležnih nacionalnih tijela i ne sadrži provedbene mjere.

66 Uzimajući u obzir ta utvrđenja, valja utvrditi da članak 1. točka 15. pobijane uredbe izravno utječe na tužitelja i ne sadrži provedbene mjere u dijelu u kojem izmjenjuje ili uvodi odredbe Uredbe br. 267/2012 iz gornjih točaka 63. do 65.

67 S obzirom na sve prethodno navedeno, na temelju članka 263. stavka 4. UFEU-a valja odbiti argument Vijeća i intervenijenata o postojanju apsolutnih zapreka za vođenje postupka što se tiče odredaba Uredbe br. 267/2012 izmijenjenih odnosno uvedenih člankom 1. točkom 15. pobijane uredbe iz gornjih točaka 62. do 64., a tužbu u preostalom dijelu odbiti kao nedopuštenu.

Postojanje pravnog interesa u trenutku podnošenja tužbe

68 Vijeće ističe da u trenutku podnošenja tužbe tužitelj nije imao interes osporavati zakonitost članka 1. točke 15. pobijane uredbe jer je već bio predmet individualnih mjera zamrzavanja financijskih sredstava donesenih na temelju Uredbe br. 267/2012.

69 Naime, u tim okolnostima, članak 1. točka 15. pobijane uredbe ne proizvodi dodatne pravne učinke u odnosu na tužitelja. Poništenje dotičnih individualnih mjera ograničavanja koje je provedeno u presudi Banka Mellat/Vijeće, t. 16. *supra* (EU:T:2013:39) osim toga nije relevantno u tom pogledu jer su u trenutku podnošenja tužbe tužiteljeva financijska sredstva na temelju članka 60. Statuta Suda Europske unije bila zamrznuta do donošenja odluke Suda o žalbi.

70 Posljedično, Vijeće ističe da je zahtjev za poništenje članka 1. točke 15. pobijane uredbe nedopušten.

71 Tužitelj odgovara da je imao pravni interes u trenutku podnošenja tužbe, tim više što je Opći sud poništio individualne mjere ograničavanja protiv njega.

72 Valja podsjetiti da je, prema stalnoj sudskoj praksi, tužba za poništenje koju podnosi fizička ili pravna osoba dopuštena samo ako tužitelj ima interes da se pobijani akt poništi. Takav interes pretpostavlja da poništenje pobijanog akta samo po sebi može imati pravne posljedice i da tužba svojim rezultatom može donijeti korist stranci koja ju je podnijela (vidjeti rješenje od 30. travnja 2007., EnBW Energie Baden-Württemberg/Komisija, T-387/04, Zb., EU:T:2007:117, t. 96. i navedenu sudsku praksu).

73 Pravni interes mora biti postojeći i aktualan (presuda od 17. rujna 1992., NBV i NVB/Komisija, T-138/89, Zb., EU:T:1992:95, t. 33.), što se ocjenjuje na dan podnošenja tužbe (presuda od 16. prosinca 1963., Forges de Clabecq/Visoko tijelo, 14/63, Zb., EU:C:1963:60, str. 748.). Takvo stanje međutim treba trajati do proglašenja sudske odluke ili će se postupak obustaviti (vidjeti presudu od 7. lipnja 2007., Wunenburger/Komisija, C-362/05 P, Zb., EU:C:2007:322, t. 42. i navedenu sudsku praksu).

74 U ovom slučaju, u trenutku podnošenja tužbe tužitelj je bio predmet individualnih mjera ograničavanja koje su proizašle iz uvrštavanja njegova imena na popis iz Priloga IX. Uredbi br. 267/2012, a vezane su uz njegovu navodnu uključenost u širenje nuklearnog oružja. Naime, iako su te mjere ograničavanja poništene presudom Banka Mellat/Vijeće, t. 16. *supra* (EU:T:2013:39), stupanje na snagu tog poništenja je na temelju članka 60. Statuta Suda Europske unije bilo odgođeno do donošenja odluke o žalbi.

75 Stoga, točno je da donošenje spornog sustava nije imalo trenutačni stvarni utjecaj na tužitelja jer su individualne mjere ograničavanja kojih je prethodno bio predmet predviđale veća ograničenja. Tim više što, kao što se ističe u gornjoj točki 14., članak 30.b stavak 1. Uredbe br. 267/2012 predviđa da, ako je prijenos bio predmet odobrenja dodijeljenog u okviru sustava individualnih mjera ograničavanja, on više nije predmet ograničenja predviđenih spornim sustavom.

76 Neovisno o tome, valja istaknuti da se sporni sustav kao takav primjenjuje na sve financijske institucije s poslovnim nastanom u Iranu i, prema tome, isto tako i na tužitelja. To utvrđenje pogotovo podrazumijeva da je stupanjem na snagu poništenja individualnih mjera ograničavanja protiv tužitelja, slijedom odbijanja žalbe Vijeća protiv presude Banka Mellat/Vijeće, točka 16. *supra* (EU:T:2013:39), tužitelj stvarno postao predmet navedenog sustava, sa svim ograničenjima koja iz toga proizlaze, po sili prava, bez intervencije dodatnog pravnog akta.

77 U tim okolnostima, utvrđenje u ovom predmetu da tužitelj nije imao pravni interes za djelovanje protiv članka 1. točke 15. pobijane uredbe imalo bi za posljedicu povredu njegova prava na djelotvornu sudsku zaštitu jer bi se, nakon konačnog prestanka individualnih mjera ograničavanja protiv njega, na njega odnosili učinci spornog sustava, ali mu ne bi bilo dopušteno zahtijevati poništenje članka 1. točke 15. pobijane uredbe zbog isteka roka za podnošenje tužbe.

78 Stoga, valja zaključiti da tužitelj ima pravni interes za traženje poništenja članka 1. točke 15. pobijane uredbe, koji bi mogao u odnosu na njega imati pravne učinke i prema tome u tom pogledu odbiti argument o postojanju apsolutnih zapreka za vođenje postupka.

3. *Meritum*

79 U potporu prvom i drugom dijelu tužbenog zahtjeva, tužitelj ističe četiri tužbena razloga. Prvi tužbeni razlog vezan je za to da sporni sustav nema pravni temelj u smislu članka 215. UFEU-a jer ne postoji nikakva logična povezanost s ciljem ZVSP-a koji navodno želi ostvariti. Drugi tužbeni razlog vezan je za to da sporni sustav nema pravni temelj u smislu članka 215. UFEU-a jer je neproporcionalan u odnosu na cilj ZVSP-a koji navodno želi ostvariti. Treći tužbeni razlog vezan je za to da je sporni sustav protivan općim načelima prava Unije kao i članku 215. stavku 3. UFEU-a jer krši načela proporcionalnosti i pravne sigurnosti, načelo zabrane proizvoljnosti, obvezu obrazlaganja, zahtjev prema kojem svaka sankcija treba imati potrebna pravna jamstva kao i načelo jednakog postupanja. Četvrti tužbeni razlog vezan je za povredu tužiteljeva prava vlasništva, njegova prava izvršavanja gospodarskih aktivnosti, prava na slobodno kretanje kapitala kao i načela proporcionalnosti.

80 Osim toga, u okviru više tužbenih razloga navedenih u gornjoj točki 79. tužitelj iznosi argumente koji se odnose na narav nadzora Općeg suda i teret dokazivanja.

81 Prije razmatranja tih argumenata i tužbenih razloga, valja odrediti opseg i oblikovanje tužiteljevih tužbenih zahtjeva i razloga.

Opseg i oblikovanje tužiteljevih tužbenih zahtjeva i razloga

82 Kao prvo, što se tiče oblikovanja i opsega prvog i drugog dijela tužbenog zahtjeva, tužitelj je na raspravi naveo da dok se prvim dijelom tužbenog zahtjeva traži poništenje članka 1. točke 15. pobijane uredbe u cijelosti, drugim se dijelom tužbenog zahtjeva traži poništenje te odredbe samo u dijelu u kojem ona ne predviđa iznimku koja se primjenjuje na tužitelja kao subjekta koji nije uključen u širenje nuklearnog oružja i koji ulaže napore potrebne da to ne bi postao.

83 Neovisno o tome, kako se tužiteljeva argumentacija dvaju dijelova tužbenog zahtjeva uvelike preklapa, valja ih ispitati zajedno.

84 Kao drugo, što se tiče oblikovanja i opsega tužbenih razloga istaknutih u potporu prvom i drugom dijelu tužbenog zahtjeva, iz nabrajanja iz gornje točke 79. proizlazi da su prvi i drugi tužbeni razlog oblikovani tako da se odnose na povredu članka 215. stavka 1. UFEU-a, prema kojem „[k]ada se odlukom usvojenom u skladu s poglavljem 2. glave V. Ugovora o Europskoj uniji [posvećene ZVSP-u] predviđa prekid ili djelomično ili potpuno smanjenje gospodarskih i financijskih odnosa s jednom ili više trećih zemalja, Vijeće, odlučujući kvalificiranom većinom na zajednički prijedlog Visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku i Komisije, usvaja potrebne mjere.”

85 Naime, prema tužitelju, kako ne postoji nikakva logična povezanost spornog sustava s ciljem ZSVP-a koji navodno želi ostvariti te je, konačno, neproporcionalan u odnosu na taj cilj, članak 1. točka 15. pobijane uredbe nije „potreban” u smislu članka 215. stavka 1. UFEU-a, što podrazumijeva da nema pravni temelj.

86 Tužitelj taj pojam nužnosti iz članka 215. stavka 1. UFEU-a tumači na način da se odnosi na prikladnu i nužnu narav usvojene mjere u vezi s ciljem koji želi ostvariti.

87 Navedeno se tumačenje ne može prihvatiti. Naime, iz teksta, strukture i cilja članka 215. stavka 1. UFEU-a jasno proizlazi da se pojam potrebnosti iz te odredbe ne odnosi na vezu između akta usvojenog na temelju članka 215. UFEU-a i cilja ZVSP-a, već na vezu između navedenog akta i odluke ZVSP-a na kojoj se temelji. Prema tome, svrha upućivanja na „potrebne mjere” jest zajamčiti da Vijeće na temelju članka 215. UFEU-a ne donese mjere ograničavanja koje bi prekoračivale one određene u odgovarajućoj odluci ZVSP-a.

88 Međutim, u ovom slučaju, tužitelj ne tvrdi da članak 1. točka 15. pobijane uredbe predviđa mjere koje premašuju one određene člankom 1. točkom 6. Odluke 2012/635.

89 Takav zaključak ne proizlazi ni iz komparativne analize dotičnih dviju odredaba. Naime, iako je članak 1. točka 15. pobijane uredbe detaljniji od članka 1. točke 6. Odluke 2012/635 što se tiče praktičnih načina provedbe spornog sustava, ne postoje razlike u pogledu naravi dotičnih ograničenja i njihova područja primjene.

90 U tim okolnostima, tužitelj u okviru prvog i drugog dijela tužbenog zahtjeva pogrešno ističe da članak 1. točka 15. pobijane uredbe nema pravnog temelja.

91 Neovisno o tome, s obzirom na argumentaciju koju je tužitelj iznio u okviru navedenih tužbenih razloga, koja se sažeto iznosi u gornjim točkama 85. i 86., valja istaknuti da se navedeni tužbeni razlozi više odnose na proporcionalnost spornog sustava predviđenog člankom 1. točkom 15. pobijane uredbe, nego na postojanje pravnog temelja.

92 Naime, prema sudskoj praksi, na temelju načela proporcionalnosti kao jednog od općih načela prava Unije zakonitost zabrane gospodarske aktivnosti uvjetovana je time da su mjere ograničavanja prikladne i nužne za postizanje ciljeva kojima taj propis legitimno teži, s time da, ako postoji izbor između više prikladnih mjera, treba izabrati manje ograničavajuću, a uzrokovane nepovoljnosti ne smiju biti neproporcionalne u odnosu na ciljeve koje se želi postići (vidjeti presudu od 14. listopada 2009., Banka Melli Iran/Vijeće, T-390/08, Zb., EU:T:2009:401, t. 66. i navedenu sudsku praksu).

93 U tom pogledu, u okviru prvog tužbenog razloga tužitelj osporava objektivnu povezanost između širenja nuklearnog oružja i spornog sustava i prema tome prikladnost potonjeg za sprečavanje širenja nuklearnog oružja.

94 Drugi se tužbeni razlog u biti odnosi na dostatnost postojećih mjera ograničavanja i navodno prekomjerni opseg spornog sustava. Prema tome, navedeni se tužbeni razlog odnosi na nužnost navedenog sustava za sprečavanje širenja nuklearnog oružja.

95 Osim toga, u okviru četvrtog tužbenog razloga tužitelj u biti ističe da sporni sustav previše ugrožava prava i slobode. Na taj način ističe da su nepovoljnosti koje je pretrpio zbog donošenja navedenog sustava neproporcionalne ciljevima koje želi postići Vijeće.

96 U tim okolnostima, Opći sud smatra da prvo valja ispitati prvi, drugi i četvrti tužbeni razlog, kojima se želi osporiti, konačno, proporcionalnost spornog sustava.

97 Kao drugo, valja razmotriti treći tužbeni razlog koji se odnosi na obrazloženje usvajanja spornog sustava, pravna jamstva primjenjiva na temelju članka 215. stavka 3. UFEU-a, jasnoću i predvidljivost članka 1. točke 15. pobijane uredbe i načelo jednakog postupanja.

Nadzor Općeg suda i teret dokazivanja

98 Tužitelj ističe da nadzor zakonitosti članka 1. točke 15. pobijane uredbe treba biti potpun i strog. U tom pogledu ističe da je Vijeće obvezno dokazima i informacijama ustanoviti koji su subjekti ili aktivnosti na koje se odnosi mjera ograničavanja stvarno uključeni u širenje nuklearnog oružja, pri čemu nije dovoljno utvrditi samo opasnost da bi to moglo biti tako. U tom se pogledu poziva na presude Općeg suda donesene u sporovima koji se odnose na individualne mjere ograničavanja i osobito presude od 28. studenoga 2013., Vijeće/Fulmen i Mahmoudian (C-280/12 P, Zb., EU:C:2013:775), Manufacturing Support & Procurement Kala Naft/Vijeće (EU:T:2012:201) i Banka Mellat/Vijeće, t. 16. *supra* (EU:T:2013:39), koje smatra primjenjivima na ovaj slučaj.

99 Vijeće, uz potporu intervenijenata ističe da ima vrlo široku diskrecijsku ovlast prilikom odlučivanja je li u konkretnom slučaju trebalo pribjeći individualnim ili općim mjerama ograničavanja ili kombinaciji obje vrste mjera ograničavanja kao i prilikom određivanja kriterija koji omogućuju njihovu provedbu. Ističe da je na temelju presude Banka Melli Iran/Vijeće, t. 92. *supra* (EU:T:2009:401, t. 36.), ta diskrecijska ovlast predmet samo ograničenog sudskog nadzora.

100 Prema sudskoj praksi Suda, sudovi Unije moraju sukladno nadležnostima koje imaju na osnovi Ugovora osigurati u načelu cjelovit nadzor zakonitosti svih akata Unije u pogledu temeljnih prava koja čine dio općih načela prava Unije (presude od 3. rujna 2008., Kadi i Al Barakaat International Foundation/Vijeće i Komisija, C-402/05 P i C-415/05 P, Zb., EU:C:2008:461, t. 326. i Vijeće/Fulmen i Mahmoudian, t. 98. *supra*, EU:C:2013:775, t. 58.).

101 U ovom slučaju valja uzeti u obzir osobitu narav spornog sustava koji se razlikuje kako od individualnih mjera ograničavanja obuhvaćenih sudskom praksom na koju se poziva tužitelj tako i od općih kriterija za donošenje navedenih mjera protiv određenih osoba i subjekata obuhvaćenih sudskom praksom na koju se poziva Vijeće. Naime, s jedne strane, kao što proizlazi iz utvrđenja iz

gornje točke 36., članak 1. točka 15. pobijane uredbe koja uvodi sporni sustav ima opću primjenu i nije individualni akt. S druge strane, iz gornjih točaka 52. do 67. proizlazi da se, za razliku od općih kriterija koji omogućuju usvajanje individualnih mjera ograničavanja, određene odredbe Uredbe br. 267/2012 koje su izmijenjene ili uvedene člankom 1. točkom 15. pobijane uredbe odnose izravno na tužitelja i ne sadrže provedbene mjere.

102 U tim okolnostima, iako se nadzor Općeg suda ne može smatrati ograničenim, uzimajući u obzir sudsku praksu Suda navedenu u gornjoj točki 100., Vijeću valja priznati diskrecijsku ovlast u odnosu na prikladnost usvajanja mjera ograničavanja kao takvih i u odnosu na određivanje općih mjera ograničavanja donesenih u svrhu ostvarivanja cilja koji pripada području ZVSP-a. Naime, navedeno je područje osobito osjetljivo jer se odnosi na međunarodne odnose i sigurnost Unije i njezinih država članica.

103 Osim toga, ne može se prihvatiti tužiteljeva argumentacija u odnosu na teret dokazivanja koji je navodno na Vijeću.

104 Naime, presude na koje se poziva tužitelj i koje su navedene u gornjoj točki 98. odnose se na individualne mjere ograničavanja koje je donijelo Vijeće na temelju kriterija koji se odnose na subjekte koji „sudjeluju u, izravno su povezani ili pružaju potporu" širenju nuklearnog oružja. Prema tome, u ovom predmetu Opći sud i Sud pozvani su provjeriti utemeljenost navoda i ocjena Vijeća prema kojima su određene osobe odnosno subjekti stvarno uključeni u širenje nuklearnog oružja i time udovoljavaju kriteriju predviđenom za usvajanje individualnih mjera ograničavanja. Ta se provjera može izvršiti samo na temelju konkretnih dokaza i informacija koje se odnose na aktivnosti dotičnih osoba odnosno subjekata.

105 Međutim, kako sporni sustav nije individualna mjera ograničavanja, već akt opće primjene, ograničenja koja iz njega proizlaze nisu utemeljena na ocjeni ili konkretnim navodima Vijeća koji se odnose na uključenost određenih osoba ili subjekata u širenje nuklearnog oružja, nego na općoj ocjeni mehanizama koji omogućuju financiranje potonjeg i općih mjera koje ga mogu spriječiti.

106 Posljedično, u ovom se slučaju ne može primijeniti sudska praksa navedena u gornjoj točki 98. te se od Vijeća ne treba zahtijevati da dokaže da su subjekti na koje utječe sporni sustav stvarno uključeni u širenje nuklearnog oružja.

107 Tužitelj nadalje u tom pogledu prigovara da opća mjera ograničavanja poput spornog sustava ne može biti podvrgnuta zahtjevima koji su manje strogi od dotičnih individualnih mjera ograničavanja iz presuda navedenih u gornjoj točki 98. jer te dvije vrste mjera imaju slične učinke na osobe i subjekte na koje utječu.

108 Međutim, s jedne strane, ti navodi nisu utemeljeni. Naime, ograničenja koja za osobu ili subjekt proizlaze iz donošenja individualnih mjera ograničavanja znatno su šira. Financijska sredstva dotične osobe ili subjekta zamrzavaju se i za svaki prijenos koji ih uključuje zahtijeva se izuzeće, pri čemu su kategorije prijenosa koje mogu biti predmet izuzeća relativno sužene. Sporni sustav, prema njemu, ne podrazumijeva zamrzavanje financijskih sredstava, predviđa popis odobrenih ciljeva koji je širi nego kod individualnih mjera ograničavanja i pridržava obvezu odobrenja za prijenose koji prelaze određene pragove.

109 S druge strane, u svakom slučaju valja istaknuti da elementi na koje se treba odnositi ispitivanje Općeg suda kao i eventualno postojanje posebnog tereta dokazivanja i njegova predmeta ne ovise o težini posljedica izrečene mjere ograničavanja, već o pitanju ima li ta mjera opću ili individualnu primjenu i je li donesena nakon ocjene posebnih okolnosti određene osobe ili subjekta. Međutim, kao što proizlazi iz prethodno iznesenog ispitivanja, sporni sustav je mjera opće primjene.

110 S obzirom na sve prethodno navedeno kao i na razmatranja događaja iz gornjih točaka 82. do 97. Opći sud mora, u ovom slučaju, provjeriti proporcionalnost spornog sustava i slijedom toga ispitati je li Vijeće moglo ispravno utvrditi da je njegovo donošenje bilo prikladno i nužno za postizanje cilja koji se sastoji od sprečavanja širenja nuklearnog oružja i njegova financiranja te da se njime ne uzrokuju prekomjerne poteškoće osobama i subjektima na koje utječe, među kojima je i tužitelj.

111 S druge strane, valja ispitati jesu li na članak 1. točku 15. pobijane uredbe utjecale nepravilnosti istaknute u okviru trećeg tužbenog razloga.

Prvi, drugi i četvrti tužbeni razlog

Prvi tužbeni razlog, koji se odnosi na prikladnost spornog sustava

112 Tužitelj u biti ističe da sporni sustav nije prikladan za ostvarivanje ciljeva ZVSP-a koje želi postići Vijeće jer ne postoji nikakva logička povezanost sa širenjem nuklearnog oružja ili njegovim financiranjem. Njegova se argumentacija odnosi na dva cilja koja je Vijeće moglo slijediti prilikom donošenja spornog sustava.

113 S jedne strane, tužitelj ne osporava legitimitet cilja sprečavanja prijenosa financijskih sredstava koja kao takva mogu pridonijeti širenju nuklearnog oružja (u daljnjem tekstu: prvi cilj), već ističe da se taj cilj

ne može stvarno postići donošenjem spornog sustava jer je potonji previše općenit. Posljedično, prema tužitelju, ne postoji povezanost između spornog sustava i prvog cilja.

114 S druge strane, tužitelj smatra da je stvarni razlog za donošenje spornog sustava u biti bilo izvršavanje ekonomskog pritiska na Iran onemogućavanjem pristupa iranskih financijskih institucija i, općenitije, iranskih gospodarskih subjekata financijskom tržištu Unije, neovisno o tome jesu li izvršeni prijenosi kao takvi bili povezani sa širenjem nuklearnog oružja (u daljnjem tekstu: drugi cilj). Ističe da takav cilj nije legitiman.

115 Tužitelj osim toga navodi, temeljeći se na više elemenata, da mjere ograničavanja koje se odnose na širenje nuklearnog oružja, da bi bile prikladne, trebaju posebno biti usmjerene protiv aktivnosti koje se odnose na to širenje.

116 Vijeće uz potporu intervenijenata osporava utemeljenost tužiteljevih argumenata. Ono osobito ističe da se spornim sustavom ostvaruju i prvi i drugi cilj te da su ta dva cilja legitimna. Intervenijenti u tom pogledu navode da je razlog za donošenje spornog sustava istek prethodnih mjera ograničavanja i posebice individualnih mjera ograničavanja te da se njime želi prisiliti Iran da vodi pregovore o širenju nuklearnog oružja, odnosno da ga posljedično uslijed nedostatka sredstava potpuno prekine.

– Prvi cilj

117 Kao što je istaknuto u gornjoj točki 113., tužitelj ne osporava legitimitet prvog cilja. U svakom slučaju, cilj sprečavanja prijenosa sredstava koja bi mogla pridonijeti širenju nuklearnog oružja jasan je dio legitimnog cilja sprečavanja navedenog širenja kao takvog i njegova financiranja, na kojem se temelje sve odredbe Odluke 2010/413 i Uredbe br. 267/2012.

118 Što se tiče pitanja ostvaruje li se stvarno spornim sustavom prvi cilj, valja kao prvo istaknuti da takva veza između spomenutog cilja i spornog sustava proizlazi iz teksta uvodne izjave 12. Odluke 2012/635, na koju upućuje uvodna izjava 7. pobijane uredbe. Uvodna izjava 12. Odluke 2012/635 glasi kako slijedi:

„Da se spriječi prijenos svake financijske ili druge imovine ili izvora koji mogu doprinijeti aktivnostima Irana, koje su štetne s aspekta širenja nuklearnog oružja, ili razvoju sustava za isporuku nuklearnog oružja, treba zabraniti transakcije između Unije i iranskih banaka i financijskih institucija, osim ako ih prethodno ne odobri odgovarajuća država članica. To ne smije sprečavati nastavak trgovine koja nije zabranjena Odlukom 2010/413/ZVSP."

119 Iz te odredbe izričito proizlazi da se donošenjem općeg sustava koji predviđa ograničenja prijenosa financijskih sredstava koji uključuje banke i financijske institucije Unije i Irana, odnosno donošenjem spornog sustava, slijedi prvi cilj.

120 Nadilazeći tu opću tvrdnju, Vijeće se poziva na dvije okolnosti koje su, prema njemu, relevantne za ocjenu jesu li sporni sustav i prvi cilj povezani.

121 S jedne strane, Vijeće ističe da financiranje širenja nuklearnog oružja obvezno ovisi o uslugama koje pružaju iranske banke, osobito one koje su, poput tužitelja, međunarodno prisutne. S druge strane, uzimajući u obzir tajnost dotičnih aktivnosti, ne može se isključiti da dotična banka nema saznanja o tome da su prijenosi financijskih sredstava koje izvršava povezani sa širenjem nuklearnog oružja.

122 Te dvije premise, pod pretpostavkom da se dokažu, stvarno mogu potkrijepiti povezanost između spornog sustava i prvog cilja. Naime, ako postoji nezanemariva opasnost da se iranske financijske institucije koriste, ovisno o slučaju, bez njihova znanja, za ostvarivanje prijenosa povezanih sa širenjem nuklearnog oružja, sustavniji nadzor prijenosa financijskih sredstava u koje su uključene, zahvaljujući sustavu prethodnog obavješćivanja i odobrenja, omogućuje nadležnim tijelima država članica da dobiju relevantne informacije o dotičnim prijenosima i omogućuje im da identificiraju i zabrane one prijenose za koje sumnjaju da bi mogli pridonijeti širenju nuklearnog oružja. Takav mehanizam prema tome može otežati financiranje širenja nuklearnog oružja.

123 Tužitelj ipak osporava to da se te dvije okolnosti koje je istaknulo Vijeće mogu uzeti u obzir. Ističe da su te okolnosti hipotetske i nisu potkrijepljene nikakvim konkretnim dokazima, suprotno onomu što zahtijeva sudska praksa i osobito presude navedene u gornjoj točki 98.

124 U tom pogledu, valja podsjetiti, s jedne strane, da iz gornjih točaka 98.. do 109. proizlazi da se presude na koje se poziva tužitelj odnose na individualne mjere ograničavanja, što podrazumijeva da se pravila koja ona predviđaju u području tereta dokazivanja ne mogu analogno primijeniti u ovom slučaju.

125 S druge strane, valja istaknuti da je utemeljenost premisa koje ističe Vijeće potvrđena okolnošću iz predmeta koji je okončan presudom Banka Mellat/Vijeće, t. 16. *supra* (EU:T:2013:39), na koju se poziva sam tužitelj.

126 Naime, jedan od razloga koji Vijeće ističe u pogledu tužitelja prilikom donošenja individualnih mjera ograničavanja protiv njega jest činjenica da je on pružao usluge vođenja računa društvu Novin Energy Company (u daljnjem tekstu: Novin), koje je bilo predmet mjera ograničavanja koje je usvojilo Vijeće sigurnosti Ujedinjenih naroda (u daljnjem tekstu: Vijeće sigurnosti). Tužitelj je priznao da je pružao dotične usluge, ali je osporio da je bio upoznat s uključenošću Novina u širenje nuklearnog oružja prije nego što je Vijeće sigurnosti protiv njega donijelo mjere ograničavanja. Uslijed nedostatka dokaza odnosno preciznih i konkretnih informacija koje bi upućivale na to da je tužitelj ranije znao ili mogao razumno sumnjati da je Novin sudjelovao u širenju nuklearnog oružja, Opći je sud prihvatio tužiteljeve navode po tom pitanju. Posljedično je utvrdio da usluge koje je tužitelj pružio Novinu prije usvajanja mjera ograničavanja protiv potonjeg nisu predstavljale potporu širenju nuklearnog oružja u smislu

Odluke 2010/413 i Uredbe br. 267/2012 i posljedično nisu opravdale donošenje individualnih mjera ograničavanja protiv tužitelja (presuda Banka Mellat/Vijeće, t. 16. *supra*, EU:T:2013:39, t. 119. do 138.).

127 Te činjenice, utvrđene u okviru postupka pred Općim sudom potvrđuju, s jedne strane, da iranski subjekti koji su uključeni u širenje nuklearnog oružja koriste financijske usluge koje pružaju iranske banke i, s druge strane, da potonje mogu pružati te usluge koje uključuju provedbu naloga za prijenos, što podrazumijeva da su, bez svojega znanja, mogle izvršiti prijenose financijskih sredstava koji mogu pridonijeti širenju nuklearnog oružja.

128 Prema tome, financijske usluge koje je tužitelj pružio Novinu, obuhvaćene presudom Banka Mellat/Vijeće, t. 16. *supra* (EU:T:2013:39), potkrjepljuju dvije premise na koje se poziva Vijeće kao i, posljedično, povezanost između prvog cilja i spornog sustava.

129 Tužitelj također tvrdi, osporavajući tu povezanost, kao prvo, da sporni sustav nije prikladan za ostvarivanje prvog cilja jer je previše općenit zbog toga što se ne odnosi samo na prijenos financijskih sredstava koja mogu pridonijeti širenju nuklearnog oružja, nego i na sve prijenose između iranskih banaka i banaka Unije.

130 Međutim, taj argument nije važan u kontekstu ovog tužbenog razloga jer se ne odnosi na samu povezanost između prvog cilja i spornog sustava i prema tome na prikladnost potonjeg, već na pitanje je li sporni sustav nužan za postizanje navedenog cilja odnosno bi li manje općenite mjere bile dovoljne. Posljedično, valja ispitati dotični argument u okviru drugog tužbenog razloga, s drugim argumentima koji se odnose na područje primjene spornog sustava (vidjeti točke 187. do 199. u nastavku).

131 Kao drugo, prema tužitelju, sporni sustav nije prikladan za postizanje prvog cilja jer je neučinkovit zbog toga što obuhvaća samo veze s financijskim institucijama Unije, a to nije dovoljno za prekidanje aktivnosti osoba odnosno subjekata koji su uključeni u širenje nuklearnog oružja.

132 Međutim, okolnost da mjera sama po sebi nije dovoljna za postizanje cilja nipošto ne znači da je ona neprikladna za njegovo postizanje u smislu sudske prakse koja se navodi u gornjoj točki 92. Slijedom toga, činjenica da je sporni sustav samo jedna od mjera ograničavanja, bilo općih ili individualnih, koje je usvojilo Vijeće da bi spriječilo širenje nuklearnog oružja i njegovo financiranje ne podrazumijeva da je on nezakonit.

133 Nadalje, utoliko što se treba shvatiti da tužitelj ističe da bi se sporni sustav trebao primjenjivati i na prijenos financijskih sredstava u koji su uključeni građani Unije, a ne samo financijske odnosno kreditne institucije, valja istaknuti da, kao što proizlazi iz gornje točke 13., članak 30.a Uredbe br. 267/2012 predviđa da su takvi prijenosi predmet ograničenja koja su analogna, iako ne i nužno identična, onima koja proizlaze iz spornog sustava.

134 Konačno, utoliko što tužiteljev argument valja tumačiti na način da je Vijeće trebalo donijeti mjere koje se odnose na odnos iranskih financijskih institucija i onih iz trećih zemalja, dovoljno je primijetiti da Unija nije *a priori* nadležna za takve odnose, koji nisu uključeni u slučajeve iz članka 49. Uredbe br. 267/2012 koji definira područje primjene potonje.

135 S obzirom na sve prethodno navedeno, valja zaključiti da je sporni sustav povezan s prvim ciljem koji je legitiman cilj ZVSP-a te je prema tome prikladan za njegovo postizanje u smislu sudske prakse navedene u gornjoj točki 92.

– Drugi cilj

136 Kao što se primjećuje u gornjoj točki 114., drugi se cilj sastoji od izvršavanja ekonomskog pritiska na Iran ograničavanjem pristupa iranskih financijskih institucija i, općenitije, gospodarskih subjekata financijskom tržištu Unije, neovisno o tome jesu li izvršeni prijenosi kao takvi povezani sa širenjem nuklearnog oružja.

137 Tužitelj smatra da se spornim sustavom ostvaruje drugi cilj i ističe da potonji nije legitiman jer ne obuhvaća širenje nuklearnog oružja, već je ekonomski motiviran te posljedično nije obuhvaćen Odlukom 2010/413 i Uredbom br. 267/2012. Dodaje da se drugim ciljem opravdava svaka mjera kojom se želi oslabiti Iran, njegovo gospodarstvo i njegovu vladu kao i sve zabrane trgovinskih odnosa.

138 Vijeće uz potporu intervenijenata ističe da, iako se spornim sustavom slijedom isteka ranijih mjera ograničavanja uistinu ostvaruje drugi cilj, navedeni je cilj legitiman jer se njime želi prisiliti Iran da vodi pregovore o širenju nuklearnog oružja ili da ga čak potpuno napusti.

139 Međutim, iako se stranke, među kojima i Vijeće kao autor Odluke 2012/635 i pobijane uredbe, slažu oko činjenice da se spornim sustavom ostvaruje drugi cilj, njihova razmatranja u tom smislu ipak nisu potkrijepljena ispitivanjem relevantnih odredaba tih tekstova.

140 Naime, tekst uvodne izjave 5. Odluke 2012/635 koji se provodi pobijanom uredbom nesporno se općenito poziva na činjenicu da se Iran nije ozbiljno upustio u pregovore o svojem nuklearnom programu koja je razlog donošenja dodatnih mjera ograničavanja.

141 Međutim, kao što je već izneseno u gornjoj točki 118., 12. uvodna izjava Odluke 2012/635, koja se posebno odnosi na sporni sustav, upućuje na činjenicu da valja „spriječi[ti] prijenos svake financijske ili druge imovine ili izvora koji mogu doprinijeti aktivnostima Irana, koje su štetne s aspekta širenja nuklearnog oružja, ili razvoju sustava za isporuku nuklearnog oružja”, pri čemu se ne smije „sprečavati nastavak trgovine koja nije zabranjena Odlukom [2010/413]”. Taj tekst ne spominje želju izvršavanja općeg gospodarskog pritiska na Iran i izričito navodi da se ne smije spriječiti zakonita trgovina.

142 Činjenica da se spornim sustavom ne ostvaruje drugi cilj potvrđena je, kontekstualno i teleološki, analizom naravi i utjecaja ograničenja koja iz njega proizlaze. Naime, navedeni sustav ne predviđa oduzimanje odnosno zamrzavanje financijskih sredstava iranskih financijskih institucija ili drugih iranskih subjekata, već ograničuje određene dopuštene ciljeve prijenosa financijskih sredstava u koje su oni uključeni i podvrgava te prijenose obvezama prethodnog obavješćivanja i odobrenja. Jednako tako, na temelju članka 30.b stavka 3. prvog podstavka Uredbe br. 267/2012, uvedenog člankom 1. točkom 15. pobijane uredbe, jedini slučaj u kojem je dopušteno odbiti prijenos koji ima dopušteni cilj jest onaj u kojem bi potonji mogao kršiti zabrane predviđene Uredbom br. 267/2012. Dakle, iako sporni sustav sadrži dodatne administrativne obveze za adresate i iako on eventualno ograničuje mogućnost izvršavanja određenih prijenosa, da on sam po sebi predviđa izvršavanje ekonomskog pritiska na Iran općenitim sprečavanjem pristupa iranskih gospodarskih subjekata financijskom tržištu Unije.

143 S obzirom na sve prethodno navedeno, valja zaključiti da se, neovisno o navodima stranaka koji ne mogu nadjačati doslovno, kontekstualno i teleološko tumačenje relevantnih odredaba, spornim sustavom ne ostvaruje drugi cilj. Posljedično se taj cilj ne može uzeti u obzir u nastavku ispitivanja ove tužbe i mora se odbiti tužiteljeva argumentacija u tom pogledu, istaknuta u okviru ovog tužbenog razloga.

– Zahtjev za specifičnom povezanosti spornog sustava i aktivnosti koje se odnose na širenje nuklearnog oružja

144 Tužitelj ističe da iz sudske prakse navedene u gornjoj točki 98. kao i iz Izjave br. 25 naslovljene „Izjava o člancima 75. i 215. Ugovora [o FEU-u]”, priložene Završnom aktu međuvladine konferencije koja je usvojila Ugovor iz Lisabona, potpisan 13. prosinca 2007. (SL 2008., C 115, str. 346.), proizlazi da mjere ograničavanja koje se odnose na širenje nuklearnog oružja trebaju posebno ciljati na aktivnosti povezane s tim širenjem.

145 Isto utvrđenje proizlazi iz Preporuka radnih metoda za usvajanje neovisnih sankcija Unije, koje je Vijeće usvojilo 21. prosinca 2011. (Dokument 18920/11, u daljnjem tekstu: Preporuke) i Smjernica Vijeća za provedbu mjera ograničavanja (sankcija) u okviru ZVSP-a od 15. lipnja 2012. (Dokument 11205/12, u daljnjem tekstu: Smjernice). Naime, prema tim dokumentima, ciljane mjere ograničavanja su učinkovitije i imaju manje negativnih posljedica za treće strane od općih ograničenja. Posljedično, usvojene mjere ograničavanja trebale bi se odnositi na politike i aktivnosti na kojima se temelji odluka Unije te na osobe i subjekte koji su odgovorni za te politike i djelovanja, te ne bi smjele biti donesene zbog ekonomskih razloga. Međutim, prema tužitelju, sporni sustav ne odnosi se posebno ni na širenje nuklearnog oružja ni na osobe koje su za njega odgovorne, već na cjelokupan iranski financijski sektor. Jednako tako, navedeni sustav donesen je zbog, u biti, ekonomskih razloga.

146 U tom pogledu, valja istaknuti da iz gornjih točaka 98. do 109. proizlazi da je na Općem sudu da provjeri je li sporni sustav prikladan za postizanje cilja koji se sastoji u sprečavanju širenja nuklearnog oružja i njegova financiranja, što ne znači da je Vijeće obvezno dokazati da su subjekti na koje taj sporni sustav utječe stvarno uključeni u širenje nuklearnog oružja.

147 Nadalje, iz ispitivanja iznesenog u gornjim točkama 117. do 135. proizlazi da se spornim sustavom želi ostvariti prvi cilj, odnosno sprečavanje prijenosa financijskih sredstava koja kao takva mogu pridonijeti širenju nuklearnog oružja. Prema tome, navedeni se sustav odnosi na širenje nuklearnog oružja i njegovo financiranje te nije donesen zbog ekonomskih razloga i njime se osobito ne ostvaruje drugi cilj.

148 S obzirom na to da tužitelj u tom kontekstu tvrdi da se sporni sustav odnosi na iranski financijski sektor i da se radi o mjeri donesenoj „bez diskriminacije”, njegovi će se argumenti ispitati u okviru drugog tužbenog razloga s drugim argumentima koji se odnose na područje primjene spornog sustava (vidjeti točke 187. do 199. u nastavku).

149 Konačno, Izjava br. 25 naslovljena „Izjava o člancima 75. i 215. Ugovora [o FEU-u]” zahtijeva da se odluke koje pojedinca ili subjekta podvrgavaju mjerama ograničavanja moraju temeljiti na jasnim i prepoznatljivim kriterijima. Međutim, s jedne strane, kao što proizlazi iz gornje točke 36., članak 1. točka 15. pobijane uredbe kojim se uvodi sporni sustav nije odluka u smislu dotične izjave jer se ne odnosi na određene osobe ili subjekte, već predviđa sustav opće primjene. S druge strane, u svakom slučaju, pitanje jesu li odredbe koje predviđaju sporni sustav dovoljno jasne ispitat će se u okviru trećeg tužbenog razloga u nastavku.

150 Preporuke i Smjernice nesporno navode da ciljane mjere ograničavanja omogućuju ograničavanje negativnih posljedica na osobe koje nisu odgovorne za politike i djelovanja koji su pokrenuli djelovanje Unije i učinkovitije su od općenito određenih mjera. Neovisno o tome, ta opća tvrdnja ne podrazumijeva da opće mjere ograničavanja nisu prikladne za postizanje cilja koji želi ostvariti Vijeće jer ono ni u kojem slučaju ne može usvojiti takve opće mjere ograničavanja, neovisno o ovlasti koja mu je dodijeljena člankom 215. stavkom 1. UFEU-a.

151 U tim okolnostima, valja odbiti tužiteljeve argumente koji se odnose na zahtjev za posebnom povezanosti spornog sustava i aktivnosti koje se odnose na širenje nuklearnog oružja.

152 S obzirom na sve prethodno navedeno, valja zaključiti da se spornim sustavom ostvaruje prvi cilj, koji je legitiman. U tim okolnostima, navedeni je sustav prikladan u smislu sudske prakse navedene u gornjoj točki 92., što podrazumijeva da se prvi tužbeni razlog treba odbiti.

Drugi tužbeni razlog, koji se odnosi na nužnost spornog sustava

153 Tužitelj ističe da, čak i pod pretpostavkom da postoji logička povezanost spornog sustava s ciljem ZVSP-a koji želi ostvariti Vijeće, on nije nužan za njegovo ostvarenje, što znači da je neproporcionalan.

154 Tužitelj u potporu svojem stajalištu ističe tri prigovora. Kao prvo, ističe da su mjere ograničavanja koje su postojale u trenutku usvajanja spornog sustava bile dovoljne za postizanje cilja koji je željelo ostvariti Vijeće. Kao drugo, ističe da sporni sustav nije nužan jer je njegovo područje primjene previše općenito zbog toga što uključuje prijenose i subjekte koji nemaju veze sa širenjem nuklearnog oružja. Kao treće, tužitelj ističe da je sporni sustav imao neproporcionalne štetne učinke na cjelokupno iransko gospodarstvo i stanovništvo.

155 Druge stranke osporavaju osnovanost argumenata tužitelja.

156 Uvodno valja istaknuti da treći tužiteljev prigovor u biti nije važan u okviru ovog tužbenog razloga. Naime, pod pretpostavkom da je sporni sustav stvarno uzrok prekomjerno štetnih učinaka, ta okolnost ne podrazumijeva da on nije nužan za ostvarenje željenog cilja, već da je neovisno o svojoj nužnosti prouzročio prekomjerne poteškoće osobama i subjektima na koje utječe. U tim okolnostima, valja ispitati treći argument u okviru četvrtog tužbenog razloga, koji se odnosi na ozbiljnost prouzročenih poteškoća (vidjeti točke 204. do 214. u nastavku).

– O dostatnosti mjera ograničavanja koje su postojale u trenutku usvajanja spornog sustava

157 Prema tužitelju, u trenutku donošenja spornog sustava već su bile na snazi individualne mjere ograničavanja protiv subjekata koji su uključeni u širenje nuklearnog oružja te su se ovisno o slučaju mogle usvojiti nove individualne mjere ograničavanja protiv drugih subjekata. Prema presudi Banka Melli Iran/Vijeće, t. 92. *supra* (EU:T:2009:401, t. 68.), tim se mjerama može zajamčiti da se financijska sredstva subjekata više ne koriste za promicanje širenja nuklearnog oružja.

158 U tom kontekstu, tužitelj ističe da se ne mogu uzeti u obzir navodi Vijeća prema kojima su u širenje nuklearnog oružja uključene druge osobe uz one koje su identificirane kao takve u okviru individualnih mjera ograničavanja jer oni omogućuju izbjegavanje obveze Vijeća, utvrđene u sudskoj praksi, da utvrdi uključenost dotičnih osoba i subjekata u navedeno širenje.

159 Tužitelj dodaje da je prije usvajanja spornog sustava Uredba br. 267/2012 već predviđala složeni sustav obavješćivanja i kontrole koji je ograničavao prijenos sredstava kao i pružanje financijskih usluga namijenjenih iranskim fizičkim osobama i subjektima odnosno onih koje su oni izvršili. Prema tužitelju, europske su banke na temelju tih pravila već bile obvezne, u najmanju ruku implicitno, nadzirati dotična plaćanja i trgovinske odnose, što znači da nije bilo potrebno donositi sporni sustav.

160 Osim toga, učinkovitost mjera ograničavanja, kako općih tako i individualnih, koje su se provodile prije usvajanja spornog sustava nije nikad dovedena u pitanje i potvrđena je presudom Banka Melli Iran/Vijeće, t. 92. *supra* (EU:T:2009:401). Jednako tako, iz Smjernica proizlazi da su individualne mjere ograničavanja učinkovitije i imaju manje negativan učinak na legitimnu trgovinu od općih mjera koje su usvojene bez diskriminacije.

161 Kao prvo, što se tiče individualnih mjera ograničavanja, valja primijetiti, poput Vijeća, da njihova provedba pretpostavlja da se za dotičnu osobu ili subjekt prethodno utvrdi da ispunjava jedan od kriterija predviđenih primjenjivim propisom. Prema tome, iako se, kao što proizlazi iz točke 68. presude Banka Melli Iran/Vijeće, t. 92. *supra* (EU:T:2009:401), zamrzavanjem financijskih sredstava subjekata koji su prepoznati kao sudionici jer su izravno povezani odnosno pružaju potporu širenju nuklearnog oružja može jamčiti da se financijska sredstva tih subjekata više neće koristiti za širenje nuklearnog oružja, nije nasuprot tomu moguće spriječiti takvu upotrebu financijskih sredstava osoba i subjekata za koje još nije poznato jesu li uključeni u širenje nuklearnog oružja. Međutim, kao što proizlazi iz okolnosti u kojima je tužitelj pružao financijske usluge Novinu, iznesenih u gornjim točkama 125. do 128., postojanje takvih osoba i subjekata nije hipotetsko već, naprotiv, utvrđeno u okviru postupka pred Općim sudom.

162 Kao drugo, nesporno je točno da su, u trenutku usvajanja spornog sustava, u članku 30. Uredbe br. 267/2012 bile predviđene opće mjere ograničavanja kojima su se uređivali prijenosi sredstava koji su uključivali iransku osobu odnosno subjekt (u daljnjem tekstu: raniji sustav). Raniji sustav je osobito predviđao obvezu prethodnog obavješćivanja nakon prekoračenja praga od 10 000 eura i obvezu prethodnog odobrenja za prijenose čiji je iznos jednak ili viši od 40 000 eura, osim humanitarnih prijenosa. To se odobrenje moglo odbiti ako je nadležno tijelo osnovano vjerovalo da bi dotični prijenos financijskih sredstava mogao povrijediti neku od zabrana ili obveza predviđenih Uredbom br. 267/2012.

163 U tom pogledu, iz usporedbe ranijeg i spornog sustava proizlazi da potonji nema nova svojstva, kao što to tvrdi tužitelj, nego se radi o djelomičnim prilagodbama čiji je cilj jačanje ranijeg sustava.

164 Naime, što se tiče iranskih financijskih institucija, među kojima je i tužitelj, usvajanjem spornog sustava pojačana su postojeća ograničenja predviđena ranijim sustavom u samo tri aspekta, odnosno, taksativnim nabrajanjem kategorija prijenosa koji se mogu izvršiti, zatim uvođenjem praga za odobrenje u slučaju humanitarnih prijenosa i konačno sniženjem praga za odobrenje za određenje kategorije prijenosa. Osim toga, učinak prve izmjene ublažen je činjenicom da su dopušteni ciljevi široko određeni, pogotovo jer uključuju prijenose povezane s posebnim trgovinskim ugovorom.

165 Tom se komparativnom analizom želi dovesti u pitanje tužiteljev navod o tome da je sporni sustav previše općenit i da, prema tome, nije nužan. Naime, budući da tužitelj izričito ne osporava nužnost ranijeg sustava koji je mogao, drugim mjerama, ostvariti cilj Vijeća, njegovi navodi o tome da sporni sustav nije nužan nisu valjani jer se on po svojim ključnim odlikama ne razlikuje od ranijeg sustava.

166 Kao treće, utoliko što se tužiteljeva argumentacija treba tumačiti na način da osporava nužnost kako spornog sustava tako i, implicitno, ranijeg sustava jer oba podvrgavaju prijenose između iranskih financijskih institucija i financijskih institucija Unije sustavnom nadzoru nadležnih tijela država članica, a ne samo unutarnjem nadzoru spomenutih institucija, koji je također predviđen Uredbom br. 267/2012., Vijeće se poziva na dvije okolnosti da bi opravdalo taj izbor.

167 S jedne strane, valja istaknuti da se ne može pouzdati u to da će iranske banke provoditi prethodni nadzor, uzimajući u obzir slabost iranskog sustava borbe protiv pranja novca i financiranja terorizma, koju je utvrdila Radna skupina za financijsko djelovanje (FATF), međunarodna organizacija zadužena za određivanje standarda i promicanje učinkovite primjene zakonodavnih, regulatornih i operativnih mjera za borbu protiv pranja novca, financiranja terorizma i drugih povezanih prijetnji koje predstavljaju opasnost za integritet međunarodnog financijskog sustava.

168 S druge strane, Vijeće ističe da, neovisno o obvezi nadzora određenoj financijskim institucijama Unije, potonje ne mogu identificirati i obraditi sumnjive prijenose, tim više što subjekti koji su uključeni u širenje nuklearnog oružja pokušavaju prikriti identitet stranaka u dotičnim transakcijama.

169 Što se tiče prvog argumenta Vijeća, tužitelj ne osporava zaključke FATF-a. On međutim ističe da oni nisu relevantni jer se sporni sustav ne odnosi ni na pranje novca ni na financiranje terorizma, nego na širenje nuklearnog oružja.

170 Taj argument nije prihvatljiv. Naime, iako su dotična područja nesporno različita, ona su ipak usko povezana jer sva tri uključuju korištenje financijskih sredstava u svrhu postizanja nezakonitih ciljeva. Ta se okolnost osim toga odražava u definiciji zadaća FATF-a kao i u činjenici da se rasprave u toj organizaciji odnose i na financiranje širenja oružja za masovno uništenje.

171 U tim okolnostima valja utvrditi da se zaključci FATF-a mogu primijeniti u ovom slučaju i omogućuju zaključak da su, uzimajući u obzir slabosti iranskog sustava borbe protiv pranja novca i financiranja terorizma, iranski subjekti i osobito financijske institucije u opasnosti da ih se navede da dobrovoljno ili nesvjesno sudjeluju u prijenosima koji mogu pridonijeti širenju nuklearnog oružja. To je tim više tako jer nije realno očekivati da će iranska vlada poduzeti zakonodavne ili administrativne mjere da spriječi aktivnosti povezane sa širenjem nuklearnog oružja jer sama njima upravlja.

172 Što se tiče drugog argumenta Vijeća, valja istaknuti da ulomak iz izvješća FATF-a koje je ono iznijelo poziva na to da države članice FATF-a, osim pojačanog nadzora financijskih institucija, primijene učinkovite protumjere za zaštitu svojih financijskih sektora od opasnosti koja dolazi iz Irana. To utvrđenje podrazumijeva da, prema mišljenju FATF-a, financijske institucije nisu sposobne suočiti se s dotičnim rizikom na prikladan način.

173 U tom kontekstu, u gornjoj se točki 161. podsjeća da je tužitelj bio doveden u situaciju da nesvjesno pruži usluge upravljanja računima iranskog subjekta uključenog u širenje nuklearnog oružja, neovisno o njegovim sustavima unutarnjeg nadzora. U tim se okolnostima ne može isključiti da financijske institucije Unije mogu također mimo svoje volje biti dovedene u situaciju da sudjeluju u prijenosu financijskih sredstava koja mogu pridonijeti širenju nuklearnog oružja.

174 Međutim, okolnostima koje je istaknulo Vijeće utvrđuje se da je sustav poput spornog sustava bio nužan, neovisno o paralelnim obvezama unutarnjeg nadzora koje su određene financijskim institucijama Unije.

175 Naposljetku, ne mogu se prihvatiti tužiteljevi argumenti, ukratko izneseni u gornjoj točki 160., vezani za to da učinkovitost mjera ograničavanja koje su se provodile prije usvajanja spornog sustava nije nikad dovedena u pitanje te da je potvrđena Smjernicama.

176 Ponajprije, iako Vijeće nije iznijelo posebne elemente koji dokazuju da je učinkovitost mjera ograničavanja bila predmet osporavanja ili sumnji, činjenica je da su, nakon donošenja Uredbe br. 423/2007, prve uredbe o širenju nuklearnog oružja, te iste mjere postupno proširivane, pojačavane i precizirane, što upućuje na to da Vijeće stalno pokušava povećati njihovu učinkovitost.

177 Nadalje, kao što proizlazi iz gornje točke 161., presuda Banka Melli Iran/Vijeće, t. 92. *supra* (EU:T:2009:401), samo je potvrdila učinkovitost individualnih mjera ograničavanja u odnosu na financijska sredstva osoba i subjekata obuhvaćenih tim istim mjerama. Nasuprot tomu, ne mogu se izvesti valjani zaključci o općenitoj učinkovitosti sustava mjera ograničavanja koje se odnose na širenje nuklearnog oružja.

178 Naposljetku, utvrđenje iz Smjernica prema kojem su u biti individualne mjere ograničavanja općenito učinkovitije i u manjoj mjeri negativno utječu na legitimnu trgovinu od općenitih mjera ograničavanja s jedne strane nikako ne podrazumijeva da općenite mjere ograničavanja nisu nužne za ostvarivanje cilja Vijeća, posebice jer se pokazalo da su individualne mjere ograničavanja same po sebi za to nedovoljne, kao i u ovom slučaju. S druge strane, u svakom slučaju, kao što proizlazi iz razmatranja argumenata koji se odnose na područje primjene spornog sustava izneseno u točkama 187. do 199. u nastavku, tužitelj je pogrešno kvalificirao sporni sustav mjerom donesenom „bez diskriminacije”.

179 S obzirom na prethodno navedeno, valja zaključiti da tužiteljevi argumenti ne dokazuju da donošenje spornog sustava odnosno, općenitije, sustava koji podvrgava prijenose između iranskih financijskih institucija i financijskih institucija Unije sustavnom nadzoru nadležnih tijela država članica nije nužno zbog postojanja drugih mjera ograničavanja u okviru Uredbe br. 267/2012.

180 Stoga valja odbiti ovaj prigovor.

– Područje primjene spornog sustava

181 Tužitelj ističe da sporni sustav ne obuhvaća prijenose financijskih sredstava koji pridonose širenju nuklearnog oružja, već u stvarnosti predstavlja opći embargo koji sprečava svaku ekonomsku aktivnost i sve prijenose financijskih sredstava između financijskih institucija Unije i Irana. Naime, kako se sporni sustav odnosi na cjelokupni iranski financijski sektor, Vijeće je pogrešno odredilo opća ograničenja na temelju poopćenja koja se odnose na sve banke u zemlji. Sporni je sustav doveo do neopravdane sumnje da su praktično sve iranske banke uključene u širenje nuklearnog oružja i pranje novca.

182 U tom kontekstu, prema tužitelju, navod Vijeća prema kojem osobe, osim onih koje su podvrgnute individualnim mjerama ograničavanja, mogu biti identificirane kao uključene u širenje nuklearnog oružja, ne može opravdati područje primjene spornog sustava. Naime, taj se navod ne odnosi posebno na banke na koje sporni sustav više utječe, već općenito na osobe i subjekte. Stoga sporni sustav nije prilagođen cilju koji se želi postići jer se njime sa sigurnošću želi obuhvatiti brojne subjekte koji nisu uključeni u širenje nuklearnog oružja i prijenose koji nisu s njime povezani da bi se u konačnici utjecalo na one koji to jesu.

183 Tužitelj u tom pogledu ističe da je kriterij predviđen u članku 30.b stavku 3. podstavku 1. Uredbe br. 267/2012, koji se uvodi pobijanom uredbom i prema kojem se mogu zabraniti svi prijenosi financijskih sredstava koji „bi mogli kršiti" neku od zabrana ili obveza predviđenih Uredbom br. 267/2012, špekulativan i preopćenit. Prema tužiteljevu mišljenju, da bi bila spojiva s načelom proporcionalnosti, dotična bi se zabrana morala odnositi samo na prijenose financijskih sredstava koji „krše" dotične zabrane ili obveze.

184 Tužitelj dodaje da je njegov slučaj dokaz toga da je područje primjene spornog sustava preširoko. Naime, pod pretpostavkom da je on, kako tvrdi Vijeće, stvarno uključen u širenje nuklearnog oružja, individualne mjere ograničavanja protiv njega bile bi prikladne i dovoljne za izbjegavanje opasnosti povezane s prijenosima financijskih sredstava koje je izvršio i dodatne mjere ne bi bile potrebne. Međutim, kao što proizlazi iz presude Banka Mellat/Vijeće, t. 16. *supra* (EU:T:2013:39), on nije bio uključen u širenje nuklearnog oružja i prema tome nije, *a fortiori*, potrebno ograničavati njegove legitimne aktivnosti primjenom spornog sustava. To je tim više tako jer, kao što proizlazi iz presude United Kingdom Supreme Court (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) u pogledu mjera ograničavanja koje je protiv njega odredila Ujedinjena Kraljevina, on je uspostavio sustav koji omogućuje izbjegavanje svakog kršenja mjera ograničavanja koje je donijelo Vijeće sigurnosti.

185 U tom kontekstu tužitelj podredno ističe da ga je Vijeće u najmanju ruku trebalo isključiti iz primjene spornog sustava jer je on banka koja prema utvrđenjima Općeg suda i britanskih sudova nije uključena u širenje nuklearnog oružja i koja izvršava nadzor potreban za to da tako i ostane.

186 Tužitelj na kraju ističe da je očito neproporcionalno to da sporni sustav onemogućuje zakonita plaćanja i investicije unutar Unije.

187 Na početku valja utvrditi da je tužiteljeva argumentacija o tumačenju kriterija iz članka 30.b stavka 3. podstavka 1. Uredbe br. 267/2012, iznesena na raspravi i ukratko iznesena u gornjoj točki 183., nedopuštena zbog razloga iz gornjih točaka 60. i 61.

188 Što se tiče drugih argumenata, kao prvo, tužitelj pogrešno svojim argumentom iznesenim u gornjoj točki 181. tvrdi da je sporni sustav „opći embargo” koji onemogućuje svu ekonomsku aktivnost i sve prijenose financijskih sredstava između financijskih institucija Unije i Irana. Naime, kao što proizlazi iz članka 30. Uredbe br. 267/2012, kako je izmijenjena pobijanom uredbom, sporni sustav izričito omogućuje izvršavanje prijenosa čije ciljeve definira i koji osobito uključuju prijenos individualnih financijskih sredstava kao i prijenose financijskih sredstava povezanih s posebnim trgovinskim ugovorom.

189 Osim toga, iako se spornim sustavom uistinu želi onemogućiti prijenose koji bi mogli pridonijeti širenju nuklearnog naoružanja koje izvršavaju iranske financijske institucije, njegovo donošenje ne znači da Vijeće sumnja u svjesnu ili nesvjesnu uključenost potonjih u navedeno širenje.

190 Kao drugo, što se tiče postupovnih obveza, uistinu je točno da se obveza obavješćivanja primjenjuje na sve prijenose definirane u članku 30. stavku 3. točki (a) Uredbe br. 267/2012. Jednako tako, obveza podnošenja zahtjeva za prethodno odobrenje primjenjuje se na sve prijenose iz članka 30. stavka 3. točaka (b) i (c) Uredbe br. 267/2012. Te se dvije obveze dakle primjenjuju kako na prijenose koji bi mogli pridonijeti širenju nuklearnog oružja tako i one koji to ne bi mogli.

191 Međutim, ta je okolnost neizbježna uzimajući u obzir cilj predmetnih obveza kojima se nadležnim nacionalnim tijelima žele pružiti informacije potrebne za prethodnu identifikaciju prijenosa koji bi mogli pridonijeti širenju nuklearnog oružja i za njihovu zabranu. Naime, kad ne bi bilo ni prethodnog obavješćivanja o prijenosu ni zahtjeva za njegovo prethodno odobrenje, navedena ih tijela ne bi mogla ocijeniti u svrhu određivanja smiju li se ili ne smiju izvršiti.

192 U tim okolnostima, činjenica da se obveza obavješćivanja i obveza podnošenja zahtjeva za odobrenje odnose na prijenose koji ne mogu pridonijeti širenju nuklearnog oružja ne znači da te obveze nisu potrebne. Osim toga, kako odredbe koje predviđaju te obveze same po sebi ne zabranjuju izvršavanje prijenosa, njima se ne uspostavlja nikakav „opći embargo”.

193 Kao treće, utoliko što tužitelj u gornjoj točki 182. ističe da se Vijeće temelji na navodima koji se ne odnose samo na banke nego i općenito na osobe i subjekte, valja podsjetiti da, kao što proizlazi iz gornje točke 13., članak 30.a Uredbe br. 267/2012, koji se uvodi pobijanom uredbom, predviđa slična ograničenja protiv iranskih osoba, subjekata i tijela koji nisu obuhvaćeni područjem primjene spornog sustava.

194 Osim toga, izbor Vijeća da predvidi da se sporni sustav mora primjenjivati na prijenose koji uključuju iranske financijske institucije, dok se drugi prijenosi podvrgavaju ograničavajućem sustavu koji se u određenim aspektima razlikuje, obuhvaćen je ovlastima koje mu valja u tom pogledu priznati, kao što proizlazi iz gornje točke 102. Konačno, taj je izbor opravdan posebnom opasnosti koju predstavljaju iranske financijske institucije, kao što se ističe u gornjoj točki 171.

195 Kao četvrto, tužiteljeve posebne okolnosti na koje se on poziva u gornjoj točki 184. prije potkrepljuju nužnost spornog sustava, nego što ga osporavaju. Naime, kao što se podsjeća u gornjim točkama 125. do 127., tužitelj je pružio financijske usluge vođenja računa koje uključuju provedbu naloga za plaćanje subjektu uključenom u širenje nuklearnog oružja, prije nego što je ta uključenost postala javno poznata. Time je tužitelj bio naveden da nesvjesno izvrši prijenose koji su mogli doprinijeti širenju nuklearnog oružja, neovisno o unutarnjem sustavu nadzora na koji se poziva.

196 U tim okolnostima podvrgavanje prijenosa financijskih sredstava između tužitelja i financijskih institucija Unije spornom sustavu ne prekoračuje ono što je nužno za sprečavanje prijenosa sredstava koji bi mogli pridonijeti širenju nuklearnog oružja neovisno o činjenici da Vijeće nije dokazalo njegovu uključenost u potonje, kao što su utvrdili kako Opći sud tako i sudovi Ujedinjene Kraljevine.

197 Stoga tužitelj pogrešno ističe da ga je Vijeće bilo obvezno posebno isključiti iz područja primjene spornog sustava.

198 Kao peto, što se tiče argumenta koji se odnosi na plaćanja i investicije unutar Unije, iznesenog u gornjoj točki 186., dovoljno je primijetiti da iz gornjih točaka 141. i 142. proizlazi da cilj spornog sustava nije onemogućiti legitimnu trgovinu i prema tome zabraniti zakonite prijenose.

199 S obzirom na prethodno navedeno, valja odbiti taj tužbeni razlog i, slijedom toga, drugi tužbeni razlog u cijelosti.

Četvrti tužbeni razlog, koji se odnosi na poteškoće koje je prouzročio sporni sustav

200 Kao prvo, što se tiče poteškoća koje je općenito prouzročio sporni sustav, tužitelj ističe da je potonji općenit, nediferenciran i neusmjeren jer obuhvaća cjelokupni iranski financijski sektor. Navedenim se sustavom želi znatno oslabiti iransko gospodarstvo i time neizbježno naštetiti iranskim osobama koje niti su povezane sa širenjem nuklearnog oružja niti mogu utjecati na politiku iranskog režima. Međutim, takav štetni učinak koji bi se mogao protegnuti izvan gospodarskog sektora, na humanitarnu domenu, primjerice na dostupnost neophodnih lijekova, očito je neproporcionalan i protivan potrebi da se takve posljedice izbjegnu, na što neprestano podsjeća Unija.

201 Tužitelj u tom kontekstu dodaje da iznimke koje predviđa sporni sustav nisu dovoljne da bi ga učinile proporcionalnim jer su iznimno ograničene, u potpunosti podvrgnute diskrecijskoj ovlasti nadležnih tijela i, kao što proizlazi iz trećeg tužbenog razloga, suprotne su zahtjevima pravne sigurnosti i zabrane proizvoljnosti.

202 Kao drugo, što se tiče poteškoća koje su mu prouzročene, tužitelj ističe da je izvršavanje njegovih prava i sloboda nesumnjivo znatno ograničeno jer sporni sustav konačno zabranjuje svaki prijenos financijskih sredstava između njega i Unije. Međutim, utoliko što sporni sustav nije nužan za sprečavanje širenja nuklearnog oružja odnosno njegova financiranja, on nije najmanje ograničavajuća mjera niti predstavlja minimalni negativni utjecaj na njegova prava, pogotovo zato što on nikad nije pružao potporu širenju nuklearnog oružja, kao što proizlazi iz presude Banka Mellat/Vijeće, t. 16. *supra* (EU:T:2013:39).

203 Ostale stranke osporavaju osnovanost argumenata tužitelja.

204 Prema sudskoj praksi, svaka ekonomska ili financijska mjera ograničavanja po definiciji podrazumijeva učinke koji mogu prouzročiti štetu strankama čija odgovornost za situaciju koja je dovela do donošenja dotičnih mjera nije ustanovljena. Važnost ciljeva koji se žele postići spornim propisom jest takva da opravdava negativne posljedice, čak i znatne, za određene subjekte (vidjeti u tom smislu presudu od 9. srpnja 2009., Melli Banka/Vijeće, T-246/08 i T-332/08, Zb., EU:T:2009:266, t. 111. i navedenu sudsku praksu).

205 Što se tiče poteškoća koje je sporni sustav iranskom gospodarstvu općenito prouzročio, točno je da sporni sustav može imati određeni učinak na iransko gospodarstvo jer podvrgava dotične prijenose financijskih sredstava dodatnim formalnostima i jer njegova primjena može dovesti do zabrane određenih prijenosa. Taj je učinak, međutim, ograničen u dva pogleda.

206 S jedne strane, kao što se ističe u gornjoj točki 164., taksativno nabrojeni dopušteni ciljevi u okviru spornog sustava široko su određeni jer uključuju humanitarne prijenose, prijenose individualnih financijskih sredstava i prijenose povezane s posebnim trgovinskim ugovorom.

207 U tom kontekstu valja istaknuti da humanitarni prijenosi čiji je cilj dopušten posebice uključuju prijenose koji se odnose na zdravstvenu skrb odnosno na medicinsku opremu. Prema tome, nestašica nužnih lijekova u Iranu na koju se poziva tužitelj ne može biti posljedica spornog sustava kao takvog.

208 S druge strane, kao što proizlazi iz gornjih točaka 187. do 199., sporni sustav nije općeniti, nediferencirani i neusmjereni embargo jer se njime ne želi spriječiti zakonita trgovina, sukladno zahtjevima uvodne izjave 12. Odluke 2012/635 kojom se provodi.

209 Osim toga, iz ispitivanja trećeg tužbenog razloga koje slijedi proizlazi da sporni sustav nije protivan zahtjevima pravne sigurnosti i zabrani proizvoljnosti jer je njegova provedba prepuštena potpunoj diskreciji nadležnih tijela.

210 Što se tiče poteškoća koje su navodno prouzročene samom tužitelju, valja priznati da je provedba spornog sustava, koji ga je podvrgnuo dodatnim formalnostima, mogla otežati njegovu gospodarsku aktivnost u svojstvu financijske institucije.

211 Neovisno o tome, s jedne strane, tužitelj nije iznio nijedan konkretni element kojim se dokazuje opseg poteškoća koje je mogao pretrpjeti zbog spornog sustava.

212 Te se poteškoće, s druge strane, mogu kompenzirati elementima iznesenima u gornjim točkama 206. do 208.

213 U tim okolnostima, uzimajući u obzir ključnu važnost održavanja međunarodnog mira i sigurnosti koji su krajnji ciljevi mjera kojima se želi spriječiti širenje nuklearnog oružja i njegovo financiranje, poteškoće koje su prouzročene kako općenito iranskom gospodarstvu tako i tužitelju nisu neproporcionalne u odnosu na ciljeve koje žele ostvariti.

214 Posljedično, četvrti tužbeni razlog valja odbiti.

Treći tužbeni razlog

215 Tužitelj ističe da sporni sustav krši načelo proporcionalnosti i pravne sigurnosti, načelo zabrane proizvoljnosti, obvezu obrazlaganja, zahtjev prema kojem svaka sankcija treba pružiti potrebna pravna jamstva kao i načelo jednakog postupanja.

216 Kao prvo, precizira da Vijeće nije navelo razloge zbog kojih bi usvajanje općih mjera ograničavanja bilo nužno ili prikladno za ostvarenje željenog cilja.

217 Kao drugo, ističe da sporni sustav po svojoj prirodi ne nudi ni materijalna ni postupovna pravna jamstva koja su utvrđena u članku 215. stavku 3. UFEU-a i koja je Opći sud proglasio ključnima za zaštitu osoba i subjekata na koje se odnose te mjere ograničavanja. Prema tužitelju, posebice, utoliko što navedeni sustav oslobađa Vijeće obveze utvrđivanja je li određivanje mjere protiv određene banke opravdano, nužno i proporcionalno, njime se prebacuje teret dokazivanja. Jednako tako, sporni sustav predviđa samo previše ograničene iznimke predviđenih ograničenja.

218 Tužitelj u tom kontekstu dodaje da je Opći sud poništio individualne mjere ograničavanja protiv iranskih banaka, među kojima je i on sam, zbog kršenja prava i pravnih jamstava potonjih koja su utvrđena u članku 215. stavku 3. UFEU-a. Međutim, zamijenivši individualne mjere ograničavanja spornim sustavom Vijeće nije donijelo dodatne mjere da bi ispravilo nedostatke koje je istaknuo Opći sud, neovisno o činjenici da sporni sustav općenito ima štetne učinke analogne onima individualnih mjera ograničavanja.

219 U tim okolnostima, tužitelj ističe da, utoliko što ovlast Vijeća za usvajanje općih mjera ograničavanja nije šira od njegove nadležnosti za donošenje individualnih mjera nezakonitost individualnih mjera ograničavanja koje se odnose na njega, utvrđena u presudi Banka Mellat/Vijeće, t. 16. *supra* (EU:T:2013:39), podrazumijeva, u odnosu na njega, nezakonitost spornog sustava.

220 Kao treće, prema tužitelju, sporni sustav ne udovoljava zahtjevima jasnoće, pravne sigurnosti i zabrane proizvoljnosti utvrđenima u sudskoj praksi.

221 Naime, nijedna odredba ne ograničava diskrecijsku ovlast nacionalnih tijela da odbiju određeni prijenos jer relevantne odredbe navode financijska sredstva „koja mogu doprinijeti" širenju nuklearnog oružja i činjenicu da se nadležna nacionalna tijela „temelje na uvjerenju" da bi prijenos „mogao povrijediti neku predviđenu zabranu ili obvezu". Tako definirani kriteriji su, prema, tužitelju, proizvoljni i nasumični.

222 Kao četvrto, tužitelj ističe da sporni sustav u dva pogleda krši načelo jednakog postupanja.

223 Naime, s jedne je strane sporni sustav diskriminatoran jer se odnosi samo na iranske banke, iako u pogledu banaka s poslovnim nastanom u drugim državama postoji ista opasnost da ih se navede na to da podrže širenje nuklearnog oružja. Budući da Vijeće to nije opravdalo, tužitelj ističe da takva razlika u postupanju čini diskriminaciju utemeljenu na nacionalnosti.

224 S druge strane, kao što proizlazi iz presude od 1. lipnja 1999., Konle (C-302/97, Zb., EU:C:1999:271, t. 49.) obveza prethodnog odobrenja koju predviđa sporni sustav diskriminatorna je jer ne postoje dovoljno precizni i jasni kriteriji.

225 Druge stranke osporavaju osnovanost argumenata tužitelja.

226 Kao prvo, što se tiče obrazloženja za usvajanje spornog sustava, prema ustaljenoj sudskoj praksi, obveza obrazlaganja akta koji pogađa neku osobu, a koja proizlazi iz načela poštovanja prava na obranu, ima za cilj, s jedne strane, pojedincu dati dostatnu uputu o tome je li mjera osnovana ili sadrži li eventualno neku pogrešku koja omogućuje osporavanje njezine valjanosti pred sudom Unije te, s druge strane, omogućiti tom sudu da provede nadzor zakonitosti te mjere (vidjeti presudu od 15. studenoga 2012., Vijeće/Bamba, C-417/11 P, Zb., EU:C:2012:718, t. 49. i navedenu sudsku praksu).

227 Obrazloženje koje se zahtijeva člankom 296. UFEU-a mora na jasan i nedvosmislen način odražavati zaključke institucije koja je donijela akt, kako bi se zainteresiranim osobama omogućilo upoznavanje s razlozima poduzimanja mjere kao i nadležnom sudu izvršavanje njegove nadzorne ovlasti (vidjeti presudu Vijeće/Bamba, t. 226. *supra*, EU:C:2012:718, t. 50. i navedenu sudsku praksu).

228 U ovom slučaju, iz uvodne izjave 12. Odluke 2012/635, na koju upućuje uvodna izjava 7. pobijane uredbe, proizlazi „[d]a se spriječi prijenos svake financijske ili druge imovine ili izvora koji mogu doprinijeti aktivnostima Irana, koje su štetne s aspekta širenja nuklearnog oružja, ili razvoju sustava za isporuku nuklearnog oružja, treba zabraniti transakcije između Unije i iranskih banaka i financijskih institucija, osim ako ih prethodno ne odobri odgovarajuća država članica".

229 To je obrazloženje dovoljno što se tiče usvajanja akta opće primjene kao što je sporni sustav. Naime, tužitelj ga je shvatio i mogao detaljno osporavati zakonitost spornog sustava te osobito njegovu navodnu neusklađenost s načelom proporcionalnosti. Jednako tako, Opći sud može provesti nadzor zakonitosti spornog sustava.

230 U tim okolnostima valja odbiti tužiteljev prvi prigovor.

231 Kao drugo, što se tiče pravnih jamstava koja se zahtijevaju u članku 215. stavku 3. UFEU-a, ne može se prihvatiti tužiteljeva argumentacija koja se odnosi na navodnu povezanost između nezakonitosti individualnih mjera ograničavanja i spornog sustava.

232 Naime, i u presudi Banka Mellat/Vijeće, t. 16. *supra* (EU:T:2013:39), i u drugim presudama kojima se poništavaju individualne mjere ograničavanja protiv iranskih banaka na koje se poziva tužitelj, poništenje se temeljilo na nedostatku dokaza da je dotični subjekt stvarno ispunio kriterij koji je na njega primijenilo Vijeće kao i na određenim povredama postupovnih prava priznatih navedenom subjektu tijekom te primjene. Međutim, kao što proizlazi iz gornjih točaka 36. i 105., i kao mjera opće primjene, sporni sustav predviđen u članku 1. točki 15. pobijane uredbe ne temelji se na primjeni bilo kojeg kriterija na poseban slučaj tužitelja ili drugog subjekta, što znači da se on ne provodi na isti način kao i individualne mjere ograničavanja.

233 U tim okolnostima, poništenje individualnih mjera ograničavanja protiv tužitelja odnosno drugih iranskih banaka nema samo po sebi učinak na zakonitost spornog sustava, tim više što su, kao što se ističe u gornjoj točki 108., učinci spornog sustava znatno uži nego učinci zamrzavanja financijskih sredstava.

234 Što se tiče jamstava koja se navodno primjenjuju na sam sporni sustav, s jedne strane iz gornjih točaka 98. do 109. proizlazi da se na ovaj slučaj ne može analogno primijeniti sudska praksa koja se odnosi na individualne mjere ograničavanja, što podrazumijeva da se od Vijeća ne može zahtijevati da dokaže da su subjekti na koje utječe sporni sustav stvarno uključeni u širenje nuklearnog oružja. Zbog istih razloga, Vijeće nije bilo obvezno ocjenjivati istu okolnost u trenutku donošenja spornog sustava.

235 Na Vijeću je međutim da prilikom usvajanja spornog sustava provjeri njegovu proporcionalnost i ispita je li njegovo donošenje prikladno i nužno za postizanje cilja koji se sastoji od sprečavanja širenja nuklearnog oružja i njegova financiranja i da se njime ne prouzrokuju neproporcionalne poteškoće osobama i subjektima na koje utječe, među kojima je i tužitelj.

236 Međutim, ispitivanje provedeno u okviru prvog, drugog i četvrtog tužbenog razloga, koje se odnosilo na doseg dopuštenih ciljeva prijenosa, nije dovelo do zaključka da sporni sustav nije u skladu s načelom proporcionalnosti.

237 S druge strane, tužitelj ne iznosi posebne argumente u pogledu postupovnih jamstava koja bi se trebala primijeniti na sporni sustav. U svakom slučaju, kao što se podsjeća u gornjoj točki 232., u pogledu opće primjene, sporni sustav se ne temelji na individualnoj primjeni kriterija određenog za specifični slučaj tužitelja ili drugog subjekta. U tim okolnostima, za razliku od postupka usvajanja individualnih mjera ograničavanja, pravna jamstva iz članka 215. stavka 3. UFEU-a ne uključuju obvezu Vijeća da navede konkretne i posebne razloge za svaku obuhvaćenu osobu ili subjekt, obvezu odobravanja pristupa spisu ni mogućnost da obuhvaćene osobe i subjekti iznesu svoja očitovanja te obvezu Vijeća da uzme ta očitovanja u obzir.

238 Naime, što se tiče akta opće primjene kao što je sporni sustav, ključno se postupovno pravno jamstvo postiže djelotvornim sudskim nadzorom zakonitosti dotičnog akta.

239 Međutim, to se jamstvo s jedne strane osigurava ovom tužbom, a s druge strane mogućnošću da se ospori odbijanje odobrenja individualnih prijenosa od strane tijela država članica pred nadležnim nacionalnim sudom koji može, ovisno o slučaju, postaviti prethodno pitanje Sudu Europske unije koje se odnosi na valjanost ili tumačenje relevantnih odredaba Uredbe br. 267/2012.

240 U tim okolnostima valja zaključiti da sporni sustav nije protivan članku 215. stavku 3. UFEU-a, što znači da drugi prigovor tužitelja treba odbiti.

241 Kao treće, utoliko što se tužiteljevi argumenti odnose na zahtjev za jasnoću, pravnu sigurnost i zabranu proizvoljnosti što se tiče kriterija predviđenog u članku 30.b stavku 3. podstavku 1. Uredbe br. 267/2012, oni su nedopušteni zbog razloga iznesenih u gornjim točkama 60. i 61.

242 Što se tiče drugih aspekata spornog sustava, valja istaknuti da je načelo pravne sigurnosti, koje je opće načelo prava Unije i koje osobito zahtijeva da su pravna pravila jasna, precizna i predvidljiva u svojim učincima, osobito kada mogu imati nepovoljne posljedice na pojedince i poduzetnike (presuda od 18. studenoga 2008., Förster, C-158/07, Zb., EU:C:2008:630, t. 67.), nesporno primjenjivo u pogledu mjera ograničavanja poput onih koje predviđa navedeni sustav.

243 Međutim, u ovom slučaju, članak 30. stavak 2. Uredbe br. 267/2012, kako je izmijenjen pobijanom uredbom, taksativno nabraja slučajeve u kojima se može odobriti prijenos, dok njezin članak 30. stavci 3. i 4. predviđa pragove ispod kojih se ne zahtijeva obavješćivanje odnosno prethodno odobrenje. Te odredbe prema tome definiraju na dovoljno jasan i precizan način područje primjene ograničenja i obveza koje predviđaju.

244 U tim okolnostima valja odbiti tužiteljev treći prigovor.

245 Kao četvrto, što se tiče prigovora vezanog za navodnu povredu načela jednakog postupanja, valja podsjetiti da je to, prema sudskoj praksi, temeljno pravno načelo prava koje zabranjuje da se u usporedivim situacijama postupa na različite načine odnosno da se u različitim situacijama postupa na isti način osim ako je takvo postupanje objektivno opravdano (presuda Banka Melli Iran/Vijeće, t. 92. *supra*, EU:T:2009:401, t. 56.).

246 Međutim, s jedne strane, što se tiče navodne diskriminacije na temelju nacionalnosti, u gornjoj točki 171. utvrđeno je da su iranski subjekti i osobito financijske institucije u povećanoj opasnosti da ih se navede da svjesno ili nesvjesno sudjeluju u prijenosima koji mogu pridonijeti širenju nuklearnog oružja. Ta okolnost opravdava nejednako postupanje prema iranskim financijskim institucijama koje predviđa sporni sustav.

247 S druge strane, obveza prethodnog odobrenja predviđena u okviru spornog sustava primjenjiva je na sve prijenose između bilo koje financijske institucije s poslovnim nastanom u Iranu i bilo koje financijske institucije koja se nalazi u Uniji, ako prelazi određene pragove, neovisno o identitetu tih subjekata. U tim okolnostima, tužitelj pogrešno tvrdi da je ta obveza diskriminatorna, tim više što su odredbe koje ju predviđaju dovoljno jasne i precizne, kao što je utvrđeno u gornjoj točki 243.

248 To se utvrđenje ne može, osim toga, dovesti u pitanje presudom Konle, t. 224. *supra* (EU:C:1999:271), koju navodi tužitelj. Naime, ta se presuda odnosi na sustav prethodnog odobrenja prilikom stjecanja nekretnina i prema tome donesena je u okolnostima koje se činjenično bitno razlikuju od okolnosti ovog slučaja, što znači da nije relevantna.

249 U tim okolnostima, valja odbiti četvrti prigovor i, slijedom toga, treći tužbeni razlog u cijelosti.

250 Budući da su svi tužbeni razlozi odbijeni, tužbu valja odbiti.

Troškovi

251 Sukladno članku 134. stavku 1. Poslovnika Općeg suda, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da tužitelj nije uspio u postupku, valja mu naložiti snošenje troškova sukladno zahtjevu Vijeća.

252 U skladu s člankom 138. stavkom 1. podstavkom 1. Poslovnika, države članice i institucije koje su intervenirale u postupak snose vlastite troškove. Stoga valja odlučiti da će Ujedinjena Kraljevina i Komisija snositi vlastite troškove.

Slijedom navedenoga,

OPĆI SUD (prvo vijeće)

proglašava i presuđuje:

1. Tužba se odbija.

2. Bank Mellat Iran snosit će, osim vlastitih troškova, i troškove Vijeća Europske unije.

3. Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske i Komisija snosit će vlastite troškove.

Kanninen Pelikánová Buttigieg

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 2. lipnja 2016.

Potpisi