Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (pierwsza izba)

z dnia 2 czerwca 2016 r.*

Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa — Środki ograniczające podjęte wobec Iranu — Ograniczenia w zakresie przekazywania środków finansowych z udziałem irańskich instytucji finansowych — Właściwość Sądu — Skarga o stwierdzenie nieważności — Akt regulacyjny niewymagający przyjęcia środków wykonawczych — Bezpośrednie oddziaływanie aktu — Interes prawny — Dopuszczalność — Proporcjonalność — Obowiązek uzasadnienia — Gwarancje prawne, o których mowa w art. 215 ust. 3 TFUE — Pewność prawa — Zakaz arbitralnego działania — Naruszenie praw podstawowych

W sprawie T-160/13

Bank Mellat, z siedzibą w Teheranie (Iran), reprezentowany przez S. Zaiwallę, P. Reddy, F. Zaiwallę, Z. Burbezę, A. Meskarian, solicitors, D. Wyatta, QC, R. Blakeleya i G. Becka, barristers, a następnie przez F. Zaiwallę, P. Reddy, Z. Burbezę, A. Meskarian, D. Wyatta, Blakeleya i G. Becka,

strona skarżąca,

przeciwko

Radzie Unii Europejskiej, reprezentowanej przez M. Bishopa oraz I. Rodiosa, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popieranej przez

Komisję Europejską, reprezentowaną przez D. Gauci oraz M. Konstantinidisa, działających w charakterze pełnomocników,

oraz przez

Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, reprezentowane początkowo przez S. Behzadi-Spencer, L. Christiego i C. Brodie, a następnie przez C. Brodie oraz V. Kaye, działające w charakterze pełnomocników, wspierane przez S. Lee, barrister,

interwenienci,

mającej za przedmiot żądanie stwierdzenia nieważności art. 1 pkt 15 rozporządzenia Rady (UE) nr 1263/2012 z dnia 21 grudnia 2012 r. zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 267/2012 w sprawie środków ograniczających wobec Iranu (Dz.U. L 356, s. 34) lub stwierdzenie nieważności wspomnianego przepisu w zakresie, w jakim nie przewiduje on wyjątku mającego zastosowanie do

* Język postępowania: angielski.

przypadku skarżącej, oraz żądanie uznania niemożności stosowania art. 1 pkt 6 decyzji Rady 2012/635/WPZiB z dnia 15 października 2012 r. dotyczącej zmiany decyzji 2010/413/WPZiB w sprawie środków ograniczających wobec Iranu (Dz.U. L 282, s. 58),

SĄD (pierwsza izba),

w składzie: H. Kanninen, prezes, I. Pelikánová (sprawozdawca) i E. Buttigieg, sędziowie,

sekretarz: C. Heeren, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 7 lipca 2015 r.,

wydaje następujący

Wyrok

Okoliczności powstania sporu

1 Strona skarżąca, Bank Mellat, jest komercyjnym bankiem irańskim.

2 Niniejsza sprawa wpisuje się w ramy środków ograniczających ustanowionych w celu wywarcia nacisku na Islamską Republikę Iranu, aby ta zakończyła działania stwarzające zagrożenie rozprzestrzeniania broni jądrowej i działania związane z rozwojem systemów przenoszenia broni jądrowej (zwane dalej „rozprzestrzenianiem broni jądrowej").

3 W dniu 26 lipca 2010 r. nazwa skarżącej została umieszczona w wykazach podmiotów, które przyczyniają się do rozprzestrzeniania broni jądrowej w Iranie, zawartych w załączniku II do decyzji Rady 2010/413/WPZiB z dnia 26 lipca 2010 r. w sprawie środków ograniczających wobec Iranu i uchylającej wspólne stanowisko 2007/140/WPZiB (Dz.U. L 195, s. 39) i w załączniku V do rozporządzenia Rady (WE) nr 423/2007 z dnia 19 kwietnia 2007 r. dotyczącego środków ograniczających wobec Iranu (Dz.U. L 103, s. 1).

4 Ponieważ rozporządzenie nr 423/2007 zostało uchylone rozporządzeniem Rady (UE) nr 961/2010 z dnia 25 października 2010 r. w sprawie środków ograniczających wobec Iranu (Dz.U. L 281, s. 1), nazwa skarżącej została umieszczona przez Radę w załączniku VIII do tego ostatniego rozporządzenia. W związku z tym, że rozporządzenie nr 961/2010 zostało z kolei uchylone rozporządzeniem Rady (UE) nr 267/2012 z dnia 23 marca 2012 r. w sprawie środków ograniczających wobec Iranu (Dz.U. L 88, s. 1), nazwa skarżącej została umieszczona przez Radę w załączniku IX do tego ostatniego rozporządzenia.

5 Decyzją Rady 2012/635/WPZiB z dnia 15 października 2012 r. zmieniającą decyzję 2010/413 (Dz.U. L 282, s. 58) i rozporządzeniem Rady (UE) nr 1263/2012 z dnia 21 grudnia 2012 r. zmieniającym rozporządzenie nr 267/2012 (Dz.U. L 356, s. 34, zwanym dalej „zaskarżonym rozporządzeniem") zmieniono istniejące środki ograniczające wobec Iranu i przyjęto względem tego państwa nowe środki ograniczające. W szczególności na mocy art. 1 pkt 6 decyzji 2012/635 zmieniono art. 10 decyzji 2010/413, a na mocy art. 1 pkt 15 zaskarżonego rozporządzenia zmieniono art. 30 rozporządzenia nr 267/2012 i dodano do tego ostatniego aktu art. 30a i 30b.

6 Artykuł 10 decyzji 2010/413, zmieniony przez art. 1 pkt 6 decyzji 2012/635, przewiduje między innymi ograniczenia względem transakcji finansowych pomiędzy z jednej strony instytucjami finansowymi z siedzibą w Iranie, a także ich oddziałami lub podmiotami zależnymi, a z drugiej strony instytucjami finansowymi Unii Europejskiej.

7 Zgodnie z art. 10 ust. 2 decyzji 2010/413, w brzmieniu zmienionym, można dokonywać wyłącznie, po pierwsze, transakcji dotyczących żywności, opieki zdrowotnej, sprzętu medycznego lub służących celom rolnym lub humanitarnym (zwanych dalej „przekazami humanitarnymi"), po drugie, transakcji obejmujących osobiste przekazy pieniężne, po trzecie, transakcji realizowanych na podstawie wyłączeń przewidzianych w decyzji 2010/413, po czwarte, transakcji związanych z konkretną umową handlową, które nie są zabronione na podstawie wspomnianej decyzji, po piąte, transakcji dotyczących misji dyplomatycznej lub konsularnej lub organizacji międzynarodowej, i po szóste, transakcji dotyczących płatności mających na celu zaspokojenie roszczeń wobec Iranu, osób lub podmiotów z Iranu oraz transakcji podobnego rodzaju.

8 Zgodnie z art. 10 ust. 3 decyzji 2010/413, w brzmieniu zmienionym, przekazywanie środków finansowych do Iranu i z niego za pośrednictwem irańskich banków i instytucji finansowych w odniesieniu do transakcji, o których mowa w ust. 2 tego samego artykułu, podlega – w zależności od przypadku i od przedmiotu przekazu oraz gdy wartości przekazów przekraczają poszczególne progi – obowiązkowi uprzedniego zgłoszenia oraz obowiązkowi uzyskania uprzedniego zezwolenia właściwego organu krajowego.

9 Artykuły 30–30b rozporządzenia nr 267/2012, zmienione przez art. 1 pkt 15 zaskarżonego rozporządzenia, powtarzają co do zasady te ograniczenia i te obowiązki zgłoszenia i uzyskania zezwolenia.

10 I tak, art. 30 rozporządzenia nr 267/2012, w brzmieniu zmienionym, przewiduje ograniczenia w odniesieniu do transakcji finansowych pomiędzy z jednej strony instytucjami finansowymi i kredytowymi oraz kantorami wymiany walut (bureaux de change) z siedzibą w Iranie, a także ich oddziałami i podmiotami zależnymi oraz instytucjami finansowymi i kredytowymi oraz kantorami wymiany walut (bureaux de change) kontrolowanymi przez osoby, podmioty i organy mające siedzibę w Iranie, a z drugiej strony instytucjami finansowymi Unii.

11 W szczególności, zgodnie z art. 30 ust. 2 rozporządzenia nr 267/2012, w brzmieniu zmienionym, można dokonywać wyłącznie, po pierwsze, przekazów humanitarnych, po drugie, osobistych przekazów pieniężnych, po trzecie, przekazów związanych z konkretną umową handlową, pod warunkiem że taki przekaz nie jest zakazany na mocy rozporządzenia nr 267/2012, po czwarte, przekazów dotyczących misji dyplomatycznych lub urzędów konsularnych, lub organizacji międzynarodowych, po piąte, przekazów dotyczących płatności mających na celu zaspokojenie roszczeń osób, podmiotów lub organów z Iranu lub przeciwko nim, lub przekazów o podobnych charakterze, i po szóste, przekazów niezbędnych do wykonania zobowiązań powstałych na mocy umów, o których mowa w art. 12 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 267/2012.

12 Zgodnie z art. 30 ust. 3, 4 i 5 rozporządzenia nr 267/2012, w brzmieniu zmienionym, przekazywanie środków finansowych, które może być dopuszczone na mocy ust. 2 tego samego artykułu, podlega – w zależności od przypadku i od przedmiotu przekazu oraz gdy wartości przekazów przekraczają poszczególne progi – obowiązkowi uprzedniego zgłoszenia oraz obowiązkowi uzyskania uprzedniego zezwolenia właściwego organu krajowego.

13 Artykuł 30a rozporządzenia nr 267/2012 przewiduje w szczególności pewne ograniczenia w odniesieniu do przekazywania nieobjętych zakresem art. 30 ust. 1 tego rozporządzenia środków finansowych pomiędzy z jednej strony osobami, podmiotami i organami z Iranu a z drugiej strony obywatelami Unii.

14 Zgodnie z art. 30b ust. 1 rozporządzenia nr 267/2012 przewidziane w art. 30 i 30a tego rozporządzenia ograniczenia nie mają zastosowania, jeśli zostało przyznane zezwolenie zgodnie z art. 24, 25, 26, 27, 28 lub 28a wspomnianego rozporządzenia.

15 Zgodnie z art. 30b ust. 3 rozporządzenia nr 267/2012, do celów art. 30 ust. 3 lit. b) i c) oraz art. 30a ust. 1 lit. c) tego rozporządzenia właściwe organy udzielają, na warunkach, jakie uznają za stosowne, zezwolenia, chyba że mają uzasadnione powody, by stwierdzić, że dany przekaz środków finansowych, który wymaga zezwolenia, wiązałby się z naruszeniem jakiegokolwiek zakazu lub obowiązków przewidzianych w rozporządzeniu nr 267/2012.

16 Wyrokiem z dnia 29 stycznia 2013 r., Bank Mellat/Rada (T-496/10, Zb.Orz., odwołanie w toku, EU:T:2013:39), Sąd stwierdził nieważność umieszczenia nazwy skarżącej w wykazie zawartym w załączniku II do decyzji 2010/413, w wykazie zawartym w załączniku V do rozporządzenia nr 423/2007, w wykazie zawartym w załączniku VIII do rozporządzenia nr 961/2010 i w wykazie zawartym w załączniku IX do rozporządzenia nr 267/2012. Sąd stwierdził między innymi, że okoliczności uwzględnione przez Radę Unii Europejskiej w odniesieniu do skarżącej nie dowodzą, iż wspierała ona rozprzestrzenianie broni jądrowej. Wyrokiem z dnia 18 lutego 2016 r., Rada/Bank Mellat (C-176/13 P, Zb.Orz. EU:C:2016:96) Trybunał Sprawiedliwości oddalił wniesione przez Radę odwołanie od ww. wyroku Bank Mellat/Rada (EU:T:2013:39).

Postępowanie i żądania stron

17 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 15 marca 2013 r. skarżąca wniosła skargę w niniejszej sprawie, w ramach której zwróciła się do Sądu o:

— stwierdzenie nieważności art. 1 pkt 15 zaskarżonego rozporządzenia;

— stwierdzenie nieważności art. 1 pkt 15 zaskarżonego rozporządzenia w zakresie, w jakim nie przewiduje on wyjątku mającego zastosowanie do przypadku skarżącej;

— uznanie, że art. 1 pkt 6 decyzji Rady 2012/635 nie ma zastosowania do skarżącej;

— obciążenie Rady kosztami postępowania.

18 W odpowiedzi na skargę, złożonej w sekretariacie Sądu w dniu 27 czerwca 2013 r., Rada wnosi do Sądu o:

— oddalenie skargi;

— obciążenie skarżącej kosztami postępowania.

19 Pismami złożonymi w sekretariacie Sądu, odpowiednio, w dniach 24 czerwca oraz 10 lipca 2013 r. Komisja Europejska oraz Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej wniosły o dopuszczenie ich do sprawy w charakterze interwenientów popierających żądania Rady. Postanowieniami z dnia 9 września 2013 r. prezes czwartej izby Sądu dopuścił tę interwencję.

20 Komisja i Zjednoczone Królestwo wnoszą do Sądu o oddalenie skargi.

21 Ze względu na zmianę składu izb Sądu sędzia sprawozdawca został przydzielony do pierwszej izby, której w rezultacie decyzją z dnia 4 października 2013 r. przekazana została niniejsza sprawa.

22 Na podstawie sprawozdania sędziego sprawozdawcy Sąd (pierwsza izba) w dniu 23 kwietnia 2015 r. postanowił o otwarciu ustnego etapu postępowania i w ramach środków organizacji postępowania przewidzianych w art. 64 regulaminu postępowania przed Sądem z dnia 2 maja 1991 r. postawił stronom pytania i wezwał je do udzielenia odpowiedzi na piśmie lub ustnie, zwracając się do nich

w szczególności o przedstawienie uwag na piśmie na temat właściwości Sądu do wydania orzeczenia w przedmiocie trzeciego żądania skarżącej mającego na celu uznanie, że art. 1 pkt 6 decyzji 2012/635 nie ma zastosowania. Strony odpowiedziały na to wezwanie w terminie wyznaczonym przez Sąd.

23 Wystąpienia stron i ich odpowiedzi na pytania Sądu zostały wysłuchane na rozprawie w dniu 7 lipca 2015 r. Podczas tej rozprawy skarżąca wyjaśniła, po pierwsze, że jej żądania pierwsze i drugie mają charakter alternatywny, a po drugie, że jej żądanie drugie dotyczy stwierdzenia nieważności art. 1 pkt 15 zaskarżonego rozporządzenia w zakresie, w jakim przepis ten nie przewiduje wyjątku mającego zastosowanie do jej przypadku.

24 Przed zbadaniem istoty sporu należy rozpatrzyć z urzędu właściwość Sądu do wydania orzeczenia w przedmiocie skargi, a także podważaną przez Radę i interwenientów dopuszczalność dwóch pierwszych żądań skarżącej.

Co do prawa

1. *W przedmiocie właściwości Sądu*

25 W odpowiedzi na pytanie pisemne Sądu Rada i interwenienci podnieśli, że Sąd jest właściwy do wydania orzeczenia w przedmiocie żądania trzeciego skarżącej, ponieważ art. 1 pkt 6 decyzji 2012/635, jako przepis dotyczący polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB), objęty jest odstępstwem od przewidzianej w art. 275 TFUE zasady właściwości Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

26 Zjednoczone Królestwo twierdzi poza tym, że brak właściwości Sądu w zakresie przeprowadzenia kontroli zgodności z prawem art. 1 pkt 6 decyzji 2012/635 oznacza, że Sąd nie jest także właściwy do wydania orzeczenia w przedmiocie żądania, które dotyczy art. 1 pkt 15 zaskarżonego rozporządzenia, przyjętego na podstawie tej decyzji.

27 Skarżąca uważa, że Sąd jest właściwy do wydania orzeczenia w przedmiocie skargi w całości. W szczególności skarżąca podnosi, że art. 275 TFUE – który stanowi odstępstwo od zasady właściwości sądu Unii – podlega wykładni ścisłej. Dodaje ona, że art. 1 pkt 6 decyzji 2012/635 dotyczy osób fizycznych i prawnych, czyli w szczególności irańskich instytucji finansowych oraz osób i podmiotów zamierzających przeprowadzać transakcje z udziałem wspomnianych instytucji, względem których przepis ten wywiera skutki prawne. W konsekwencji zdaniem skarżącej przepis ten stanowi decyzję przewidującą zastosowanie środków ograniczających wobec osób fizycznych lub prawnych w rozumieniu art. 275 akapit drugi TFUE. Poza tym według skarżącej właściwość Sądu do przeprowadzenia kontroli zgodności z prawem art. 1 pkt 6 decyzji 2012/635 wynika także z faktu, że to na podstawie tego przepisu został przyjęty art. 1 pkt 15 zaskarżonego rozporządzenia, którego stwierdzenia nieważności skarżąca ma prawo żądać.

28 Artykuł 275 TFUE stanowi, co następuje:

„Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie jest właściwy w zakresie postanowień dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa ani w zakresie aktów przyjętych na ich podstawie.

Trybunał jest jednak właściwy w zakresie kontroli przestrzegania artykułu 40 Traktatu o Unii Europejskiej oraz orzekania w sprawie skarg wniesionych na warunkach przewidzianych w artykule 263 akapit czwarty niniejszego traktatu, dotyczących kontroli legalności decyzji przewidujących środki ograniczające wobec osób fizycznych lub prawnych przyjętych przez Radę na podstawie tytułu V rozdział 2 Traktatu o Unii Europejskiej”.

29 Zgodnie z art. 263 akapit czwarty TFUE każda osoba fizyczna lub prawna może wnieść, na warunkach przewidzianych w akapitach pierwszym i drugim tego postanowienia, skargę na akty, których jest adresatem lub które dotyczą jej bezpośrednio i indywidualnie, oraz na akty regulacyjne, które dotyczą jej bezpośrednio i nie wymagają środków wykonawczych.

30 Poza tym zgodnie z art. 277 TFUE bez względu na upływ terminu przewidziany w art. 263 akapit szósty TFUE każda strona może, w postępowaniu dotyczącym aktu o charakterze generalnym przyjętego przez instytucję, organ lub jednostkę organizacyjną Unii, podnieść zarzuty określone w art. 263 akapit drugi TFUE w celu powołania się przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej na niemożność stosowania tego aktu.

31 W niniejszym przypadku w żądaniu trzecim skarżąca wnosi do Sądu o uznanie, że art. 1 pkt 6 decyzji 2012/635, który jest przepisem dotyczącym WPZiB w rozumieniu art. 275 TFUE, nie ma względem niej zastosowania. W replice skarżąca wyjaśniła, że żądanie to stanowiło zarzut niezgodności z prawem w rozumieniu art. 277 TFUE.

32 W tym zakresie zgodnie z orzecznictwem art. 275 TFUE ustanawia odstępstwo od zasady ogólnej właściwości, którą art. 19 TUE przyznaje Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej w celu zapewnienia poszanowania prawa w wykładni i stosowaniu traktatów, i w konsekwencji musi on być interpretowany ściśle (zob. podobnie wyrok z dnia 24 czerwca 2014 r., Parlament/Rada, C-658/11, Zb.Orz., EU:C:2014:2025, pkt 70).

33 Tymczasem, po pierwsze, w niniejszym przypadku środki ustanowione w art. 1 pkt 6 decyzji 2012/635 są środkami o charakterze generalnym, ponieważ zakres ich zastosowania został określony poprzez odniesienie do obiektywnych kryteriów, a nie poprzez odniesienie do zidentyfikowanych osób fizycznych lub prawnych. W konsekwencji – wbrew twierdzeniom skarżącej – art. 1 pkt 6 decyzji 2012/635 nie stanowi sam w sobie decyzji przewidującej środki ograniczające wobec osób fizycznych lub prawnych w rozumieniu art. 275 akapit drugi TFUE (zob. analogicznie wyrok z dnia 25 kwietnia 2012 r., Manufacturing Support & Procurement Kala Naft/Rada, T-509/10, Zb.Orz., EU:T:2012:201, pkt 37, utrzymany w mocy w tym zakresie wyrokiem z dnia 28 listopada 2013 r., Rada/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, Zb.Orz., EU:C:2013:776, pkt 99).

34 Po drugie, skarżąca podniosła zarzut niezgodności z prawem art. 1 pkt 6 decyzji 2012/635 w uzasadnieniu skargi o stwierdzenie nieważności wniesionej na art. 1 pkt 15 zaskarżonego rozporządzenia.

35 W tym zakresie z pkt 5–15 powyżej wynika, że art. 1 pkt 15 zaskarżonego rozporządzenia ma na celu wykonanie – w zakresie dotyczącym traktatu FUE – art. 1 pkt 6 decyzji 2012/635.

36 Jednak art. 1 pkt 15 zaskarżonego rozporządzenia nie stanowi decyzji przewidującej środki ograniczające wobec osób fizycznych lub prawnych w rozumieniu art. 275 akapit drugi TFUE. Przepis ten ma bowiem zastosowanie do sytuacji określonych w sposób obiektywny i wywiera skutki prawne względem kategorii osób określonych w sposób generalny i abstrakcyjny, ponieważ ma zastosowanie w szczególności do wszystkich przekazów pomiędzy jakimkolwiek irańskim bankiem lub jakąkolwiek instytucją finansową a jakąkolwiek instytucją finansową w Unii, a jego wprowadzenie w życie nie wynika z przeprowadzonej przez Radę oceny okoliczności właściwych dla danej instytucji.

37 W konsekwencji, zarzut niezgodności z prawem art. 1 pkt 6 decyzji 2012/635, sformułowany przez skarżącą w ramach żądania trzeciego, nie został podniesiony w uzasadnieniu skargi o stwierdzenie nieważności decyzji przewidującej środki ograniczające wobec osób fizycznych lub prawnych w rozumieniu art. 275 akapit drugi TFUE.

38 W świetle ustaleń dokonanych w pkt 33 i 37 powyżej należy stwierdzić, że na mocy art. 275 TFUE Sąd nie jest właściwy do wydania orzeczenia w przedmiocie przedstawionego przez skarżącą żądania trzeciego.

39 W odniesieniu do właściwości Sądu do wydania orzeczenia w przedmiocie żądań pierwszego i drugiego, uwzględniwszy także przypomniane w pkt 32 powyżej orzecznictwo, odstępstwa od przewidzianej w art. 275 TFUE zasady właściwości sądu Unii nie można interpretować w ten sposób, że jego zakres jest tak szeroki, iż wyklucza kontrolę zgodności z prawem aktu przyjętego na mocy art. 215 TFUE, takiego jak art. 1 pkt 15 zaskarżonego rozporządzenia, który nie jest objęty WPZiB, tylko z tego powodu, że skuteczne przyjęcie wspomnianego aktu jest uwarunkowane uprzednim przyjęciem decyzji wchodzącej w zakres WPZiB. Taka wykładnia rozpatrywanego odstępstwa stałaby bowiem w sprzeczności zarówno z ogólną właściwością Trybunału przyznaną mu na mocy art. 19 TUE, jak i z właściwością szczególną, która została mu przyznana wyraźnie na mocy art. 263 akapity pierwszy, drugi i czwarty TFUE (zob. podobnie wyrok z dnia 4 czerwca 2014 r., Sina Bank/Rada, T-67/12, EU:T:2014:348, pkt 41).

40 W konsekwencji należy stwierdzić, że na mocy art. 263 TFUE Sąd jest właściwy do wydania orzeczenia w przedmiocie pierwszego i drugiego z żądań skarżącej.

2. *W przedmiocie dopuszczalności pierwszego i drugiego z żądań skarżącej*

41 Rada, Komisja i Zjednoczone Królestwo twierdzą, że żądanie stwierdzenia nieważności art. 1 pkt 15 zaskarżonego rozporządzenia nie spełnia przesłanek dopuszczalności określonych w art. 263 TFUE.

42 Rada twierdzi poza tym, że żądania pierwsze i drugie są niedopuszczalne, ponieważ w momencie wnoszenia skargi skarżąca nie miała interesu prawnego do podważenia art. 1 pkt 15 zaskarżonego rozporządzenia.

43 Skarżąca twierdzi, że jej skarga jest dopuszczalna.

W przedmiocie przestrzegania przesłanek określonych w art. 263 TFUE

44 Zgodnie z art. 263 akapit czwarty TFUE „[k]ażda osoba fizyczna lub prawna może wnieść, na warunkach przewidzianych w akapitach pierwszym i drugim, skargę na akty, których jest adresatem lub które dotyczą jej bezpośrednio i indywidualnie, oraz na akty regulacyjne, które dotyczą jej bezpośrednio i nie wymagają środków wykonawczych”.

45 W pierwszej kolejności Zjednoczone Królestwo utrzymuje, że zaskarżone rozporządzenie nie jest aktem regulacyjnym, lecz ustawodawczym, co oznacza, iż skarżąca powinna wykazać, że akt ten dotyczy jej bezpośrednio i indywidualnie. Tymczasem wspomniany akt nie dotyczy skarżącej indywidualnie.

46 Skarżąca twierdzi, że zaskarżone rozporządzenie jest aktem regulacyjnym i że skądinąd art. 1 pkt 15 tego aktu dotyczy jej indywidualnie.

47 W tym względzie art. 289 TFUE stanowi, co następuje:

„1. Zwykła procedura ustawodawcza polega na przyjęciu rozporządzenia, dyrektywy lub decyzji wspólnie przez Parlament Europejski i Radę na wniosek Komisji. Procedurę tę określa artykuł 294.

2. W szczególnych przypadkach przewidzianych w traktatach przyjęcie rozporządzenia, dyrektywy lub decyzji przez Parlament Europejski z udziałem Rady lub przez Radę z udziałem Parlamentu Europejskiego stanowi specjalną procedurę ustawodawczą.

3. Akty prawne przyjmowane w drodze procedury ustawodawczej stanowią akty ustawodawcze.

4. W szczególnych przypadkach przewidzianych w traktatach akty ustawodawcze mogą być przyjmowane z inicjatywy grupy państw członkowskich lub Parlamentu Europejskiego, na zalecenie Europejskiego Banku Centralnego lub na wniosek Trybunału Sprawiedliwości lub Europejskiego Banku Inwestycyjnego".

48 W niniejszym przypadku zaskarżone rozporządzenie zostało przyjęte na podstawie art. 215 TFUE i zgodnie z procedurą przewidzianą w tym artykule, czyli przez Radę, stanowiącą większością kwalifikowaną, na wspólny wniosek wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa oraz Komisji.

49 Tak więc, po pierwsze, zaskarżone rozporządzenie nie zostało przyjęte zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, o której mowa w art. 289 ust. 1 TFUE i określoną w art. 294 TFUE.

50 Po drugie, uwzględniając brak jakiegokolwiek udziału Parlamentu Europejskiego w przyjmowaniu zaskarżonego rozporządzenia, nie można stwierdzić, że rozporządzenie to zostało przyjęte zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą w rozumieniu art. 289 ust. 2 TFUE.

51 W konsekwencji w świetle art. 289 ust. 3 TFUE należy orzec, że zaskarżone rozporządzenie nie stanowi aktu ustawodawczego i tym samym nie należy orzekać z przedmiocie argumentacji Zjednoczonego Królestwa, zgodnie z którą art. 1 pkt 15 wspomnianego rozporządzenia nie dotyczy skarżącej indywidualnie.

52 W drugiej kolejności Rada i interwenienci utrzymują, że – wbrew wymogom określonym w art. 263 akapit czwarty TFUE – art. 1 pkt 15 zaskarżonego rozporządzenia nie dotyczy skarżącej bezpośrednio i wymaga przyjęcia środków wykonawczych.

53 Rada i interwenienci podnoszą bowiem, że przewidziany w art. 1 pkt 15 zaskarżonego rozporządzenia zakaz przekazywania środków finansowych podlega szeregowi wyjątków, które są wprowadzane w życie przez właściwe organy państw członkowskich posiadające w tym zakresie uprawnienia dyskrecjonalne. Artykuł 1 pkt 15 zaskarżonego rozporządzenia niekoniecznie uniemożliwia więc przekazywanie środków finansowych na rzecz skarżącej lub wykonywanie przez nią takich przekazów. Tym samym art. 1 pkt 15 zaskarżonego rozporządzenia nie wywołuje bezpośrednich skutków w odniesieniu do sytuacji prawnej skarżącej.

54 Skarżąca uważa, że art. 1 pkt 15 zaskarżonego rozporządzenia dotyczy jej bezpośrednio i że wprowadzenie go w życie nie wymaga przyjęcia środków wykonawczych. W tym zakresie podnosi ona, że przepis ten podlega zastosowaniu bez odniesienia do krajowej ustawy transponującej, w szczególności jeśli chodzi o obowiązek uzyskania zezwolenia w przypadku wszystkich przekazów środków finansowych objętych tym obowiązkiem.

55 W tym względzie po pierwsze z ustaleń dokonanych w pkt 36 powyżej wynika, że art. 1 pkt 15 zaskarżonego rozporządzenia ma charakter generalny, a po drugie z pkt 51 powyżej wynika, że przepis ten nie stanowi aktu ustawodawczego. W takich okolicznościach należy stwierdzić, że art. 1 pkt 15 zaskarżonego rozporządzenia stanowi akt regulacyjny w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE (zob. analogicznie postanowienie z dnia 6 września 2011 r., Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada, T-18/10, Zb.Orz., EU:T:2011:419, pkt 56, 63 i przytoczone tam orzecznictwo).

56 Po pierwsze, w odniesieniu do kwestii, czy art. 1 pkt 15 zaskarżonego rozporządzenia dotyczy bezpośrednio skarżącej i nie wymaga przyjęcia środków wykonawczych, z utrwalonego orzecznictwa wynika, że aby akt dotyczył osoby fizycznej bezpośrednio, wymagane jest, by zaskarżony akt Unii wywierał bezpośrednie skutki, jeśli chodzi o sytuację prawną tej osoby, i by żaden margines swobody uznania nie był pozostawiony adresatom tego aktu, którzy są zobowiązani do jego wdrożenia, przy

czym wdrożenie to ma charakter czysto automatyczny i wynikający wyłącznie z samych regulacji Unii, bez zastosowania innych regulacji pośrednich (zob. ww. w pkt 55 postanowienie Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada, EU:T:2011:419, pkt 71 i przytoczone tam orzecznictwo).

57 Po drugie, w odniesieniu do pojęcia „środków wykonawczych" cel art. 263 akapit czwarty ostatni człon zdania TFUE polega na uniknięciu sytuacji, w której jednostka będzie zmuszona do naruszenia prawa, aby móc zwrócić się do sądu. Tymczasem gdy akt regulacyjny wywiera bezpośrednio skutki na sytuację prawną osoby fizycznej lub prawnej, nie wymagając środków wykonawczych, osoba ta mogłaby zostać pozbawiona skutecznej ochrony sądowej, gdyby nie dysponowała bezpośrednim środkiem zaskarżenia przed sądem Unii w celu podważenia zgodności z prawem tego aktu regulacyjnego. W braku środków wykonawczych osoba fizyczna lub prawna byłaby bowiem w stanie, mimo że rozpatrywany akt dotyczy jej bezpośrednio, doprowadzić do skontrolowania tego aktu przez sąd dopiero po naruszeniu przepisów tego aktu, powołując się na ich niezgodność z prawem w ramach postępowania wszczętego przeciwko niej przed sądem krajowym (wyrok z dnia 19 grudnia 2013 r., Telefónica/Komisja, C-274/12 P, Zb.Orz., EU:C:2013:852, pkt 27).

58 Natomiast w sytuacji, gdy akt regulacyjny wymaga środków wykonawczych, sądowa kontrola poszanowania porządku prawnego Unii jest zapewniona niezależnie od tego, czy środki te przyjmuje Unia, czy przyjmują je państwa członkowskie. Osoby fizyczne lub prawne, które z racji przesłanek dopuszczalności określonych w art. 263 akapit czwarty TFUE nie mogą zaskarżyć bezpośrednio do sądu Unii aktu regulacyjnego Unii, są chronione przed stosowaniem wobec nich takiego aktu dzięki możliwości zaskarżenia środków wykonawczych wymaganych przez tenże akt do sądu Unii lub do sądu krajowego, w zależności od przypadku (zob. podobnie ww. w pkt 57 wyrok Telefónica/Komisja, EU:C:2013:852, pkt 28, 29).

59 W niniejszym przypadku należy na wstępie stwierdzić, że ponieważ skarżąca jest instytucją finansową z siedzibą w Iranie, nie jest ona objęta ograniczeniami wprowadzonymi w art. 30a rozporządzenia nr 267/2012, zmienionym przez art. 1 pkt 15 zaskarżonego rozporządzenia. W konsekwencji art. 30a rozporządzenia nr 267/2012 nie dotyczy skarżącej bezpośrednio, a tym samym jej skarga jest niedopuszczalna w zakresie dotyczącym tego przepisu.

60 Poza tym Rada słusznie podnosi, że w przypadku gdy na mocy systemu ograniczeń wprowadzonego w rozporządzeniu nr 267/2012 przez art. 1 pkt 15 zaskarżonego rozporządzenia (zwanego dalej „spornym systemem") składany jest do właściwego organu krajowego wniosek o udzielenie zezwolenia na przekaz, organ ten posiada uprawnienia dyskrecjonalne w zakresie ustalenia zgodnie z art. 30b ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 267/2012, czy dany przekaz może naruszyć któryś z zakazów lub obowiązków przewidzianych w rozporządzeniu nr 267/2012. Poza tym po przeprowadzeniu tego badania właściwy organ wydaje decyzję, którą albo zezwala na przekaz, albo go zakazuje.

61 W takich okolicznościach należy stwierdzić, że art. 30b ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 267/2012 nie dotyczy skarżącej bezpośrednio, a poza tym wymaga przyjęcia środków wykonawczych, a tym samym skarga jest niedopuszczalna w zakresie dotyczącym tego przepisu.

62 Należy natomiast stwierdzić, że sporny system, taki jak przewidziany w art. 1 pkt 15 zaskarżonego rozporządzenia, dotyczy bezpośrednio skarżącej i nie wymaga przyjęcia środków wykonawczych z trzech innych względów.

63 I tak, przede wszystkim na mocy art. 30 ust. 1 rozporządzenia nr 267/2012, zmienionego przez art. 1 pkt 15 zaskarżonego rozporządzenia, zezwolenie może być wydane tylko w odniesieniu do przekazów, które realizują jeden z celów przewidzianych w art. 30 ust. 2 tego rozporządzenia. Przekazy, które nie spełniają jednego z tych celów, są zakazane na mocy samego rozporządzenia nr 267/2012 i właściwe organy krajowe nie mogą wydać zezwolenia na ich wykonanie.

64 Następnie, na mocy art. 30 ust. 3 lit. a) i art. 30 ust. 5 rozporządzenia nr 267/2012, zmienionego przez art. 1 pkt 15 zaskarżonego rozporządzenia, określone w tych przepisach przekazy o wartości równej lub wyższej niż 10 000 EUR podlegają obowiązkowi uprzedniego powiadomienia. Obowiązek powiadomienia wynika w sposób automatyczny ze spornego systemu, nie podlega ocenie przez właściwe organy krajowe i nie wymaga przyjęcia środków wykonawczych.

65 Wreszcie to samo stwierdzenie ma zastosowanie do przewidzianego w art. 30 ust. 3 lit. b) i c) i w art. 30 ust. 5 rozporządzenia nr 267/2012, zmienionego przez art. 1 pkt 15 zaskarżonego rozporządzenia, obowiązku złożenia wniosku o wydanie uprzedniego zezwolenia. Niezależnie bowiem od końcowego wyniku postępowania w sprawie wydania zezwolenia obowiązek jego wszczęcia, w odniesieniu do każdego przekazu o wartości przekraczającej określone progi, nie podlega ocenie przez właściwe organy krajowe i nie wymaga przyjęcia środków wykonawczych.

66 Uwzględniając te ustalenia, należy stwierdzić, że art. 1 pkt 15 zaskarżonego rozporządzenia dotyczy skarżącej bezpośrednio i nie wymaga przyjęcia środków wykonawczych w zakresie, w jakim przepis ten zmienił przepisy rozporządzenia nr 267/2012 lub wprowadził do tego aktu nowe przepisy, o których mowa w pkt 63–65 powyżej.

67 W świetle całości powyższych rozważań należy – na mocy art. 263 akapit czwarty TFUE – oddalić podniesiony przez Radę i interwenientów zarzut niedopuszczalności w odniesieniu do przepisów rozporządzenia nr 267/2012 zmienionych lub wprowadzonych przez art. 1 pkt 15 zaskarżonego rozporządzenia, o których to przepisach mowa w pkt 63–65 powyżej, oraz odrzucić skargę jako niedopuszczalną w pozostałym zakresie.

W przedmiocie interesu prawnego w momencie wnoszenia skargi

68 Rada podnosi, że w momencie wnoszenia skargi skarżąca nie miała interesu prawnego w podważeniu zgodności z prawem art. 1 pkt 15 zaskarżonego rozporządzenia, ponieważ była już objęta przyjętymi na podstawie rozporządzenia nr 267/2012 środkami indywidualnymi w postaci zamrożenia środków finansowych.

69 W tych okolicznościach art. 1 pkt 15 zaskarżonego rozporządzenia nie wywołuje bowiem dodatkowych skutków prawnych w odniesieniu do skarżącej. Uchylenie w ww. w pkt 16 wyroku Bank Mellat/Rada (EU:T:2013:39) rozpatrywanych indywidualnych środków ograniczających nie ma ponadto znaczenia w tym zakresie, ponieważ w momencie wnoszenia skargi środki finansowe skarżącej były – na podstawie art. 60 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej – zamrożone w oczekiwaniu na wydanie przez Trybunał orzeczenia w postępowaniu odwoławczym.

70 W konsekwencji Rada twierdzi, że żądanie stwierdzenia nieważności art. 1 pkt 15 zaskarżonego rozporządzenia jest niedopuszczalne.

71 Skarżąca odpowiada, że posiadała interes prawny w momencie wnoszenia skargi, tym bardziej że przyjęte względem niej indywidualne środki ograniczające zostały uchylone przez Sąd.

72 Należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem skarga o stwierdzenie nieważności wniesiona przez osobę fizyczną lub prawną jest dopuszczalna jedynie w zakresie, w jakim osoba ta ma interes prawny w stwierdzeniu nieważności zaskarżonego aktu. Taki interes zakłada, że samo stwierdzenie nieważności zaskarżonego aktu będzie miało wiążące skutki prawne i że w wyniku skargi strona skarżąca będzie mogła uzyskać jakąś korzyść (zob. postanowienie z dnia 30 kwietnia 2007 r., EnBW Energie Baden-Württemberg/Komisja, T-387/04, Zb.Orz., EU:T:2007:117, pkt 96 i przytoczone tam orzecznictwo).

73 Interes prawny musi istnieć i być aktualny (wyrok z dnia 17 września 1992 r., NBV i NVB/Komisja, T-138/89, Rec, EU:T:1992:95, pkt 33) i podlega on ocenie w dniu wniesienia skargi (wyrok z dnia 16 grudnia 1963 r., Forges de Clabecq/Wysoka Władza, 14/63, Rec, EU:C:1963:60, s. 748). Interes prawny musi jednak istnieć, pod rygorem umorzenia postępowania, do momentu wydania orzeczenia sądowego (zob. wyrok z dnia 7 czerwca 2007 r., Wunenburger/Komisja, C-362/05 P, Zb.Orz., EU:C:2007:322, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo).

74 W niniejszym przypadku w momencie wnoszenia skargi skarżąca była objęta środkami indywidualnymi wynikającymi z umieszczenia jej nazwy w wykazie znajdującym się w załączniku IX do rozporządzenia nr 267/2012 i związanymi z jej domniemanym udziałem w rozprzestrzenianiu broni jądrowej. O ile bowiem te środki ograniczające zostały uchylone ww. w pkt 16 wyrokiem Bank Mellat/Rada (EU:T:2013:39), o tyle skuteczność tego uchylenia była – na mocy art. 60 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej – zawieszona do momentu wydania orzeczenia w postępowaniu odwoławczym.

75 W konsekwencji z pewnością przyjęcie spornego systemu nie miało natychmiastowego rzeczywistego wpływu na sytuację skarżącej, ponieważ indywidualne środki ograniczające, którymi skarżąca już wcześniej była objęta, przewidywały surowsze ograniczenia. Jest tak tym bardziej, że – jak zostało podniesione w pkt 14 powyżej – art. 30b ust. 1 rozporządzenia nr 267/2012 przewiduje, iż jeśli na wykonanie przekazu zostało wydane zezwolenie w ramach systemu indywidualnych środków ograniczających, to przekaz ten nie podlega już ograniczeniom przewidzianym przez sporny system.

76 Jednak należy stwierdzić, że sporny system, jako taki, ma zastosowanie względem wszystkich instytucji finansowych z siedzibą w Iranie, a tym samym także względem skarżącej. Stwierdzenie to oznacza w szczególności, że kiedy – później – stwierdzenie środków ograniczających przyjętych względem skarżącej stało się skuteczne, w następstwie oddalenia wniesionego przez Radę odwołania od ww. w pkt 16 wyroku Bank Mellat/Rada (EU:T:2013:39), skarżąca w rzeczywistości została objęta wspomnianym systemem, wraz z wszystkimi wynikającymi z niego ograniczeniami, z mocy prawa, bez konieczności wydania jakiegokolwiek dodatkowego aktu prawnego.

77 W takich okolicznościach stwierdzenie w niniejszej sprawie braku interesu prawnego skarżącej w podważeniu art. 1 pkt 15 zaskarżonego rozporządzenia prowadziłoby do naruszenia prawa skarżącej do skutecznej ochrony sądowej, ponieważ – po ewentualnym ostatecznym zniknięciu przyjętych względem niej indywidualnych środków ograniczających – podlegałaby ona spornemu systemowi, ale z powodu upływu terminu do wniesienia skargi nie miałaby prawa żądania stwierdzenia nieważności art. 1 pkt 15 zaskarżonego rozporządzenia.

78 W konsekwencji należy orzec, że skarżąca posiada interes prawny w żądaniu stwierdzenia nieważności art. 1 pkt 15 zaskarżonego rozporządzenia, które może wywierać względem niej skutki prawne, oraz w związku z tym należy oddalić podniesiony w tym zakresie zarzut niedopuszczalności.

3. *Co do istoty*

79 W uzasadnieniu żądań pierwszego i drugiego skarżąca podnosi cztery zarzuty. Zarzut pierwszy dotyczy tego, że sporny system jest pozbawiony podstawy prawnej w świetle art. 215 TFUE, jako że nie jest logicznie powiązany z rzekomo realizowanym celem WPZiB. Zarzut drugi dotyczy tego, że sporny system jest pozbawiony podstawy prawnej na mocy art. 215 TFUE, jako że jest nieproporcjonalny w stosunku do rzekomo realizowanego celu WPZiB. Zarzut trzeci dotyczy tego, że sporny system jest sprzeczny z ogólnymi zasadami prawa Unii i z art. 215 ust. 3 TFUE, ponieważ narusza zasady proporcjonalności, pewności prawa, zakazu arbitralnego działania, obowiązek uzasadnienia i wymóg, zgodnie z którym sankcje powinny obejmować niezbędne gwarancje prawne, a także zasadę równego traktowania. Zarzut czwarty dotyczy naruszenia prawa własności skarżącej, jej prawa do prowadzenia działalności gospodarczej, prawa do swobodnego przepływu kapitału oraz zasady proporcjonalności.

80 Poza tym w ramach kilku zarzutów wymienionych w pkt 79 powyżej skarżąca przedstawia argumenty dotyczące charakteru kontroli przeprowadzanej przez Sąd oraz ciężaru dowodu.

81 Przed rozpatrzeniem tych argumentów i zarzutów należy uściślić zakres żądań i zarzutów skarżącej oraz relację pomiędzy nimi.

W przedmiocie zakresu żądań i zarzutów skarżącej oraz relacji pomiędzy nimi

82 W pierwszej kolejności, w odniesieniu do zakresu żądań pierwszego i drugiego oraz relacji pomiędzy nimi, skarżąca podczas rozprawy wyjaśniła, że podczas gdy żądanie pierwsze dotyczy stwierdzenia nieważności art. 1 pkt 15 zaskarżonego rozporządzenia jako takiego, żądanie drugie dotyczy stwierdzenia nieważności tego przepisu tylko w zakresie, w jakim nie przewiduje on wyjątku mającego zastosowanie do przypadku skarżącej jako podmiotu, który nie jest zaangażowany w rozprzestrzenianie broni jądrowej i który zachowuje wymaganą czujność, by nie zostać w nie zaangażowanym.

83 Jednakże, ponieważ przytoczona w uzasadnieniu obydwóch żądań argumentacja skarżącej w dużej mierze pokrywa się, żądania te należy zbadać łącznie.

84 W drugiej kolejności, w odniesieniu do zakresu zarzutów podniesionych w uzasadnieniu żądań pierwszego i drugiego oraz relacji pomiędzy tymi zarzutami, z wymienienia zarzutów w pkt 79 powyżej wynika, że zarzuty pierwszy i drugi są sformułowane w ten sposób, iż dotyczą one naruszenia art. 215 ust. 1 TFUE, zgodnie z którym „[j]eżeli decyzja, przyjęta zgodnie z tytułem V rozdział 2 Traktatu o Unii Europejskiej [poświęconym WPZiB], przewiduje przerwanie lub ograniczenie w całości lub w części stosunków gospodarczych i finansowych z jednym lub z większą liczbą państw trzecich, Rada przyjmuje niezbędne środki, stanowiąc większością kwalifikowaną na wspólny wniosek wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa oraz Komisji”.

85 Według skarżącej bowiem, ponieważ sporny system nie jest logicznie powiązany z rzekomo realizowanym celem WPZiB, a poza tym jest nieproporcjonalny w stosunku do tego celu, art. 1 pkt 15 zaskarżonego rozporządzenia nie jest „niezbędny” w rozumieniu art. 215 ust. 1 TFUE, a tym samym jest on pozbawiony podstawy prawnej.

86 Skarżąca interpretuje zatem pojęcie niezbędności, o której mowa w art. 215 ust. 1 TFUE, w ten sposób, że odnosi się ono do właściwego i koniecznego charakteru przyjętego środka w stosunku do realizowanego celu.

87 Nie można przyjąć takiej interpretacji. Z brzmienia, systematyki i celu art. 215 ust. 1 TFUE wyraźnie bowiem wynika, że pojęcie niezbędności, o której mowa w tym postanowieniu, nie dotyczy relacji pomiędzy aktem przyjętym na mocy art. 215 TFUE a realizowanym celem WPZiB, ale odnosi się do relacji pomiędzy wspomnianym aktem a decyzją WPZiB, na podstawie której akt ten został przyjęty. Tak więc odniesienie do „niezbędnych środków” ma na celu zagwarantowanie, że Rada nie przyjmie na podstawie art. 215 TFUE środków ograniczających wykraczających poza środki przyjęte w odpowiedniej decyzji WPZiB.

88 Tymczasem w niniejszym przypadku skarżąca nie twierdzi, że art. 1 pkt 15 zaskarżonego rozporządzenia przewiduje środki wykraczające poza środki przyjęte w art. 1 pkt 6 decyzji 2012/635.

89 Wniosek taki nie wynika także z analizy porównawczej obydwu rozpatrywanych przepisów. O ile bowiem art. 1 pkt 15 zaskarżonego rozporządzenia jest bardziej szczegółowy od art. 1 pkt 6 decyzji 2012/635 w zakresie praktycznych zasad wprowadzania w życie spornego systemu, o tyle nie istnieją różnice co do charakteru rozpatrywanych ograniczeń i zakresu ich stosowania.

90 W takich okolicznościach w ramach żądań pierwszego i drugiego skarżąca niesłusznie podnosi, że art. 1 pkt 15 zaskarżonego rozporządzenia jest pozbawiony podstawy prawnej.

91 Jednak uwzględniając przedstawioną w ramach wspomnianych zarzutów i streszczoną w pkt 85 i 86 powyżej argumentację skarżącej, należy stwierdzić, że wspomniane zarzuty dotyczą raczej proporcjonalności przewidzianego w art. 1 pkt 15 zaskarżonego rozporządzenia spornego systemu niż istnienia podstawy prawnej.

92 Według orzecznictwa, zgodnie z zasadą proporcjonalności, która jest jedną z ogólnych zasad prawa Unii, zgodność z prawem zakazu prowadzenia działalności gospodarczej zależy od spełnienia warunku, że środki wiążące się z zakazem będą właściwe i konieczne do realizacji celów, do których w sposób prawnie uzasadniony zmierza dane uregulowanie, przy czym tam, gdzie istnieje możliwość wyboru spośród wielu właściwych środków, należy stosować najmniej restrykcyjne, a wynikające z tego niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do zamierzonych celów (zob. wyrok Bank Melli Iran/Rada, T-390/08, Zb.Orz., EU:T:2009:401, pkt 66 i przytoczone tam orzecznictwo).

93 W tym zakresie w ramach zarzutu pierwszego skarżąca podważa istnienie obiektywnego powiązania pomiędzy rozprzestrzenianiem broni jądrowej a spornym systemem, a tym samym podważa właściwy charakter tego systemu w odniesieniu do zapobieżenia rozprzestrzenianiu broni jądrowej.

94 Zarzut drugi dotyczy zasadniczo wystarczającego charakteru wcześniej istniejących środków ograniczających i zarzucanego zbyt szerokiego zakresu spornego systemu. Wspomniany zarzut dotyczy więc koniecznego charakteru wspomnianego systemu w odniesieniu do zapobieżenia rozprzestrzenianiu broni jądrowej.

95 Ponadto w ramach zarzutu czwartego skarżąca twierdzi co do zasady, że sporny system w nadmiernym stopniu narusza korzystanie przez nią z praw i wolności. W ten sposób skarżąca podnosi więc, że niedogodności, jakie odczuwa ze względu na przyjęcie wspomnianego systemu, są nadmierne w stosunku do celów realizowanych przez Radę.

96 W takich okolicznościach Sąd stwierdza, że należy najpierw zbadać zarzuty pierwszy, drugi i czwarty, których ostatecznym celem jest podważenie proporcjonalności spornego systemu.

97 Następnie należy rozpatrzyć zarzut trzeci, który dotyczy uzasadnienia przyjęcia spornego systemu, gwarancji prawnych mających zastosowanie na mocy art. 215 ust. 3 TFUE, jasności i przewidywalności art. 1 pkt 15 zaskarżonego rozporządzenia i zasady równego traktowania.

W przedmiocie kontroli przeprowadzanej przez Sąd i ciężaru dowodu

98 Skarżąca podkreśla, że kontrola zgodności z prawem art. 1 pkt 15 zaskarżonego rozporządzenia musi być pełna i rygorystyczna. W tym zakresie podnosi ona, że Rada jest zobowiązana do wykazania na podstawie dowodów i informacji, że podmioty i działania objęte środkiem ograniczającym są rzeczywiście zaangażowane w rozprzestrzenianie broni jądrowej, a wykazanie jedynie ryzyka jest niewystarczające. W tym względzie odwołuje się ona do wyroków wydanych przez Sąd w sporach dotyczących indywidualnych środków ograniczających, a w szczególności wyroku z dnia 28 listopada 2013 r., Rada/Fulmen i Mahmoudian (C-280/12 P, Zb.Orz., EU:C:2013:775), ww. w pkt 33 wyroku Manufacturing Support & Procurement Kala Naft/Rada (EU:T:2012:201), i ww. w pkt 16 wyroku Bank Mellat/Rada (EU:T:2013:39), którymi według skarżącej można się posłużyć w niniejszym przypadku.

99 Rada, popierana przez interwenientów, podnosi, że posiada bardzo szerokie uprawnienia dyskrecjonalne w zakresie decydowania, czy w danym przypadku należy zastosować indywidualne czy generalne środki ograniczające, czy też kombinację dwóch rodzajów tych środków, a także w zakresie definiowania

kryteriów umożliwiających wprowadzenie ich w życie. Rada utrzymuje, że zgodnie z ww. w pkt 92 wyrokiem Bank Melli Iran/Rada (EU:T:2009:401, pkt 36) te uprawnienia dyskrecjonalne podlegają tylko ograniczonej kontroli sądowej.

100 Zgodnie z orzecznictwem Trybunału sądy Unii powinny – zgodnie z kompetencjami, w które wyposażył je TFUE – zapewnić co do zasady pełną kontrolę zgodności z prawem ogółu aktów Unii w świetle praw podstawowych stanowiących integralną część zasad ogólnych prawa Unii (wyrok z dnia 3 września 2008 r., Kadi i Al Barakaat International Foundation/Rada i Komisja, C-402/05 P i C-415/05 P, Zb.Orz., EU:C:2008:461, pkt 326; ww. w pkt 98 wyrok Rada/Fulmen i Mahmoudian, EU:C:2013:775, pkt 58).

101 W niniejszym przypadku należy uwzględnić szczególny charakter spornego systemu, który różni się zarówno od indywidualnych środków ograniczających, o których mowa w przytoczonym przez skarżącą orzecznictwie, jak i od ogólnych kryteriów umożliwiających przyjęcie wspomnianych środków względem określonych osób i podmiotów, o których mowa w orzecznictwie przytoczonym przez Radę. Po pierwsze bowiem, jak wynika z ustaleń dokonanych w pkt 36 powyżej, art. 1 pkt 15 zaskarżonego rozporządzenia, na mocy którego wprowadzono sporny system, ma charakter generalny i tym samym nie stanowi aktu indywidualnego. Po drugie, z pkt 52–67 powyżej wynika, że – w odróżnieniu od ogólnych kryteriów umożliwiających przyjęcie indywidualnych środków ograniczających – niektóre przepisy rozporządzenia nr 267/2012, które zostały zmienione lub wprowadzone przez art. 1 pkt 15 zaskarżonego rozporządzenia, dotyczą skarżącej bezpośrednio i nie wymagają przyjęcia środków wykonawczych.

102 W tych okolicznościach, o ile kontrola sprawowana przez Sąd nie może być uznana za ograniczoną, uwzględniając orzecznictwo Trybunału przypomniane w pkt 100 powyżej, należy przyznać Radzie uprawnienia dyskrecjonalne w odniesieniu do możliwości przyjęcia środków ograniczających jako takiej oraz do określenia generalnych środków ograniczających przyjmowanych z myślą o osiągnięciu realizowanego przez Radę celu wynikającego z dziedziny WPZiB. Wspomniana dziedzina jest bowiem szczególnie wrażliwa, gdyż dotyczy stosunków międzynarodowych i bezpieczeństwa Unii oraz jej państw członkowskich.

103 Poza tym nie można przyjąć argumentacji skarżącej dotyczącej spoczywającego rzekomo na Radzie ciężaru dowodu.

104 Powołane przez skarżącą i przytoczone w pkt 98 powyżej wyroki dotyczą bowiem indywidualnych środków ograniczających przyjętych przez Radę na podstawie kryterium dotyczącego podmiotów „uczestniczących w rozprzestrzenianiu broni jądrowej, bezpośrednio z nimi powiązanych lub je wspierających”. Tak więc w rozpatrywanych sprawach Sąd i Trybunał zostały wezwane do zweryfikowania zasadności twierdzeń i ocen Rady, zgodnie z którymi konkretne osoby lub podmioty były zaangażowane w rozprzestrzenianie broni jądrowej i tym samym spełniały kryterium przewidziane w odniesieniu do przyjęcia indywidualnych środków ograniczających. Weryfikacji tej można dokonać wyłącznie na podstawie konkretnych dowodów i informacji dotyczących działań danych osób lub podmiotów.

105 Tymczasem, ponieważ sporny system nie jest indywidualnym środkiem ograniczającym, lecz aktem o charakterze generalnym, wynikające z niego ograniczenia nie są oparte na konkretnej ocenie lub konkretnych twierdzeniach Rady dotyczących zaangażowania danych osób lub podmiotów w rozprzestrzenianie broni jądrowej, lecz na ogólnej ocenie mechanizmów umożliwiających finansowanie tego rozprzestrzeniania broni i mogących mu zapobiec środków generalnych.

106 W konsekwencji w niniejszym przypadku nie można posłużyć się orzecznictwem przytoczonym w pkt 98 powyżej, tak że nie należy w szczególności wymagać od Rady ustalenia, iż podmioty objęte spornym systemem są rzeczywiście zaangażowane w rozprzestrzenianie broni jądrowej.

107 Skarżąca podnosi jeszcze w tym względzie, że ogólny środek ograniczający, taki jak sporny system, nie może podlegać wymogom łagodniejszym niż indywidualne środki ograniczające rozpatrywane w wyrokach przytoczonych w pkt 98 powyżej, ponieważ środki obydwu rodzajów mają porównywalne konsekwencje względem osób i podmiotów, które są nimi objęte.

108 Po pierwsze, twierdzenie to jest jednak bezzasadne. Ograniczenia wynikające dla danej osoby lub danego podmiotu z przyjęcia indywidualnych środków ograniczających są bowiem znacznie szersze. Tak więc środki finansowe danej osoby lub podmiotu są zamrażane i wymagane jest odstępstwo w przypadku każdego przekazu tych środków, a kategorie przekazów, które mogą być objęte odstępstwem, są stosunkowo wąskie. Natomiast sporny system nie zawiera zamrożenia środków finansowych, przewiduje szerszą listę dopuszczalnych celów niż w przypadku indywidualnych środków ograniczających i ustanawia obowiązek uzyskania zezwolenia na dokonywanie przekazów o wartościach przekraczających określone progi.

109 Po drugie, w każdym razie należy stwierdzić, że elementy, które muszą zostać objęte badaniem Sądu, a także ewentualne istnienie szczególnego ciężaru dowodu i jego przedmiot zależą nie od surowości konsekwencji danego środka ograniczającego, lecz od tego, czy środek ten ma charakter indywidualny, czy generalny, a tym samym – czy został przyjęty w następstwie przeprowadzenia oceny szczególnych okoliczności dotyczących konkretnej osoby lub podmiotu. Tymczasem, jak wynika z przeprowadzonego powyżej badania, sporny system jest środkiem o charakterze generalnym.

110 W świetle powyższego, a także ustaleń zawartych w pkt 82–97 powyżej, Sąd musi w niniejszym przypadku, po pierwsze, zweryfikować proporcjonalność spornego systemu, a tym samym zbadać, czy Rada mogła uznać, że jego przyjęcie jest właściwe i konieczne do osiągnięcia celu polegającego na zapobieganiu rozprzestrzenianiu broni jądrowej i jego finansowaniu i że system ów nie powoduje nadmiernych niedogodności dla osób i podmiotów nim objętych, w tym dla skarżącej.

111 Po drugie, należy zbadać, czy art. 1 pkt 15 zaskarżonego rozporządzenia jest obarczony wadami podniesionymi w ramach zarzutu trzeciego.

W przedmiocie zarzutów pierwszego, drugiego i czwartego

W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego właściwego charakteru spornego systemu

112 Skarżąca utrzymuje co do zasady, że sporny system nie jest właściwy do osiągnięcia realizowanego przez Radę celu WPZiB, ponieważ nie jest logicznie powiązany z rozprzestrzenianiem broni jądrowej lub z jego finansowaniem. Jej argumentacja dotyczy dwóch celów, które Rada mogła była realizować poprzez przyjęcie spornego systemu.

113 Tak więc, po pierwsze, skarżąca nie podważa słuszności celu polegającego na zapobieżeniu przekazywaniu środków finansowych, które jako takie może przyczynić się do rozprzestrzeniania broni jądrowej (zwanego dalej „celem pierwszym”), ale twierdzi, że w rzeczywistości cel ten nie jest realizowany przez przyjęcie spornego systemu, gdyż system ten jest zbyt ogólny, by osiągnąć wspomniany cel. W konsekwencji zdaniem skarżącej nie istnieje związek pomiędzy spornym systemem a celem pierwszym.

114 Po drugie, skarżąca uważa, że przyjęcie spornego systemu było w rzeczywistości motywowane szerszym celem, polegającym na wywarciu presji gospodarczej na Iran poprzez uniemożliwienie instytucjom finansowym, a ogólniej irańskim podmiotom gospodarczym, dostępu do rynku finansowego Unii, niezależnie od tego, czy objęte tym systemem przekazy były jako takie powiązane z rozprzestrzenianiem broni jądrowej (zwanym dalej „celem drugim”). Skarżąca twierdzi, że taki cel jest niesłuszny.

115 Skarżąca twierdzi poza tym – opierając się na szeregu elementów – że aby środki ograniczające dotyczące rozprzestrzeniania broni jądrowej były właściwe, muszą one być skierowane przeciwko konkretnym działaniom dotyczących tego rozprzestrzeniania.

116 Rada, popierana przez interwenientów, podważa zasadność argumentów skarżącej. Twierdzi w szczególności, że sporny system realizuje zarówno pierwszy, jak i drugi cel i że obydwa te cele są słuszne. Interwenienci wskazują w tym zakresie, że przyjęcie spornego systemu jest motywowane niepowodzeniem wcześniejszych środków ograniczających, a w szczególności indywidualnych środków ograniczających, i zmierza do zmuszenia Iranu do wszczęcia negocjacji dotyczących rozprzestrzeniania broni jądrowej, a nawet do jego zaprzestania, ze względu na brak środków wystarczających do jego kontynuowania.

– W przedmiocie twierdzenia pierwszego

117 Jak zostało podniesione w pkt 113 powyżej, skarżąca nie podważa słuszności celu pierwszego. W każdym razie cel polegający na uniemożliwieniu przekazywania środków finansowych, które mogą przyczynić się do rozprzestrzeniania broni jądrowej, wyraźnie wpisuje się w ramy słusznego celu zapobieżenia wspomnianemu rozprzestrzenianiu broni jako takiemu i jego finansowaniu, który to cel leży u podstaw wszystkich przepisów decyzji 2010/413 i rozporządzenia nr 267/2012.

118 W odniesieniu do kwestii, czy sporny system rzeczywiście realizuje cel pierwszy, należy stwierdzić w pierwszej kolejności, że takie powiązanie pomiędzy wspomnianym celem a spornym systemem wynika z brzmienia motywu 12 decyzji 2012/635, do której odsyła motyw 7 zaskarżonego rozporządzenia. Motyw 12 decyzji 2012/635 ma następujące brzmienie:

„Aby nie dopuścić do przekazywania aktywów lub zasobów finansowych lub innych aktywów lub zasobów [środków finansowych, innych aktywów lub zasobów gospodarczych], które mogłyby wspomagać działalność Iranu z zakresu energii jądrowej mającą zastosowanie w rozprzestrzenianiu broni masowego rażenia [działalność stwarzającą zagrożenie rozprzestrzeniania broni jądrowej] lub w opracowywaniu [opracowanie] systemów przenoszenia broni jądrowej, należy zakazać transakcji między unijnymi a irańskimi bankami i instytucjami finansowymi, o ile dane państwo członkowskie nie udzieli uprzednio zezwolenia. Nie powinno to uniemożliwiać utrzymania handlu, który nie jest zabroniony na podstawie decyzji 2010/413/WPZiB”.

119 Z przepisu tego wyraźnie wynika, że przyjęcie ogólnego systemu przewidującego ograniczenia w przekazywaniu środków finansowych z udziałem banków i instytucji finansowych z Unii i Iranu, czyli przyjęcie spornego systemu, realizuje cel pierwszy.

120 Poza tym ogólnym stwierdzeniem Rada przytacza dwie okoliczności, które według niej są istotne dla dokonania oceny istnienia powiązania pomiędzy spornym systemem a celem pierwszym.

121 I tak, po pierwsze, Rada utrzymuje, że finansowanie rozprzestrzeniania broni jądrowej zależy nieuchronnie od usług świadczonych przez banki irańskie, w szczególności te, które są obecne – tak jak skarżąca – na rynku międzynarodowym. Po drugie, uwzględniając potajemny charakter działań, o których mowa, nie można wykluczyć, że rozpatrywany bank nie wie, iż wykonywane przez niego przekazy środków finansowych są powiązane z rozprzestrzenianiem broni jądrowej.

122 Te dwa założenia – pod warunkiem, że okażą się słuszne – rzeczywiście mogą potwierdzić istnienie powiązania pomiędzy spornym systemem a celem pierwszym. Jeśli bowiem istnieje znaczne ryzyko, że irańskie instytucje finansowe są wykorzystywane, w stosownym przypadku, wbrew ich woli do dokonywania transakcji związanych z rozprzestrzenianiem broni jądrowej, to bardziej systematyczna kontrola przekazywania środków finansowych prowadzona dzięki systemowi uprzedniego zgłoszenia i uprzedniego zezwolenia umożliwi właściwym organom państw członkowskich uzyskanie istotnych

informacji na temat rozpatrywanych przekazów i da im szansę zidentyfikowania i zakazania tych przekazów, co do których podejrzewają, że mogą one przyczynić się do rozprzestrzeniania broni jądrowej. Taki mechanizm będzie zatem mógł utrudnić finansowanie rozprzestrzeniania broni jądrowej.

123 Skarżąca jednakże zaprzecza, by dwie przedstawione przez Radę okoliczności mogły zostać uwzględnione. Twierdzi, że okoliczności te są hipotetyczne i nie zostały poparte żadnym konkretnym dowodem, wbrew temu, czego wymaga orzecznictwo, a w szczególności wyroki przytoczone w pkt 98 powyżej.

124 W tym zakresie należy przypomnieć, po pierwsze, że z pkt 98–109 powyżej wynika, iż wyroki przytoczone przez skarżącą dotyczyły indywidualnych środków ograniczających, co oznacza, że przewidziane w nich zasady w zakresie ciężaru dowodu nie mogą być zastosowane w niniejszym przypadku.

125 Po drugie, należy stwierdzić, że zasadność założeń przyjętych przez Radę jest potwierdzona przez okoliczności sprawy, w której wydano ww. w pkt 16 wyrok Bank Mellat/Rada (EU:T:2013:39), na którym sama skarżąca opiera swe stanowisko.

126 Jednym z powodów uwzględnionych rzez Radę względem skarżącej przy przyjmowaniu wobec niej indywidualnych środków ograniczających był bowiem fakt, że skarżąca świadczy usługi prowadzenia rachunków na rzecz spółki Novin Energy Company (zwanej dalej „Novinem"), która z kolei została objęta środkami ograniczającymi przyjętymi przez Radę Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych (zwaną dalej „Radą Bezpieczeństwa"). Skarżąca przyznała, że świadczyła rozpatrywane usługi, ale zaprzeczyła, by wiedziała o zaangażowaniu Novinu w rozprzestrzenianie broni jądrowej przed zastosowaniem wobec tej spółki środków ograniczających przez Radę Bezpieczeństwa. Ze względu na brak precyzyjnych i konkretnych dowodów lub informacji sugerujących, że skarżąca już wcześniej wiedziała o zaangażowaniu Novinu w rozprzestrzenianie broni jądrowej lub mogła go o to racjonalnie podejrzewać, Sąd uwzględnił twierdzenie skarżącej w tym zakresie. Sąd stwierdził w konsekwencji, że usługi świadczone przez skarżącą na rzecz Novinu przed przyjęciem środków ograniczających względem tej spółki nie stanowiły wsparcia dla rozprzestrzeniania broni jądrowej w rozumieniu decyzji 2010/413 i rozporządzenia nr 267/2012 i nie uzasadniały tym samym przyjęcia indywidualnych środków ograniczających względem skarżącej (ww. w pkt 16 wyrok Bank Mellat/Rada, EU:T:2013:39, pkt 119–138).

127 Fakty te – ustalone w postępowaniu przed Sądem – potwierdzają, po pierwsze, że podmioty irańskie zaangażowane w rozprzestrzenianie broni jądrowej wykorzystują usługi finansowe świadczone przez banki irańskie, a po drugie, że banki te mogą świadczyć takie usługi, które obejmują wykonywanie poleceń przelewu, wbrew swej woli, co oznacza, że mogą one być doprowadzone do przekazywania środków finansowych, które może przyczynić się do rozprzestrzeniania broni jądrowej.

128 Tak więc usługi finansowe świadczone przez skarżącą na rzecz Novinu, których dotyczy ww. w pkt 16 wyrok Bank Mellat/Rada (EU:T:2013:39), potwierdzają założenia przyjęte przez Radę, a także tym samym istnienie powiązania pomiędzy celem pierwszym a spornym systemem.

129 W celu podważenia istnienia tego powiązania skarżąca podnosi także w pierwszej kolejności, że sporny system nie jest właściwy do osiągnięcia celu pierwszego, ponieważ jest zbyt ogólny, gdyż nie dotyczy tylko przekazów środków finansowych, które mogą przyczynić się do rozprzestrzeniania broni jądrowej, lecz wszystkich przekazów pomiędzy bankami irańskimi a bankami Unii.

130 Tymczasem argument ten jest bezskuteczny w kontekście niniejszego zarzutu, ponieważ nie dotyczy istnienia samego powiązania pomiędzy celem pierwszym a spornym systemem, a zatem właściwego charakteru tego systemu, lecz kwestii, czy sporny system jest konieczny do osiągnięcia wspomnianego

celu, czy też wystarczające byłyby mniej generalne środki. W konsekwencji rozpatrywany argument należy zbadać w ramach zarzutu drugiego, wraz z innymi argumentami dotyczącymi zakresu stosowania spornego systemu (zob. pkt 187–199 poniżej).

131 W drugiej kolejności zdaniem skarżącej sporny system nie jest właściwy do osiągnięcia celu pierwszego, ponieważ jest on bezskuteczny w zakresie, w jakim dotyczy wyłącznie relacji z instytucjami finansowymi Unii i nie jest wystarczający do spowodowania zakończenia działań osób lub podmiotów zaangażowanych w rozprzestrzenianie broni jądrowej.

132 Tymczasem przede wszystkim okoliczność, że środek sam w sobie nie jest wystarczający do osiągnięcia celu, w żaden sposób nie oznacza, że jest on niewłaściwy do jego osiągnięcia w rozumieniu orzecznictwa przypomnianego w pkt 92 powyżej. I tak, okoliczność, że sporny system jest jedynie jednym ze środków ograniczających, zarówno generalnych, jak i indywidualnych, przyjętych przez Radę w celu zapobieżenia rozprzestrzenianiu broni jądrowej i jego finansowaniu, nie oznacza, że jest on bezprawny.

133 Następnie, o ile należy rozumieć, że skarżąca uważa, iż sporny system powinien był mieć zastosowanie także do przekazów środków finansowych z udziałem podmiotów z Unii innych niż instytucje finansowe lub kredytowe, o tyle należy stwierdzić, że – jak wynika z pkt 13 powyżej – art. 30a rozporządzenia nr 267/2012 przewiduje, iż przekazy takie podlegają ograniczeniom analogicznym do tych wynikających ze spornego systemu, chociaż nie ściśle takim samym.

134 Wreszcie, o ile argument skarżącej należałoby interpretować w ten sposób, że Rada powinna była przyjąć środki dotyczące relacji pomiędzy irańskimi instytucjami finansowymi a instytucjami finansowymi z państw trzecich, o tyle wystarczy zauważyć, że Unia nie posiada a priori kompetencji w stosunku do takich relacji, poza przypadkami, o których mowa w art. 49 rozporządzenia nr 267/2012, który to przepis definiuje zakres stosowania tego aktu.

135 W świetle powyższego należy stwierdzić, że sporny system jest powiązany z celem pierwszym, który jest słusznym celem WPZiB, i że system ten jest tym samym właściwy do osiągnięcia tego celu w rozumieniu orzecznictwa przytoczonego w pkt 92 powyżej.

– W przedmiocie twierdzenia drugiego

136 Jak zostało zaznaczone w pkt 114 powyżej, cel drugi polega na wywarciu presji gospodarczej na Iran poprzez ograniczenie instytucjom finansowym, a ogólniej irańskim podmiotom gospodarczym, dostępu do rynku finansowego Unii, niezależnie od tego, czy objęte tym systemem przekazy były jako takie związane z rozprzestrzenianiem broni jądrowej.

137 Skarżąca twierdzi, że sporny system realizuje cel drugi, i uważa, że cel ten nie jest słuszny, ponieważ w szczególności nie dotyczy rozprzestrzeniania broni jądrowej, ale u jego podstaw leży motywacja gospodarcza, i w konsekwencji nie jest on przewidziany przez decyzję 2010/413 i rozporządzenie nr 267/2012. Skarżąca dodaje, że cel drugi może uzasadniać każdy środek mający na celu zaszkodzenie Iranowi, jego gospodarce i rządowi, a także każdy zakaz stosunków handlowych.

138 Rada, popierana przez interwenientów, twierdzi, że o ile sporny system rzeczywiście realizuje cel drugi w następstwie niepowodzenia wcześniej przyjętych środków ograniczających, o tyle wspomniany cel jest słuszny, ponieważ polega na zmuszeniu Iranu do wszczęcia negocjacji dotyczących rozprzestrzeniania broni jądrowej, a nawet do zaprzestania tego rozprzestrzeniania broni.

139 Jednak o ile strony, w tym Rada jako autor decyzji 2012/635 i zaskarżonego rozporządzenia, zgadzają się co do faktu, że sporny system realizuje cel drugi, o tyle sformułowane przez nie w tym zakresie twierdzenie nie jest poparte badaniem właściwych przepisów tych aktów.

140 Brzmienie motywu 5 decyzji 2012/635, który to przepis został wprowadzony w życie zaskarżonym rozporządzeniem, z pewnością odnosi się bowiem co do zasady do okoliczności, że Iran nie zaangażował się poważnie w negocjacje dotyczące jego programu jądrowego, jako do powodu przyjęcia dodatkowych środków ograniczających.

141 Jednakże – jak już zostało przedstawione w pkt 118 powyżej – motyw 12 decyzji 2012/635, który dotyczy konkretnie spornego systemu, odnosi się do faktu, że należy „nie dopuścić do przekazywania aktywów lub zasobów finansowych lub innych aktywów lub zasobów [środków finansowych, innych aktywów lub zasobów gospodarczych], które mogłyby wspomagać działalność Iranu z zakresu energii jądrowej mającą zastosowanie w rozprzestrzenianiu broni masowego rażenia [działalność stwarzającą zagrożenie rozprzestrzeniania broni jądrowej] lub w opracowywaniu [opracowanie] systemów przenoszenia broni jądrowej", przy czym nie należy „uniemożliwiać utrzymania handlu, który nie jest zabroniony na podstawie decyzji [2010/413]". W motywie tym nie odwołano się do woli wywarcia ogólnej presji gospodarczej na Iran, a wskazano nawet wyraźnie, że nie można uniemożliwiać dozwolonego handlu.

142 Okoliczność, że sporny system nie realizuje celu drugiego, znajduje potwierdzenie – pod względem systemowym i celowościowym – w analizie charakteru i wpływu ograniczeń, jakie z niego wynikają. Wspomniany system nie przewiduje bowiem konfiskaty lub zamrożenia środków finansowych irańskich instytucji finansowych lub innych podmiotów irańskich, lecz ogranicza niektóre dopuszczalne cele przekazywania środków finansowych z udziałem tych podmiotów i poddaje to przekazywanie obowiązkom wcześniejszego powiadomienia i uzyskania wcześniejszego zezwolenia. Podobnie, na mocy art. 30b ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 267/2012, wprowadzonego przez art. 1 pkt 15 zaskarżonego rozporządzenia, jedynym przypadkiem pozwalającym na odmowę zezwolenia na wykonanie przekazu realizującego dopuszczalny cel jest sytuacja, w której przekaz mógłby naruszyć zakazy przewidziane w rozporządzeniu nr 267/2012. I tak, o ile sporny system obejmuje dodatkowe obciążenia administracyjne dla podmiotów nim objętych i o ile ogranicza on ewentualnie możliwość wykonywania niektórych przekazów, nie wydaje się, by jego celem jako takim było wywarcie presji gospodarczej na Iran poprzez ogólne uniemożliwienie irańskim podmiotom gospodarczym dostępu do rynku finansowego Unii.

143 W świetle powyższego należy stwierdzić, że niezależnie od twierdzeń stron, które to twierdzenia nie mogą przeważać nad wykładnią literalną, systemową i celowościową właściwych przepisów, sporny system nie realizuje celu drugiego. W konsekwencji cel ten nie może być uwzględniony w dalszej części badania niniejszej skargi, a przytoczoną w ramach niniejszego zarzutu argumentację skarżącej dotyczącą tego celu należy odrzucić jako bezskuteczną.

– W przedmiocie szczególnego powiązania pomiędzy spornym systemem a działaniami dotyczącymi rozprzestrzeniania broni jądrowej

144 Skarżąca podnosi, że z orzecznictwa przytoczonego w pkt 98 powyżej, a także z deklaracji nr 25, zatytułowanej „Deklaracja odnosząca się do artykułów 75 i 215 traktatu [FUE]", załączonej do aktu końcowego konferencji międzyrządowej, która przyjęła traktat z Lizbony, podpisany w dniu 13 grudnia 2007 r. (Dz.U. 2008, C 115, s. 346), wynika, że środki ograniczające odnoszące się do rozprzestrzeniania broni jądrowej muszą obejmować konkretnie działania dotyczące tego rozprzestrzeniania.

145 To samo stwierdzenie wynika z zaleceń dotyczących metod pracy w celu przyjęcia autonomicznych sankcji Unii, przyjętych przez Radę w dniu 21 grudnia 2011 r. (dokument 18920/11, zwanych dalej „zaleceniami"), i wytycznych Rady dotyczących wprowadzenia w życie środków ograniczających (sankcji) w ramach WPZiB z dnia 15 czerwca 2012 r. (dokument 11205/12, zwanych dalej „wytycznymi"). Zgodnie bowiem z tymi dokumentami ukierunkowane środki ograniczające są bardziej skuteczne i mają mniej niekorzystne skutki dla osób trzecich niż środki generalne. W konsekwencji przyjęte środki ograniczające powinny dotyczyć polityki i działań, które leżą u podstaw decyzji Unii,

oraz osób i podmiotów odpowiedzialnych za tę politykę i za te działania, i nie powinny być motywowane względami gospodarczymi. Tymczasem zdaniem skarżącej sporny system nie dotyczy konkretnie ani rozprzestrzeniania broni jądrowej, ani osób, które są za nie odpowiedzialne, lecz odnosi się do całego irańskiego systemu finansowego. Podobnie, wprowadzenie wspomnianego systemu motywowane jest względami głównie gospodarczymi.

146 W tym zakresie należy przede wszystkim stwierdzić, że z pkt 98–109 powyżej wynika, iż o ile do Sądu należy zbadanie, czy sporny system jest właściwy do osiągnięcia celu polegającego na zapobieżeniu rozprzestrzenianiu broni jądrowej i jego finansowaniu, o tyle nie oznacza to jednak, że Rada jest zobowiązania do wykazania, iż podmioty objęte spornym systemem są rzeczywiście zaangażowane w rozprzestrzenianie broni jądrowej.

147 Następnie, z badania przeprowadzonego w pkt 117–135 powyżej wynika, że sporny system dąży do osiągnięcia celu pierwszego, polegającego na zapobieżeniu przekazywaniu środków finansowych, które mogą jako takie przyczynić się do rozprzestrzeniania broni jądrowej. A zatem wspomniany system dotyczy rozprzestrzeniania broni jądrowej i jego finansowania i jego wprowadzenie nie jest motywowane względami gospodarczymi, ponieważ w szczególności nie dąży on do osiągnięcia celu drugiego.

148 W zakresie, w jakim skarżąca utrzymuje w tym kontekście, że sporny system dotyczy całego irańskiego sektora finansowego i że chodzi o środek przyjęty „bez dyskryminacji”, jej argumenty zostaną zbadane w ramach zarzutu drugiego, wraz z innymi argumentami dotyczącymi zakresu stosowania spornego systemu (zob. pkt 187–199 poniżej).

149 Wreszcie, deklaracja nr 25, zatytułowana „Deklaracja odnosząca się do artykułów 75 i 215 traktatu [FUE]”, wymaga w szczególności, by decyzje poddające osobę lub podmiot środkom ograniczającym opierały się na jasnych i wyraźnych kryteriach. Tymczasem, po pierwsze – jak wynika z pkt 36 powyżej – art. 1 pkt 15 zaskarżonego rozporządzenia, które wprowadził sporny system, nie stanowi decyzji w rozumieniu rozpatrywanej deklaracji, ponieważ nie odnosi się do konkretnych osób lub podmiotów, lecz przewiduje system o charakterze ogólnym. Po drugie i w każdym razie, kwestia, czy przepisy przewidujące sporny system są wystarczająco jasne, zostanie zbadania w ramach zarzutu trzeciego poniżej.

150 Zalecenia i wytyczne wyjaśniają wprawdzie, że ukierunkowane środki ograniczające pozwalają na ograniczenie negatywnych skutków wywieranych względem osób, które nie są odpowiedzialne za politykę i działania, które spowodowały przyjęcie danych środków przez Unię, i są bardziej skuteczne niż środki nakładane bez dyskryminacji. Jednakże to ogólne stwierdzenie w żaden sposób nie oznacza, że generalne środki ograniczające nie są właściwe do osiągnięcia celu realizowanego przez Radę, a także że Rada nie może w żadnym przypadku przyjąć takich generalnych środków ograniczających, pomimo przyznanych jej na mocy art. 215 ust. 1 TFUE kompetencji.

151 W tych okolicznościach należy oddalić argumenty skarżącej dotyczące istnienia konkretnego powiązania pomiędzy spornym systemem a działaniami odnoszącymi się do rozprzestrzeniania broni jądrowej.

152 W świetle powyższego należy stwierdzić, że sporny system realizuje cel pierwszy, który jest słuszny. W takich okolicznościach sporny system jest właściwy w rozumieniu orzecznictwa przytoczonego w pkt 92 powyżej, w związku z czym należy oddalić zarzut pierwszy.

W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego koniecznego charakteru spornego systemu

153 Skarżąca utrzymuje, że nawet przy założeniu, iż sporny system jest logicznie powiązany z realizowanym przez Radę celem WPZiB, system ów nie jest konieczny do osiągnięcia tego celu, a tym samym jest nieproporcjonalny.

154 Na poparcie swego stanowiska skarżąca podnosi trzy twierdzenia. Po pierwsze, twierdzi, że środki ograniczające istniejące w momencie przyjmowania spornego systemu były wystarczające do osiągnięcia realizowanego przez Radę celu. Po drugie, uważa, że sporny system nie jest konieczny, ponieważ zakres jego stosowania jest zbyt generalny, jako że obejmuje on także przekazy i podmioty, które nie mają związku z rozprzestrzenianiem broni jądrowej. Po trzecie, skarżąca podnosi, że sporny system wywiera nieproporcjonalne szkodliwe skutki w stosunku do całej gospodarki irańskiej i całego irańskiego społeczeństwa.

155 Pozostali uczestnicy postępowania kwestionują zasadność przedstawionych przez skarżącą argumentów.

156 Na wstępie należy stwierdzić, że twierdzenie trzecie skarżącej jest co do zasady bezskuteczne w ramach niniejszego zarzutu. Nawet przy założeniu, że sporny system rzeczywiście wywiera nadmierne negatywne skutki, okoliczność ta nie oznacza, iż nie jest on konieczny do osiągnięcia zamierzonego celu, lecz że – niezależnie od kwestii jego koniecznego charakteru – powoduje on nadmierne niedogodności względem osób i podmiotów, wobec których ma zastosowanie. W takich okolicznościach argument trzeci należy zbadać w ramach zarzutu czwartego, poświęconego wadze spowodowanych niedogodności (zob. pkt 204–214 poniżej).

– W przedmiocie wystarczającego charakteru środków ograniczających istniejących w momencie przyjmowania spornego systemu

157 Zdaniem skarżącej w momencie przyjmowania spornego systemu środki indywidualne skierowane przeciwko podmiotom zaangażowanym w rozprzestrzenianie broni jądrowej już były stosowane, a nowe środki indywidualne skierowane przeciwko innym podmiotom mogły, w stosownym przypadku, zostać przyjęte. Zgodnie z ww. w pkt 92 wyrokiem Bank Melli Iran/Rada (EU:T:2009:401, pkt 68) tego rodzaju środki są w stanie zagwarantować, że środki finansowe objętych nimi podmiotów nie zostaną wykorzystane w celu wspierania rozprzestrzeniania broni jądrowej.

158 W tym kontekście skarżąca uważa, że nie można uwzględnić stwierdzenia Rady, iż osoby inne niż te, które zostały zidentyfikowane jako takie w ramach indywidualnych środków ograniczających, są zaangażowane w rozprzestrzenianie broni jądrowej, ponieważ stwierdzenie to pozwalałoby na obejście ustanowionego w orzecznictwie i ciążącego na Radzie obowiązku ustalenia zaangażowania danych osób i podmiotów we wspomniane rozprzestrzenianie broni.

159 Skarżąca dodaje, że przed przyjęciem spornego systemu rozporządzenie nr 267/2012 przewidywało już system powiadamiania i złożonej kontroli, który ograniczał przekazywanie środków finansowych, a także świadczenie usług finansowych na rzecz irańskich osób i podmiotów oraz przez te osoby i podmioty. Zdaniem skarżącej na mocy tych przepisów banki europejskie były już zobowiązane – co najmniej implicite – do kontrolowania danych płatności i stosunków handlowych, co oznacza, że przyjęcie spornego systemu nie było konieczne.

160 Ponadto skuteczność wprowadzonych w życie przed przyjęciem spornego systemu środków ograniczających, zarówno generalnych, jak i indywidualnych, nigdy nie została podważona, a nawet została potwierdzona ww. w pkt 92 wyrokiem Bank Melli Iran/Rada (EU:T:2009:401). Poza tym z wytycznych wynika, że indywidualne środki ograniczające są bardziej skuteczne i powodują mniej poważne naruszenie dozwolonego handlu niż środki generalne przyjęte bez dyskryminacji.

161 Po pierwsze, w odniesieniu do indywidualnych środków ograniczających należy zaznaczyć, podobnie jak uczyniła to Rada, że ich wprowadzenie w życie zakłada, iż dana osoba lub dany podmiot zostały zidentyfikowane wcześniej jako spełniające kryteria przewidziane w mających zastosowanie przepisach. Tak więc o ile – jak wynika z pkt 68 ww. w pkt 92 wyroku Bank Melli Iran/Rada (EU:T:2009:401) – zamrożenie środków finansowych podmiotów uznanych za zaangażowane w rozprzestrzenianie broni jądrowej, bezpośrednio związane z takimi działaniami lub udzielające im wsparcia jest w stanie zagwarantować, że fundusze tych podmiotów nie będą już wykorzystywane w celu wspierania rozprzestrzeniania broni jądrowej, o tyle nie jest ono w stanie zapobiec wykorzystywaniu środków finansowych osób i podmiotów, których zaangażowanie w rozprzestrzenianie broni jądrowej nie jest jeszcze znane. Jednak, jak wynika ze znajdującego się w pkt 125–128 powyżej opisu okoliczności, w jakich skarżąca świadczyła usługi finansowe Novinowi, istnienie takich osób i podmiotów nie jest teoretyczne, lecz – przeciwnie – zostało ustalone w ramach postępowania przed Sądem.

162 Po drugie, jest prawdą, że w momencie przyjmowania spornego systemu generalne środki ograniczające regulujące przekazywanie środków finansowych z udziałem irańskich osób lub podmiotów były już przewidziane w art. 30 rozporządzenia nr 267/2012 (zwanego dalej „systemem wcześniejszym"). System wcześniejszy przewidywał w szczególności obowiązek uprzedniego powiadomienia w przypadku przekazów o wartości co najmniej 10 000 EUR oraz obowiązek uzyskania uprzedniego zezwolenia w przypadku przekazów o wartości co najmniej 40 000 EUR, innych niż przekazy humanitarne. Wydania rozpatrywanego zezwolenia można było odmówić, gdy właściwy organ miał uzasadnione powody, by stwierdzić, że dany przekaz środków finansowych wiązałby się z naruszeniem jakiegokolwiek zakazu lub obowiązku przewidzianych w rozporządzeniu nr 267/2012.

163 W tym zakresie z porównania systemu wcześniejszego ze spornym systemem wynika, że ten drugi nie stanowi systemu nowego pod względem jakości, jak zdaje się twierdzić skarżąca, ale że opiera się on na częściowych dostosowaniach mających na celu wzmocnienie systemu wcześniejszego.

164 W odniesieniu bowiem do irańskich instytucji finansowych, w tym do skarżącej, przyjęcie spornego systemu wzmocniło istniejące ograniczenia przewidziane w systemie wcześniejszym tylko pod trzema względami, czyli, po pierwsze, poprzez wyczerpujące wyliczenie kategorii przekazów, jakie mogą być wykonywane, po drugie, poprzez wprowadzenie progu, od którego wymagane jest uzyskanie zezwolenia na wykonywanie przekazów humanitarnych, i po trzecie, poprzez obniżenie progu, od którego wymagane jest uzyskanie zezwolenia na wykonywanie niektórych kategorii przekazów. Poza tym skutek pierwszej zmiany jest osłabiony faktem, że wyliczanie dopuszczalnych celów wykonywanych przekazów jest szerokie, zwłaszcza w zakresie, w jakim obejmuje ono przekazy związane z konkretną umową handlową.

165 Ta analiza porównawcza podważa twierdzenie skarżącej dotyczące zbyt generalnego, a w konsekwencji niekoniecznego charakteru spornego systemu. Ponieważ skarżąca nie podważa wyraźnie koniecznego charakteru systemu wcześniejszego i przyznaje nawet, że był on w stanie, w połączeniu z innymi środkami, osiągnąć realizowany przez Radę cel, nie może ona zasadnie twierdzić, że sporny system – który nie rożni się w zakresie swych głównych cech od systemu wcześniejszego – nie ma charakteru koniecznego.

166 Po trzecie, gdyby argumentację skarżącej należało interpretować w ten sposób, że podważa ona charakter konieczny zarówno spornego systemu, jak i, implicite, systemu wcześniejszego w zakresie, w jakim obydwa te systemy poddają przekazy pomiędzy irańskimi instytucjami finansowymi a instytucjami finansowymi Unii systematycznej kontroli ze strony właściwych organów państw członkowskich, a nie – także przewidzianej przez rozporządzenie nr 267/2012 – wewnętrznej kontroli wspomnianych instytucji, Rada przytacza dwie okoliczności w celu uzasadnienia tego wyboru.

167 Po pierwsze, podnosi, że nie może ona ufać bankom irańskim w zakresie przeprowadzania uprzedniej kontroli ze względu na luki w irańskim systemie zwalczania prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, stwierdzone przez grupę działań finansowych (GAFI) – organizację międzyrządową

odpowiedzialną za określanie standardów i wspieranie skutecznego stosowania środków ustawowych, wykonawczych i operacyjnych w celu zwalczania prania pieniędzy, finansowania terroryzmu i innych powiązanych zagrożeń stwarzających ryzyko dla integralności międzynarodowego systemu finansowego.

168 Po drugie, Rada uważa, że niezależnie od nałożonego na instytucje finansowe Unii obowiązku kontroli instytucje te mogą nie być w stanie zidentyfikować podejrzanych przekazów i podjąć wobec nich odpowiednich działań, tym bardziej że podmioty zaangażowane w rozprzestrzenianie broni jądrowej starają się ukryć tożsamość stron transakcji, o których mowa.

169 W odniesieniu do argumentu pierwszego Rady skarżąca nie podważa wniosków GAFI. Twierdzi jednak, że są one nieistotne, ponieważ sporny system nie dotyczy ani prania pieniędzy, ani finansowania terroryzmu, lecz odnosi się do rozprzestrzeniania broni jądrowej.

170 Argumentu tego nie można uwzględnić. O ile bowiem rozpatrywane dziedziny z pewnością są odrębne, o tyle są one jednak ściśle powiązane, ponieważ wszystkie trzy wiążą się z wykorzystywaniem środków finansowych do osiągnięcia nielegalnych celów. Okoliczność ta znalazła skądinąd odzwierciedlenie w definicji zadań GAFI, a także w fakcie, że dyskusje prowadzone w ramach tej organizacji dotyczą również finansowania rozprzestrzeniania broni masowego rażenia.

171 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że wnioskami GAFI można posłużyć się w niniejszym przypadku i że pozwalają one na stwierdzenie, iż ze względu na luki w irańskim systemie w dziedzinie zwalczania prania pieniędzy i finansowania terroryzmu podmioty irańskie, a w szczególności instytucje finansowe, ponoszą także zwiększone ryzyko, że zostaną doprowadzone do uczestniczenia, zgodnie ze swoją wolą lub wbrew niej, w przekazywaniu środków finansowych, które może przyczynić się do rozprzestrzeniania broni jądrowej. Jest tak tym bardziej, że skoro działania związane z rozprzestrzenianiem broni jądrowej są prowadzone przez rząd irański, oczekiwanie, że ten sam rząd przyjmie środki ustawodawcze lub administracyjne w celu zapobiegania tym działaniom, jest nierealistyczne.

172 Co do argumentu drugiego Rady należy stwierdzić, że przedstawiony przez nią wyciąg ze sprawozdania GAFI wzywa w szczególności do tego, by – poza wzmocnioną kontrolą przeprowadzaną przez instytucje finansowe – sądy będące członkami GAFI stosowały skuteczne środki zapobiegawcze w celu zapewnienia ochrony swych sektorów finansowych przed zagrożeniami pochodzącymi z Iranu. Stwierdzenie to oznacza, że według GAFI instytucje finansowe nie są w stanie same w odpowiedni sposób sprostać rozpatrywanemu ryzyku.

173 W tym kontekście w pkt 161 powyżej przypomniano, że sama skarżąca została doprowadzona wbrew swojej woli do świadczenia usług prowadzenia rachunków na rzecz podmiotu irańskiego zaangażowanego w rozprzestrzenianie broni jądrowej, pomimo systemów wewnętrznej kontroli. W tych okolicznościach nie można wykluczyć, że instytucja finansowa Unii zostanie, także wbrew swojej woli, doprowadzona do udziału w przekazywaniu środków finansowych, które może przyczynić się do rozprzestrzeniania broni jądrowej.

174 W konsekwencji okoliczności przedstawione przez Radę wykazują, że system taki jak sporny system jest konieczny, niezależnie od istnienia nałożonych na instytucje finansowe Unii równoległych obowiązków w zakresie kontroli wewnętrznej.

175 Wreszcie, nie można uwzględnić streszczonych w pkt 160 powyżej argumentów skarżącej dotyczących tego, że skuteczność wprowadzonych w życie przed przyjęciem spornego systemu środków ograniczających nigdy nie została podważona, a została potwierdzona przez wytyczne.

176 I tak, przede wszystkim, o ile Rada nie przedstawiła szczególnych informacji wykazujących, że skuteczność środków ograniczających została podważona lub była przedmiotem zastrzeżeń, o tyle po przyjęciu rozporządzenia nr 423/2007, które było pierwszym rozporządzeniem dotyczącym rozprzestrzeniania broni jądrowej, te same środki były stopniowo rozszerzane, wzmacniane i uszczegóławiane, co oznacza, że Rada dążyła do ciągłego zwiększania ich skuteczności.

177 Następnie – jak wynika z pkt 161 powyżej – ww. w pkt 92 wyrok Bank Melli Iran/Rada (EU:T:2009:401) potwierdził skuteczność indywidualnych środków ograniczających tylko w stosunku do środków finansowych osób i podmiotów objętych tymi środkami ograniczającymi. Wyrok ten nie pozwala jednak na sformułowanie zasadnych wniosków na temat ogólnej skuteczności systemu środków ograniczających odnoszących się do rozprzestrzeniania broni jądrowej.

178 Wreszcie, zawarte w wytycznych stwierdzenie, że indywidualne środki ograniczające są co do zasady skuteczniejsze i powodują mniej poważne naruszenie dozwolonego handlu niż środki ograniczające przyjęte bez dyskryminacji, po pierwsze, w żaden sposób nie oznacza, że generalne środki ograniczające nie są konieczne do osiągnięcia realizowanego przez Radę celu, zwłaszcza w przypadku gdy okaże się – tak jak w niniejszym przypadku – że indywidualne środki ograniczające są same w sobie niewystarczające do osiągnięcia tego celu. Po drugie i w każdym razie – jak wynika z przeprowadzonego w pkt 187–199 poniżej badania argumentów dotyczących zakresu stosowania spornego systemu – skarżąca niesłusznie kwalifikuje sporny system jako środek przyjęty „bez dyskryminacji".

179 W świetle powyższego należy stwierdzić, że argumenty skarżącej nie wykazują, iż przyjęcie spornego systemu lub – ogólniej – systemu, który poddaje przekazy pomiędzy irańskimi instytucjami finansowymi a instytucjami finansowymi Unii systematycznej kontroli ze strony właściwych organów państw członkowskich, nie jest konieczne ze względu na istnienie innych środków ograniczających wprowadzonych w życie w ramach rozporządzenia nr 267/2012.

180 W konsekwencji badane twierdzenie należy oddalić.

– Zakres stosowania spornego systemu

181 Skarżąca utrzymuje, że sporny system nie dotyczy przekazów środków finansowych przyczyniających się do rozprzestrzeniania broni jądrowej, lecz stanowi w rzeczywistości ogólne embargo uniemożliwiające wszelką działalność gospodarczą i wszelkie przekazy środków finansowych pomiędzy instytucjami finansowymi Unii i Iranu. W zakresie bowiem, w jakim sporny system dotyczy irańskiego sektora finansowego w całości, Rada niesłusznie nałożyła całościowe zakazy na podstawie uogólnień dotyczących wszystkich banków w kraju. Tym samym wprowadzenie spornego systemu prowadzi do nieuzasadnionego podejrzewania praktycznie wszystkich banków irańskich o zaangażowanie w rozprzestrzenianie broni jądrowej i pranie pieniędzy.

182 W tym kontekście twierdzenie Rady, zgodnie z którym osoby inne niż te zidentyfikowane w ramach indywidualnych środków ograniczających są zaangażowane w rozprzestrzenianie broni jądrowej, nie może zdaniem skarżącej uzasadniać zakresu stosowania spornego systemu. Twierdzenie to nie dotyczy bowiem konkretnie banków, które są jednak najbardziej dotknięte spornym systemem, lecz osób lub podmiotów w ogólności. W konsekwencji sporny system nie jest odpowiedni do realizowanego celu, ponieważ wywiera z pewnością skutki względem wielu podmiotów niezaangażowanych w rozprzestrzenianie broni jądrowej oraz względem niepowiązanych z nim przekazów, w celu wywarcia ewentualnie skutków względem niektórych osób i podmiotów zaangażowanych w to rozprzestrzenianie.

183 W tym zakresie skarżąca podnosi, że przewidziane w art. 30a ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 267/2012 i wprowadzone zaskarżonym rozporządzeniem kryterium, zgodnie z którym zakazany może zostać każdy przekaz środków finansowych, który „może naruszyć" któryś z zakazów lub obowiązków przewidzianych w rozporządzeniu nr 267/2012, ma charakter spekulacyjny i zbyt ogólny. Zdaniem skarżącej, aby omawiany zakaz był zgodny z zasadą proporcjonalności, powinien on dotyczyć wyłącznie przekazów środków finansowych, które „naruszałyby" rozpatrywane zakazy lub obowiązki.

184 Skarżąca dodaje, że jej przypadek pozwala na wykazanie, iż zakres stosowania spornego systemu jest zbyt szeroki. Przy założeniu bowiem, że rzeczywiście była ona zaangażowana w rozprzestrzenianie broni jądrowej, jak twierdzi Rada, indywidualne środki ograniczające skierowane przeciwko niej były zarówno właściwe, jak i wystarczające w celu uniknięcia ryzyka związanego z wykonywanymi przez nią przekazami środków finansowych i środki dodatkowe nie były konieczne. Jednakże ponieważ z ww. w pkt 16 wyroku Bank Mellat/Rada (EU:T:2013:39) wynika, że skarżąca nie była zaangażowana w rozprzestrzenianie broni jądrowej, to a foritori nie jest konieczne ograniczanie jej dozwolonej działalności za pomocą spornego systemu. Jest tak tym bardziej, że – jak wynika z wyroku United Kingdom Supreme Court (sądu najwyższego Zjednoczonego Królestwa) dotyczącego stosowanych wobec skarżącej środków ograniczających Zjednoczonego Królestwa – wprowadziła ona w życie system umożliwiający uniknięcie wszelkich naruszeń środków ograniczających wdrożonych przez Radę Bezpieczeństwa.

185 W tym kontekście skarżąca tytułem ewentualnym podnosi, że Rada powinna była przynajmniej wyłączyć stosowanie spornego systemu w zakresie, w jakim jest ona bankiem, który zgodnie z ustaleniami Sądu i sądów brytyjskich nie jest zaangażowany w rozprzestrzenianie broni jądrowej i zachowuje wymaganą czujność, by w taką działalność się nie zaangażować.

186 Wreszcie skarżąca podkreśla, że jest oczywiście nieproporcjonalne, by sporny system uniemożliwiał płatności i inwestycje dozwolone w ramach Unii.

187 Na wstępie należy stwierdzić, że przedstawiona podczas rozprawy i streszczona w pkt 183 powyżej argumentacja skarżącej dotycząca wykładni kryterium przewidzianego w art. 30b ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 267/2012 jest niedopuszczalna ze względów przedstawionych w pkt 60 i 61 powyżej.

188 W odniesieniu do pozostałych argumentów w pierwszej kolejności skarżąca niesłusznie twierdzi w swym argumencie przypomnianym w pkt 181 powyżej, że sporny system stanowi „ogólne embargo", które uniemożliwia wszelką działalność gospodarczą i wszelkie przekazy środków finansowych pomiędzy instytucjami Unii i Iranu. Jak bowiem wynika z art. 30 rozporządzenia nr 267/2012, zmienionego zaskarżonym rozporządzeniem, sporny system umożliwia wyraźnie wykonywanie przekazów spełniających zdefiniowane w nim cele, w tym między innymi osobistych przekazów pieniężnych, a także przekazów związanych z konkretną umową handlową.

189 Poza tym, o ile sporny system ma bez wątpienia na celu uniemożliwienie wykonywanych przez irańskie instytucje finansowe przekazów, które mogą przyczynić się do rozprzestrzeniania broni jądrowej, o tyle jego przyjęcie nie obejmuje jednak żadnego podejrzenia Rady co do dobrowolnego lub świadomego udziału tych instytucji we wspomnianym rozprzestrzenianiu broni.

190 W drugiej kolejności, co do obowiązków o charakterze proceduralnym, jest z pewnością prawdą, że obowiązek zgłoszenia ma zastosowanie do wszystkich przekazów określonych w art. 30 ust. 3 lit. a) rozporządzenia nr 267/2012. Ponadto obowiązek złożenia wniosku o wydanie uprzedniego zezwolenia ma zastosowanie do wszystkich przekazów, o których mowa w art. 30 ust. 3 lit. b) i c) rozporządzenia nr 267/2012. Tak więc te dwa obowiązki mają zastosowanie zarówno do przekazów, które mogą przyczynić się do rozprzestrzeniania broni jądrowej, jak i do przekazów, które nie mogą się przyczynić do tej działalności.

191 Jednakże sytuacja taka jest nieunikniona, zważywszy na cel omawianych obowiązków, który polega na dostarczeniu właściwym organom krajowym informacji koniecznych do uprzedniego zidentyfikowania przekazów, które mogą przyczynić się do rozprzestrzeniania broni jądrowej, i do ich zakazania. Gdyby bowiem wspomniane organy nie dysponowały uprzednim zgłoszeniem przekazu albo wnioskiem o wydanie uprzedniego zezwolenia na jego wykonanie, nie mogłyby zbadać tego przekazu w celu ustalenia, czy może być on wykonany czy nie.

192 W takich okolicznościach fakt, że obowiązki zgłoszenia i złożenia wniosku o wydanie zezwolenia dotyczą przekazów, które nie mogą przyczynić się do rozprzestrzeniania broni jądrowej, nie oznacza, że wspomniane obowiązki nie są konieczne. Poza tym, ponieważ przepisy przewidujące te obowiązki nie zakazują jako takie wykonywania przekazów, nie wprowadzają one także żadnego „ogólnego embargo".

193 W trzeciej kolejności, w zakresie, w jakim skarżąca podnosi w pkt 182 powyżej, że Rada opiera się na twierdzeniach, które nie dotyczą konkretnie banków, lecz osób i podmiotów w ogólności, należy przypomnieć, że – jak wynika z pkt 13 powyżej – art. 30a rozporządzenia nr 267/2012, wprowadzony zaskarżonym rozporządzeniem, przewiduje podobne ograniczenia skierowane przeciwko irańskim osobom, podmiotom lub instytucjom nieobjętym zakresem stosowania spornego systemu.

194 Poza tym dokonany przez Radę wybór, aby przewidzieć, że sporny system powinien mieć zastosowanie do przekazów z udziałem irańskich instytucji finansowych, podczas gdy inne przekazy podlegają systemowi ograniczającemu różniącemu się pod pewnymi względami, leży w zakresie uprawnień, które – jak wynika z pkt 102 powyżej –należy Radzie przyznać w tym zakresie. Zresztą wybór ten jest uzasadniony podniesionym w pkt 171 powyżej szczególnym ryzykiem stwarzanym przez irańskie instytucje finansowe.

195 W czwartej kolejności podniesione przez skarżącą w pkt 184 powyżej szczególne dotyczące jej okoliczności raczej potwierdzają konieczny charakter spornego systemu niż go podważają. Jak bowiem zostało przypomniane w pkt 125–127 powyżej, skarżąca świadczyła usługi finansowe prowadzenia rachunków, które obejmują wykonywanie nakazów przelewu ma rzecz podmiotu zaangażowanego w rozprzestrzenianie broni jądrowej, zanim zaangażowanie to zostało publicznie ujawnione. W rzeczywistości skarżąca została doprowadzona wbrew jej woli do wykonywania przekazów, które mogły przyczynić się do rozprzestrzeniania broni jądrowej, pomimo przewidzianego przez nią wewnętrznego systemu kontroli.

196 W tych okolicznościach fakt poddania przekazywania środków finansowych pomiędzy skarżącą a instytucjami finansowymi Unii spornemu systemowi nie wykracza poza to, co jest konieczne do uniemożliwienia przekazywania środków finansowych, które może przyczynić się do rozprzestrzeniania broni jądrowej, niezależnie od faktu, że – jak orzekły Sąd i sądy Zjednoczonego Królestwa – Rada nie wykazała zaangażowania skarżącej w to rozprzestrzenianie broni.

197 W konsekwencji skarżąca niesłusznie twierdzi, że Rada była zobowiązana do wyłączenia konkretnie jej z zakresu stosowania spornego systemu.

198 W piątej kolejności, w odniesieniu do przypomnianego w pkt 186 powyżej argumentu dotyczącego płatności i inwestycji w ramach Unii, wystarczy zauważyć, że z pkt 141 i 142 powyżej wynika, iż sporny system nie ma na celu uniemożliwienia dozwolonego handlu, a tym samym zakazania dozwolonych przekazów.

199 W świetle powyższych rozważań należy oddalić niniejsze twierdzenie, a w konsekwencji oddalić zarzut drugi w całości.

W przedmiocie zarzutu czwartego, dotyczącego niedogodności spowodowanych przez sporny system

200 W pierwszej kolejności, w odniesieniu do niedogodności spowodowanych spornym systemem w ogólności, skarżąca utrzymuje, że system ów jest uogólniony, niezróżnicowany i nieukierunkowany, ponieważ odnosi się do irańskiego systemu finansowego w całości. Tak więc wspomniany system powoduje znaczne osłabienie gospodarki irańskiej, a tym samym szkodzi w sposób nieunikniony osobom z Iranu, które nie są powiązane z rozprzestrzenianiem broni jądrowej ani nie mogą wpłynąć na politykę prowadzoną przez reżim irański. Tymczasem taki szkodliwy skutek, który może dosięgnąć, poza sektorem gospodarczym, także dziedzinę humanitarną, na przykład w zakresie dostępności podstawowych leków, jest w sposób oczywisty nieproporcjonalny i sprzeczny z wciąż przypominaną przez Unię koniecznością uniknięcia tego rodzaju konsekwencji.

201 Skarżąca dodaje w tym kontekście, że przewidziane w spornym systemie wyjątki nie są wystarczające do tego, by stał się on proporcjonalny, ponieważ są one skrajnie ograniczone, ich przyznawanie leży w pełni w zakresie uprawnień dyskrecjonalnych właściwych organów i – jak wynika z zarzutu trzeciego – są one sprzeczne z wymogami bezpieczeństwa prawnego i zakazu arbitralnego działania.

202 W drugiej kolejności, w odniesieniu do niedogodności spowodowanych wobec samej skarżącej, podnosi ona, że nie ulega żadnej wątpliwości, iż korzystanie przez nią z praw i wolności jest w znacznym stopniu ograniczone, ponieważ sporny system zakazuje ostatecznie wykonywania wszelkich przekazów środków finansowych pomiędzy nią a Unią. Tymczasem ponieważ sporny system nie jest konieczny do zapobieżenia rozprzestrzenianiu broni jądrowej i jego finansowaniu, nie stanowi on ani łagodniejszego środka, ani minimalnego naruszenia praw skarżącej, tym bardziej że – jak wynika z ww. w pkt 16 wyroku Bank Mellat/Rada (EU:T:2013:39) – nigdy nie wspierała ona rozprzestrzeniania broni jądrowej.

203 Pozostali uczestnicy kwestionują zasadność przedstawionych przez skarżącą argumentów.

204 Zgodnie z orzecznictwem każdy gospodarczy lub finansowy środek ograniczający wywołuje z definicji negatywne skutki i wyrządza tym samym szkodę podmiotom, których odpowiedzialność za sytuację, która doprowadziła do zastosowania owych środków, nie została wykazana. Waga celów zamierzonych spornym uregulowaniem może usprawiedliwiać negatywne konsekwencje – nawet daleko idące – w stosunku do objętych nimi osób lub podmiotów (zob. podobnie wyrok z dnia 9 lipca 2009 r., Melli Bank/Rada, T-246/08 i T-332/08, Zb.Orz., EU:T:2009:266, pkt 111 i przytoczone tam orzecznictwo).

205 W odniesieniu do niedogodności spowodowanych przez sporny system względem gospodarki irańskiej w ogólności jest z pewnością prawdą, że sporny system może mieć pewien wpływ na gospodarkę irańską w zakresie, w jakim poddaje on objęte nim przekazy środków finansowych dodatkowym formalnościom, a jego stosowanie może prowadzić do zakazu wykonywania określonych przekazów. Jednakże wpływ ten jest pod dwoma względami ograniczony.

206 Po pierwsze, jak zostało stwierdzone w pkt 164 powyżej, wyliczenie dopuszczalnych w ramach spornego systemu celów przekazywania środków finansowych jest szerokie, ponieważ obejmuje w szczególności przekazy humanitarne, osobiste przekazy pieniężne i przekazy związane z konkretną umową handlową.

207 W tym kontekście należy podkreślić, że przekazy humanitarne, które stanowią dopuszczalny cel, obejmują w szczególności przekazy dotyczące opieki zdrowotnej i sprzętu medycznego. A zatem przytaczany przez skarżącą niedobór podstawowych leków w Iranie nie może być przypisany spornemu systemowi jako takiemu.

208 Po drugie, jak wynika z pkt 187–199 powyżej, sporny system nie stanowi embargo uogólnionego, niezróżnicowanego i nieukierunkowanego, ponieważ w szczególności nie dąży on do zakazania dozwolonego handlu, zgodnie z wymaganiem zawartym w motywie 12 decyzji 2012/635, który wprowadza on w życie.

209 Ponadto z przeprowadzonego poniżej badania zarzutu trzeciego wynika, że sporny system nie jest sprzeczny z wymogami pewności prawa i z zakazem arbitralnego działania, ponieważ jego wprowadzenie w życie leży w pełni zakresie uprawnień dyskrecjonalnych właściwych organów.

210 W odniesieniu do niedogodności rzekomo spowodowanych wobec samej skarżącej należy przyznać, że działalność gospodarcza skarżącej jako instytucji finansowej może zostać utrudniona poprzez wprowadzenie w życie spornego systemu, który nakłada na nią dodatkowe formalności.

211 Jednakże, po pierwsze, skarżąca nie przedstawiła żadnej konkretnej informacji wykazującej zakres niedogodności, jakich może doznać ze względu na sporny system.

212 Po drugie, niedogodności te mogą zostać zrównoważone elementami przytoczonymi w pkt 206–208 powyżej.

213 W tych okolicznościach, uwzględniając zasadnicze znaczenie pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego, które stanowią ostateczne cele leżące u podstaw środków mających na celu zapobieżenie rozprzestrzenianiu broni jądrowej i jego finansowaniu, niedogodności spowodowane zarówno względem gospodarki irańskiej w ogólności, jak i względem skarżącej nie są nadmierne w stosunku do zamierzonych celów.

214 W rezultacie zarzut czwarty należy oddalić.

W przedmiocie zarzutu trzeciego

215 Skarżąca utrzymuje, że sporny system narusza zasady proporcjonalności, pewności prawa, zakazu arbitralnego działania, obowiązek uzasadnienia, wymóg, zgodnie z którym sankcje powinny obejmować niezbędne gwarancje prawne, a także zasadę równego traktowania.

216 Po pierwsze, skarżąca wyjaśnia, że Rada nie wskazała powodów, dla których przyjęcie środków ograniczających jest konieczne lub właściwe dla realizacji wyznaczonego celu.

217 Po drugie, skarżąca podnosi, że sporny system nie zawiera, ze względu na jego charakter, gwarancji prawnych ani materialnych, ani proceduralnych, o których mowa w art. 215 ust. 3 TFUE i uznanych przez Sąd za zasadnicze w celu zapewnienia ochrony osób i podmiotów objętych środkami ograniczającymi. W szczególności zdaniem skarżącej, w zakresie, w jakim wspomniany system zwalnia Radę z obowiązku określenia, czy nałożenie środka na określony bank jest uzasadnione, konieczne i proporcjonalne, system ten przenosi ciężar dowodu. Ponadto sporny system przewiduje tylko bardzo ograniczone wyjątki od ustanowionego w nim zakazu.

218 Skarżąca dodaje w tym kontekście, że indywidualne środki ograniczające obejmujące banki irańskie, w tym nią samą, zostały uchylone przez Sąd ze względu na naruszenie praw i gwarancji prawnych przysługujących tym bankom, o których mowa w art. 215 ust. 3 TFUE. Tymczasem poprzez zastąpienie indywidualnych środków ograniczających przez sporny system Rada nie przyjęła środków dodatkowych w celu zapobieżenia niedociągnięciom zarzucanym przez Sąd, mimo że sporny system jako całość wywiera szkodliwe skutki analogiczne do tych wywieranych przez indywidualne środki ograniczające.

219 W takich okolicznościach skarżąca twierdzi, że ponieważ kompetencje Rady do przyjęcia generalnych środków ograniczających nie są szersze od jej kompetencji do przyjęcia środków indywidualnych, to stwierdzona w ww. w pkt 16 wyroku Bank Mellat/Rada (EU:T:2013:39) niezgodność z prawem zastosowanych wobec niej środków indywidualnych oznacza niezgodność z prawem spornego systemu względem niej.

220 Po trzecie, zdaniem skarżącej sporny system nie spełnia ustanowionych w orzecznictwie wymogów jasności, pewności prawa i zakazu arbitralnego działania.

221 Żaden przepis nie ogranicza bowiem uprawnień dyskrecjonalnych organów krajowych w zakresie odmówienia zgody na wykonanie danego przekazu, ponieważ stosowne przepisy ograniczają się do odwołania do środków finansowych „które mogą przyczynić się" do rozprzestrzeniania broni jądrowej i do faktu, że właściwe organy krajowe „mają uzasadnione powody, by stwierdzić", że przekaz „wiązałby się z naruszeniem jakiegokolwiek zakazu lub obowiązków" przewidzianych w rozporządzeniu nr 267/2012. Zdaniem skarżącej zdefiniowane w ten sposób kryteria są arbitralne i przypadkowe.

222 Po czwarte, skarżąca utrzymuje, że sporny system narusza zasadę równego traktowania pod dwoma względami.

223 Po pierwsze bowiem, wspomniany system jest dyskryminacyjny, ponieważ dotyczy tylko banków irańskich, podczas gdy banki z siedzibą w innych państwach ponoszą takie samo ryzyko, że zostaną doprowadzone do wspierania rozprzestrzeniania broni jądrowej. W braku przedstawionego przez Radę uzasadnienia skarżąca twierdzi, że taka różnica w traktowaniu stanowi dyskryminacje opartą na pochodzeniu krajowym.

224 Po drugie, w braku wystarczająco precyzyjnych i jasnych kryteriów przewidziany przez sporny system obowiązek uzyskania uprzedniego zezwolenia jest dyskryminacyjny, jak wynika z wyroku z dnia 1 czerwca 1999 r., Konle (C-302/97, Rec, EU:C:1999:271, pkt 49).

225 Pozostali uczestnicy postępowania kwestionują zasadność przedstawionych przez skarżącą argumentów.

226 W pierwszej kolejności, w kwestii obowiązku uzasadnienia, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem obowiązek uzasadnienia niekorzystnego aktu, ściśle związany z zasadą poszanowania prawa do obrony, ma za zadanie, po pierwsze, zapewnić zainteresowanemu wskazówki wystarczające do ustalenia, czy akt jest zasadny lub ewentualnie czy nie zawiera wady pozwalającej na zakwestionowanie jego ważności przed sądem Unii, a po drugie, zapewnić sądowi Unii możliwość kontroli zgodności z prawem tego aktu (zob. wyrok z dnia 15 listopada 2012 r., Rada/Bamba, C-417/11 P, Zb.Orz., EU:C:2012:718, pkt 49 i przytoczone tam orzecznictwo).

227 Uzasadnienie, jakiego wymaga art. 296 TFUE, powinno w sposób jasny i jednoznaczny przedstawiać tok rozumowania instytucji, która wydała akt, tak aby umożliwić zainteresowanym zaznajomienie się ze względami uzasadniającymi nałożenie danych środków, a właściwemu sądowi dokonanie jego kontroli (zob. ww. w pkt 226 wyrok Rada/Bamba, EU:C:2012:718, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo).

228 W niniejszym przypadku z motywu 12 decyzji 2012/635, do której odwołuje się motyw 7 zaskarżonego rozporządzenia, wynika, że „[a]by nie dopuścić do przekazywania aktywów lub zasobów finansowych lub innych aktywów lub zasobów [środków finansowych, innych aktywów lub zasobów gospodarczych], które mogłyby wspomagać działalność Iranu z zakresu energii jądrowej mającą zastosowanie w rozprzestrzenianiu broni masowego rażenia [działalność stwarzającą zagrożenie rozprzestrzeniania broni jądrowej] lub w opracowywaniu [opracowanie] systemów przenoszenia broni jądrowej, należy zakazać transakcji między unijnymi a irańskimi bankami i instytucjami finansowymi, o ile dane państwo członkowskie nie udzieli uprzednio zezwolenia".

229 Uzasadnienie to jest wystarczające, jeśli chodzi o przyjęcie aktu o charakterze generalnym, takiego jak sporny system. Zostało ono bowiem zrozumiane przez skarżącą, która była w stanie podważyć w sposób szczegółowy zgodność z prawem spornego systemu, a w szczególności podnieść niezgodność tego systemu z zasadą proporcjonalności. Ponadto Sąd ma możliwość skontrolowania zgodności z prawem spornego systemu.

230 W tych okolicznościach należy oddalić twierdzenie pierwsze skarżącej.

231 W drugiej kolejności, co się tyczy gwarancji prawnych wymaganych przez art. 215 ust. 3 TFUE, nie można uwzględnić argumentacji skarżącej dotyczącej rzekomego powiązania pomiędzy niezgodnością indywidualnych środków ograniczających a spornym systemem.

232 Zarówno bowiem w ww. w pkt 16 wyroku Bank Mellat/Rada (EU:T:2013:39), jak i w innych przytoczonych przez skarżącą wyrokach uchylających indywidualne środki ograniczające obejmujące banki irańskie uchylenie oparte zostało na braku dowodu, że dany podmiot rzeczywiście spełnia zastosowane względem niego przez Radę kryterium, a także na pewnych naruszeniach praw proceduralnych przysługujących wspomnianemu podmiotowi w ramach jego zastosowania. Tymczasem, jak wynika z pkt 36–105 powyżej, przewidziany w art. 1 pkt 15 zaskarżonego rozporządzenia sporny system – jako środek o charakterze ogólnym – nie jest oparty na zastosowaniu jakiegokolwiek kryterium do konkretnego przypadku skarżącej lub innego podmiotu, co oznacza, że nie jest stosowany w ten sam sposób, co indywidualne środki ograniczające.

233 W tych okolicznościach uchylenie indywidualnych środków ograniczających przyjętych względem skarżącej lub innych banków irańskich nie ma jako takie wpływu na zgodność z prawem spornego systemu, tym bardziej że – jak zostało podniesione w pkt 108 powyżej – skutki spornego systemu mają znacznie węższy zakres niż skutki zamrożenia środków finansowych.

234 Co do gwarancji mających rzekomo zastosowanie względem samego spornego systemu, po pierwsze, z pkt 98–109 powyżej wynika, że w niniejszym przypadku nie można posłużyć się orzecznictwem dotyczącym indywidualnych środków ograniczających, co oznacza, że nie można w szczególności wymagać od Rady, by ta dowiodła, iż podmioty objęte spornym systemem rzeczywiście są zaangażowane w rozprzestrzenianie broni jądrowej. Z tych samych względów Rada nie była zobowiązana do oceny tej okoliczności w momencie przyjmowania spornego systemu.

235 Na etapie przyjmowania spornego systemu zadaniem Rady było zweryfikowanie, czy jest on proporcjonalny, a tym samym zbadanie, czy jego przyjęcie było właściwe i konieczne do osiągnięcia celu polegającego na zapobieżeniu rozprzestrzenianiu broni jądrowej i jego finansowaniu i czy system ów nie powoduje nadmiernych niedogodności w stosunku do objętych nim osób i podmiotów, w tym skarżącej.

236 Tymczasem przeprowadzone w ramach zarzutów pierwszego, drugiego i czwartego powyżej badanie, które dotyczyło także zakresu dopuszczalnych celów wykonywanych przekazów, nie ujawniło, że sporny system jest sprzeczny z zasadą proporcjonalności.

237 Po drugie, skarżąca nie przedstawia szczególnych argumentów co do gwarancji proceduralnych, które powinny zostać zastosowane do spornego systemu. W każdym razie, jak zostało przypomniane w pkt 232 powyżej, sporny system – jako środek o charakterze ogólnym – nie jest oparty na indywidualnym zastosowaniu danego kryterium do konkretnego przypadku skarżącej lub innego podmiotu. W takich okolicznościach, w odróżnieniu od procedury przyjmowania indywidualnych środków ograniczających, przewidziane w art. 215 ust. 3 TFUE gwarancje prawne nie obejmują obowiązku przedstawienia przez Radę konkretnego i szczególnego uzasadnienia dla każdej objętej tymi środkami osoby lub podmiotu, obowiązku udzielenia dostępu do akt sprawy ani możliwości przedstawienia przez osoby lub podmioty objęte środkami uwag i obowiązku uwzględnienia takich uwag przez Radę.

238 W odniesieniu do aktu o charakterze generalnym, takiego jak sporny system, podstawową gwarancję prawną o charakterze proceduralnym stanowi bowiem skuteczna kontrola sądowa zgodności z prawem danego aktu.

239 Tymczasem gwarancję tę zapewnia, po pierwsze, niniejsza skarga, a po drugie, możliwość podważenia wydanych przez organy państw członkowskich decyzji odmownych dotyczących wydania zezwolenia na poszczególne przekazy przed właściwym sądem krajowym, który może w stosownym przypadku zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z pytaniem prejudycjalnym dotyczącym ważności lub wykładni stosownych przepisów rozporządzenia nr 267/2012.

240 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że sporny system nie jest sprzeczny z art. 215 ust. 3 TFUE, co oznacza, iż twierdzenie drugie skarżącej należy oddalić.

241 W trzeciej kolejności, w zakresie, w jakim argumenty skarżącej dotyczące wymogów jasności, bezpieczeństwa prawa i zakazu arbitralnego działania odnoszą się do kryterium przewidzianego w art. 30b ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 267/2012, są one niedopuszczalne ze względów przedstawionych w pkt 60 i 61 powyżej.

242 W odniesieniu do pozostałych aspektów spornego systemu należy stwierdzić, że zasada pewności prawa, należąca do ogólnych zasad prawa Unii i wymagająca, aby przepisy prawne były jasne, precyzyjne i przewidywalne co do ich skutków, w szczególności gdy mogą one mieć skutki niekorzystne dla jednostek i przedsiębiorstw (wyrok z dnia 18 listopada 2008 r., Förster, C-158/07, Zb.Orz., EU:C:2008:630, pkt 67), ma z pewnością zastosowanie w odniesieniu do środków ograniczających takich jak przewidziane we wspomnianym systemie.

243 Tymczasem w niniejszym przypadku w art. 30 ust. 2 rozporządzenia nr 267/2012, zmienionym zaskarżonym rozporządzeniem, wyliczono w sposób wyczerpujący przypadki, w których można zezwolić na przekaz, podczas gdy w art. 30 ust. 3 i 4 tego rozporządzenia przewidziano progi, poniżej których uprzednie zgłoszenie lub zezwolenie nie są wymagane. Tak więc wspomniane przepisy w sposób wystarczająco jasny i precyzyjny definiują zakres stosowania przewidzianych przez nie ograniczeń i obowiązków.

244 W tych okolicznościach należy oddalić twierdzenie trzecie skarżącej.

245 W czwartej kolejności, w odniesieniu do twierdzenia dotyczącego zarzucanego naruszenia zasady równego traktowania, należy przypomnieć, że zgodnie z orzecznictwem zasada równego traktowania, która stanowi podstawową zasadę prawa, zabrania traktowania porównywalnych sytuacji w sposób odmienny lub traktowania odmiennych sytuacji w jednakowy sposób, chyba że takie traktowanie jest obiektywnie uzasadnione (ww. w pkt 92 wyrok Bank Melli Iran/Rada, EU:T:2009:401, pkt 56).

246 Tymczasem, po pierwsze, w odniesieniu do zarzucanej dyskryminacji opartej na pochodzeniu krajowym w pkt 171 powyżej stwierdzono, że podmioty irańskie, w szczególności instytucje finansowe, ponoszą zwiększone ryzyko, iż zostaną doprowadzone do uczestniczenia – dobrowolnie lub wbrew ich woli – w wykonywaniu przekazów, które mogą przyczynić się do rozprzestrzeniania broni jądrowej. Okoliczność ta uzasadnia przewidziane przez sporny system nierówne tratowanie irańskich instytucji finansowych.

247 Po drugie, przewidziany w spornym systemie obowiązek uzyskania uprzedniego zezwolenia ma zastosowanie do wszystkich przekazów pomiędzy jakąkolwiek instytucją finansową z siedzibą w Iranie a jakąkolwiek instytucją finansową z siedzibą w Unii, których wartość przekracza określone progi, niezależnie od tożsamości tych podmiotów. W tych okolicznościach skarżąca niesłusznie twierdzi, że obowiązek ten jest dyskryminujący, tym bardziej że – jak stwierdzono w pkt 243 powyżej – przepisy, które go przewidują, są wystarczająco jasne i precyzyjne.

248 Stwierdzenie to nie może zostać poza tym podważone przytoczonym przez skarżącą ww. w pkt 224 wyrokiem Konle (EU:C:1999:271). Wyrok ten dotyczy bowiem systemu udzielania uprzednich zezwoleń na nabywanie nieruchomości i został wydany w okolicznościach faktycznych zasadniczo różniących się od okoliczności niniejszej sprawy, a w konsekwencji nie jest on istotny.

249 W tym stanie rzeczy należy oddalić twierdzenie czwarte, a w konsekwencji zarzut trzeci w całości.

250 W związku z tym, że wszystkie zarzuty zostały oddalone, skargę należy oddalić.

W przedmiocie kosztów

251 Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania przed Sądem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ skarżąca przegrała sprawę, należy – zgodnie z żądaniem Rady – obciążyć ją kosztami postępowania.

252 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu państwa członkowskie oraz instytucje, które przystąpiły do sprawy w charakterze interwenienta, pokrywają własne koszty. W związku z tym Zjednoczone Królestwo i Komisja pokrywają własne koszty.

Z powyższych względów

SĄD (pierwsza izba)

orzeka, co następuje:

1) Skarga zostaje oddalona.

2) Bank Mellat pokryje, oprócz własnych kosztów, koszty poniesione przez Radę Unii Europejskiej.

3) Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej oraz Komisja Europejska pokrywają własne koszty.

Kanninen Pelikánová Buttigieg

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 2 czerwca 2016 r.

Podpisy