Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA TRIBUNALULUI (Camera întâi)

2 iunie 2016*

„Politica externă și de securitate comună — Măsuri restrictive luate împotriva Iranului — Restricții privind transferurile de fonduri în care sunt implicate instituții financiare iraniene — Competența Tribunalului — Acțiune în anulare — Act normativ care nu presupune măsuri de executare — Afectare directă — Interesul de a exercita acțiunea — Admisibilitate — Proporționalitate — Obligația de motivare — Garanțiile juridice prevăzute la articolul 215 al treilea paragraf TFUE — Securitate juridică — Interzicerea arbitrariului — Încălcarea drepturilor fundamentale”

În cauza T-160/13,

Bank Mellat, cu sediul în Teheran (Iran), reprezentată inițial de S. Zaiwalla, de P. Reddy, de F. Zaiwalla, de Z. Burbeza și de A. Meskarian, solicitors, de D. Wyatt, QC, de R. Blakeley și de G. Beck, barristers, ulterior de S. Zaiwalla, de P. Reddy, de Z. Burbeza, de A. Meskarian, de D. Wyatt, de R. Blakeley și de G. Beck,

reclamantă,

împotriva

Consiliului Uniunii Europene, reprezentat de M. Bishop și de I. Rodios, în calitate de agenți,

pârât,

susținut de

Comisia Europeană, reprezentată de D. Gauci și de M. Konstantinidis, în calitate de agenți,

și de

Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, reprezentat inițial de S. Behzadi-Spencer, de L. Christie și de C. Brodie, ulterior de C. Brodie și de V. Kaye, în calitate de agenți, asistați de S. Lee, barrister,

intervenient,

având ca obiect o cerere de anulare a articolului 1 punctul 15 din Regulamentul (UE) nr. 1263/2012 al Consiliului din 21 decembrie 2012 de modificare a Regulamentului (UE) nr. 267/2012 privind măsuri restrictive împotriva Iranului (JO L 356, p. 34) sau de anulare a dispoziției menționate în măsura în care nu prevede nicio excepție aplicabilă în cazul reclamantei și o cerere de declarare a inaplicabilității

* Limba de procedură: engleza.

articolului 1 punctul 6 din Decizia 2012/635/PESC a Consiliului din 15 octombrie 2012 de modificare a Deciziei 2010/413/PESC a Consiliului privind adoptarea de măsuri restrictive împotriva Iranului (JO L 282, p. 58),

TRIBUNALUL (Camera întâi),

compus din domnul H. Kanninen, președinte, doamna I. Pelikánová (raportor) și domnul E. Buttigieg, judecători,

grefier: doamna C. Heeren, administrator,

având în vedere faza scrisă a procedurii și în urma ședinței din 7 iulie 2015,

pronunță prezenta

Hotărâre

Istoricul cauzei

1 Reclamanta, Bank Mellat, este o bancă comercială iraniană.

2 Prezenta cauză se înscrie în cadrul măsurilor restrictive instituite în scopul de a face presiuni asupra Republicii Islamice Iran pentru ca aceasta din urmă să pună capăt activităților nucleare care prezintă un risc de proliferare și dezvoltării vectorilor purtători de arme nucleare (denumite în continuare, „proliferarea nucleară”).

3 La 26 iulie 2010, numele reclamantei a fost înscris în listele entităților care contribuie la proliferarea nucleară iraniană, care figurau în anexa II la Decizia 2010/413/PESC a Consiliului din 26 iulie 2010 privind adoptarea de măsuri restrictive împotriva Iranului și de abrogare a Poziției comune 2007/140/PESC (JO L 195, p. 39) și în anexa V la Regulamentul (CE) nr. 423/2007 al Consiliului din 19 aprilie 2007 privind măsuri restrictive împotriva Iranului (JO L 103, p. 1).

4 Întrucât Regulamentul nr. 423/2007 a fost abrogat prin Regulamentul (UE) nr. 961/2010 al Consiliului din 25 octombrie 2010 privind măsuri restrictive împotriva Iranului (JO L 281, p. 1), numele reclamantei a fost inclus în anexa VIII la acest din urmă regulament. Regulamentul nr. 961/2010 fiind, la rândul său, abrogat prin Regulamentul (UE) nr. 267/2012 al Consiliului din 23 martie 2012 privind măsuri restrictive împotriva Iranului (JO L 88, p. 1), numele reclamantei a fost inclus în anexa IX la acest din urmă regulament.

5 Măsurile restrictive existente care vizau Iranul au fost modificate și au fost adoptate noi măsuri restrictive în privința acestuia prin Decizia 2012/635/PESC a Consiliului din 15 octombrie 2012 de modificare a Deciziei 2010/413 (JO L 282, p. 58) și prin Regulamentul (UE) nr. 1263/2012 al Consiliului din 21 decembrie 2012 de modificare a Regulamentului (UE) nr. 267/2012 privind măsuri restrictive împotriva Iranului (JO L 356, p. 34, denumit în continuare „regulamentul atacat”). Printre altele, articolul 1 punctul 6 din Decizia 2012/635 a modificat articolul 10 din Decizia 2010/413, în timp ce articolul 1 punctul 15 din regulamentul atacat a modificat articolul 30 din Regulamentul nr. 267/2012 și a adăugat articolele 30a și 30b la acesta.

6 Articolul 10 din Decizia 2010/413, astfel cum a fost modificat prin articolul 1 punctul 6 din Decizia 2012/635, prevede printre altele restricții privind tranzacțiile financiare dintre, pe de o parte, instituțiile financiare stabilite în Iran, precum și sucursalele sau filialele acestora și, pe de altă parte, instituțiile financiare din Uniunea Europeană.

7 Potrivit alineatului (2) al articolului 10 din Decizia 2010/413, cu modificările ulterioare, pot fi efectuate numai, în primul rând, tranzacții privind alimente, asistență medicală, echipamente medicale sau în scopuri agricole sau umanitare (denumite în continuare „transferurile umanitare”), în al doilea rând, tranzacții privind transferuri care privesc sume personale, în al treilea rând, tranzacții privind executarea excepțiilor prevăzute de Decizia 2010/413, în al patrulea rând, tranzacții în legătură cu un contract comercial specific care nu intră sub incidența unei interdicții în temeiul deciziei menționate, în al cincilea rând, tranzacții privind o misiune diplomatică sau consulară sau o organizație internațională și, în al șaselea rând, tranzacții privind plata creanțelor împotriva Iranului, a unor persoane sau entități iraniene și tranzacții de natură similară.

8 Potrivit alineatului (3) al articolului 10 din Decizia 2010/413 cu modificările ulterioare, transferurile de fonduri către și din Iran, utilizând băncile și instituțiile financiare iraniene pentru tranzacții menționate la alineatul (2) al aceluiași articol, sunt supuse, după caz și în funcție de obiectul transferurilor, precum și începând cu diferite praguri, unei obligații de notificare prealabilă și unei obligații de autorizare prealabilă de către autoritatea națională competentă.

9 Articolele 30-30b din Regulamentul nr. 267/2012, astfel cum au fost modificate prin articolul 1 punctul 15 din regulamentul atacat, preiau, în esență, aceste restricții și aceste obligații de notificare și de autorizare.

10 Astfel, articolul 30 din Regulamentul nr. 267/2012 cu modificările ulterioare prevede restricții privind tranzacțiile financiare dintre, pe de o parte, instituțiile financiare și de credit și birourile de schimb valutar (bureaux de change) stabilite în Iran, precum și sucursalele sau filialele acestora și instituțiile financiare și de credit și birourile de schimb valutar controlate de persoane cu domiciliul în Iran sau de entități sau organisme cu sediul în Iran și, pe de altă parte, instituțiile financiare din Uniune.

11 În special, potrivit articolului 30 alineatul (2) din Regulamentul nr. 267/2012 cu modificările ulterioare, pot fi efectuate numai, în primul rând, transferurile umanitare, în al doilea rând, transferurile privind sume de bani personale, în al treilea rând, transferurile în legătură cu un anumit contract comercial, cu condiția ca un astfel de transfer să nu fie interzis în temeiul Regulamentului nr. 267/2012, în al patrulea rând, transferurile privind misiuni diplomatice sau oficii consulare sau privind organizații internaționale, în al cincilea rând, transferurile privind plățile pentru satisfacerea creanțelor pretinse de către sau împotriva unei persoane, a unei entități sau a unui organism iranian sau transferurile de aceeași natură și, în al șaselea rând, transferurile necesare pentru executarea obligațiilor rezultate din contractele menționate la articolul 12 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul nr. 267/2012.

12 Potrivit articolului 30 alineatele (3), (4) și (5) din Regulamentul nr. 267/2012 cu modificările ulterioare, transferurile de fonduri care pot fi autorizate în temeiul alineatului (2) al aceluiași articol, sunt supuse, după caz și în funcție de obiectul lor, precum și începând de la diferite praguri, unei obligații de notificare prealabilă și unei obligații de autorizare prealabilă de către autoritatea națională competentă.

13 Articolul 30a din Regulamentul nr. 267/2012 prevede printre altele anumite restricții privind transferurile de fonduri dintre, pe de o parte, persoane, entități sau organisme iraniene și, pe de altă parte, resortisanți ai Uniunii, care nu sunt menționate de articolul 30 din același regulament.

14 Potrivit articolului 30b alineatul (1) din Regulamentul nr. 267/2012, restricțiile prevăzute la articolele 30 și 30a din același regulament nu se aplică atunci când o autorizație a fost acordată în conformitate cu articolele 24, 25, 26, 27, 28 sau 28a din regulamentul menționat.

15 Potrivit articolului 30b alineatul (3) din Regulamentul nr. 267/2012, în sensul articolului 30 alineatul (3) literele (b) și (c) și al articolului 30a alineatul (1) litera (c) din același regulament, autoritățile competente acordă autorizația în condițiile pe care le consideră adecvate, cu excepția cazului în care au motive întemeiate pentru a stabili că transferul de fonduri pentru care se solicită autorizația ar încălca una dintre interdicțiile sau obligațiile din Regulamentul nr. 267/2012.

16 Prin Hotărârea din 29 ianuarie 2013, Bank Mellat/Consiliul (T-496/10, Rep., EU:T:2013:39), Tribunalul a anulat înscrierea denumirii reclamantei în lista din anexa II la Decizia 2010/413, în cea din anexa V la Regulamentul nr. 423/2007, în cea din anexa VIII la Regulamentul nr. 961/2010 și în cea din anexa IX la Regulamentul nr. 267/2012. Tribunalul a constatat în special că împrejurările reținute de Consiliul Uniunii Europene cu privire la reclamantă nu demonstrau că aceasta a acordat sprijin proliferării nucleare. Prin Hotărârea din 18 februarie 2016, Consiliul/Bank Mellat (C-176/13 P, Rep., EU:C:2016:96), Curtea de Justiție a respins recursul formulat de Consiliu împotriva Hotărârii Bank Mellat/Consiliul, citată anterior (EU:T:2013:39).

Procedura și concluziile părților

17 Prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 15 martie 2013, reclamanta a introdus prezenta acțiune, prin care solicită Tribunalului:

— anularea articolului 1 punctul 15 din regulamentul atacat;

— anularea articolului 1 punctul 15 din regulamentul atacat în măsura în care nu prevede nicio excepție aplicabilă în cazul reclamantei;

— constatarea inaplicabilității articolului 1 punctul 6 din Decizia 2012/635 în privința reclamantei;

— obligarea Consiliului la plata cheltuielilor de judecată.

18 Prin memoriul în apărare depus la grefa Tribunalului la 27 iunie 2013, Consiliul solicită Tribunalului:

— respingerea acțiunii;

— obligarea reclamantei la plata cheltuielilor de judecată.

19 Prin actele depuse la grefa Tribunalului la 24 iunie și la 10 iulie 2013, Comisia Europeană și Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord au formulat cereri de intervenție în cadrul prezentei proceduri, în susținerea Consiliului. Prin Ordonanțele din 9 septembrie 2013, președintele Camerei a patra a Tribunalului le-a admis cererile de intervenție.

20 Comisia și Regatul Unit solicită Tribunalului respingerea acțiunii.

21 Întrucât compunerea camerelor Tribunalului a fost modificată, judecătorul raportor a fost repartizat la Camera întâi, căreia, în consecință, i-a fost atribuită prezenta cauză prin decizia din 4 octombrie 2013.

22 Pe baza raportului judecătorului raportor, Tribunalul (Camera întâi) a decis, la 23 aprilie 2015, deschiderea fazei orale a procedurii și, în cadrul măsurilor de organizare a procedurii prevăzute la articolul 64 din Regulamentul de procedură al Tribunalului din 2 mai 1991, a adresat părților întrebări la care să răspundă în scris și oral, solicitându-le în special observații scrise asupra competenței Tribunalului de a se pronunța cu privire la cel de al treilea capăt de cerere al reclamantei prin care se urmărește declararea inaplicabilității articolului 1 punctul 6 din Decizia 2012/635. Părțile au răspuns acestei invitații în termenul stabilit de Tribunal.

23 Pledoariile părților și răspunsurile acestora la întrebările adresate de Tribunal au fost ascultate în ședința din 7 iulie 2015. Cu acea ocazie, reclamanta a precizat, pe de o parte, că primul și al doilea capăt de cerere sunt alternative și, pe de altă parte, că al doilea capăt de cerere urmărește anularea articolului 1 punctul 15 din regulamentul atacat în măsura în care acesta nu prevede nicio excepție aplicabilă în cazul său.

24 Înainte de a examina fondul litigiului, este necesar să se verifice din oficiu competența Tribunalului de a se pronunța asupra acțiunii, precum și admisibilitatea primelor două capete de cerere ale reclamatei, care a fost contestată de Consiliu și de intervenienteă.

În drept

1. *Cu privire la competența Tribunalului*

25 Ca răspuns la o întrebare scrisă a Tribunalului, Consiliul și intervenientele au arătat că Tribunalul nu este competent să se pronunțe cu privire la al treilea capăt de cerere al reclamantei, întrucât articolul 1 punctul 6 din Decizia 2012/635, ca dispoziție privind politica externă și de securitate comună (PESC), intră sub incidența derogării de la competența Curții de Justiție a Uniunii Europene, prevăzută la articolul 275 TFUE.

26 Regatul Unit consideră, în plus, că din necompetența Tribunalului de a controla legalitatea articolului 1 punctul 6 din Decizia 2012/635 rezultă că Tribunalul nu este competent să se pronunțe nici cu privire la capetele de cerere referitoare la articolul 1 punctul 15 din regulamentul atacat, adoptat în temeiul său.

27 Reclamanta consideră că Tribunalul este competent să se pronunțe cu privire la întreaga acțiune. Aceasta arată în special că, fiind o derogare de la competența instanței Uniunii, articolul 275 TFUE trebuie interpretat în mod strict. Ea adaugă că articolul 1 punctul 6 din Decizia 2012/635 vizează persoane fizice și juridice, și anume, printre altele, instituțiile financiare iraniene și persoanele și entitățile dornice să execute tranzacții prin intermediul acestora, față de care produce efecte juridice. Pentru acest motiv, el constituie, potrivit reclamantei, o decizie care prevede măsuri restrictive împotriva unor persoane fizice sau juridice în sensul articolului 275 al doilea paragraf TFUE. În plus, în opinia reclamantei, competența Tribunalului de a controla legalitatea articolului 1 punctul 6 din Decizia 2012/635 decurge și din faptul că în temeiul acestei dispoziții a fost adoptat articolul 1 punctul 15 din regulamentul atacat, iar cererea în anulare formulată împotriva acestei din urmă dispoziții este admisibilă.

28 Articolul 275 TFUE prevede următoarele:

„Curtea de Justiție a Uniunii Europene nu este competentă în ceea ce privește dispozițiile privind politica externă și de securitate comună, nici în ceea ce privește actele adoptate în temeiul acestora.

Cu toate acestea, Curtea este competentă să controleze respectarea dispozițiilor articolului 40 din Tratatul privind Uniunea Europeană și să se pronunțe în ceea ce privește acțiunile formulate în condițiile prevăzute la articolul 263 al patrulea paragraf din prezentul tratat, privind controlul legalității deciziilor care prevăd măsuri restrictive împotriva persoanelor fizice sau juridice adoptate de Consiliu în temeiul titlului V capitolul 2 din Tratatul privind Uniunea Europeană."

29 Conform articolului 263 al patrulea paragraf TFUE, orice persoană fizică sau juridică poate formula, în condițiile prevăzute la primul și la al doilea paragraf ale acestei dispoziții, o acțiune împotriva actelor al căror destinatar este sau care o privesc direct și individual, precum și împotriva actelor normative care o privesc direct și care nu presupun măsuri de executare.

30 În plus, potrivit articolului 277 TFUE, în pofida expirării termenului prevăzut la articolul 263 al șaselea paragraf TFUE, în cazul unui litigiu privind un act cu caracter general adoptat de o instituție, de un organ, de un oficiu sau de o agenție a Uniunii, orice parte se poate prevala de motivele de drept prevăzute la articolul 263 al doilea paragraf TFUE pentru a invoca în fața Curții de Justiție a Uniunii Europene inaplicabilitatea acestui act.

31 În speță, prin cel de al treilea capăt de cerere al său, reclamanta solicită Tribunalului să declare inaplicabil în privința sa articolul 1 punctul 6 din Decizia 2012/635, care este o dispoziție privind PESC în sensul articolului 275 TFUE. În replică, reclamanta a precizat că această cerere constituie o excepție de nelegalitate în sensul articolului 277 TFUE.

32 În această privință, potrivit jurisprudenței, articolul 275 TFUE introduce o derogare de la regula competenței generale conferite Curții de Justiție a Uniunii Europene prin articolul 19 TUE pentru a asigura respectarea dreptului în interpretarea și aplicarea tratatelor și, în consecință, trebuie să fie interpretat restrictiv (a se vedea în acest sens Hotărârea din 24 iunie 2014, Parlamentul/Consiliul, C-658/11, Rep., EU:C:2014:2025, punctul 70).

33 Or, pe de o parte, în speță, măsurile adoptate prin articolul 1 punctul 6 din Decizia 2012/635 sunt măsuri de natură generală, domeniul lor de aplicare fiind determinat prin raportare la criterii obiective, iar nu prin raportare la persoane fizice sau juridice identificate. În consecință, contrar celor susținute de reclamantă, articolul 1 punctul 6 din Decizia 2012/635 nu constituie, în sine, o decizie care prevede măsuri restrictive împotriva unor persoane fizice sau juridice în sensul articolului 275 al doilea paragraf TFUE (a se vedea prin analogie Hotărârea din 25 aprilie 2012, Manufacturing Support & Procurement Kala Naft/Consiliul, T-509/10, Rep., EU:T:2012:201, punctul 37, confirmată în această privință prin Hotărârea din 28 noiembrie 2013, Consiliul/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, Rep., EU:C:2013:776, punctul 99).

34 Pe de altă parte, reclamanta a ridicat excepția de nelegalitate privind articolul 1 punctul 6 din Decizia 2012/635 în susținerea acțiunii în anulare formulate împotriva articolului 1 punctul 15 din regulamentul atacat.

35 În această privință, din cuprinsul punctelor 5-15 de mai sus reiese că articolul 1 punctul 15 din regulamentul atacat urmărește să pună în aplicare, în domeniul Tratatului FUE, articolul 1 punctul 6 din Decizia 2012/635.

36 În aceste condiții, articolul 1 punctul 15 din regulamentul atacat nu este o decizie care prevede măsuri restrictive împotriva unor persoane fizice sau juridice în sensul articolului 275 al doilea paragraf TFUE. Astfel, el se aplică unor situații determinate în mod obiectiv și produce efecte juridice față de categorii de persoane avute în vedere în mod general și abstract, din moment ce se aplică, printre altele, tuturor transferurilor dintre orice bancă sau instituție financiară iraniană și orice instituție financiară situată în Uniune, iar punerea sa în aplicare nu decurge dintr-o apreciere a Consiliului cu privire la circumstanțele proprii unei instituții.

37 În consecință, excepția de nelegalitate privind articolul 1 punctul 6 din Decizia 2012/635, formulată de reclamantă în cadrul celui de al treilea capăt de cerere al său, nu a fost invocată în susținerea unei acțiuni în anulare introduse împotriva unei decizii care prevede măsuri restrictive împotriva unor persoane fizice sau juridice în sensul articolului 275 al doilea paragraf TFUE.

38 Având în vedere constatările făcute la punctele 33 și 37 de mai sus, este necesar să se concluzioneze că Tribunalul nu este competent, în temeiul articolului 275 TFUE, să se pronunțe asupra celui de al treilea capăt de cerere al reclamantei.

39 În ceea ce privește competența Tribunalului de a se pronunța asupra primului și a celui de al doilea capăt de cerere, ținând seama și de jurisprudența amintită la punctul 32 de mai sus, derogarea de la competența instanței Uniunii prevăzută la articolul 275 TFUE nu poate fi interpretată ca ajungând până la a exclude controlul legalității unui act adoptat în temeiul articolului 215 TFUE, cum este articolul 1 punctul 15 din regulament, care nu privește PESC, pentru simplul motiv că adoptarea valabilă a actului menționat este condiționată de adoptarea prealabilă a unei decizii privind PESC. Astfel, o asemenea interpretare a derogării în discuție ar fi contrară atât competenței generale

conferite Curții la articolul 19 TUE, cât și competenței specifice care îi este conferită în mod expres la articolul 263 primul, al doilea și al patrulea paragraf TFUE (a se vedea în acest sens Hotărârea din 4 iunie 2014, Sina Bank/Consiliul, T-67/12, EU:T:2014:348, punctul 41).

40 În consecință, trebuie să se constatate că Tribunalul este competent, în temeiul articolului 263 TFUE, să se pronunțe asupra primului și a celui de al doilea capăt de cerere ale reclamantei.

2. *Cu privire la admisibilitatea primului și a celui de al doilea capăt de cerere ale reclamantei*

41 Consiliul, Comisia și Regatul Unit susțin că cererea de anulare a articolului 1 punctul 15 din regulamentul atacat nu îndeplinește condițiile de admisibilitate impuse prin articolul 263 TFUE.

42 Consiliul susține, în plus, că primul și la al doilea capăt de cerere sunt inadmisibile întrucât, la momentul introducerii acțiunii, reclamanta nu avea interesul de a exercita acțiunea împotriva articolului 1 punctul 15 din regulamentul atacat.

43 Reclamanta răspunde că acțiunea sa este admisibilă.

Cu privire la respectarea condițiilor impuse la articolul 263 TFUE

44 Potrivit articolului 263 al patrulea paragraf TFUE, „[o]rice persoană fizică sau juridică poate formula, în condițiile prevăzute la primul și al doilea paragraf, o acțiune împotriva actelor al căror destinatar este sau care o privesc direct și individual, precum și împotriva actelor normative care o privesc direct și care nu presupun măsuri de executare”.

45 În primul rând, Regatul Unit susține că regulamentul atacat nu este un act normativ, ci legislativ, ceea ce înseamnă că reclamanta trebuie să demonstreze că acesta o privește direct și individual. Or, în speță ar lipsi afectarea individuală.

46 Reclamanta consideră că regulamentul atacat este un act normativ și că de altfel articolul 1 punctul 15 din acesta o privește individual.

47 În această privință, articolul 289 TFUE prevede următoarele:

„(1) Procedura legislativă ordinară constă în adoptarea în comun de către Parlamentul European și Consiliu a unui regulament, a unei directive sau a unei decizii, la propunerea Comisiei. Această procedură este definită la articolul 294.

(2) În cazurile specifice prevăzute în tratate, adoptarea unui regulament, a unei directive sau a unei decizii de către Parlamentul European cu participarea Consiliului sau de către Consiliu cu participarea Parlamentului European constituie o procedură legislativă specială.

(3) Actele juridice adoptate prin procedură legislativă constituie acte legislative.

(4) În cazurile specifice prevăzute în tratate, actele legislative se pot adopta la inițiativa unui grup de state membre sau a Parlamentului European, la recomandarea Băncii Centrale Europene sau la solicitarea Curții de Justiție sau a Băncii Europene de Investiții.”

48 În speță, regulamentul atacat a fost adoptat în temeiul articolului 215 TFUE și potrivit procedurii prevăzute la acest articol, mai precis de Consiliu, hotărând cu majoritate calificată, la propunerea comună a Înaltului Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate și a Comisiei.

49 Astfel, pe de o parte, regulamentul atacat nu a fost adoptat potrivit procedurii legislative ordinare prevăzute la articolul 289 alineatul (1) TFUE și definite la articolul 294 TFUE.

50 Pe de altă parte, ținând seama de lipsa oricărei implicări a Parlamentului European în adoptarea regulamentului atacat, nu se poate considera că acesta a fost adoptat în temeiul unei proceduri legislative speciale în sensul articolului 289 alineatul (2) TFUE.

51 Prin urmare, având în vedere articolul 289 alineatul (3) TFUE, trebuie să se considere că regulamentul atacat nu constituie un act legislativ și, în consecință, nu este necesară pronunțarea asupra argumentației Regatului Unit potrivit căreia reclamanta nu este afectată individual de articolul 1 punctul 15 din regulamentul menționat.

52 În al doilea rând, Consiliul și intervenientele susțin că, contrar celor impuse de articolul 263 al patrulea paragraf TFUE, articolul 1 punctul 15 din regulamentul atacat nu privește reclamanta în mod direct și presupune măsuri de executare.

53 Consiliul și intervenientele arată, astfel, că interdicția de a transfera fonduri prevăzută la articolul 1 punctul 15 din regulamentul atacat este însoțită de anumite excepții care sunt puse în aplicare de autoritățile competente ale statelor membre, care au o putere de apreciere discreționară în acest sens. Astfel, articolul 1 punctul 15 din regulamentul atacat nu ar împiedica neapărat ca reclamanta să fie destinatara unor transferuri de fonduri sau ca ea să efectueze asemenea transferuri. Prin urmare, articolul 1 punctul 15 din regulamentul atacat nu ar produce efecte directe asupra situației juridice a reclamantei.

54 Reclamanta apreciază că articolul 1 punctul 15 din regulamentul atacat o afectează direct și că punerea în aplicare a acestuia nu presupune măsuri de executare. Ea arată în acest sens că această dispoziție este aplicabilă fără trimitere la o lege națională de transpunere, în special în ceea ce privește obligația de a solicita o autorizare pentru toate transferurile de fonduri în cauză.

55 În această privință, reiese, pe de o parte, din constatările făcute la punctul 36 de mai sus, că articolul 1 punctul 15 din regulamentul atacat are o aplicabilitate generală și, pe de altă parte, de la punctul 51 de mai sus, că acesta nu constituie un act legislativ. În aceste împrejurări, este necesar să se concluzioneze că articolul 1 punctul 15 din regulamentul atacat constituie un act normativ în sensul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE (a se vedea prin analogie Ordonanța din 6 septembrie 2011, Inuit Tapiriit Kanatami și alții/Parlamentul și Consiliul, T-18/10, Rep., EU:T:2011:419, punctele 56 și 63 și jurisprudența citată).

56 Pe de o parte, în ceea ce privește problema dacă articolul 1 punctul 15 din regulamentul atacat o privește direct pe reclamantă și nu presupune măsuri de executare, reiese dintr-o jurisprudență constantă că afectarea directă a unui particular necesită ca actul atacat al Uniunii să producă în mod direct efecte asupra situației juridice a acestui particular și să nu se lase nicio putere de apreciere destinatarilor acestui act care sunt însărcinați cu punerea sa în aplicare, această punere în aplicare având un caracter pur automat și decurgând doar din reglementarea Uniunii, fără aplicarea altor norme intermediare (a se vedea Ordonanța Inuit Tapiriit Kanatami și alții/Parlamentul și Consiliul, punctul 55 de mai sus, EU:T:2011:419, punctul 71 și jurisprudența citată).

57 Pe de altă parte, în ceea ce privește noțiunea „măsuri de executare”, obiectivul articolului 263 al patrulea paragraf ultima teză TFUE constă în a evita ca un particular să trebuiască să încalce dreptul pentru a putea avea acces la o instanță. Or, atunci când un act normativ produce efecte în mod direct asupra situației juridice a unei persoane fizice sau juridice fără să fie necesare măsuri de executare, aceasta din urmă ar risca să fie lipsită de protecție jurisdicțională efectivă dacă nu ar dispune de o cale de atac directă în fața instanței Uniunii pentru a contesta legalitatea acestui act normativ. Astfel, în lipsa unor măsuri de executare, o persoană fizică sau juridică, deși vizată direct de actul în cauză, nu ar fi în măsură să obțină un control jurisdicțional al acestui act decât după ce a încălcat dispozițiile

actului menționat prevalându-se de nelegalitatea acestora în cadrul procedurilor inițiate în privința sa în fața instanțelor naționale (Hotărârea din 19 decembrie 2013, Telefónica/Comisia, C-274/12 P, Rep., EU:C:2013:852, punctul 27).

58 În schimb, atunci când un act normativ presupune măsuri de executare, controlul jurisdicțional al respectării ordinii juridice a Uniunii este asigurat, indiferent dacă respectivele măsuri provin de la Uniune sau de la statele membre. Persoanele fizice sau juridice care nu pot, din cauza condițiilor de admisibilitate prevăzute la articolul 263 al patrulea paragraf TFUE, să atace direct în fața instanței Uniunii un act normativ al Uniunii sunt protejate împotriva aplicării în privința lor a unui asemenea act prin posibilitatea de a ataca măsurile de executare pe care le presupune acest act la instanța Uniunii sau la instanța națională, după caz (a se vedea în acest sens Hotărârea Telefónica/Comisia, punctul 57 de mai sus, EU:C:2013:852, punctele 28 și 29).

59 În speță, este necesar să se arate cu titlu introductiv că, întrucât reclamanta este o instituție financiară stabilită în Iran, ea nu este vizată de restricțiile introduse prin articolul 30a din Regulamentul nr. 267/2012, astfel cum a fost modificat prin articolul 1 punctul 15 din regulamentul atacat. În consecință, reclamanta nu este afectată direct de articolul 30a din Regulamentul nr. 267/2012, ceea ce înseamnă că acțiunea sa este inadmisibilă în măsura în care privește această dispoziție.

60 În plus, Consiliul susține în mod întemeiat că, atunci când o cerere de autorizare a unui transfer este depusă la autoritatea națională competentă, în conformitate cu regimul restricțiilor introdus în Regulamentul nr. 267/2012 prin articolul 1 punctul 15 din regulamentul atacat (denumit în continuare „regimul în litigiu”), această autoritate dispune de o putere de apreciere pentru a stabili, potrivit articolului 30b alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 267/2012, dacă transferul în discuție ar încălca una dintre interdicțiile sau obligațiile prevăzute de Regulamentul nr. 267/2012. De asemenea, în temeiul acestei aprecieri, autoritatea competentă adoptă o decizie care fie autorizează transferul în cauză, fie îl interzice.

61 În aceste împrejurări, este necesar să se concluzioneze că articolul 30b alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 267/2012 nu o privește direct pe reclamantă și presupune, în plus, măsuri de executare, ceea ce înseamnă că acțiunea este inadmisibilă în măsura în care privește această dispoziție.

62 În schimb, trebuie arătat că regimul în litigiu, astfel cum a fost introdus prin articolul 1 punctul 15 din regulamentul atacat, o privește direct pe reclamantă și nu presupune măsuri de executare în alte trei privințe.

63 În cest sens, mai întâi, în temeiul articolului 30 alineatul (1) din Regulamentul nr. 267/2012, astfel cum a fost modificat prin articolul 1 punctul 15 din regulamentul atacat, pot face obiectul unei autorizări numai transferurile care corespund unuia dintre scopurile prevăzute la articolul 30 alineatul (2) din același regulament. Transferurile care nu corespund unuia dintre aceste scopuri sunt interzise numai prin efectul Regulamentului nr. 267/2012 și nu pot fi autorizate de autoritățile naționale competente.

64 În continuare, în temeiul articolului 30 alineatul (3) litera (a) și al articolului 30 alineatul (5) din Regulamentul nr. 267/2012, astfel cum a fost modificat prin articolul 1 punctul 15 din regulamentul atacat, transferurile definite de aceste dispoziții cu o valoare de cel puțin 10 000 de euro sunt supuse unei obligații de notificare prealabilă. Obligația de notificare decurge în mod automat din regimul în litigiu, nu se supune aprecierii de către autoritățile naționale competente și nu presupune măsuri de executare.

65 În sfârșit, aceeași constatare este aplicabilă obligației de a solicita autorizarea prealabilă, prevăzută la articolul 30 alineatul (3) literele (b) și (c) și la articolul 30 alineatul (5) din Regulamentul nr. 267/2012, astfel cum a fost modificat prin articolul 1 punctul 15 din regulamentul atacat. Într-adevăr, indiferent

de rezultatul final al procedurii de autorizare, obligația de a o iniția în privința fiecărui transfer care depășește pragurile determinate afectează poziția juridică a reclamantei nu se supune aprecierii de către autoritățile naționale competente și nu presupune măsuri de executare.

66 Ținând seama de aceste constatări, este necesar să se considere că articolul 1 punctul 15 din regulamentul atacat afectează direct reclamanta și nu presupune măsuri de executare în măsura în care prin acesta au fost modificate sau completate dispozițiile Regulamentului nr. 267/2012 menționate la punctele 63-65 de mai sus.

67 Având în vedere toate cele de mai sus, în temeiul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE, trebuie să se respingă cauza de inadmisibilitate invocată de Consiliu și de interveniente în ceea ce privește dispozițiile Regulamentului nr. 267/2012 modificate sau introduse prin articolul 1 punctul 15 din regulamentul atacat menționate la punctele 63-65 de mai sus și să se respingă acțiunea în rest ca inadmisibilă.

Cu privire la existența unui interes de a exercita acțiunea la momentul introducerii acesteia

68 Consiliul susține că, la momentul introducerii acțiunii, reclamanta nu avea interesul de a contesta legalitatea articolului 1 punctul 15 din regulamentul atacat, întrucât era deja supusă măsurilor individuale de înghețare a fondurilor adoptate în temeiul Regulamentului nr. 267/2012.

69 Astfel, în aceste împrejurări, articolul 1 punctul 15 din regulamentul atacat nu ar produce efecte juridice suplimentare față de reclamantă. Anularea măsurilor restrictive în discuție, dispusă prin Hotărârea Bank Mellat/Consiliul, punctul 16 de mai sus (EU:T:2013:39), ar fi, pe de altă parte, irelevantă în acest sens, din moment ce, la data introducerii acțiunii, fondurile reclamantei erau înghețate, în temeiul articolului 60 din Statutul Curții de Justiție Uniunii Europene, până la pronunțarea unei decizii a Curții cu privire la recurs.

70 În consecință, Consiliul apreciază că cererea de anulare privind articolul 1 punctul 15 din regulamentul atacat este inadmisibilă.

71 Reclamanta răspunde că avea interesul de a exercita acțiunea la momentul introducerii acesteia, cu atât mai mult cu cât măsurile restrictive individuale care o priveau au fost anulate de Tribunal.

72 Trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante, o acțiune în anulare introdusă de o persoană fizică sau juridică nu este admisibilă decât în măsura în care reclamantul are un interes să obțină anularea actului atacat. Un asemenea interes presupune ca anularea actului atacat să poată avea, în sine, consecințe juridice și ca acțiunea să poată astfel aduce, prin rezultatul său, un beneficiu părții care a introdus-o (a se vedea Ordonanța din 30 aprilie 2007, EnBW Energie Baden-Württemberg/Comisia, T-387/04, Rep., EU:T:2007:117, punctul 96 și jurisprudența citată).

73 Interesul de a exercita acțiunea trebuie să fie născut și actual (Hotărârea din 17 septembrie 1992, NBV et NVB/Comisia, T-138/89, Rec., EU:T:1992:95, punctul 33) și este apreciat la data la care este formulată acțiunea (Hotărârea din 16 decembrie 1963, Forges de Clabecq/Înalta Autoritate, 14/63, Rec., EU:C:1963:60, p. 748). El trebuie să continue totuși să existe până la momentul pronunțării hotărârii judecătorești, sub sancțiunea nepronunțării asupra fondului (a se vedea Hotărârea din 7 iunie 2007, Wunenburger/Comisia, C-362/05 P, Rep., EU:C:2007:322, punctul 42 și jurisprudența citată).

74 În speță, la momentul introducerii acțiunii, reclamanta era vizată de măsurile restrictive individuale care decurgeau din înscrierea denumirii sale în lista din anexa IX la Regulamentul nr. 267/2012 și care erau legate de presupusa ei implicare în proliferarea nucleară. Astfel, deși aceste măsuri restrictive au

fost anulate prin Hotărârea Bank Mellat/Consiliul, punctul 16 de mai sus (EU:T:2013:39), efectele acestei anulări erau suspendate până la decizia asupra recursului, în temeiul articolului 60 din Statutul Curții de Justiție Uniunii Europene.

75 Prin urmare, este, desigur, adevărat că adoptarea regimului în litigiu nu a avut un impact imediat efectiv asupra reclamantei, din moment ce măsurile restrictive individuale cărora le fusese supusă anterior prevedeau restricții mai severe. Această situație se regăsește cu atât mai mult cu cât, după cum s-a arătat la punctul 14 de mai sus, articolul 30b alineatul (1) din Regulamentul nr. 267/2012 prevede că, în măsura în care un transfer a făcut obiectul unei autorizări acordate în cadrul regimului măsurilor restrictive individuale, acesta nu mai este supus restricțiilor prevăzute de regimul în litigiu.

76 În aceste condiții, este necesar să se arate că regimul în litigiu ca atare se aplică tuturor instituțiilor financiare stabilite în Iran, deci inclusiv reclamantei. Această constatare presupune în special că, atunci când, ulterior, anularea măsurilor restrictive individuale care o privesc pe reclamantă a început să producă efecte, ca urmare a respingerii recursului Consiliului împotriva Hotărârii Bank Mellat/Consiliul, punctul 16 de mai sus (EU:T:2013:39), reclamanta a fost efectiv supusă de drept regimului menționat, cu toate restricțiile care decurg din acesta, fără intervenția vreunui act juridic suplimentar.

77 În aceste împrejurări, constatarea, în prezenta cauză, a lipsei interesului reclamantei de a exercita acțiunea împotriva articolului 1 punctul 15 din regulamentul atacat ar avea drept consecință încălcarea dreptului său la protecție jurisdicțională efectivă, întrucât, după dispariția definitivă a măsurilor restrictive individuale care o privesc, aceasta ar fi supusă efectelor regimului în litigiu, însă nu ar putea solicita anularea articolului 1 punctul 15 din regulamentul atacat din cauza expirării termenului de introducere a acțiunii.

78 Prin urmare, trebuie să se concluzioneze că reclamanta are interesul de a exercita acțiunea pentru a solicita anularea articolului 1 punctul 15 din regulamentul atacat, care poate avea consecințe juridice în privința sa, și, așadar, să se respingă cauza de inadmisibilitate invocată în acest sens.

3. *Cu privire la fond*

79 În susținerea primului și a celui de al doilea capăt de cerere, reclamanta invocă patru motive. Primul motiv este întemeiat pe faptul că regimul în litigiu este lipsit de un temei legal în raport cu articolul 215 TFUE, întrucât nu prezintă nicio legătură logică cu obiectivul PESC pe care se pretinde că îl urmărește. Al doilea motiv este întemeiat pe faptul că regimul în litigiu este lipsit de un temei legal în raport cu articolul 215 TFUE, deoarece este disproporționat în raport cu obiectivul PESC pe care se pretinde că îl urmărește. Al treilea motiv este întemeiat pe faptul că regimul în litigiu este contrar principiilor generale ale dreptului Uniunii, precum și articolului 215 alineatul (3) TFUE întrucât încalcă principiile proporționalității și securității juridice, principiul interdicției arbitrariului, obligația de motivare, cerința potrivit căreia orice sancțiune trebuie să fie însoțită de garanțiile juridice necesare, precum și principiul egalității de tratament. Al patrulea motiv este întemeiat pe încălcarea dreptului de proprietate al reclamantei, a dreptului său de a desfășura activități economice, a dreptului la libera circulație a capitalurilor, precum și a principiului proporționalității.

80 În plus, în cadrul a mai multe dintre motivele enumerate la punctul 79 de mai sus, reclamanta prezintă argumente referitoare la natura controlului exercitat de Tribunal și la sarcina probei.

81 Înainte de a aborda aceste argumente și motive, trebuie precizate conținutul și articularea capetelor de cerere și a motivelor reclamantei.

Cu privire la conținutul și la articularea capetelor de cerere și a motivelor reclamantei

82 În primul rând, în ceea ce privește articularea și conținutul primului și a celui de al doilea capăt de cerere, reclamanta a precizat în ședință că, deși prin primul capăt de cerere se urmărește anularea articolului 1 punctul 15 din regulamentul atacat ca atare, prin cel de al doilea capăt de cerere se urmărește anularea acestei dispoziții numai în măsura în care nu prevede nicio excepție care să se aplice în cazul reclamantei, ca entitate care nu este implicată în proliferarea nucleară și care manifestă vigilența necesară pentru a evita aceasta.

83 În aceste condiții, întrucât argumentele reclamantei invocate în susținerea celor două capete de cerere se suprapun în mare măsură, acestea trebuie examinate împreună.

84 În al doilea rând, în ceea ce privește articularea și conținutul motivelor invocate în susținerea primului și a celui de al doilea capăt de cerere, din enumerarea cuprinsă la punctul 79 de mai sus reiese că primul și cel al doilea motiv sunt formulate ca referindu-se la o încălcare a articolului 215 alineatul (1) TFUE, potrivit căruia, „[î]n cazul în care o decizie, adoptată în conformitate cu titlul V capitolul 2 din Tratatul privind Uniunea Europeană [consacrat PESC], prevede întreruperea sau restrângerea, totală sau parțială, a relațiilor economice și financiare cu una sau mai multe țări terțe, Consiliul, hotărând cu majoritate calificată la propunerea comună a Înaltului Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate și a Comisiei, adoptă măsurile necesare”.

85 Astfel, potrivit reclamantei, întrucât regimul în litigiu nu are nicio legătură logică cu obiectivul PESC pretins urmărit și este de altfel disproporționat în raport cu acest scop, articolul 1 punctul 15 din regulamentul atacat nu este „necesar” în sensul articolului 215 alineatul (1) TFUE, de unde rezultă că este lipsit de temei legal.

86 Reclamanta interpretează, așadar, noțiunea de necesitate menționată la articolul 215 alineatul (1) TFUE ca referindu-se la caracterul adecvat și necesar al măsurii adoptate în raport cu obiectivul urmărit.

87 Această interpretare nu poate fi reținută. Astfel, reiese cu claritate din modul de redactare, din economia și din finalitatea articolului 215 alineatul (1) TFUE că noțiunea de necesitate menționată de această dispoziție nu privește relația dintre actul adoptat în temeiul articolului 215 TFUE și obiectivul PESC urmărit, ci relația dintre actul respectiv și decizia PESC pe care se întemeiază acesta. Prin urmare, referirea la „măsurile necesare” urmărește să garanteze că Consiliul nu adoptă, în temeiul articolului 215 TFUE, măsuri restrictive care le depășesc pe cele adoptate prin decizia PESC care îi corespunde.

88 Or, în speță, reclamanta nu pretinde că articolul 1 punctul 15 din regulamentul atacat prevede măsuri restrictive care le depășesc pe cele adoptate prin articolul 1 punctul 6 din Decizia 2012/635.

89 O asemenea concluzie nu reiese nici din analiza comparativă a celor două dispoziții în cauză. Astfel, deși articolul 1 punctul 15 din regulamentul atacat este mai detaliat decât articolul 1 punctul 6 din Decizia 2012/635 în ceea ce privește modalitățile practice de punere în aplicare a regimului în litigiu, nu există diferențe în ceea ce privește natura restricțiilor în cauză și domeniul lor de aplicare.

90 În aceste împrejurări, reclamanta susține în mod greșit, în cadrul primului și al celui de al doilea motiv, că articolul 1 punctul 15 din regulamentul atacat este lipsit de temei legal.

91 În aceste condiții, având în vedere argumentele reclamantei prezentate în cadrul motivelor menționate, astfel cum au fost rezumate la punctele 85 și 86 de mai sus, este necesar să se arate că motivele amintite se referă mai curând la proporționalitatea regimului în litigiu prevăzut la articolul 1 punctul 15 din regulamentul atacat decât la existența unui temei legal.

92 Astfel, potrivit jurisprudenței, în temeiul principiului proporționalității, care se numără printre principiile generale ale dreptului Uniunii, legalitatea interzicerii unei activități economice este subordonată condiției ca măsurile de interzicere să fie adecvate și necesare realizării obiectivelor urmărite în mod legitim prin reglementarea în cauză, înțeles fiind că, atunci când este posibilă alegerea între mai multe măsuri adecvate, trebuie să se recurgă la cea mai puțin constrângătoare și că inconvenientele cauzate nu trebuie să fie disproporționate în raport cu scopurile vizate (a se vedea Hotărârea din 14 octombrie 2009, Bank Melli Iran/Consiliul, T-390/08, Rep., EU:T:2009:401, punctul 66 și jurisprudența citată).

93 În această privință, în cadrul primului motiv, reclamanta contestă existența unei legături obiective între proliferarea nucleară și regimul în litigiu și, prin urmare, caracterul adecvat al acestuia din urmă pentru a împiedica proliferarea nucleară.

94 Cel de al doilea motiv privește în principal caracterul suficient al măsurilor restrictive preexistente și conținutul pretins excesiv al regimului în litigiu. Astfel, motivul menționat vizează caracterul necesar al regimului amintit pentru a împiedica proliferarea nucleară.

95 Pe de altă parte, în cadrul celui de al patrulea motiv, reclamanta susține, în esență, că regimul în litigiu aduce atingere în mod excesiv exercitării drepturilor și libertăților sale. Așadar, pe această cale, reclamanta arată că inconvenientele pe care le suportă din cauza adoptării regimului menționat sunt excesive în raport cu obiectivele urmărite de Consiliu.

96 În aceste împrejurări, Tribunalul consideră că este necesar să se examineze într-o primă etapă primul, al doilea și al patrulea motiv, care urmăresc, toate, să conteste, în definitiv, proporționalitatea regimului în litigiu.

97 Într-o a doua etapă va trebui analizat cel de al treilea motiv, care privește motivarea adoptării regimului în litigiu, garanțiile juridice aplicabile în temeiul articolului 215 alineatul (3) TFUE, claritatea și previzibilitatea articolului 1 punctul 15 din regulamentul atacat și principiul egalității de tratament.

Cu privire la controlul exercitat de Tribunal și la sarcina probei

98 Reclamanta subliniază că controlul de legalitate al articolului 1 punctul 15 din regulamentul atacat trebuie să fie complet și riguros. Ea arată în acest sens că Consiliul este obligat să demonstreze, prin probe și informații, că entitățile sau activitățile prevăzute de o măsură restrictivă sunt efectiv implicate în proliferarea nucleară, nefiind suficient riscul unei asemenea implicări. Ea se referă în această privință la hotărârile pronunțate de Tribunal în litigiile privind măsuri restrictive individuale și în special la Hotărârea din 28 noiembrie 2013, Consiliul/Fulmen și Mahmoudian (C-280/12 P, Rep., EU:C:2013:775), la Hotărârea Manufacturing Support & Procurement Kala Naft/Consiliul, punctul 33 de mai sus (EU:T:2012:201), și la Hotărârea Bank Mellat/Consiliul, punctul 16 de mai sus (EU:T:2013:39), despre care consideră că pot fi transpuse în speță.

99 Consiliul, susținut de intervenientă, arată că dispune de o foarte largă putere de apreciere pentru a decide dacă, într-un anumit caz, este necesar să se recurgă la măsuri restrictive individuale sau generale sau la o combinație între cele două tipuri de măsuri restrictive, precum și pentru a defini criteriile care permit punerea în aplicare a acestora. El susține că, în temeiul Hotărârii Bank Melli Iran/Consiliul, punctul 92 de mai sus (EU:T:2009:401, punctul 36), această putere de apreciere nu este supusă decât unui control jurisdicțional restrâns.

100 Potrivit jurisprudenței Curții, instanțele Uniunii trebuie, în conformitate cu competențele cu care sunt investite în temeiul Tratatului FUE, să asigure un control, în principiu complet, al legalității tuturor actelor Uniunii din perspectiva drepturilor fundamentale care fac parte integrantă din principiile

generale ale dreptului Uniunii (Hotărârea din 3 septembrie 2008, Kadi și Al Barakaat International Foundation/Consiliul și Comisia, C-402/05 P și C-415/05 P, Rep., EU:C:2008:461, punctul 326, și Hotărârea Consiliul/Fulmen și Mahmoudian, punctul 98 de mai sus, EU:C:2013:775, punctul 58).

101 În speță este necesar să se țină seama de natura specială a regimului în litigiu, care se distinge atât de măsurile restrictive individuale, vizate de jurisprudența invocată de reclamantă, cât și de criteriile generale care permit adoptarea măsurilor menționate față de persoane și entități determinate, vizate de jurisprudența citată de Consiliu. Astfel, pe de o parte, după cum reiese din constatările făcute la punctul 36 de mai sus, articolul 1 punctul 15 din regulamentul atacat, care a introdus regimul în litigiu, are o aplicabilitate generală și, prin urmare, nu constituie un act individual. Pe de altă parte, din cuprinsul punctelor 52-67 de mai sus reiese că, spre deosebire de criteriile generale care permit adoptarea unor măsuri restrictive individuale, anumite dispoziții ale Regulamentului nr. 267/2012 care au fost modificate sau introduse prin articolul 1 punctul 15 din regulamentul atacat o privesc direct pe reclamantă și nu presupun măsuri de executare.

102 În aceste împrejurări, deși controlul exercitat de Tribunal nu poate fi considerat restrâns, ținând seama de jurisprudența Curții amintită la punctul 100 de mai sus, Consiliului trebuie să îi fie recunoscută o putere de apreciere cu privire la oportunitatea adoptării unor măsuri restrictive ca atare și cu privire la determinarea măsurilor restrictive generale adoptate pentru a atinge obiectivul din domeniul PESC pe care îl urmărește. Astfel, domeniul menționat este deosebit de sensibil întrucât privește relațiile internaționale și securitatea Uniunii și a statelor membre.

103 În plus, nu este necesar să fie reținute argumentele reclamantei referitoare la sarcina probei, care se pretinde a-i reveni Consiliului.

104 Astfel, hotărârile invocate de reclamantă și citate la punctul 98 de mai sus privesc măsuri restrictive individuale adoptate de Consiliu pe baza criteriului referitor la entitățile care „participă, sunt asociate în mod direct sau furnizează sprijin” pentru proliferarea nucleară. În acest cadru, în cauzele în discuție, Tribunalul și Curtea erau chemate să verifice temeinicia afirmațiilor și a aprecierilor Consiliului potrivit cărora anumite persoane sau entități erau efectiv implicate în proliferarea nucleară și îndeplineau, prin urmare, criteriul prevăzut prin adoptarea măsurilor restrictive individuale. Această verificare nu putea fi efectuată decât pe baza probelor și a informațiilor privind activitățile persoanelor sau ale entităților respective.

105 Or, întrucât regimul în litigiu nu este o măsură restrictivă individuală, ci un act cu aplicabilitate generală, restricțiile care decurg din acesta nu sunt întemeiate pe o apreciere sau pe afirmații concrete ale Consiliului privind implicarea unor persoane sau entități determinate în proliferarea nucleară, ci pe o apreciere generală cu privire la mecanismele care permit finanțarea acesteia și la măsurile generale care o pot împiedica.

106 În consecință, nu trebuie să se transpună în speță jurisprudența citată la punctul 98 de mai sus, astfel încât nu este necesar să se impună Consiliului să demonstreze că entitățile afectate de regimul în litigiu sunt efectiv implicate în proliferarea nucleară.

107 Reclamanta mai obiectează în acest sens că o măsură restrictivă generală precum regimul în litigiu nu poate fi supusă unor cerințe mai puțin stricte decât măsurile restrictive individuale în discuție în hotărârile citate la punctul 98 de mai sus, în măsura în care cele două tipuri de măsuri au consecințe comparabile asupra persoanelor și a entităților pe care le afectează.

108 Or, pe de o parte, această afirmație nu este întemeiată. Astfel, restricțiile care decurg în privința persoanei sau a entității vizate din adoptarea măsurilor restrictive individuale sunt considerabil mai extinse. Astfel, fondurile persoanei sau ale entității vizate sunt înghețate și este necesară o derogare pentru fiecare transfer în care sunt implicate acestea, categoriile de transferuri care pot face obiectul

unei derogări fiind relativ limitate. În schimb, regimul în litigiu nu presupune înghețarea fondurilor, prevede o listă de finalități autorizate mai extinsă decât în cazul măsurilor restrictive individuale și rezervă obligația de autorizare pentru transferurile care depășesc anumite praguri.

109 Pe de altă parte, în orice caz, este necesar să se arate că elementele la care trebuie să se refere examinarea Tribunalului, precum și eventuala existență a unei sarcini speciale a probei și obiectul acesteia nu depind de severitatea consecințelor unei măsuri restrictive anume, ci de problema dacă această măsură are o aplicabilitate individuală sau generală și, în consecință, dacă a fost adoptată în urma aprecierii circumstanțelor speciale ale unei anumite persoane sau entități. Or, astfel cum reiese din examinarea efectuată mai sus, regimul în litigiu este o măsură cu aplicabilitate generală.

110 Având în vedere cele care precedă, precum și considerațiile expuse la punctele 82-97 de mai sus, Tribunalul trebuie, pe de o parte, să verifice în speță proporționalitatea regimului în litigiu și, prin urmare, să examineze dacă Consiliul putea considera în mod întemeiat că adoptarea lui era adecvată și necesară pentru atingerea obiectivului constând în împiedicarea proliferării nucleare și a finanțării sale și că aceasta nu cauza inconveniente excesive persoanelor și entităților afectate, printre care se numără și reclamanta.

111 Pe de altă parte, trebuie să se examineze dacă articolul 1 punctul 15 din regulamentul atacat este afectat de viciile invocate în cadrul celui de al treilea motiv.

Cu privire la primul, la al doilea și la al patrulea motiv

Cu privire la primul motiv, privind caracterul adecvat al regimului în litigiu

112 Reclamanta susține, în esență, că regimul în litigiu nu este adecvat pentru atingerea obiectivului PESC urmărit de Consiliu, întrucât nu are nicio legătură logică cu proliferarea nucleară sau cu finanțarea acesteia. Argumentele sale se referă la două obiective care ar fi putut fi urmărite de Consiliu prin adoptarea regimului în litigiu.

113 Astfel, pe de o parte, reclamanta nu contestă legitimitatea unui obiectiv care vizează să împiedice transferurile de fonduri susceptibile de a contribui, ca atare, la proliferarea nucleară (denumit în continuare „primul obiectiv”), ci estimează că el nu este efectiv urmărit prin adoptarea regimului în litigiu din moment ce acesta este prea general pentru a fi atins. În consecință, potrivit reclamantei, nu există o legătură între regimul în litigiu și primul obiectiv.

114 Pe de altă parte, reclamanta apreciază că adoptarea regimului în litigiu a fost efectiv motivată de un obiectiv mai larg, constând în exercitarea unei presiuni economice asupra Iranului prin împiedicarea accesului instituțiilor financiare și, mai general, al operatorilor economici iranieni la piața financiară a Uniunii, indiferent dacă transferurile afectate erau, ca atare, legate de proliferarea nucleară (denumit în continuare „al doilea obiectiv”). Ea susține că un asemenea obiectiv nu este legitim.

115 În plus, reclamanta susține, în temeiul mai multor elemente, că, pentru a fi adecvate, măsurile restrictive privind proliferarea nucleară trebuie să vizeze în mod specific activități referitoare la aceasta.

116 Consiliul, susținut de intervenientе, contestă temeinicia argumentelor reclamantei. El apreciază, printre altele, că regimul în litigiu urmărește atât primul, cât și al doilea obiectiv și că cele două obiective sunt legitime. Intervenientele arată în acest sens că adoptarea regimului în litigiu este motivată de eșecul măsurilor restrictive anterioare și în special al măsurilor restrictive individuale și urmărește să constrângă Iranul să înceapă negocieri cu privire la proliferarea nucleară sau chiar să o abandoneze în lipsa unor mijloace suficiente pentru a o continua.

– Cu privire la primul obiectiv

117 După cum s-a arătat la punctul 113 de mai sus, legitimitatea primului obiectiv nu este contestată de reclamantă. În orice caz, obiectivul care urmărește să împiedice transferurile de fonduri care pot contribui la proliferarea nucleară se înscrie în mod clar în cadrul obiectivului legitim care urmărește să împiedice proliferarea menționată ca atare și finanțarea sa, pe care se bazează toate dispozițiile Deciziei 2010/413 și ale Regulamentului nr. 267/2012.

118 În ceea ce privește problema dacă regimul în litigiu urmărește efectiv primul obiectiv, este necesar să se arate, în primul rând, că o asemenea legătură între obiectivul menționat și regimul în litigiu reiese din modul de redactare a considerentului (12) al Deciziei 2012/635, la care face trimitere considerentul (7) al regulamentului atacat. Considerentul (12) al Deciziei 2012/635 are următorul cuprins:

„Pentru a împiedica transferul oricăror mijloace sau resurse financiare sau de altă natură care ar putea contribui la activitățile nucleare cu risc de proliferare ale Iranului sau la perfecționarea vectorilor de transport ai armelor nucleare, ar trebui să se interzică tranzacțiile dintre băncile și instituțiile financiare din Uniune și cele iraniene, cu excepția cazului în care acestea au fost autorizate în prealabil de statul membru relevant. Respectiva dispoziție nu ar trebui să împiedice desfășurarea în continuare a relațiilor comerciale care nu sunt interzise prin Decizia 2010/413/PESC.”

119 Reiese în mod explicit din această dispoziție că adoptarea unui regim general care prevede restricții în legătură cu transferurile de fonduri în care sunt implicate bănci și instituții financiare din Uniune și din Iran, și anume adoptarea regimului în litigiu, urmărește primul obiectiv.

120 În afara acestei considerații generale, Consiliul invocă două situații care sunt, în opinia sa, relevante pentru a aprecia existența unei legături între regimul în litigiu și primul obiectiv.

121 Astfel, pe de o parte, Consiliul susține că finanțarea proliferării nucleare depinde în mod obligatoriu de serviciile furnizate de băncile iraniene, în special de cele care au, ca și reclamanta, o prezență internațională. Pe de altă parte, ținând seama de natura clandestină a activităților avute în vedere, nu poate fi exclus ca banca în discuție să nu aibă cunoștință de faptul că transferurile de fonduri pe care le efectuează sunt legate de proliferarea nucleară.

122 Aceste două premise, presupunând că ar fi dovedite, pot efectiv să confirme existența unei legături între regimul în litigiu și primul obiectiv. Astfel, dacă există un risc ce nu poate fi neglijat ca instituțiile financiare iraniene să fie folosite, eventual fără știrea lor, pentru efectuarea de tranzacții legate de proliferarea nucleară, un control mai sistematic al transferurilor de fonduri în care sunt implicate, prin intermediul unui sistem de notificare și de autorizare prealabilă, va permite autorităților competente ale statelor membre să obțină informațiile relevante privind transferurile în discuție și le va da șansa de a le identifica și de a le interzice pe acelea pe care le suspectează că pot contribui la proliferarea nucleară. Un asemenea mecanism va putea, așadar, să facă mai dificilă finanțarea proliferării nucleare.

123 Reclamanta contestă însă că cele două situații evidențiate de Consiliu pot fi luate în considerare. Ea susține că aceste situații sunt ipotetice și nu sunt susținute de vreo probă concretă, contrar celor impuse de jurisprudență și în special de hotărârile citate la punctul 98 de mai sus.

124 În această privință, este necesar să se amintească, pe de o parte, că din cuprinsul punctelor 98-109 de mai sus reiese că hotărârile invocate de reclamantă se refereau la măsuri restrictive individuale, ceea ce înseamnă că regulile pe care le prevăd în materie de sarcină a probei nu pot fi transpuse în prezenta cauză.

125 Pe de altă parte, este necesar să se arate că temeinicia premiselor evidențiate de Consiliu este confirmată de împrejurările în discuție în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Bank Mellat/Consiliul, punctul 16 de mai sus (EU:T:2013:39), pe care reclamanta însăși își sprijină poziția.

126 Astfel, unul din motivele reținute de Consiliu cu privire la reclamantă în contextul adoptării măsurilor restrictive individuale care o vizează era faptul că aceasta furniza servicii de administrare de conturi către Novin Energy Company (denumită în continuare „Novin”), care era ea însăși vizată de măsurile restrictive adoptate de Consiliul de Securitate al Organizației Națiunilor Unite (denumit în continuare „Consiliul de Securitate”). Reclamanta a recunoscut că a furnizat serviciile în cauză, dar a contestat că ar fi fost la curent cu implicarea societății Novin în proliferarea nucleară înainte de adoptarea măsurilor restrictive referitoare la aceasta de către Consiliul de Securitate. În lipsa unor elemente de probă sau a unor informații precise și concrete care să sugereze că, la o dată anterioară, reclamanta știa sau putea bănui în mod rezonabil că Novin participa la proliferarea nucleară, Tribunalul a acceptat afirmația reclamantei referitoare la acest aspect. El a considerat, în consecință, că serviciile furnizate de reclamantă societății Novin înaintea adoptării măsurilor restrictive referitoare la aceasta din urmă nu constituiau un sprijin adus proliferării nucleare în sensul Deciziei 2010/413 și al Regulamentului nr. 267/2012 și nu justificau, în consecință, adoptarea unor măsuri restrictive individuale cu privire la reclamantă (Hotărârea Bank Mellat/Consiliul, punctul 16 de mai sus, EU:T:2013:39, punctele 119-138).

127 Aceste fapte, stabilite în cadrul unei proceduri în fața Tribunalului, confirmă, pe de o parte, că entitățile iraniene implicate în proliferarea nucleară folosesc serviciile financiare furnizate de băncile iraniene și, pe de altă parte, că acestea din urmă pot furniza asemenea servicii, care includ executarea unor ordine de transfer, fără știrea lor, ceea ce înseamnă că pot fi puse în situația să efectueze transferuri de fonduri care pot contribui la proliferarea nucleară.

128 Astfel, serviciile financiare furnizate de reclamantă societății Novin, vizate de Hotărârea Bank Mellat/Consiliul, punctul 16 de mai sus (EU:T:2013:39), confirmă cele două premise invocate de Consiliu precum și, în consecință, existența unei legături între primul obiectiv și regimul în litigiu.

129 Pentru a contesta existența acestei legături, reclamanta susține în continuare, în primul rând, că regimul în litigiu nu este adecvat pentru atingerea primului obiectiv întrucât este excesiv de general, având în vedere că nu vizează doar transferurile de fonduri care pot contribui la proliferarea nucleară, ci toate transferurile dintre băncile din Iran și băncile din Uniune.

130 Or, acest argument este inoperant în contextul prezentului motiv întrucât nu vizează însăși existența unei legături între primul obiectiv și regimul în litigiu și, prin urmare, caracterul adecvat al acestuia din urmă, ci problema dacă regimul în litigiu este necesar pentru atingerea obiectivului menționat sau dacă ar fi fost suficiente măsuri mai puțin generale. În consecință, este necesar să se examineze argumentul în discuție în cadrul celui de al doilea motiv împreună cu celelalte argumente privind domeniul de aplicare al regimului în litigiu (a se vedea punctele 187-199 de mai jos).

131 În al doilea rând, potrivit reclamantei, regimul în litigiu nu este adecvat pentru atingerea primului obiectiv întrucât este ineficace, având în vedere că nu vizează decât relațiile cu instituțiile financiare din Uniune și nu este suficient pentru a face să înceteze activitățile persoanelor sau ale entităților implicate în proliferarea nucleară.

132 Or, mai întâi, împrejurarea că o măsură nu este, prin ea însăși, suficientă pentru a atinge un obiectiv nu înseamnă deloc că este inadecvată pentru a-l atinge în sensul jurisprudenței amintite la punctul 92 de mai sus. Astfel, faptul că regimul în litigiu nu este decât una dintre măsurile restrictive, atât generale, cât și individuale, adoptate de Consiliu pentru a împiedica proliferarea nucleară și finanțarea sa nu înseamnă că acesta ar fi nelegal.

133 În continuare, în măsura în care trebuie să se înțeleagă că reclamanta susține că regimul în litigiu ar fi trebuit să se aplice și transferurilor de fonduri în care sunt implicați alți resortisanți ai Uniunii decât instituțiile financiare sau de credit, este necesar să se arate că, după cum reiese din cuprinsul punctului 13 de mai sus, articolul 30a din Regulamentul nr. 267/2012 prevede că astfel de transferuri sunt supuse unor restricții analoage, chiar dacă nu strict identice cu cele care decurg din regimul în litigiu.

134 În sfârșit, în măsura în care ar fi necesar ca argumentul reclamantei să fie interpretat în sensul că Consiliul ar fi trebuit să adopte măsuri privind relațiile dintre instituțiile financiare iraniene și cele ale țărilor terțe, este suficient să se observe că Uniunea nu are *a priori* competență în raport cu astfel de relații, în afara ipotezelor prevăzute la articolul 49 din Regulamentul nr. 267/2012, care definește domeniul de aplicare al acestuia.

135 Având în vedere cele de mai sus, este necesar să se concluzioneze că regimul în litigiu este legat de primul obiectiv, care este un obiectiv legitim al PESC, și că este, prin urmare, adecvat pentru atingerea acestuia, în sensul jurisprudenței citate la punctul 92 de mai sus.

– Cu privire la al doilea obiectiv

136 După cum s-a arătat la punctul 114 de mai sus, al doilea obiectiv constă în exercitarea unei presiuni economice asupra Iranului prin limitarea accesului instituțiilor financiare și, mai general, a operatorilor economici iranieni la piața financiară a Uniunii, indiferent de problema dacă transferurile afectate sunt, ca atare, legate de proliferarea nucleară.

137 Reclamanta consideră că regimul în litigiu urmărește cel de al doilea obiectiv și apreciază că acesta din urmă nu este legitim din moment ce, printre altele, nu vizează proliferarea nucleară, ci are o motivație economică și nu este, în consecință, avut în vedere de Decizia 2010/413 și de Regulamentul nr. 267/2012. Ea adaugă că al doilea obiectiv ar fi de natură să justifice orice măsură destinată să dăuneze Iranului, economiei și guvernului acestuia, precum și orice interzicere a relațiilor comerciale.

138 Consiliul, susținut de intervenientele, apreciază că, deși regimul în litigiu urmărește efectiv cel de al doilea obiectiv, în urma eșecului măsurilor restrictive anterioare, obiectivul menționat este totuși legitim, în măsura în care vizează să constrângă Iranul să înceapă negocieri referitoare la proliferarea nucleară sau chiar să o abandoneze.

139 Or, deși părțile, printre care și Consiliul, în calitate de autor al Deciziei 2012/635 și al regulamentului atacat, sunt de aceeași părere în privința faptului că regimul în litigiu urmărește cel de al doilea obiectiv, aprecierea lor în acest sens nu este totuși susținută de examinarea dispozițiilor relevante ale acestor texte.

140 Astfel, modul de redactare a considerentului (5) al Deciziei 2012/635, care este pus în aplicare prin regulamentul atacat, se referă, desigur, ca motiv al adoptării unor măsuri restrictive suplimentare, în general, la faptul că Iranul nu s-a angajat serios în negocieri legate de programul său nuclear.

141 Cu toate acestea, după cum s-a arătat deja la punctul 118 de mai sus, considerentul (12) al Deciziei 2012/635, care vizează în special regimul în litigiu, se referă la faptul că trebuie „împiedica[t] transferul oricăror mijloace sau resurse financiare sau de altă natură care ar putea contribui la activitățile nucleare cu risc de proliferare ale Iranului sau la perfecționarea vectorilor de transport ai armelor nucleare”, fiind înțeles că nu este necesar „să [se] împiedice desfășurarea în continuare a relațiilor comerciale care nu sunt interzise prin Decizia [2010/413]”. Acest text nu se referă la intenția de a exercita o presiune economică generalizată asupra Iranului și menționează chiar explicit că comerțul legitim nu trebuie să fie împiedicat.

142 Faptul că regimul în litigiu nu urmărește al doilea obiectiv este confirmat, pe plan contextual și teleologic, prin analiza naturii și a impactului restricțiilor care decurg din acesta. Astfel, regimul menționat nu prevede confiscarea sau înghețarea fondurilor instituțiilor financiare iraniene sau ale altor instituții iraniene, ci limitează unele dintre finalitățile admisibile ale transferurilor de fonduri în care sunt implicate și supune aceste transferuri unor obligații de notificare și de autorizare prealabile. De asemenea, în temeiul articolului 30b alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 267/2012, introdus prin articolul 1 punctul 15 din regulamentul atacat, singura ipoteză în care se permite refuzul unui transfer care urmărește o finalitate admisibilă este aceea în care acesta ar putea încălca interdicțiile prevăzute de Regulamentul nr. 267/2012. Astfel, deși regimul în litigiu presupune sarcini administrative suplimentare pentru entitățile vizate și deși restrânge eventual posibilitatea de a se efectua anumite transferuri, nu reiese că ar urmări ca atare să exercite o presiune economică asupra Iranului, împiedicând în general accesul operatorilor economici iranieni la piața financiară a Uniunii.

143 Având în vedere cele de mai sus, este necesar să se concluzioneze că, în pofida afirmațiilor părților, care nu ar putea prevala față de o interpretare literală, contextuală sau teleologică a dispozițiilor relevante, al doilea obiectiv nu este urmărit de regimul în litigiu. În consecință, acest obiectiv nu poate fi luat în considerare în cadrul examinării prezentei acțiuni, iar argumentele reclamantei în privința sa, invocate în cuprinsul prezentului motiv, trebuie respinse ca fiind inoperante.

– Cu privire la cerința unei legături specifice între regimul în litigiu și activitățile referitoare la proliferarea nucleară

144 Reclamanta susține că din jurisprudența citată la punctul 98 de mai sus, precum și din Declarația nr. 25, intitulată „Declarația cu privire la articolele 75 și 215 din Tratatul [FUE]”, anexată la Actul final al Conferinței Interguvernamentale care a adoptat Tratatul de la Lisabona, semnat la 13 decembrie 2007 (JO 2008, C 115, p. 346), reiese că măsurile restrictive privind proliferarea nucleară trebuie să vizeze în mod specific activități referitoare la aceasta.

145 Aceeași constatare ar reieși din Recomandările pentru metode de lucru pentru adoptarea de sancțiuni autonome ale Uniunii, adoptate de Consiliu la 21 decembrie 2011 (documentul 18920/11, denumit în continuare „recomandările”), și din Orientările Consiliului privind punerea în aplicare a măsurilor restrictive (sancțiunilor) în cadrul PESC din 15 iunie 2012 (documentul 11205/12, denumit în continuare „orientările”). Astfel, potrivit acestor documente, măsurile restrictive specifice ar fi mai eficace și ar avea consecințe negative mai puțin importante față de terți decât restricțiile generale. În consecință, măsurile restrictive adoptate ar trebui să vizeze politicile și activitățile care sunt la originea deciziei Uniunii și persoanele și entitățile responsabile de aceste politici și acțiuni și nu ar trebui să aibă o motivație economică. Or, potrivit reclamantei, regimul în litigiu nu vizează în mod specific nici proliferarea nucleară, nici persoanele care răspund de aceasta, ci întregul sector financiar iranian. De asemenea, regimul menționat ar fi motivat de considerații pur economice.

146 În această privință, este necesar să se arate mai întâi că din cuprinsul punctelor 98-109 de mai sus reiese că, deși Tribunalul este obligat să verifice dacă regimul în litigiu este adecvat pentru atingerea obiectivului constând în împiedicarea proliferării nucleare și a finanțării sale, aceasta nu înseamnă totuși că Consiliul ar fi obligat să demonstreze că entitățile afectate de regimul în litigiu sunt efectiv implicate în proliferarea nucleară.

147 În continuare, din examinarea efectuată la punctele 117-135 de mai sus reiese că regimul în litigiu urmărește atingerea primului obiectiv, și anume împiedicarea transferurilor de fonduri care pot contribui ca atare la proliferarea nucleară. Prin urmare, regimul menționat vizează proliferarea nucleară și finanțarea acesteia și nu este motivat de considerații economice, din moment ce, printre altele, nu urmărește cel de al doilea obiectiv.

148 În măsura în care reclamanta susține, în acest context, că regimul în litigiu vizează întreg sectorul financiar iranian și că este vorba despre o măsură adoptată „fără discriminare”, argumentele sale vor fi examinate în cadrul celui de al doilea motiv, împreună cu celelalte argumente privind domeniul de aplicare al regimului în litigiu (a se vedea punctele 187-199 de mai jos).

149 În sfârșit, Declarația nr. 25, intitulată „Declarația cu privire la articolele 75 și 215 din Tratatul [FUE]”, impune printre altele ca deciziile care supun o persoană sau o entitate unor măsuri restrictive să se sprijine pe criterii clare și distincte. Or, pe de o parte, după cum reiese din cuprinsul punctului 36 de mai sus, articolul 1 punctul 15 din regulamentul atacat, care a introdus regimul în litigiu, nu constituie o decizie în sensul declarației în discuție, întrucât nu vizează persoane sau entități determinate, ci prevede un regim cu aplicabilitate generală. Pe de altă parte, în orice caz, problema dacă dispozițiile care prevăd regimul în litigiu sunt suficient de clare va fi examinată mai jos, în cadrul celui de al treilea motiv.

150 În ceea ce le privește, recomandările și orientările precizează, desigur, că măsurile restrictive specifice permit limitarea consecințelor negative pentru persoanele care nu sunt responsabile de politicile și de acțiunile care au declanșat acțiunea Uniunii și sunt mai eficace decât măsurile impuse fără discriminare. În aceste condiții, această constatare generală nu înseamnă că măsurile restrictive generale nu sunt adecvate pentru a atinge obiectivul urmărit de Consiliu sau că Consiliul nu ar putea, în nicio ipoteză, să adopte astfel de măsuri restrictive generale, în pofida competenței care îi este conferită prin articolul 215 alineatul (1) TFUE.

151 În aceste împrejurări, este necesar să se respingă argumentele reclamantei privind cerința unei legături specifice între regimul în litigiu și activitățile referitoare la proliferarea nucleară.

152 Având în vedere tot ceea ce precedă, trebuie să concluzioneze că regimul în litigiu urmărește primul obiectiv, care este legitim. În aceste împrejurări, regimul menționat este adecvat în sensul jurisprudenței citate la punctul 92 de mai sus, ceea ce înseamnă că primul motiv trebuie să fie respins.

Cu privire la cel de al doilea motiv, privind caracterul necesar al regimului în litigiu

153 Reclamanta susține că, chiar presupunând că regimul în litigiu prezintă o legătură logică cu obiectivul PESC urmărit de Consiliu, el nu este necesar pentru a-l atinge, ceea ce înseamnă că este disproporționat.

154 În susținerea poziției sale, reclamanta invocă trei critici. În primul rând, ea arată că măsurile restrictive existente la momentul adoptării regimului în litigiu erau suficiente pentru atingerea obiectivului urmărit de Consiliu. În al doilea rând, ea susține că regimul în litigiu nu este necesar, întrucât domeniul său de aplicare este excesiv de general prin faptul că include și transferuri și entități care nu au nicio legătură cu proliferarea nucleară. În al treilea rând, reclamanta arată că regimul în litigiu ar avea efecte nefaste disproporționate asupra întregii economii și populații iraniene.

155 Celelalte părți contestă temeinicia argumentelor reclamatei.

156 Cu titlu introductiv, este necesar să se arate că cea de a treia critică a reclamantei este, în cea mai mare parte, inoperantă în cadrul prezentului motiv. Astfel, presupunând că regimul în litigiu se află efectiv la originea efectelor nefaste excesive, această împrejurare nu înseamnă că el nu este necesar pentru atingerea obiectivului urmărit, ci că, independent de problema necesității sale, cauzează inconveniente excesive persoanelor și entităților pe care le afectează. În aceste împrejurări, este necesar să se examineze al treilea argument în cadrul celui de al patrulea motiv, consacrat gravității inconvenientelor cauzate (a se vedea punctele 204-214 de mai jos).

– Cu privire la caracterul suficient al măsurilor restrictive existente la momentul adoptării regimului în litigiu

157 Potrivit reclamantei, la momentul adoptării regimului în litigiu existau deja măsuri restrictive individuale privind entități implicate în proliferarea nucleară, iar măsuri individuale noi privind alte entități puteau, dacă era cazul, să fie adoptate. În temeiul Hotărârii Bank Melli Iran/Consiliul, punctul 92 de mai sus (EU:T:2009:401, punctul 68), asemenea măsuri ar fi în măsură să garanteze că fondurile entităților vizate nu vor mai fi utilizate pentru promovarea proliferării nucleare.

158 În acest context, reclamanta apreciază că afirmația Consiliului potrivit căreia în proliferarea nucleară sunt implicate alte persoane decât cele identificate ca atare în cadrul măsurilor restrictive individuale nu poate fi luată în considerare din moment ce ar permite eludarea obligației Consiliului, consacrată de jurisprudență, de a demonstra implicarea persoanelor și a entităților în cauză în proliferarea menționată.

159 Reclamanta adaugă că, înainte de adoptarea regulamentului în litigiu, Regulamentul nr. 267/2012 prevedea deja un sistem de notificare și de control complex, care limita transferurile de fonduri, precum și furnizarea de servicii financiare către și de către persoane și entități iraniene. Potrivit reclamantei, în temeiul acestor norme, băncile europene erau deja obligate, cel puțin implicit, să controleze plățile și relațiile comerciale în discuție, ceea ce înseamnă că nu era neapărat necesară adoptarea regimului în litigiu.

160 Pe de altă parte, eficacitatea măsurilor restrictive, atât a celor generale, cât și a celor individuale, puse în aplicare înainte de adoptarea regimului în litigiu nu ar fi fost niciodată pusă în discuție și ar fi fost chiar confirmată prin Hotărârea Bank Melli Iran/Consiliul, punctul 92 de mai sus (EU:T:2009:401). De asemenea, din orientări ar reieși că măsurile restrictive individuale sunt mai eficace și cauzează o atingere mai puțin serioasă comerțului legitim decât măsurile generale adoptate fără discriminare.

161 În primul rând, în ceea ce privește măsurile restrictive individuale, este necesar să se observe, așa cum a observat și Consiliul, că punerea lor în aplicare presupune să se fi constatat în prealabil,că persoana sau entitatea în discuție îndeplinește unul dintre criteriile prevăzute de reglementarea aplicabilă. În consecință, deși, după cum reiese din cuprinsul punctului 68 din Hotărârea Bank Melli Iran/Consiliul, punctul 92 de mai sus (EU:T:2009:401), înghețarea fondurilor entităților cu privire la care s-a constatat că participă, sunt asociate în mod direct sau furnizează sprijin pentru proliferarea nucleară este în măsură să garanteze că fondurile acestor entități nu vor mai fi utilizate pentru susținerea proliferării nucleare, ea nu poate, în schimb, să împiedice o asemenea utilizare a fondurilor persoanelor și entităților a căror implicare în proliferarea nucleară nu este deocamdată cunoscută. Or, după cum reiese din prezentarea împrejurărilor în care reclamanta a furnizat servicii financiare societății Novin, cuprinsă la punctele 125-128 de mai sus, existența unor astfel de persoane și entități nu este ipotetică, ci, dimpotrivă, a fost demonstrată în cadrul unei proceduri în fața Tribunalului.

162 În al doilea rând, este, cu siguranță, adevărat că, la momentul adoptării regimului în litigiu, erau deja prevăzute la articolul 30 din Regulamentul nr. 267/2012 măsuri restrictive generale care reglementau transferurile de fonduri în care era implicată o persoană sau o entitate iraniană (denumite în continuare „regimul anterior”). Regimul anterior prevedea printre altele o obligație de notificare prealabilă începând cu pragul de 10 000 de euro și o obligație de autorizare prealabilă pentru transferurile în cuantum de 40 000 de euro sau mai mare, altele decât transferurile umanitare. Autorizarea în discuție putea fi refuzată dacă autoritatea competentă avea motive să considere că transferul de fonduri respectiv putea încălca vreuna dintre interdicțiile sau obligațiile prevăzute de Regulamentul nr. 267/2012.

163 În această privință, reiese dintr-o comparație a regimului anterior cu regimul în litigiu că acesta din urmă nu constituie un regim nou sub aspect calitativ, după cum lasă să se înțeleagă reclamanta, ci se bazează pe modificări parțiale care vizează consolidarea regimului anterior.

164 Astfel, în ceea ce privește instituțiile financiare iraniene, cum este și reclamanta, adoptarea regimului în litigiu nu a consolidat restricțiile existente prevăzute de regimul anterior decât sub trei aspecte, și anume, mai întâi, prin enumerarea limitativă a categoriilor de transferuri care pot fi efectuate, în continuare, prin introducerea unui prag pentru autorizarea transferurilor umanitare și, în sfârșit, prin diminuarea pragului de autorizare a anumitor categorii de transferuri. În plus, efectul primei modificări este atenuat de faptul că enumerarea finalităților admisibile este extensivă, în special prin includerea transferurilor în legătură cu un contract comercial specific.

165 Această analiză comparativă tinde să repună în discuție afirmația reclamantei cu privire la caracterul excesiv de general și, prin urmare, nenecesar al regimului în litigiu. Astfel, întrucât reclamanta nu contestă explicit caracterul necesar al regimului anterior și afirmă chiar că acesta putea, alături de alte măsuri, să atingă obiectivul urmărit de Consiliu, ea nu poate invoca în mod întemeiat lipsa necesității regimului în litigiu, care nu se distinge de regimul anterior în privința caracteristicilor sale esențiale.

166 În al treilea rând, în măsura în care argumentele reclamantei trebuie să fie interpretate în sensul că ea contestă necesitatea atât a regimului în litigiu, cât și, implicit, a regimului anterior, întrucât ambele supun transferurile dintre instituțiile financiare iraniene și cele din Uniune monitorizării sistematice a autorităților competente ale statelor membre, în locul unei monitorizări interne a instituțiilor menționate, de asemenea prevăzută de Regulamentul nr. 267/2012, Consiliul invocă două împrejurări pentru a justifica această alegere.

167 El arată, pe de o parte, că nu putea conta pe băncile iraniene pentru a exercita controale prealabile, ținând seama de lacunele din sistemul iranian de combatere a spălării banilor și a finanțării terorismului constatate de Grupul de Acțiune Financiară Internațională (GAFI), o organizație interguvernamentală cu rolul de a stabili standardele și de a promova aplicarea efectivă a măsurilor legislative, normative și operative pentru a combate spălarea banilor, finanțarea terorismului și alte amenințări aferente care prezintă un risc pentru integritatea sistemului financiar internațional.

168 Pe de altă parte, Consiliul apreciază că, în pofida obligației de monitorizare impuse instituțiilor financiare din Uniune, acestea pot să nu fie în măsură să identifice și să trateze transferurile suspecte, cu atât mai mult cu cât entitățile implicate în proliferarea nucleară încearcă să ascundă identitatea părților la operațiunile respective.

169 În ceea ce privește primul argument al Consiliului, reclamanta nu contestă concluziile GAFI. Ea susține însă că acestea nu sunt pertinente, întrucât regimul în litigiu nu vizează nici spălarea banilor, nici finanțarea terorismului, ci proliferarea nucleară.

170 Acest argument nu poate fi primit. Astfel, deși domeniile în discuție sunt fără îndoială distincte, ele sunt totuși strâns legate în măsura în care implică, toate trei, utilizarea unor fonduri financiare pentru a atinge obiective ilicite. Această împrejurare este de altfel reflectată în definiția sarcinilor GAFI, precum și în faptul că discuțiile purtate în cadrul acestei organizații privesc de asemenea finanțarea proliferării armelor de distrugere în masă.

171 În aceste împrejurări, este necesar să se considere că concluziile GAFI pot fi transpuse în prezenta cauză și permit, așadar, să se concluzioneze că, ținând seama de lacunele din sistemul iranian de combatere a spălării banilor și a finanțării terorismului, entitățile iraniene și în special instituțiile financiare prezintă de asemenea riscul ridicat de a fi puse în situația să ia parte, în mod voluntar sau fără știrea lor, la transferuri susceptibile de a contribui la proliferarea nucleară. Această situație se regăsește cu atât mai mult cu cât, în măsura în care activitățile legate de proliferarea nucleară sunt gestionate de guvernul iranian, nu este realistă așteptarea ca același guvern să ia măsuri legislative sau administrative pentru a le împiedica.

172 În ceea ce privește cel de al doilea argument al Consiliului, este necesar să se arate că extrasul din raportul GAFI prezentat de acesta invită în special autoritățile țărilor membre ale GAFI ca, în afara unei monitorizări consolidate efectuate de instituțiile financiare, să aplice contramăsuri eficace pentru a-și proteja sectoarele financiare împotriva riscurilor pe care le prezintă Iranul. Această constatare înseamnă că, în opinia GAFI, instituțiile financiare nu sunt capabile, ele singure, să facă față riscului în discuție în mod adecvat.

173 În acest context, la punctul 161 de mai sus se amintește că reclamanta însăși a fost pusă în situația să furnizeze, fără știrea sa, servicii de administrare de conturi unei entități iraniene implicate în proliferarea nucleară, în pofida sistemelor sale de control intern. În aceste împrejurări, nu poate fi exclus ca o instituție financiară a Uniunii să fie pusă în situația, de asemenea în mod involuntar, să participe la un transfer de fonduri care poate contribui la proliferarea nucleară.

174 Prin urmare, împrejurările evidențiate de Consiliu demonstrează că un regim precum regimul în litigiu era necesar în pofida obligațiilor paralele de monitorizare internă impuse instituțiilor financiare din Uniune.

175 În ultimul rând, nu pot fi reținute argumentele reclamantei rezumate la punctul 160 de mai sus, întemeiate pe faptul că eficacitatea măsurilor restrictive puse în aplicare înainte de adoptarea regimului în litigiu nu ar fi fost niciodată repusă în discuție și ar fi fost confirmată de orientări.

176 Astfel, mai întâi, deși Consiliul nu a prezentat elemente specifice care să demonstreze că eficacitatea măsurilor restrictive ar fi făcut obiectul unor contestații sau al unor rezerve, nu este mai puțin adevărat că, de la adoptarea Regulamentului nr. 423/2007, care era primul regulament privind proliferarea nucleară, aceste măsuri au fost progresiv extinse, consolidate și detaliate, ceea ce sugerează că Consiliul căuta în mod constant să le sporească eficacitatea.

177 În continuare, după cum reiese din cuprinsul punctului 161 de mai sus, Hotărârea Bank Melli Iran/Consiliul, punctul 92 de mai sus (EU:T:2009:401), doar a confirmat eficacitatea măsurilor restrictive individuale în raport cu fondurile persoanelor și ale entităților vizate de aceste măsuri. În schimb, ea nu permite să se tragă concluzii valabile cu privire la eficacitatea în general a măsurilor restrictive care vizează proliferarea nucleară.

178 În sfârșit, constatarea care figurează în orientări, potrivit căreia, în esență, măsurile restrictive individuale sunt în general mai eficace și cauzează o atingere mai puțin serioasă comerțului legitim decât măsurile restrictive adoptate fără discriminare, pe de o parte, nu implică deloc că măsurile restrictive generale nu sunt necesare pentru atingerea obiectivului urmărit de Consiliu, în special atunci când măsurile restrictive individuale se dovedesc a fi insuficiente, ele singure, în acest scop, astfel cum este cazul în speță. Pe de altă parte, în orice caz, după cum reiese din examinarea argumentelor privind domeniul de aplicare al regimului în litigiu efectuată la punctele 187-199 de mai jos, reclamanta califică în mod greșit regimul în litigiu ca fiind o măsură adoptată „fără discriminare”.

179 Având în vedere cele de mai sus, este necesar să se concluzioneze că argumentele reclamantei nu demonstrează că adoptarea regimului în litigiu sau, în sens mai general, a unui regim care supune transferurile dintre instituțiile financiare din Iran și cele din Uniune monitorizării sistematice a autorităților competente ale statelor membre nu ar fi necesară datorită existenței altor măsuri restrictive puse în aplicare în cadrul Regulamentului nr. 267/2012.

180 În consecință, această critică trebuie respinsă.

– Cu privire la domeniul de aplicare al regimului în litigiu

181 Reclamanta susține că regimul în litigiu nu vizează transferurile de fonduri care contribuie la proliferarea nucleară, ci constituie în realitate un embargo general, care împiedică orice activitate economică și orice transfer de fonduri între instituțiile financiare din Uniune și din Iran. Astfel, întrucât regimul în litigiu vizează sectorul financiar iranian în întregime, Consiliul ar fi impus în mod greșit interdicții globale pe baza unor generalizări privind ansamblul băncilor dintr-o țară. Astfel, regimul în litigiu ar determina ca practic toate băncile iraniene să fie suspectate în mod nejustificat de implicare în proliferarea nucleară și în spălarea banilor.

182 În acest context, afirmația Consiliului potrivit căreia alte persoane decât cele identificate în cadrul măsurilor restrictive individuale ar fi implicate în proliferarea nucleară nu poate justifica domeniul de aplicare al regimului în litigiu, potrivit reclamantei. Astfel, această afirmație nu s-ar referi în mod special la bănci, care sunt totuși cele mai afectate de regimul în litigiu, ci la persoane sau entități în general. În consecință, regimul în litigiu nu ar fi adaptat la obiectivul urmărit, întrucât ar tinde să afecteze, cu certitudine, numeroase entități neimplicate în proliferarea nucleară și transferuri care nu au legătură cu aceasta, în scopul de a afecta, eventual, unele entități care au o astfel de legătură.

183 Reclamanta arată în această privință că criteriul prevăzut la articolul 30b alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 267/2012, introdus prin regulamentul atacat, potrivit căruia poate fi interzis orice transfer de fonduri care „ar încălca” una dintre interdicțiile sau obligațiile din Regulamentul nr. 267/2012, este speculativ și prea general. În opinia reclamantei, pentru a fi compatibilă cu principiul proporționalității, interdicția în discuție nu ar trebui să vizeze decât transferurile de fonduri care „încalcă” interdicțiile sau obligațiile respective.

184 Reclamanta adaugă că situația sa permite să se demonstreze domeniul de aplicare excesiv al regimului în litigiu. Astfel, presupunând că ea ar fi fost efectiv implicată în proliferarea nucleară, după cum pretinde Consiliul, măsurile restrictive individuale care o vizează ar fi fost în același timp adecvate și suficiente pentru a evita riscul legat de transferurile de fonduri pe care le efectua și nu ar fi fost necesare măsuri suplimentare. Or, întrucât reiese din Hotărârea Bank Mellat/Consiliul, punctul 16 de mai sus (EU:T:2013:39), că ea nu era implicată în proliferarea nucleară, *a fortiori* nu este necesar să fie limitate activitățile sale legitime prin intermediul regimului în litigiu. Această situație s-ar regăsi cu atât mai mult cu cât, după cum reiese din hotărârea pronunțată de United Kingdom Supreme Court (Curtea Supremă a Regatului Unit) cu privire la măsurile restrictive din Regatul Unit care o vizează, ea a instituit un sistem care permite evitarea oricărei încălcări a măsurilor restrictive instituite de Consiliul de Securitate.

185 În acest context, reclamanta susține, cu titlu subsidiar, că Consiliul ar fi trebuit cel puțin să o excludă de la aplicarea regimului în litigiu, întrucât ea este o bancă neimplicată în proliferarea nucleară, potrivit constatărilor Tribunalului și ale instanțelor britanice, și exercită prudența necesară pentru a evita o astfel de implicare.

186 Reclamanta subliniază, în ultimul rând, că este vădit disproporționat ca regimul în litigiu să împiedice plățile și investițiile licite în cadrul Uniunii.

187 Cu titlu introductiv, trebuie să se constate că argumentele reclamantei privind interpretarea criteriului prevăzut la articolul 30b alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 267/2012, prezentate în ședință și rezumate la punctul 183 de mai sus, sunt inadmisibile pentru motivele expuse la punctele 60 și 61 de mai sus.

188 În ceea ce privește celelalte argumente, în primul rând, reclamanta pretinde în mod eronat, prin argumentul său amintit la punctul 181 de mai sus, că regimul în litigiu este un „embargo general” care ar împiedica orice activitate economică și orice transfer de fonduri între instituțiile financiare din Uniune și din Iran. Într-adevăr, după cum reiese din articolul 30 din Regulamentul nr. 267/2012, astfel

cum a fost modificat prin regulamentul atacat, regimul în litigiu permite explicit efectuarea transferurilor care corespund finalităților pe care le definește, în care sunt incluse, printre altele, transferurile privind sume de bani personale, precum și transferurile de fonduri legate de un anumit contract comercial.

189 În plus, deși regimul în litigiu urmărește, bineînțeles, să împiedice transferurile care pot contribui la proliferarea nucleară efectuate de instituțiile financiare iraniene, adoptarea sa nu presupune totuși nicio suspiciune a Consiliului cu privire la implicarea voluntară sau conștientă a acestora în proliferarea menționată.

190 În al doilea rând, în ceea ce privește obligațiile de ordin procedural, este, desigur, adevărat că obligația de notificare se aplică tuturor transferurilor definite la articolul 30 alineatul (3) litera (a) din Regulamentul nr. 267/2012. De asemenea, obligația de a solicita autorizarea prealabilă se aplică tuturor transferurilor vizate la articolul 30 alineatul (3) literele (b) și (c) din Regulamentul nr. 267/2012. Astfel, aceste două obligații se aplică atât transferurilor susceptibile să contribuie, cât și celor care nu sunt susceptibile să contribuie la proliferarea nucleară.

191 Această împrejurare este însă inevitabilă având în vedere finalitatea obligațiilor în discuție, care urmărește să furnizeze autorităților naționale competente informațiile necesare pentru identificarea prealabilă a transferurilor care pot contribui la proliferarea nucleară și să le interzică. Astfel, dacă nu dispun fie de o notificare prealabilă a unui transfer, fie de o cerere de autorizare prealabilă cu privire la acesta, autoritățile menționate nu îl pot evalua pentru a stabili dacă poate sau nu poate să fie efectuat.

192 În aceste împrejurări, faptul că obligația de notificare și obligația de a solicita autorizarea privesc transferuri care nu sunt susceptibile să contribuie la proliferarea nucleară nu înseamnă că obligațiile menționate nu sunt necesare. În plus, în măsura în care dispozițiile care prevăd aceste obligații nu interzic, ca atare, efectuarea de transferuri, ele nu stabilesc nici vreun „embargo general”.

193 În al treilea rând, în măsura în care reclamanta arată, la punctul 182 de mai sus, că Consiliul se bazează pe afirmații care nu se referă în mod special la bănci, ci la persoane sau entități în general, trebuie amintit că, astfel cum reiese din cuprinsul punctului 13 de mai sus, articolul 30a din Regulamentul nr. 267/2012, introdus prin regulamentul atacat, prevede restricții similare cu privire la persoane, la entități sau la organisme iraniene care nu intră în domeniul de aplicare al regimului în litigiu.

194 În plus, alegerea Consiliului de a prevedea că regimul în litigiu trebuie să se aplice transferurilor în care sunt implicate instituții financiare iraniene, în timp ce celelalte transferuri sunt supuse unui regim restrictiv care diferă sub anumite aspecte, face parte din puterea care trebuie să îi fie recunoscută în această privință, după cum reiese din cuprinsul punctului 102 de mai sus. De altfel, această alegere este justificată de riscul particular pe care îl prezintă instituțiile financiare iraniene, astfel cum este acesta menționat la punctul 171 de mai sus.

195 În al patrulea rând, circumstanțele speciale ale reclamantei, invocate de aceasta la punctul 184 de mai sus, tind mai curând să confirme caracterul necesar al regimului în litigiu decât să îl infirme. Astfel, după cum s-a amintit la punctele 125-127 de mai sus, reclamanta a furnizat servicii financiare de administrare de cont incluzând executarea de ordine de virament unei entități implicate în proliferarea nucleară înainte ca această implicare să fie cunoscută public. Din această cauză, reclamanta a fost pusă în situația ca, fără știrea sa, să efectueze transferuri care puteau contribui la proliferarea nucleară, în pofida sistemului intern de control pe care îl invocă.

196 În aceste împrejurări, supunerea transferurilor de fonduri dintre reclamantă și instituțiile financiare din Uniune regimului în litigiu nu depășește ceea ce este necesar pentru a împiedica transferurile de fonduri care pot contribui la proliferarea nucleară, în pofida faptului că Consiliul nu a demonstrat implicarea sa în aceasta, după cum au constatat atât Tribunalul, cât și instanțele din Regatul Unit.

197 În consecință, reclamanta susține în mod eronat că Consiliul era obligat să o excludă în mod expres din domeniul de aplicare al regimului în litigiu.

198 În al cincilea rând, în ceea ce privește argumentul privind plățile și investițiile în cadrul Uniunii, amintit la punctul 186 de mai sus, este suficient să se observe că din cuprinsul punctelor 141 și 142 de mai sus reiese că regimul în litigiu nu urmărește să împiedice comerțul legitim și, prin urmare, să interzică transferurile licite.

199 Având în vedere cele de mai sus, trebuie să se respingă prezenta critică și, pe cale de consecință, cel de al doilea motiv în întregime.

Cu privire la cel de al patrulea motiv, privind inconvenientele cauzate de regimul în litigiu

200 În primul rând, în ceea ce privește inconvenientele cauzate de regimul în litigiu în general, reclamanta susține că acesta este generalizat, nediferențiat și nespecific, din moment ce vizează sectorul financiar iranian în întregime. Astfel, regimul menționat tinde să slăbească în mod semnificativ economia iraniană și, prin aceasta, să prejudicieze inevitabil persoanele iraniene care nici nu sunt legate de proliferarea nucleară, nici nu pot influența politica urmată de regimul iranian. Or, un asemenea efect nefast care ar putea afecta, în afara sectorului economic, domeniul umanitar, de exemplu în ceea ce privește disponibilitatea medicamentelor vitale, ar fi vădit disproporționat și contrar necesității de a evita astfel de consecințe care este amintită în mod constant de Uniune.

201 Reclamanta adaugă în acest context că excepțiile prevăzute de regimul în litigiu nu sunt suficiente pentru a-l face proporțional, întrucât sunt extrem de limitate, sunt lăsate la latitudinea totală a autorităților competente și, după cum reiese din cuprinsul celui de al treilea motiv, sunt contrare cerințelor de securitate juridică și de interzicere a arbitrariului.

202 În al doilea rând, în ceea ce privește inconvenientele cauzate ei înseși, reclamanta arată că nu există nicio îndoială că exercitarea drepturilor și libertăților sale a fost restrânsă în mod considerabil, din moment ce regimul în litigiu interzice, în definitiv, orice transfer de fonduri între ea însăși și Uniune. Or, întrucât regimul în litigiu nu ar fi necesar pentru a împiedica proliferarea nucleară sau finanțarea sa, el nu ar constitui nici măsura cea mai puțin constrângătoare, nici atingerea minimă a drepturilor sale, iar aceasta cu atât mai mult cu cât ea nu a adus niciodată un sprijin proliferării nucleare, astfel cum reiese din Hotărârea Bank Mellat/Consiliul, punctul 16 de mai sus (EU:T:2013:39).

203 Celelalte părți contestă temeinicia argumentelor reclamatei.

204 Potrivit jurisprudenței, orice măsură restrictivă economică sau financiară presupune, prin definiție, consecințe care pot cauza prejudicii unor părți a căror responsabilitate în ceea ce privește situația care a condus la adoptarea măsurilor în cauză nu a fost stabilită. Importanța obiectivelor urmărite de reglementarea în litigiu este de natură să justifice consecințele negative, chiar considerabile, pentru anumiți operatori (a se vedea în acest sens Hotărârea din 9 iulie 2009, Melli Bank/Consiliul, T-246/08 și T-332/08, Rep., EU:T:2009:266, punctul 111 și jurisprudența citată).

205 În ceea ce privește inconvenientele cauzate de regimul în litigiu economiei iraniene în general, este, desigur, adevărat că regimul în litigiu poate avea un anumit impact asupra economiei iraniene, întrucât supune transferurile de fonduri în cauză unor formalități suplimentare, iar aplicarea sa se poate traduce prin interzicerea anumitor transferuri. Totuși, acest impact este limitat sub două aspecte.

206 Pe de o parte, după cum s-a arătat la punctul 164 de mai sus, enumerarea finalităților admisibile în cadrul regimului în litigiu este extensivă, întrucât include, printre altele, transferurile umanitare, transferurile privind sume de bani personale și transferurile în legătură cu un anumit contract comercial.

207 Trebuie subliniat în acest context că transferurile umanitare, care constituie o finalitate admisibilă, includ în mod expres transferurile privind îngrijirea sănătății sau echipamentele medicale. Astfel, penuria de medicamente esențiale în Iran invocată de reclamantă nu poate fi atribuită regimului în litigiu ca atare.

208 Pe de altă parte, după cum reiese din cuprinsul punctelor 187-199 de mai sus, regimul în litigiu nu este un embargo generalizat, nediferențiat și nespecific, în special pentru că nu vizează împiedicarea comerțului licit, conform cerințelor considerentului (12) al Deciziei 2012/635, pe care o pune în aplicare.

209 Pe de altă parte, reiese din examinarea de mai jos a celui de al treilea motiv că regimul în litigiu nu este contrar cerințelor de securitate juridică și de interzicere a arbitrariului, în sensul că punerea sa în aplicare ar fi lăsată la latitudinea totală a autorităților competente.

210 În ceea ce privește inconvenientele pretins cauzate reclamantei înseși, trebuie recunoscut că activitatea sa economică, ca instituție financiară, poate deveni mai dificilă prin punerea în aplicare a regimului în litigiu, care o supune unor formalități suplimentare.

211 În aceste condiții, pe de o parte, reclamanta nu prezintă niciun element concret care să încerce să stabilească întinderea inconvenientelor pe care le-ar putea suferi din cauza regimului în litigiu.

212 Pe de altă parte, aceste inconveniente pot fi echilibrate prin elementele menționate la punctele 206-208 de mai sus.

213 În aceste împrejurări, dată fiind importanța primordială a menținerii păcii și securității internaționale, care sunt obiectivele finale subiacente ale măsurilor care urmăresc să împiedice proliferarea nucleară și finanțarea sa, inconvenientele cauzate atât economiei iraniene în general, cât și reclamantei nu sunt disproporționate în raport cu obiectivele urmărite.

214 În consecință, al patrulea motiv trebuie respins.

Cu privire la al treilea motiv

215 Reclamanta susține că regimul în litigiu încalcă principiile proporționalității și securității juridice, principiul interdicției arbitrariului, obligația de motivare, cerința potrivit căreia orice sancțiune trebuie să fie însoțită de garanțiile juridice necesare și principiul egalității de tratament.

216 În primul rând, ea precizează că Consiliul nu a indicat motivele pentru care adoptarea măsurilor restrictive generale era necesară sau adecvată pentru realizarea obiectivului urmărit.

217 În al doilea rând, ea arată că regimul în litigiu nu prezintă, prin natura sa, garanțiile juridice, atât materiale, cât și procedurale, consacrate de articolul 215 alineatul (3) TFUE și considerate esențiale de Tribunal pentru protejarea persoanelor și a entităților vizate de măsurile restrictive. În special, potrivit reclamantei, întrucât regimul menționat scutește Consiliul de obligația de a stabili dacă impunerea unei măsuri împotriva unei bănci determinate este justificată, necesară și proporțională, are loc o inversare a sarcinii probei. În același sens, regimul în litigiu nu ar prevedea decât excepții excesiv de limitate de la interdicția pe care o prevede.

218 Reclamanta adaugă în acest context că unele măsuri restrictive individuale privind băncile iraniene, printre care se numără și ea însăși, au fost anulate de Tribunal din cauza încălcării drepturilor și a garanțiilor juridice de care beneficiază acestea, consacrate de articolul 215 alineatul (3) TFUE. Or, prin înlocuirea măsurilor restrictive individuale cu regimul în litigiu, Consiliul nu a luat măsuri suplimentare pentru a remedia deficiențele imputate de Tribunal, în pofida faptului că regimul în litigiu are, în ansamblul său, efecte negative similare celor ale măsurilor restrictive individuale.

219 În aceste împrejurări, reclamanta apreciază că, în măsura în care competența Consiliului de a adopta măsuri restrictive generale nu este mai extinsă decât competența sa de a adopta măsuri individuale, nelegalitatea măsurilor restrictive individuale care o vizează, constatată în Hotărârea Bank Mellat/Consiliul, punctul 16 de mai sus (EU:T:2013:39), determină nelegalitatea regimului în litigiu în ceea ce o privește.

220 În al treilea rând, potrivit reclamantei, regimul în litigiu nu îndeplinește cerințele de claritate, de securitate juridică și de interzicere a arbitrariului, consacrate de jurisprudență.

221 Astfel, nicio dispoziție nu ar limita puterea discreționară a autorităților naționale de a refuza un anumit transfer, din moment ce dispozițiile relevante se limitează să facă referire la fondurile „care ar putea contribui” la proliferarea nucleară și la faptul că autoritățile naționale competente „au motive întemeiate să considere” că un transfer „ar încălca una dintre interdicțiile sau obligațiile” prevăzute. Criteriile astfel definite sunt, potrivit reclamantei, arbitrare și aleatorii.

222 În al patrulea rând, reclamanta susține că regimul în litigiu încalcă principiul egalității de tratament sub două aspecte.

223 Astfel, pe de o parte, regimul menționat ar fi discriminatoriu întrucât nu vizează decât băncile iraniene, în timp ce băncile stabilite în alte state prezintă același risc de a fi puse în situația să susțină proliferarea nucleară. În lipsa unei justificări furnizate de Consiliu, reclamanta apreciază că o asemenea diferență de tratament constituie o discriminare pe motiv de cetățenie sau naționalitate.

224 Pe de altă parte, în lipsa unor criterii suficient de precise și de clare, obligația de autorizare prealabilă prevăzută de regimul în litigiu ar fi discriminatorie, după cum reiese din Hotărârea din 1 iunie 1999, Konle (C-302/97, Rec., EU:C:1999:271, punctul 49).

225 Celelalte părți contestă temeinicia argumentelor reclamatei.

226 În primul rând, cu privire la motivarea adoptării regimului în litigiu, potrivit unei jurisprudențe constante, obligația de a motiva un act cauzator de prejudicii, care constituie un corolar al principiului respectării dreptului la apărare, are ca scop, pe de o parte, să furnizeze persoanei interesate o indicație suficientă pentru a afla dacă actul este bine fundamentat sau dacă este eventual afectat de un viciu care permite contestarea validității sale în fața instanței Uniunii și, pe de altă parte, să dea posibilitatea acestei instanțe să își exercite controlul asupra legalității actului respectiv (a se vedea Hotărârea din 15 noiembrie 2012, Consiliul/Bamba, C-417/11 P, Rep., EU:C:2012:718, punctul 49 și jurisprudența citată).

227 Motivarea impusă la articolul 296 TFUE trebuie să menționeze în mod clar și neechivoc raționamentul instituției care a emis actul, astfel încât să dea posibilitatea persoanei interesate să ia cunoștință de temeiurile măsurilor luate, iar instanței competente să își exercite controlul (a se vedea Hotărârea Consiliul/Bamba, punctul 226 de mai sus, EU:C:2012:718, punctul 50 și jurisprudența citată).

228 În speță, din considerentul (12) al Deciziei 2012/635, la care face trimitere considerentul (7) al regulamentului atacat, reiese că, „[p]entru a împiedica transferul oricăror mijloace sau resurse financiare sau de altă natură care ar putea contribui la activitățile nucleare cu risc de proliferare ale

Iranului sau la perfecționarea vectorilor de transport ai armelor nucleare, ar trebui să se interzică tranzacțiile dintre băncile și instituțiile financiare din Uniune și cele iraniene, cu excepția cazului în care acestea au fost autorizate în prealabil de statul membru relevant”.

229 Această motivare este suficientă în ceea ce privește adoptarea unui act cu aplicabilitate generală precum regimul în litigiu. Astfel, ea a fost înțeleasă de reclamantă, care a fost în măsură să pună în discuție, în detaliu, legalitatea regimului în litigiu și în special pretinsa incompatibilitate a acestuia cu principiul proporționalității. De asemenea, Tribunalul este în măsură să controleze legalitatea regimului în litigiu.

230 În aceste împrejurări, trebuie să se respingă prima critică a reclamantei.

231 În al doilea rând, în ceea ce privește garanțiile juridice cerute de articolul 215 alineatul (3) TFUE, nu pot fi reținute argumentele reclamantei privind pretinsa legătură dintre nelegalitatea măsurilor restrictive individuale și regimul în litigiu.

232 Astfel, atât în Hotărârea Bank Mellat/Consiliul, punctul 16 de mai sus (EU:T:2013:39), cât și în alte hotărâri prin care sunt anulate măsuri restrictive individuale care vizează bănci iraniene, anularea era întemeiată pe lipsa dovezii că entitatea în cauză îndeplinea efectiv criteriul aplicat în privința sa de Consiliu, precum și pe anumite încălcări ale drepturilor procedurale recunoscute entității menționate în cadrul acestei aplicări. Or, după cum reiese din cuprinsul punctelor 36 și 105 de mai sus, ca măsură cu aplicabilitate generală, regimul în litigiu prevăzut de articolul 1 punctul 15 din regulamentul atacat nu este întemeiat pe aplicarea vreunui criteriu în cazul specific al reclamantei sau al unei alte entități, ceea ce înseamnă că nu este pus în aplicare în același mod ca măsurile restrictive individuale.

233 În aceste împrejurări, anularea măsurilor restrictive individuale care vizează reclamanta sau alte bănci iraniene nu are impact, ca atare, asupra legalității regimului în litigiu, iar aceasta cu atât mai mult cu cât, după cum s-a arătat la punctul 108 de mai sus, efectele regimului în litigiu sunt considerabil mai reduse decât cele ale unei înghețări a fondurilor.

234 În ceea ce privește garanțiile pretins aplicabile regimului în litigiu însuși, pe de o parte, reiese din cuprinsul punctelor 98-109 de mai sus că nu este necesar să se transpună în speță jurisprudența privind măsurile restrictive individuale, ceea ce înseamnă că nu este necesar mai ales să se impună Consiliului să demonstreze că entitățile afectate de regimul în litigiu sunt efectiv implicate în proliferarea nucleară. Pentru aceleași motive, Consiliul nu este obligat să aprecieze această circumstanță la momentul adoptării regimului în litigiu.

235 Consiliului i-ar reveni mai curând sarcina, în etapa adoptării regimului în litigiu, de a verifica proporționalitatea acestuia, prin urmare, să examineze dacă adoptarea lui era adecvată și necesară pentru atingerea obiectivului constând în împiedicarea proliferării nucleare și a finanțării sale, și că nu cauza inconveniente excesive persoanelor și entităților afectate, printre care se numără și reclamanta.

236 Or, examinarea efectuată în cadrul primului, al celui de al doilea și al celui de al patrulea motiv de mai sus, care s-a referit și la întinderea finalităților admisibile ale transferurilor, nu a demonstrat că regimul în litigiu ar fi incompatibil cu principiul proporționalității.

237 Pe de altă parte, reclamanta nu prezintă argumente specifice cu privire la garanțiile procedurale care ar trebui să fie aplicabile regimului în litigiu. În orice caz, după cum s-a amintit la punctul 232 de mai sus, ca măsură cu aplicabilitate generală, regimul în litigiu nu este întemeiat pe aplicarea individuală a unui anumit criteriu la cazul specific al reclamantei sau al unei alte entități. În aceste împrejurări, spre deosebire de procedura de adoptare a măsurilor restrictive individuale, garanțiile juridice cerute de articolul 215 alineatul (3) TFUE nu includ obligația Consiliului de a prezenta motive concrete și

specifice pentru fiecare persoană sau entitate afectată, nici obligația de a acorda acces la dosar și nici posibilitatea persoanelor și a entităților afectate de a prezenta observații și obligația Consiliului de a lua în considerare aceste observații.

238 Astfel, în ceea ce privește un act cu aplicabilitate generală precum regimul în litigiu, garanția juridică esențială de ordin procedural constă în controlul jurisdicțional efectiv al legalității actului în discuție.

239 Or, această garanție este asigurată, pe de o parte, de prezenta acțiune și, pe de altă parte, de posibilitatea de a contesta refuzurile de autorizare a transferurilor individuale exprimate de autoritățile statelor membre în fața instanței naționale competente, care poate, dacă este cazul, să adreseze Curții de Justiție a Uniunii Europene o întrebare preliminară cu privire la validitatea sau la interpretarea dispozițiilor relevante ale Regulamentului nr. 267/2012.

240 În aceste împrejurări, este necesar să se concluzioneze că regimul în litigiu nu este contrar articolului 215 alineatul (3) TFUE, ceea ce înseamnă că a doua critică a reclamantei trebuie respinsă.

241 În al treilea rând, în măsura în care argumentele reclamantei referitoare la cerințele de claritate, de securitate juridică și de interzicere a arbitrariului privesc criteriul prevăzut la articolul 30b alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 267/2012, ele sunt inadmisibile pentru motivele arătate la punctele 60 și 61 de mai sus.

242 În ceea ce privește celelalte aspecte ale regimului în litigiu, este necesar să se arate că principiul securității juridice, care constituie un principiu general al dreptului Uniunii și care impune în special ca normele de drept să fie clare, precise și previzibile în privința efectelor lor, mai ales în cazul în care pot avea efecte nefavorabile asupra particularilor și întreprinderilor (Hotărârea din 18 noiembrie 2008, Förster, C-158/07, Rep., EU:C:2008:630, punctul 67), este, desigur, aplicabil în ceea ce privește măsurile restrictive cum sunt cele prevăzute de regimul menționat.

243 Or, în speță, articolul 30 alineatul (2) din Regulamentul nr. 267/2012, astfel cum a fost modificat prin regulamentul atacat, enumeră limitativ ipotezele în care poate fi autorizat un transfer, în timp ce articolul 30 alineatele (3) și (4) din acesta prevede pragurile peste care nu se cere o notificare sau o autorizare prealabilă. Astfel, aceste dispoziții definesc în mod suficient de clar și de precis domeniul de aplicare al restricțiilor și al obligațiilor pe care le prevăd.

244 În aceste împrejurări, trebuie să se respingă cea de a treia critică a reclamantei.

245 În al patrulea rând, în ceea ce privește critica întemeiată pe o presupusă încălcare a principiului egalității de tratament, trebuie amintit că, potrivit jurisprudenței, acest principiu reprezintă un principiu fundamental de drept și interzice ca situații comparabile să fie tratate în mod diferit sau ca situații diferite să fie tratate în același mod, cu excepția cazului în care un astfel de tratament este justificat în mod obiectiv (Hotărârea Bank Melli Iran/Consiliul, punctul 92 de mai sus, EU:T:2009:401, punctul 56).

246 Or, pe de o parte, în ceea ce privește pretinsa discriminare pe motiv de cetățenie sau naționalitate, la punctul 171 de mai sus s-a constatat că entitățile iraniene și în special instituțiile financiare prezintă un risc sporit de a fi puse în situația să ia parte, în mod voluntar sau fără știrea lor, la transferuri care ar putea contribui la proliferarea nucleară. Această împrejurare justifică tratamentul inegal al instituțiilor financiare iraniene prevăzut de regimul în litigiu.

247 Pe de altă parte, obligația de autorizare prealabilă prevăzută în cadrul regimului în litigiu este aplicabilă tuturor transferurilor dintre o instituție financiară oarecare stabilită în Iran și o instituție financiară oarecare situată în Uniune care depășesc pragurile determinate, indiferent de identitatea acestor

entități. În aceste împrejurări, reclamanta pretinde în mod eronat că această obligație este discriminatorie, cu atât mai mult cu cât dispozițiile care o prevăd sunt suficient de clare și de precise, după cum s-a constatat la punctul 243 de mai sus.

248 Pe de altă parte, această constatare nu poate fi repusă în discuție prin Hotărârea Konle, punctul 224 de mai sus (EU:C:1999:271), citată de reclamantă. Astfel, această hotărâre se referă la un sistem de autorizare prealabilă la achiziționarea de bunuri funciare și, prin urmare, a fost pronunțată în împrejurări de fapt care diferă substanțial de cele în discuție în speță, ceea ce înseamnă că nu este relevantă.

249 În aceste condiții, trebuie să se respingă a patra critică și, pe cale de consecință, al treilea motiv în întregime.

250 Întrucât toate motivele au fost respinse, acțiunea trebuie respinsă.

Cu privire la cheltuielile de judecată

251 Potrivit articolului 134 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât reclamanta a căzut în pretenții, se impune obligarea acesteia la plata cheltuielilor de judecată, conform concluziilor Consiliului.

252 Potrivit articolului 138 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul de procedură, statele membre și instituțiile care intervin în litigiu suportă propriile cheltuieli de judecată. În consecință, se impune ca Regatul Unit și Comisia să suporte propriile cheltuieli de judecată.

Pentru aceste motive,

TRIBUNALUL (Camera întâi)

declară și hotărăște:

1) Respinge acțiunea.

2) Bank Mellat suportă, pe lângă propriile cheltuieli de judecată, cheltuielile de judecată efectuate de Consiliul Uniunii Europene.

3) Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord și Comisia Europeană suportă propriile cheltuieli de judecată.

Kanninen Pelikánová Buttigieg

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 2 iunie 2016.

Semnături