Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 2. junija 2016*

„Skupna zunanja in varnostna politika — Omejevalni ukrepi proti Iranu — Omejitve prenosov sredstev, v katere so vključene iranske finančne institucije — Pristojnost Splošnega sodišča — Ničnostna tožba — Predpis, ki ne potrebuje izvedbenih ukrepov — Neposredno nanašanje — Pravni interes — Dopustnost — Sorazmernost — Obveznost obrazložitve — Pravna jamstva iz člena 215(3) PDEU — Pravna varnost — Prepoved samovoljnega ravnanja — Kršitev temeljnih pravic“

V zadevi T-160/13,

Bank Mellat s sedežem v Teheranu (Iran), ki so jo najprej zastopali S. Zaiwalla, P. Reddy, F. Zaiwalla, Z. Burbeza, A. Meskarian, solicitors, D. Wyatt, QC, R. Blakeley in G. Beck, barristers, nato F. Zaiwalla, P. Reddy, Z. Burbeza, A. Meskarian, D. Wyatt, R. Blakeley in G. Beck,

tožeča stranka,

proti

Svetu Evropske unije, ki ga zastopata M. Bishop in I. Rodios, agenta,

tožena stranka,

ob intervenciji

Evropske komisije, ki jo zastopata D. Gauci in M. Konstantinidis, agenta,

in

Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska, ki so ga najprej zastopali S. Behzadi-Spencer, L. Christie in C. Brodie, nato C. Brodie in V. Kaye, agentki, ob sodelovanju S. Lee, barrister,

intervenientki,

katere predmet sta predlog za razglasitev ničnosti člena 1, točka 15, Uredbe Sveta (EU) št. 1263/2012 z dne 21. decembra 2012 o spremembi Uredbe (EU) št. 267/2012 o omejevalnih ukrepih proti Iranu (UL L 356, str. 34) ali za razglasitev ničnosti navedene določbe v delu, v katerem v njej ni določena izjema, ki se uporabi v primeru tožeče stranke, in predlog za razglasitev neuporabljivosti člena 1, točka 6, Sklepa Sveta 2012/635/SZVP z dne 15. oktobra 2012 o spremembi Sklepa 2010/413/SZVP o omejevalnih ukrepih proti Iranu (UL L 282, str. 58),

* Jezik postopka: angleščina.

SPLOŠNO SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi H. Kanninen, predsednik, I. Pelikánová (poročevalka) in E. Buttigieg, sodnik,

sodna tajnica: C. Heeren, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 7. julija 2015

izreka naslednjo

Sodbo

Dejansko stanje

1 Tožeča stranka, Bank Mellat, je iranska poslovna banka.

2 Ta zadeva spada v okvir omejevalnih ukrepov, uvedenih za izvajanje pritiska na Islamsko republiko Iran, da bi ustavila jedrske dejavnosti, nevarne z vidika širjenja jedrskega orožja, in razvoj sistemov za izstrelitev jedrskega orožja (v nadaljevanju: širjenje jedrskega orožja).

3 Ime tožeče stranke je bilo 26. julija 2010 s Sklepom Sveta 2012/423/SZVP z dne 21. decembra 2012 o spremembi Sklepa 2010/413 (UL L 103, str. 1) uvrščeno na sezname subjektov, vključenih v širjenje iranskega jedrskega orožja, iz Priloge II k Sklepu Sveta 2010/413/SZVP z dne 26. julija 2010 o omejevalnih ukrepih proti Iranu in razveljavitvi skupnega stališča 2007/140/SZVP (UL L 195, str. 39) in iz Priloge V k Uredbi Sveta (ES) št. 423/2007 z dne 19. aprila 2007 o omejevalnih ukrepih proti Iranu (UL L 103, str. 1).

4 Ko je bila Uredba Sveta št. 423/2007 razveljavljena z Uredbo Sveta (EU) št. 961/2010 z dne 25. oktobra 2010 o omejevalnih ukrepih proti Iranu (UL L 281, str. 1), je bilo ime tožeče stranke vključeno v Prilogo VIII k zadnjenavedeni uredbi. Ko pa je bila Uredba št. 961/2010 razveljavljena z Uredbo Sveta (EU) št. 267/2012 z dne 23. marca 2012 o omejevalnih ukrepih proti Iranu (UL L 88, str. 1), je bilo ime tožeče stranke vključeno v Prilogo IX k zadnjenavedeni uredbi.

5 Obstoječi omejevalni ukrepi proti Iranu so bili spremenjeni in novi omejevalni ukrepi proti tej državi so bili sprejeti s Sklepom Sveta 2012/635/SZVP z dne 15. oktobra 2012 o spremembi Sklepa 2010/413/SZVP (UL L 282, str. 58) in z Uredbo Sveta (EU) št. 1263/2012 z dne 21. decembra 2012 o spremembi Uredbe št. 267/2012 (UL L 356, str. 34, v nadaljevanju: izpodbijana uredba). Med drugim je bil s členom 1, točka 6, Sklepa 2012/635 spremenjen člen 10 Sklepa 2010/413, medtem ko je bil s členom 1, točka 15, izpodbijane uredbe spremenjen člen 30 Uredbe št. 267/2012 in dodana sta ji bila člena 30a in 30b.

6 Člen 10 Sklepa 2010/413, kakor je bil spremenjen s členom 1, točka 6, Sklepa 2012/635, med drugim določa omejitve za finančne transakcije med finančnimi institucijami s sedežem v Iranu ter njihovimi podružnicami in hčerinskimi družbami na eni strani in finančnimi institucijami Evropske unije na drugi.

7 V skladu z odstavkom 2 člena 10 Sklepa 2010/413, kakor je bil spremenjen, se lahko opravljajo, prvič, samo transakcije v zvezi z živili, zdravstvenim varstvom, medicinsko opremo ali v kmetijske ali humanitarne namene (v nadaljevanju: humanitarni prenosi), drugič, transakcije v zvezi z osebnimi nakazili, tretjič, transakcije v zvezi z izvedbo izjem iz Sklepa 2010/413, četrtič, transakcije v zvezi s posebno pogodbo o trgovskih poslih, ki ni prepovedana v skladu z navedenim sklepom, petič,

transakcije v zvezi z diplomatskim ali konzularnim predstavništvom ali mednarodno organizacijo, in šestič, transakcije v zvezi s plačili z namenom, da se poravnajo zahtevki proti Iranu, iranskim osebam ali subjektom, in podobne transakcije.

8 V skladu z odstavkom 3 člena 10 Sklepa 2010/413, kakor je bil spremenjen, za prenose sredstev v Iran in iz njega z uporabo iranskih bank in finančnih institucij za transakcije iz odstavka 2 tega člena velja, odvisno od primera in predmeta prenosov ter nad različnimi pragi, obveznost predhodnega obveščanja in obveznost izdaje predhodnega dovoljenja od pristojnega nacionalnega organa.

9 V členih od 30 do 30b Uredbe št. 267/2012, kakor so bili spremenjeni s členom 1, točka 15, izpodbijane uredbe, so v bistvu povzete te omejitve in te obveznosti obveščanja in dovoljenja.

10 Člen 30 Uredbe št. 267/2012, kakor je bil spremenjen, tako določa omejitve za finančne transakcije med finančnimi in kreditnimi institucijami in menjalnicami s sedežem v Iranu, njihovimi podružnicami in hčerinskimi družbami ter finančnimi in kreditnimi institucijami in menjalnicami, ki so pod nadzorom oseb, subjektov ali organov s sedežem ali prebivališčem v Iranu na eni strani in finančnimi institucijami Unije na drugi.

11 Natančneje, v skladu s členom 30(2) Uredbe št. 267/2012, kakor je bila spremenjena, se lahko opravljajo, prvič, samo humanitarni prenosi, drugič, osebna nakazila, tretjič, prenosi v zvezi s posebno trgovinsko pogodbo, če tak prenos ni prepovedan z Uredbo št. 267/2012, četrtič, prenosi v zvezi z diplomatskimi ali konzularnimi predstavništvi ali mednarodnimi organizacijami, petič, prenosi v zvezi s plačili, da se poravnajo zahtevki iranskih oseb ali subjektov ali proti njim oziroma podobni prenosi, in šestič, prenosi, potrebni za izvršitev obveznosti iz pogodb iz člena 12(1)(b) Uredbe št. 267/2012.

12 V skladu s členom 30(3), (4) in (5) Sklepa 267/2012, kakor je bil spremenjen, za prenose sredstev, ki so lahko dovoljeni na podlagi odstavka 2 istega člena, velja, odvisno od primera in njihovega predmeta ter nad različnimi pragi, obveznost predhodnega obveščanja in obveznost izdaje predhodnega dovoljenja od pristojnega nacionalnega organa.

13 Člen 30a Uredbe št. 267/2012 med drugim določa nekatere omejitve za prenose sredstev med iranskimi osebami, subjekti in organi na eni strani ter državljani Unije na drugi, ki niso zajeti s členom 30 te uredbe.

14 V skladu s členom 30b(1) Uredbe št. 267/2012 se omejitve iz členov 30 in 30a te uredbe ne uporabljajo, če je bilo izdano dovoljenje v skladu s členi 24, 25, 26, 27, 28 ali 28a navedene uredbe.

15 V skladu s členom 30b(3) Uredbe št. 267/2012 za namene člena 30(3), točki (b) in (c), ter člena 30a(1)(c) te uredbe pristojni organi izdajo dovoljenje pod pogoji, kot se jim zdijo primerni, razen če utemeljeno sklepajo, da bi lahko prenos sredstev, v zvezi s katerim je vložena vloga za dovoljenje, kršil eno ali več prepovedi ali obveznosti iz Uredbe št. 267/2012.

16 Splošno sodišče je s sodbo z dne 29. januarja 2013, Bank Mellat/Svet (T-496/10, ZOdl., EU:T:2013:39) razveljavilo vpis imena tožeče stranke na seznam iz Priloge II k Sklepu 2010/413, na seznam iz Priloge V k Uredbi št. 423/2007, na seznam iz Priloge VIII k Uredbi št. 961/2010 in na seznam iz Priloge IX k Uredbi št. 267/2012. Splošno sodišče je med drugim ugotovilo, da okoliščine, ki jih je Svet Evropske unije upošteval glede tožeče stranke, ne dokazujejo, da je prispevala k širjenju jedrskega orožja. Sodišče je s sodbo z dne 18. februarja 2016, Svet/Bank Mellat (C-176/13 P, ZOdl., EU:C:2016:96) zavrnilo pritožbo zoper zgoraj navedeno sodbo Bank Mellat/Svet (EU:T:2013:39), ki jo je vložil Svet.

Postopek in predlogi strank

17 Tožeča stranka je 15. marca 2013 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila to tožbo, s katero Splošnemu sodišču predlaga, naj:

— razglasi člen 1, točka 15, izpodbijane uredbe za ničen;

— člen 1, točka 15, izpodbijane uredbe razglasi za ničen v delu, v katerem ne določa izjeme, ki bi se uporabljala za tožečo stranko;

— ugotovi, da se člen 1, točka 6, Sklepa 2012/635 ne uporablja za tožečo stranko;

— Svetu naloži plačilo stroškov.

18 Svet v odgovoru na tožbo, ki je bil v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložen 27. junija 2013, Splošnemu sodišču predlaga, naj:

— tožbo zavrne;

— tožeči stranki naloži plačilo stroškov.

19 Evropska komisija in Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska sta v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 24. junija in 10. julija 2013 vložila predlog za intervencijo v tem postopku v podporo predlogom Sveta. Predsednik četrtega senata Splošnega sodišča je s sklepoma z dne 9. septembra 2013 dovolil njuno intervencijo.

20 Komisija in Združeno kraljestvo Splošnemu sodišču predlagata, naj tožbo zavrne.

21 Zaradi spremembe sestave senatov Splošnega sodišča je bila sodnica poročevalka razporejena v prvi senat, ki mu je bila zato s sklepom z dne 4. oktobra 2013 dodeljena obravnavana zadeva.

22 Splošno sodišče (prvi senat) je na podlagi poročila sodnice poročevalke 23. aprila 2015 sklenilo, da odpre ustni postopek, in v okviru ukrepov procesnega vodstva, ki so določeni v členu 64 Poslovnika Splošnega sodišča z dne 2. maja 1991, strankam postavilo vprašanja za pisni in ustni odgovor, pri čemer jih je med drugim povabilo k predložitvi pisnih stališč o pristojnosti Splošnega sodišča za odločanje o tretjem tožbenem predlogu tožeče stranke, ki se nanaša na ugotovitev, da se ne uporabi člen 1, točka 6, Sklepa 2012/635. Stranke so se na to vabilo odzvale v roku, ki ga je določilo Splošno sodišče.

23 Stranke so na obravnavi 7. julija 2015 podale ustne navedbe in odgovorile na vprašanja, ki jih je postavilo Splošno sodišče. Tožeča stranka je ob tem pojasnila, prvič, da sta njen prvi in drugi tožbeni predlog alternativna, in drugič, da se njen drugi tožbeni predlog nanaša na razglasitev ničnosti člena 1, točka 15, izpodbijane uredbe v delu, v katerem ta določba ne vključuje izjeme, ki bi se uporabljala zanjo.

24 Pred vsebinsko presojo spora je treba po uradni dolžnosti preveriti, ali je Splošno sodišče pristojno za odločanje o tožbi in ali sta prva dva tožbena predloga tožeče stranke dopustna, kar Svet in intervenientki izpodbijajo.

Pravo

1. *Pristojnost Splošnega sodišča*

25 Svet in intervenientki so v odgovor na pisno vprašanje Splošnega sodišča trdili, da Splošno sodišče ni pristojno za odločanje o tretjem tožbenem predlogu tožeče stranke v delu, v katerem za člen 1, točka 6, Sklepa 2012/635 kot določbo v zvezi s skupno zunanjo in varnostno politiko (SZVP) velja odstopanje od pristojnosti Sodišča Evropske unije iz člena 275 PDEU.

26 Združeno kraljestvo poleg tega meni, da nepristojnost Splošnega sodišča za nadzor nad zakonitostjo člena 1, točka 6, Sklepa 2012/635 pomeni, da Splošno sodišče prav tako ni pristojno za odločanje o tožbenih predlogih, ki se nanašajo na člen 1, točka 15, izpodbijane uredbe, ki je bila sprejeta na njegovi podlagi.

27 Tožeča stranka meni, da je Splošno sodišče pristojno za odločanje o tožbi v celoti. Trdi zlasti, da je treba člen 275 PDEU kot odstopanje od pristojnosti sodišča Unije razlagati ozko. Dodaja, da se člen 1, točka 6, Sklepa 2012/635 nanaša na fizične in pravne osebe, natančneje na iranske finančne institucije ter osebe in subjekte, ki želijo opravljati transakcije, v katere so vključene zadnjenavedene, za katere povzroča pravne učinke. Zato po mnenju tožeče stranke pomeni sklep, ki določa omejevalne ukrepe proti fizičnim ali pravnim osebam, v smislu člena 275, drugi odstavek, PDEU. Poleg tega je po mnenju tožeče stranke Splošno sodišče pristojno za nadzor nad zakonitostjo člena 1, točka 6, Sklepa 2012/635 tudi zato, ker je bil na podlagi te določbe sprejet člen 1, točka 15, izpodbijane uredbe, katerega razglasitev ničnosti je procesno upravičena predlagati.

28 Člen 275 PDEU določa:

„Sodišče Evropske unije ni pristojno za določbe v zvezi s skupno zunanjo in varnostno politiko in akte, sprejete na njihovi podlagi.

Vendar je Sodišče pristojno za nadzor spoštovanja člena 40 Pogodbe o Evropski uniji in za odločanje o tožbah, vloženih v skladu s pogoji četrtega pododstavka člena 263 te pogodbe, v katerih se nadzira zakonitost sklepov, ki predvidevajo omejevalne ukrepe proti fizičnim ali pravnim osebam, ki jih je Svet sprejel na podlagi poglavja 2 naslova V Pogodbe o Evropski uniji.“

29 Člen 263, četrti odstavek, PDEU določa, da lahko fizične ali pravne osebe pod pogoji iz prvega in drugega odstavka te določbe vložijo tožbo zoper nanje naslovljene akte ali akte, ki se nanje neposredno in posamično nanašajo, in zoper predpise, ki se nanje neposredno nanašajo, a ne potrebujejo izvedbenih ukrepov.

30 Poleg tega lahko v skladu s členom 277 PDEU ne glede na iztek roka iz šestega odstavka člena 263 PDEU vsaka stranka v sporu, v katerem gre za pravni akt, ki se splošno uporablja in ga je sprejela institucija, organ, urad ali agencija Unije, pred Sodiščem Evropske unije uveljavlja, da se ta akt iz razlogov, navedenih v drugem odstavku člena 263 PDEU, ne uporablja.

31 V obravnavanem primeru tožeča stranka s svojim tretjim tožbenim predlogom Splošnemu sodišču predlaga, naj ugotovi, da se zanjo ne uporablja člen 1, točka 6, Sklepa 2012/635, ki je določba v zvezi s SZVP v smislu člena 275 PDEU. Tožeča stranka je v repliki pojasnila, da ta predlog pomeni ugovor nezakonitosti v smislu člena 277 PDEU.

32 Glede tega je v skladu s sodno prakso s členom 275 PDEU uvedeno odstopanje od pravila splošne pristojnosti, ki je s členom 19 PEU podeljena Sodišču Evropske unije za zagotovitev spoštovanja prava pri razlagi in uporabi Pogodb, in ga je zato treba razlagati ozko (glej v tem smislu sodbo z dne 24. junija 2014, Parlament/Svet, C-658/11, ZOdl., EU:C:2014:2025, točka 70).

33 Po eni strani pa so ukrepi, določeni s členom 1, točka 6, Sklepa 2012/635, splošni ukrepi, saj je njihovo področje uporabe določeno glede na objektivna merila in ne glede na opredeljene fizične ali pravne osebe. Zato v nasprotju s trditvami tožeče stranke člen 1, točka 6, Sklepa 2012/635 ni sklep, ki določa omejevalne ukrepe proti fizičnim ali pravnim osebam, v smislu člena 275, drugi odstavek, PDEU (glej po analogiji sodbo z dne 25. aprila 2012, Manufacturing Support & Procurement Kala Naft/Svet, T-509/10, ZOdl., EU:T:2012:201, točka 37, ki je bila glede tega potrjena s sodbo z dne 28. Novembra 2013, Svet/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, ZOdl., EU:C:2013:776, točka 99).

34 Po drugi strani je tožeča stranka vložila ugovor nezakonitosti glede člena 1, točka 6, Sklepa 2012/635 v utemeljitev tožbe za razglasitev ničnosti člena 1, točka 15, izpodbijane uredbe.

35 Glede tega je iz točk od 5 do 15 zgoraj razvidno, da je namen člena 1, točka 15, izpodbijane uredbe izvajanje člena 1, točka 6, Sklepa 2012/635 na področju Pogodbe DEU.

36 Vendar člen 1, točka 15, izpodbijane uredbe ni sklep, ki določa omejevalne ukrepe proti fizičnim ali pravnim osebam, v smislu člena 275, drugi odstavek, PDEU. Uporablja se namreč za objektivno določene položaje in ustvarja pravne učinke za splošno in abstraktno določene kategorije oseb, saj se med drugim uporablja za vse prenose med katero koli iransko banko ali finančno institucijo in katero koli finančno institucijo v Uniji in njegovo izvajanje ne izvira iz presoje okoliščin institucije, ki bi jo opravil Svet.

37 Zato ugovor nezakonitosti v zvezi s členom 1, točka 6, Sklepa 2012/635, ki ga je tožeča stranka izrazila v okviru svojega tretjega tožbenega predloga, ni bil podan v utemeljitev ničnostne tožbe zoper sklep, ki določa omejevalne ukrepe proti fizičnim ali pravnim osebam, v smislu člena 275, drugi odstavek, PDEU.

38 Glede na ugotovitve iz točk 33 in 37 zgoraj je treba odločiti, da Splošno sodišče na podlagi člena 275 PDEU ni pristojno za odločanje o tretjem tožbenem predlogu tožeče stranke.

39 Glede pristojnosti Splošnega sodišča za odločanje o prvem in drugem tožbenem predlogu odstopanja od pristojnosti sodišča Unije iz člena 275 PDEU prav tako ob upoštevanju sodne prakse, na katero je opozorjeno zgoraj v točki 32, ni mogoče razlagati tako, da je tudi nadzor nad zakonitostjo akta, sprejetega na podlagi člena 215 PDEU, kot je člen 1, točka 15, izpodbijane uredbe, ki ne spada na področje SZVP, izključen le zato, ker je treba za veljavno sprejetje navedenega akta najprej sprejeti Sklep, ki spada na področje SZVP. Taka razlaga zadevnega odstopanja bi bila namreč v nasprotju tako s splošno pristojnostjo, ki je Sodišču podeljena s členom 19 PEU, kot s posebno pristojnostjo, ki mu je izrecno podeljena s členom 263, prvi, drugi in tretji odstavek, PDEU (glej v tem smislu sodbo z dne 4. junija 2014, Sina Bank/Svet, T-67/12, EU:T:2014:348, točka 41).

40 Zato je treba ugotoviti, da je Splošno sodišče v skladu s členom 263 PDEU pristojno za odločanje o prvem in drugem tožbenem predlogu tožeče stranke.

2. *Dopustnost prvega in drugega tožbenega predloga tožeče stranke*

41 Svet, Komisija in Združeno kraljestvo poudarjajo, da predlog za razglasitev ničnosti člena 1, toka 15, izpodbijane uredbe ne izpolnjuje pogojev za dopustnost iz člena 263 PDEU.

42 Svet tudi poudarja, da prvi in drugi tožbeni predlog nista dopustna, ker ob vložitvi tožbe tožeča stranka ni imela pravnega interesa za izpodbijanje člena 1, točka 15, izpodbijane uredbe.

43 Tožeča stranka odgovarja, da je njena tožba dopustna.

Izpolnjevanje pogojev iz člena 263 PDEU

44 Člen 263, četrti odstavek, PDEU določa, da lahko „[f]izične ali pravne osebe […] pod pogoji iz prvega in drugega odstavka vložijo tožbe zoper nanje naslovljene akte ali zoper akte, ki se nanje neposredno in posamično nanašajo, in zoper predpise, ki se nanje neposredno nanašajo, a ne potrebujejo izvedbenih ukrepov“.

45 Prvič, Združeno kraljestvo trdi, da izpodbijana uredba ni predpis, temveč zakonodajni akt, kar pomeni, da mora tožeča stranka dokazati, da se nanjo neposredno in posamično nanaša. V obravnavanem primeru pa naj ne bi bilo neposrednega nanašanja.

46 Tožeča stranka meni, da je izpodbijana uredba predpis in da se poleg tega nanjo posamično nanaša njen člen 1, točka 15.

47 Glede tega člen 289 PDEU določa:

„1. Po rednem zakonodajnem postopku Evropski parlament in Svet skupaj sprejemata uredbe, direktive ali sklepe na podlagi predloga Komisije. Ta postopek je določen v členu 294.

2. V posebnih primerih, predvidenih v Pogodbah, Evropski parlament s sodelovanjem Sveta ali pa Svet s sodelovanjem Evropskega parlamenta po posebnem zakonodajnem postopku sprejemata uredbe, direktive ali sklepe.

3. Pravni akti, sprejeti po zakonodajnem postopku, so zakonodajni akti.

4. V posebnih primerih, predvidenih v Pogodbah, se lahko zakonodajni akti sprejemajo na pobudo skupine držav članic ali Evropskega parlamenta, na priporočilo Evropske centralne banke ali na zahtevo Sodišča ali Evropske investicijske banke.“

48 V obravnavanem primeru je bila izpodbijana uredba sprejeta na podlagi člena 215 PDEU in po postopku iz tega člena, torej jo je Svet sprejel s kvalificirano večino na skupni predlog visoke predstavnice Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko ter Komisije.

49 Tako izpodbijana uredba po eni strani ni bila sprejeta po rednem zakonodajnem postopku, ki je naveden v členu 289(1) PDEU in opredeljen v členu 294 PDEU.

50 Po drugi strani glede na to, da pri sprejemanju izpodbijane uredbe nikakor ni sodeloval Evropski parlament, ni mogoče ugotoviti, da je bila ta sprejeta po posebnem zakonodajnem postopku v smislu člena 289(2) PDEU.

51 Zato je treba ob upoštevanju člena 289(3) PDEU ugotoviti, da izpodbijana uredba ni zakonodajni akt in da zato ni treba odločati o trditvah Združenega kraljestva, da se člen 1, točka 15, navedene uredbe ne nanaša posamično na tožečo stranko.

52 Drugič, Svet in intervenientki trdijo, da se člen 1, točka 15, izpodbijane uredbe v nasprotju z zahtevo iz člena 263, četrti odstavek, PDEU ne nanaša neposredno na tožečo stranko in da potrebuje izvedbene ukrepe.

53 Svet in intervenientki namreč opozarjajo, da za prepoved prenosa sredstev iz člena 1, točka 15, izpodbijane uredbe velja nekaj izjem, ki jih izvajajo pristojni organi držav članic, ki imajo glede tega diskrecijsko pravico. Člen 1, točka 15, izpodbijane uredbe naj tako ne bi nujno preprečeval tega, da so prenosi sredstev namenjeni tožeči stranki ali da jih ta opravlja. Člen 1, točka 15, izpodbijane uredbe naj zato ne bi neposredno vplival na pravni položaj tožeče stranke.

54 Tožeča stranka meni, da se člen 1, točka 15, izpodbijane uredbe neposredno nanaša nanjo in da so za njegovo izvajanje potrebni izvedbeni ukrepi. Glede tega trdi, da se ta določba uporablja brez napotitve na nacionalni zakon o prenosu, zlasti kar zadeva obveznost vložitve vloge za dovoljenje za vse zadevne prenose sredstev.

55 Glede tega je iz ugotovitev v točki 36 zgoraj razvidno, da ima člen 1, točka 15, izpodbijane uredbe splošen obseg, iz točke 51 zgoraj pa, da ne gre za zakonodajni akt. V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da je člen 1, točka 15, izpodbijane uredbe predpis v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU (glej po analogiji sklep z dne 6. septembra 2011, Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Parlament in Svet, T-18/10, ZOdl., EU:T:2011:419, točki 56 in 63 ter navedena sodna praksa).

56 Po eni strani je glede vprašanja, ali se člen 1, točka 15, izpodbijane uredbe nanaša neposredno na tožečo stranko in ne potrebuje izvedbenih ukrepov, iz ustaljene sodne prakse razvidno, da se za neposredno nanašanje na posameznika zahteva, da ima izpodbijani akt Unije neposredne učinke na pravni položaj tega posameznika in da naslovniki tega akta, ki so zadolženi za njegovo izvajanje, nimajo nobene diskrecijske pravice, saj je ta izvedba povsem samodejna in temelji izključno na ureditvi Unije, ne da bi se uporabile druge izvedbene določbe (glej zgoraj v točki 55 naveden sklep Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Parlament in Svet, EU:T:2011:419, točka 71 in navedena sodna praksa).

57 Po drugi strani je glede pojma „izvedbeni ukrepi“ cilj člena 263, četrti odstavek, zadnji del stavka, PDEU preprečiti, da bi moral posameznik kršiti pravo, da bi lahko imel dostop do sodišča. Če ima predpis neposredne učinke na pravni položaj fizične ali pravne osebe, ne da bi potreboval izvedbene ukrepe, bi bila lahko ta oseba prikrajšana za učinkovito sodno varstvo, če pred sodiščem Unije ne bi imela na voljo neposrednega pravnega sredstva za izpodbijanje zakonitosti tega predpisa. Ob neobstoju izvedbenih ukrepov bi namreč fizična ali pravna oseba, čeprav bi se zadevni akt neposredno nanašal nanjo, sodni nadzor nad tem aktom dosegla šele po tem, ko bi kršila določbe navedenega akta s sklicevanjem na njihovo nezakonitost v okviru postopkov, sproženih v zvezi z njo pred nacionalnimi sodišči (sodba z dne 19. decembra 2013, Telefónica/Komisija, C-274/12 P, ZOdl., EU:C:2013:852, točka 27).

58 Če pa predpis potrebuje izvedbene ukrepe, je zagotovljen sodni nadzor spoštovanja pravnega reda Unije ne glede na to, ali navedeni ukrepi izhajajo iz Unije ali iz držav članic. Fizične ali pravne osebe, ki zaradi pogojev za dopustnost iz člena 263, četrti odstavek, PDEU ne morejo pred sodiščem Unije neposredno izpodbijati predpisa Unije, so pred uporabo takega akta zaščitene tako, da lahko pred sodiščem Unije ali pred nacionalnim sodiščem, odvisno od primera, izpodbijajo izvedbene ukrepe, ki jih ta akt potrebuje (glej v tem smislu zgoraj v točki 57 navedeno sodbo Telefónica/Komisija, EU:C:2013:852, točki 28 in 29).

59 V obravnavanem primeru je treba najprej poudariti, da se na tožečo stranko, ker je finančna institucija s sedežem v Iranu, ne nanašajo omejitve, uvedene s členom 30a Uredbe št. 267/2012, kakor je bil spremenjen s členom 1, točka 15, izpodbijane uredbe. Zato se člen 30a Uredbe št. 267/2012 na tožečo stranko ne nanaša neposredno, kar pomeni, da njena tožba ni dopustna v delu, v katerem se nanaša na to določbo.

60 Poleg tega Svet pravilno trdi, da če je v skladu z ureditvijo omejitev, ki je bila v Uredbo št. 267/2012 uvedena s členom 1, točka 15, izpodbijane uredbe (v nadaljevanju: sporna ureditev), vloga za dovoljenje prenosa vložena pri pristojnem nacionalnem organu, ima zadnjenavedeni diskrecijsko pravico, da v skladu s členom 30b(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 267/2012 ugotovi, ali bi lahko bil zadevni prenos v nasprotju s katero koli od prepovedi ali obveznosti iz Uredbe št. 267/2012. Prav tako po tej presoji pristojni organ sprejme odločbo, s katero se zadevni prenos bodisi dovoli bodisi prepove.

61 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da se člen 30b(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 267/2012 ne nanaša neposredno na tožečo stranko in poleg tega potrebuje izvedbene ukrepe, kar pomeni, da tožba ni dopustna v delu, v katerem se nanaša na to določbo.

62 Poudariti pa je treba, da se sporna ureditev, kakor je bila uvedena s členom 1, točka 15, izpodbijane uredbe, neposredno nanaša na tožečo stranko in ne potrebuje izvedbenih ukrepov s treh drugih vidikov.

63 Tako so lahko najprej v skladu s členom 30(1) Uredbe št. 267/2012, kakor je bil spremenjen s členom 1, točka 15, izpodbijane uredbe, dovoljeni le prenosi sredstev, ki ustrezajo enemu od ciljev iz člena 30(2) te uredbe. Prenosi sredstev, ki ne ustrezajo enemu od teh ciljev so prepovedani z Uredbo št. 267/2012 in jih pristojni nacionalni organi ne morejo dovoliti.

64 Nato v skladu s členom 30(3)(a) in členom 30(5) Uredbe št. 267/2012, kakor je bila spremenjena s členom 1, točka 15, izpodbijane uredbe, za prenose sredstev, ki so opredeljeni s tema določbama in ustrezajo znesku 10.000 EUR ali ga presegajo, velja obveznost predhodnega obveščanja. Obveznost obveščanja izhaja avtomatično iz sporne ureditve, ni predmet presoje pristojnih nacionalnih organov in ne potrebuje izvedbenih ukrepov.

65 Nazadnje velja enaka ugotovitev za obveznost vložitve vloge za predhodno dovoljenje, določeno v členu 30(3), točki (b) in (c), in členu 30(5) Uredbe št. 267/2012, kakor je bila spremenjena s členom 1, točka 15, izpodbijane uredbe. Ne glede na končni izid postopka izdaje dovoljenja obveznost njegove uvedbe za vsak prenos sredstev, ki presega določene pragove, vpliva na pravni položaj tožeče stranke, ni predmet presoje pristojnih nacionalnih organov in ne potrebuje izvedbenih ukrepov.

66 Ob upoštevanju teh dognanj je treba ugotoviti, da člen 1, točka 15, izpodbijane sodbe neposredno vpliva na tožečo stranko in ne potrebuje izvedbenih ukrepov v delu, v katerem so bile z njim spremenjene ali uvedene določbe Uredbe št. 267/2012, navedene zgoraj v točkah od 63 do 65.

67 Glede na vse zgoraj navedeno je treba v skladu s členom 263, četrti odstavek, PDEU zavrniti ugovor nedopustnosti, ki so ga vložili svet in intervenientki glede določb Uredbe št. 267/2012, ki so bile spremenjene ali uvedene s členom 1, točka 15, izpodbijane uredbe in so navedene zgoraj v točkah od 63 do 65, in tožbo v preostalem zavreči kot nedopustno.

Obstoj pravnega interesa ob vložitvi tožbe

68 Svet trdi, da tožeča stranka ob vložitvi tožbe ni imela interesa za izpodbijanje zakonitosti člena 1, točka 15, izpodbijane uredbe, ker so zanjo že veljali posamični ukrepi zamrznitve sredstev, sprejeti na podlagi Uredbe št. 267/2012.

69 V teh okoliščinah naj namreč člen 1, točka 15, izpodbijane uredbe ne bi povzročal dodatnih pravnih učinkov za tožečo stranko. Razglasitev ničnosti zadevnih posamičnih omejevalnih ukrepov iz zgoraj v točki 16 navedene sodbe Bank Mellat/Svet (EU:T:2013:39) naj sicer glede tega ne bi bila upoštevna, saj so bila sredstva tožeče stranke ob vložitvi tožbe v skladu s členom 60 Statuta Sodišča Evropske unije zamrznjena do odločitve Sodišča o pritožbi.

70 Zato Svet meni, da predlog za razglasitev ničnosti člena 1, točka 15, izpodbijane uredbe ni dopusten.

71 Tožeča stranka odgovarja, da je imela ob vložitvi tožbe pravni interes, in sicer še toliko bolj, ker je Splošno sodišče posamične omejevalne ukrepe, ki so se nanašali nanjo, razglasilo za nične.

72 Spomniti je treba, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso ničnostna tožba fizične ali pravne osebe dopustna le takrat, ko ima tožeča stranka interes za razglasitev ničnosti izpodbijanega akta. Pogoja za tak interes sta, da ima lahko že razglasitev ničnosti tega akta pravne posledice in da lahko rezultat

pravnega sredstva stranki, ki ga je vložila, prinese korist (glej sklep z dne 30. aprila 2007, EnBW Energie Baden-Württemberg/Komisija, T-387/04, ZOdl., EU:T:2007:117, točka 96 in navedena sodna praksa).

73 Pravni interes mora biti obstoječ in dejanski (sodba z dne 17. septembra 1992, NBV in NVB/Komisija, T-138/89, Recueil, EU:T:1992:95, točka 33), presoja pa se na dan vložitve pravnega sredstva (sodba z dne 16. decembra 1963, Forges de Clabecq/Visoka oblast, 14/63, Recueil, EU:C:1963:60, str. 748). Obstajati mora do razglasitve sodne odločbe, sicer se postopek ustavi (glej sodbo z dne 7. junija 2007, Wunenburger/Komisija, C-362/05 P, ZOdl., EU:C:2007:322, točka 42 in navedena sodna praksa).

74 V obravnavanem primeru so se na tožečo stranko ob vložitvi tožbe nanašali posamični omejevalni ukrepi, ki so izvirali iz vpisa njenega imena na seznam iz Priloge IX k Uredbi št. 267/2012 in so bili povezani z njeno domnevno vpletenostjo v širjenje jedrskega orožja. Čeprav so bili namreč ti omejevalni ukrepi razglašeni za nične z zgoraj v točki 16 navedeno sodbo Bank Mellat/Svet (EU:T:2013:39), je ta razglasitev ničnosti v skladu s členom 60 Statuta Sodišča Evropske unije začela učinkovati šele z odločitvijo o pritožbi.

75 Zato sicer sprejetje sporne ureditve ni takoj vplivalo na tožečo stranko, ker so posamični omejevalni ukrepi, ki so zanjo veljali prej, določali strožje omejitve. To velja še toliko bolj, ker kot je poudarjeno zgoraj v točki 14, člen 30b(1) Uredbe št. 267/2012 določa, da za prenos sredstev, če je bilo zanj izdano dovoljenje v okviru ureditve posamičnih omejevalnih ukrepov, ne veljajo več omejitve iz sporne ureditve.

76 Vendar je treba poudariti, da se sporna ureditev uporablja za vse finančne institucije s sedežem v Iranu in zato tudi za tožečo stranko. Ta ugotovitev med drugim pomeni, da če bodo pozneje posamični omejevalni ukrepi v zvezi s tožečo stranko razglašeni za nične – ker bo pritožba Sveta zoper zgoraj v točki 16 navedeno sodbo Bank Mellat/Svet (EU:T:2013:39) zavrnjena – je zanjo dejansko veljala navedena ureditev z vsemi omejitvami, ki iz nje izvirajo, po pravu in brez kakršnega koli dodatnega pravnega akta.

77 Če bi se v teh okoliščinah ugotovilo, da v tej zadevi tožeča stranka ni imela pravnega interesa za izpodbijanje člena 1, točka 15, izpodbijane uredbe, bi to pomenilo kršitev njene pravice do učinkovitega sodnega varstva, saj bi po morebitnem dokončnem prenehanju posamičnih omejevalnih ukrepov, ki se nanašajo nanjo, zanjo veljali učinki sporne ureditve, vendar ne bi bila procesno upravičena predlagati razglasitve ničnosti člena 1, točka 15, izpodbijane uredbe, ker bi se rok za vložitev tožbe iztekel.

78 Zato je treba ugotoviti, da ima tožeča stranka pravni interes za vložitev predloga za razglasitev ničnosti člena 1, točka 15, izpodbijane uredbe, ki ima lahko zanjo pravne posledice, in zato je treba zavrniti ugovor nedopustnosti v zvezi s tem.

3. *Vsebinska presoja*

79 Tožeča stranka v utemeljitev prvega in drugega tožbenega predloga navaja štiri tožbene razloge. Prvi tožbeni razlog se nanaša na to, da naj sporna ureditev ne bi imela pravne podlage glede na člen 215 PDEU, ker naj nikakor ne bi bila logično povezana z domnevno zastavljenim ciljem SZVP. Drugi tožbeni razlog se nanaša na to, da naj sporna ureditev ne bi imela pravne podlage glede na člen 215 PDEU, ker naj ne bi bila sorazmerna glede na domnevno zastavljeni cilj SZVP. Tretji tožbeni razlog se nanaša na to, da naj bi bila sporna ureditev v nasprotju s splošnimi načeli prava Unije in s členom 215(3) PDEU, ker naj bi bila z njo kršena načela sorazmernosti, pravne varnosti in prepovedi samovoljnega ravnanja, obveznost obrazložitve, zahteva, da vsaka sankcija vsebuje potrebna pravna

jamstva, in načelo enakega obravnavanja. Četrti tožbeni razlog se nanaša na kršitev lastninskih pravic tožeče stranke, njene pravice do opravljanja gospodarskih dejavnosti, pravice do prostega pretoka kapitala in načela sorazmernosti.

80 Poleg tega je v okviru več tožbenih razlogov, naštetih zgoraj v točki 79, tožeča stranka podala trditve o naravi nadzora, ki ga opravlja Splošno sodišče, in dokaznem bremenu.

81 Pred obravnavanjem teh trditev in tožbenih razlogov je treba natančno določiti obseg in sestavo tožbenih predlogov in razlogov tožeče stranke.

Obseg in sestava tožbenih predlogov in razlogov tožeče stranke

82 Na prvem mestu je tožeča stranka glede obsega in sestave prvega in drugega tožbenega predloga na obravnavi pojasnila, da medtem ko se prvi tožbeni predlog nanaša na razglasitev ničnosti člena 1, točka 15, izpodbijane uredbe, se drugi tožbeni predlog nanaša na razglasitev ničnosti te določbe le v delu, v katerem ta ne določa izjeme, ki bi se uporabljala za primer tožeče stranke kot subjekta, ki ni vpleten v širjenje jedrskega orožja in ki izvaja potreben nadzor, da to ne bi postal.

83 Glede na to, da se trditve tožeče stranke v utemeljitev dveh tožbenih predlogov v veliki meri ujemajo, pa jih je treba preučiti skupaj.

84 Na drugem mestu je glede sestave in obsega tožbenih razlogov, navedenih v utemeljitev prvega in drugega tožbenega predloga iz naštevanja zgoraj v točki 79 razvidno, da sta prvi in drugi tožbeni razlog izražena tako, da se nanašata na kršitev člena 215(1) PDEU, ki določa, da „[k]adar sklep, sprejet v skladu s poglavjem 2 naslova V Pogodbe o Evropski uniji[, ki se nanaša na SZVP], predvideva delno ali popolno prekinitev ali omejitev gospodarskih in finančnih odnosov z eno ali več tretjimi državami, Svet s kvalificirano večino na skupni predlog visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko in Komisije sprejme potrebne ukrepe“.

85 Tožeča stranka namreč meni, ker sporna ureditev nikakor ni logično povezana z domnevno zastavljenim ciljem SZVP in poleg tega ni sorazmerna glede na ta cilj, člen 1, točka 15, izpodbijane uredbe ni „potreben“ v smislu člena 215(1) PDEU, kar pomeni, da nima pravne podlage.

86 Tožeča stranka torej pojem potrebnosti iz člena 215(1) PDEU razlaga tako, da se nanaša na primernost in nujnost sprejetega ukrepa glede na zastavljeni cilj.

87 Te razlage ni mogoče sprejeti. Iz besedila, sistematike in cilja člena 215(1) PDEU namreč izhaja, da se pojem potrebnosti iz te določbe ne nanaša na razmerje med aktom, sprejetim na podlagi člena 215 PDEU, in zastavljenim ciljem SZVP, temveč na razmerje med navedenim aktom in sklepom SZVP, na katerem temelji. Sklicevanje na „potrebne ukrepe“ je torej namenjeno zagotavljanju, da Svet na podlagi člena 215 PDEU ne sprejme omejevalnih ukrepov, ki bi prekoračevali tiste, ki so bili sprejeti v ustreznem sklepu SZVP.

88 V obravnavanem primeru pa tožeča stranka ne trdi, da člen 1, točka 15, izpodbijane uredbe določa ukrepe, ki bi prekoračevali tiste, sprejete s členom 1, točka 6, Sklepa 2012/635.

89 Taka ugotovitev prav tako ne izhaja iz primerjalne analize zadevnih dveh določb. Čeprav je namreč člen 1, točka 15, izpodbijane uredbe bolj podroben kot člen 1, točka 6, Sklepa 2012/635, kar zadeva praktične določbe za izvajanje sporne ureditve, ni razlik glede narave zadevnih omejitev in njihovega področja uporabe.

90 V teh okoliščinah tožeča stranka v okviru prvega in drugega tožbenega razloga napačno trdi, da člen 1, točka 15, izpodbijane uredbe nima pravne podlage.

91 Glede na trditve tožeče stranke, podane v okviru navedenih tožbenih razlogov, kakor so povzete zgoraj v točkah 85 in 86, pa je treba poudariti, da se navedena razloga bolj kot na obstoj pravne podlage nanašata na sorazmernost sporne ureditve, določene s členom 1, točka 15, izpodbijane uredbe.

92 V skladu s sodno prakso namreč po načelu sorazmernosti, ki spada med splošna načela prava Unije, za zakonitost prepovedi gospodarske dejavnosti velja pogoj, da so prepovedi primerne in potrebne za uresničitev legitimnih ciljev, ki jih uresničuje zadevna ureditev, pri tem pa je treba takrat, ko je mogoče izbirati med več primernimi ukrepi, uporabiti tisti, ki je najmanj omejujoč, povzročene nevšečnosti pa ne smejo biti čezmerne glede na zastavljene cilje (glej sodbo z dne 14. oktobra 2009, Bank Melli Iran/Svet, T-390/08, ZOdl., EU:T:2009:401, točka 66 in navedena sodna praksa).

93 Glede tega tožeča stranka v okviru prvega tožbenega razloga izpodbija obstoj objektivne povezave med širjenjem jedrskega orožja in sporno ureditvijo in zato izpodbija njeno primernost za preprečevanje širjenja jedrskega orožja.

94 Drugi tožbeni razlog se v bistvu nanaša na zadostnost prej obstoječih omejevalnih ukrepov in na domnevno preširok obseg sporne ureditve. Navedeni tožbeni razlog se tako nanaša na nujnost navedene ureditve za preprečevanje širjenja jedrskega orožja.

95 Poleg tega tožeča stranka v okviru četrtega tožbenega razloga v bistvu trdi, da sporna ureditev prekomerno posega v izvrševanje njenih pravic in svoboščin. S tem torej tožeča stranka zatrjuje, da nevšečnosti, ki so ji nastale zaradi sprejetja navedene ureditve, niso sorazmerne s cilji, ki jih uresničuje Svet.

96 V teh okoliščinah Splošno sodišče meni, da je treba na prvem mestu preučiti prvi, drugi in četrti tožbeni razlog, s katerimi se nazadnje izpodbija sorazmernost sporne ureditve.

97 Na drugem mestu je treba obravnavati tretji tožbeni razlog, ki se nanaša na obrazložitev sprejetja sporne ureditve, pravna jamstva, ki se uporabljajo na podlagi člena 215(3) PDEU, jasnost in predvidljivost člena 1, točka 15, izpodbijane uredbe in na načelo enakega obravnavanja.

Nadzor, ki ga opravlja Splošno sodišče, in dokazno breme

98 Tožeča stranka poudarja, da mora biti nadzor nad zakonitostjo člena 1, točka 15, izpodbijane uredbe popoln in strog. Glede tega navaja, da mora Svet z dokazi in informacijami dokazati, da so subjekti ali dejavnosti, na katere se nanaša omejevalni ukrep, dejansko vpleteni v širjenje jedrskega orožja, pri čemer nevarnost, da je tako, ne zadostuje. Glede tega se sklicuje na sodbe Splošnega sodišča v sporih v zvezi s posamičnimi omejevalnimi ukrepi in zlasti na sodbo z dne 28. novembra 2013, Svet/Fulmen in Mahmoudian (C-280/12 P, ZOdl., EU:C:2013:775), v točki 33 zgoraj navedeno sodbo Manufacturing Support & Procurement Kala Naft/Svet (EU:T:2012:201) in zgoraj v točki 16 navedeno sodbo Bank Mellat/Svet (EU:T:2013:39), ki jih je po njenem mnenju mogoče uporabiti v obravnavanem primeru.

99 Svet ob podpori intervenientk trdi, da ima zelo široko diskrecijsko pravico pri odločanju, ali je treba v nekem primeru uporabiti posamične ali splošne omejevalne ukrepe ali kombinacijo obeh vrst omejevalnih ukrepov, in pri opredelitvi meril, ki omogočajo njihovo izvajanje. Trdi, da je na podlagi zgoraj v točki 92 navedene sodbe Bank Melli Iran/Svet (EU:T:2009:401, točka 36) ta diskrecijska pravica predmet zgolj omejenega sodnega nadzora.

100 V skladu s sodno prakso Sodišča morajo sodišča Unije v skladu s svojimi pristojnostmi na podlagi Pogodbe DEU zagotoviti načeloma popolni nadzor nad zakonitostjo vseh aktov Unije z vidika temeljnih pravic, ki so del splošnih načela prava Unije (sodbi z dne 3. septembra 2008, Kadi in Al Barakaat International Foundation/Svet in Komisija, C-402/05 P in C-415/05 P, ZOdl., EU:C:2008:461, točka 326, ter zgoraj v točki 98 navedena Svet/Fulmen in Mahmoudian, EU:C:2013:775, točka 58).

101 V obravnavanem primeru je treba upoštevati posebno naravo sporne ureditve, ki se razlikuje tako od posamičnih omejevalnih ukrepov, na katere se nanaša sodna praksa, ki jo navaja tožeča stranka, kot od splošnih ukrepov, ki omogočajo sprejetje navedenih ukrepov v zvezi z določenimi osebami in subjekti, na katere se nanaša sodna praksa, ki jo navaja Svet. Po eni strani ima namreč – kot je razvidno že iz ugotovitev zgoraj v točki 36 – člen 1, točka 15, izpodbijane uredbe, s katero je bila uvedena sporna ureditev, splošen obseg in torej ne gre za posamični akt. Po drugi strani je iz točk od 52 do 67 zgoraj razvidno, da se drugače kot splošna merila, ki omogočajo sprejetje posamičnih omejevalnih ukrepov, nekatere določbe Uredbe št. 267/2012, spremenjene ali uvedene s členom 1, točka 15, izpodbijane uredbe, nanašajo neposredno na tožečo stranko in ne potrebujejo izvedbenih ukrepov.

102 V teh okoliščinah je treba Svetu, čeprav ni mogoče šteti, da je nadzor Splošnega sodišča omejen, ob upoštevanju sodne prakse Sodišča, navedene zgoraj v točki 100, priznati diskrecijsko pravico pri presoji, ali je sprejetje omejevalnih ukrepov primerno, in pri določitvi splošnih omejevalnih ukrepov, sprejetih za uresničitev cilja s področja SZVP, ki mu sledi. Navedeno področje je namreč posebej občutljivo, saj je povezano z mednarodnimi odnosi in varnostjo Unije in njenih držav članic.

103 Poleg tega ni treba sprejeti trditev tožeče stranke glede dokaznega bremena, ki naj bi bilo na Svetu.

104 Sodbe, na katere se sklicuje tožeča stranka in so navedene zgoraj v točki 98, se namreč nanašajo na posamične omejevalne ukrepe, ki jih je sprejel Svet na podlagi merila za subjekte, ki „sodelujejo, so neposredno povezani ali zagotavljajo podporo“ pri širjenju jedrskega orožja. V zadevnih vprašanjih sta morala tako Splošno sodišče in Sodišče preveriti utemeljenost trditev in presoje Sveta, po katerih so bile specifične osebe in subjekti vpleteni v širjenje jedrskega orožja in so zato izpolnjevali merilo, določeno za sprejetje posamičnih omejevalnih ukrepov. To preverjanje je bilo mogoče izvesti le na podlagi konkretnih dokazov in informacij o dejavnostih zadevnih oseb in subjektov.

105 Ker pa sporna ureditev ni posamični omejevalni ukrep, temveč splošni akt, omejitve, ki iz nje izhajajo, ne temeljijo na konkretni presoji ali trditvah Sveta o vpletenosti določenih oseb ali subjektov v širjenje jedrskega orožja, temveč na splošni presoji mehanizmov, ki omogočajo njegovo financiranje, in splošnih ukrepov, ki ga lahko preprečijo.

106 Zato sodne prakse, navedene zgoraj v točki 98, ni treba prenesti na obravnavani primer, tako da zlasti ni treba od Sveta zahtevati, naj dokaže, da so subjekti, na katere vpliva sporna ureditev, dejansko vpleteni v širjenje jedrskega orožja.

107 Tožeča stranka glede tega tudi ugovarja, da za splošen omejevalni ukrep, kot je sporna ureditev, ne morejo veljati milejše zahteve od posamičnih omejevalnih ukrepov iz sodb, navedenih zgoraj v točki 98, saj imata obe vrsti ukrepov primerljive posledice za osebe in subjekte, na katere vplivajo.

108 Po eni strani ta trditev ni utemeljena. Omejitve, ki izhajajo za zadevno osebo ali subjekt iz sprejetja posamičnih omejevalnih ukrepov, so namreč znatno širše. Sredstva zadevne osebe ali subjekta so tako zamrznjena in za vsak prenos, ki jih vključuje, se zahteva odstopanje, kategorije prenosov, ki so lahko predmet odstopanja, pa so sorazmerno ozke. Sporna ureditev ne vsebuje zamrznitve sredstev, določa širši seznam odobrenih ciljev kot v primeru posamičnih omejevalnih ukrepov in določa obveznost odobritve le za prenose, ki presegajo nekatere prage.

109 Po drugi strani je vsekakor treba poudariti, da elementi, na katere se mora nanašati preučitev Splošnega sodišča, ter morebiten obstoj posebnega dokaznega bremena in njegov predmet niso odvisni od resnosti posledic nekega omejevalnega ukrepa, temveč od tega, ali gre za posamični ali splošni ukrep in posledično, ali je bil sprejet na podlagi presoje posebnih okoliščin specifične osebe ali subjekta. Kot pa je razvidno iz zgoraj opravljenega preizkusa, je sporna ureditev splošni ukrep.

110 Glede na zgoraj navedeno in pojasnila v točkah od 82 do 97 zgoraj, mora Splošno sodišče v obravnavanem primeru po eni strani preveriti sorazmernost sporne ureditve in zato preučiti, ali je lahko Svet upravičeno menil, da je njeno sprejetje primerno in nujno za uresničitev cilja preprečevanja širjenja jedrskega orožja in njegovega financiranja ter da zadevnim osebam in subjektom, vključno s tožečo stranko, ne povzroča čezmernih nevšečnosti.

111 Po drugi strani je treba preučiti, ali člen 1, točka 15, izpodbijane uredbe vključuje kršitve, navedene v okviru tretjega tožbenega razloga.

Prvi, drugi in četrti tožbeni razlog

Prvi tožbeni razlog: primernost sporne ureditve

112 Tožeča stranka v bistvu trdi, da sporna ureditev ni primerna za uresničitev cilja SZVP, ki mu sledi Svet, ker naj ne bi bila nikakor logično povezana s širjenjem jedrskega orožja ali njegovim financiranjem. Njene trditve se nanašajo na cilja, ki bi jima lahko Svet sledil s sprejetjem sporne ureditve.

113 Tako po eni strani tožeča stranka ne izpodbija zakonitosti cilja preprečevanja prenosov sredstev, s katerimi bi se lahko prispevalo k širjenju jedrskega orožja (v nadaljevanju: prvi cilj), temveč meni, da se ta cilj dejansko ne uresničuje s sprejetjem sporne ureditve, ker naj bi bila ta preveč splošna za njegovo uresničitev. Zato po mnenju tožeče stranke sporna ureditev ni povezana s prvim ciljem.

114 Po drugi strani tožeča stranka meni, da sprejetje sporne ureditve dejansko temelji na širšem cilju, ki je izvajati gospodarski pritisk na Iran s preprečevanjem dostopa finančnih institucij in splošneje iranskih gospodarskih subjektov do finančnega trga Unije, ne glede na to, ali so bili zadevni prenosi povezani s širjenjem jedrskega orožja (v nadaljevanju: drugi cilj). Trdi, da tak cilj ni upravičen.

115 Tožeča stranka poleg tega ob opiranju na več elementov navaja, da se morajo omejevalni ukrepi v zvezi z širjenjem jedrskega orožja, da bi bili primerni, nanašati posebej na dejavnosti, povezane z njim.

116 Svet ob podpori intervenientk izpodbija utemeljenost trditev tožeče stranke. Med drugim meni, da se s sporno ureditvijo uresničujeta tako prvi kot drugi cilj in da sta ta cilja upravičena. Intervenientki glede tega navajata, da sprejetje sporne ureditve temelji na neuspehu prejšnjih omejevalnih ukrepov, zlasti posamičnih omejevalnih ukrepov, in da se tako namerava Iran prisiliti k začetku pogajanj o širjenju jedrskega orožja ali celo k njegovi opustitvi zaradi neobstoja zadostnih sredstev za njegovo nadaljevanje.

– Prvi cilj

117 Kot je poudarjeno zgoraj v točki 113, tožeča stranka ne izpodbija upravičenosti prvega cilja. Vsekakor se cilj preprečevanja prenosov sredstev, ki bi lahko prispevali k širjenju jedrskega orožja, jasno uvršča v okvir legitimnega cilja preprečevanja navedenega širjenja in njegovega financiranja, na katerem temeljijo vse določbe Sklepa 2010/413 in Uredbe št. 267/2012.

118 Glede vprašanja, ali se s sporno ureditvijo dejansko uresničuje prvi cilj, je treba poudariti, prvič, da taka povezava med navedenim ciljem in sporno ureditvijo izhaja iz uvodne izjave 12 Sklepa 2012/635, na katerega napotuje uvodna izjava 7 izpodbijane uredbe. V uvodni izjavi 12 Sklepa 2012/635 je navedeno:

„Da se prepreči prenos vsakršnega finančnega ali drugega premoženja ali sredstev, ki bi lahko prispevali k dejavnostim Irana, ki so nevarne z vidika širjenja jedrskega orožja, ali k razvoju izstrelitvenih sistemov jedrskega orožja, bi bilo treba prepovedati transakcije med bankami in finančnimi institucijami Unije in

iranskimi bankami in finančnimi institucijami, razen če bi jih zadevna država članica vnaprej odobrila. To ne bi smelo preprečevati nadaljevanja trgovine, ki ni prepovedana v skladu s Sklepom 2010/413/SZVP.“

119 Iz te uvodne izjave izrecno izhaja, da se s sprejetjem splošne ureditve, s katero so določene omejitve za prenose sredstev, ki vključujejo banke in finančne institucije Unije in Irana, torej s sprejetjem sporne ureditve, uresničuje prvi cilj.

120 Poleg tega splošnega preudarka Svet navaja dve okoliščini, ki sta po njegovem mnenju upoštevni za presojo obstoja povezave med sporno ureditvijo in prvim ciljem.

121 Tako po eni strani Svet trdi, da je financiranje širjenja jedrskega orožja nujno odvisno od storitev, ki jih opravijo iranske banke, zlasti tiste, ki kot tožeča stranka poslujejo mednarodno. Po drugi strani ob upoštevanju tajnosti zadevnih dejavnosti ni mogoče izključiti tega, da zadevna banka ne ve, da so prenosi sredstev, ki jih opravlja, povezani s širjenjem jedrskega orožja.

122 Ti predpostavki, če se štejeta za dokazani, dejansko lahko potrjujeta obstoj povezave med sporno ureditvijo in prvim ciljem. Če namreč obstaja nezanemarljivo tveganje, da se iranske finančne institucije po potrebi brez njihove vednosti uporabljajo za opravljanje transakcij, povezanih s širjenjem jedrskega orožja, bo bolj sistematičen nadzor prenosov sredstev, v katere so vključene, zaradi sistema predhodnih obveščanja in izdaje dovoljenja pristojnim organom držav članic dopuščal pridobivanje upoštevnih informacij o zadevnih prenosih in jim omogočil odkrivanje in prepovedovanje tistih, za katere sumijo, da lahko prispevajo k širjenju jedrskega orožja. Tak mehanizem bo torej lahko otežil financiranje širjenja jedrskega orožja.

123 Tožeča stranka pa meni, da ni mogoče upoštevati teh dveh okoliščin, ki ju je navedel Svet. Trdi, da sta ti okoliščini hipotetični in da nista dokazani z nikakršnim konkretnim dokazom v nasprotju z zahtevami iz sodne prakse in zlasti iz sodb, navedenih zgoraj v točki 98.

124 Glede tega je treba opozoriti po eni strani, da iz točk od 98 do 109 zgoraj izhaja, da se sodbe, na katere se sklicuje tožeča stranka, nanašajo na posamične omejevalne ukrepe, kar pomeni, da pravil, ki jih določajo na področju dokaznega bremena, ni mogoče prenesti na obravnavani primer.

125 Po drugi strani je treba poudariti, da utemeljenost predpostavk, ki jih navaja Svet, potrjujejo okoliščine v zadevi, v kateri je bila izdana zgoraj v točki 16 navedena sodba Bank Mellat/Svet (EU:T:2013:39), na katero tožeča stranka opira svoje stališče.

126 Eden od razlogov, ki jih je Svet uporabil glede tožeče stranke ob sprejetju posamičnih omejevalnih ukrepov v zvezi z njo, je bilo namreč dejstvo, da je opravljala storitve upravljanja računov družbe Novin Energy Company (v nadaljevanju: Novin), na katero se nanašajo omejevalni ukrepi, ki jih je sprejel Varnostni svet Združenih narodov (v nadaljevanju: Varnostni svet). Tožeča stranka je priznala, da je zadevne storitve opravila, vendar je zanikala, da bi vedela za sodelovanje družbe Novin pri širjenju jedrskega orožja, preden je Varnostni svet sprejel omejevalne ukrepe proti tej družbi. Ker ni dokazov ali natančnih in konkretnih informacij, ki bi kazale na to, da je tožeča stranka vedela ali bi lahko razumno sumila, da je družba Novin pred tem sodelovala pri širjenju jedrskega orožja, je Splošno sodišče sprejelo trditev tožeče stranke v zvezi s tem. Zato je menilo, da storitve, ki jih je tožeča stranka opravljala za družbo Novin pred sprejetjem omejevalnih ukrepov proti tej družbi, niso pomenile podpore pri širjenju jedrskega orožja v smislu Sklepa 2010/413 in Uredbe št. 267/2012 ter zato niso upravičevale sprejetja posamičnih omejevalnih ukrepov proti tožeči stranki (zgoraj v točki 16 navedena sodba Bank Mellat/Svet, EU:T:2013:39, točke od 119 do 138).

127 Ta dejstva, dokazana v okviru postopka pred Splošnim sodiščem, po eni strani potrjujejo, da iranski subjekti, vpleteni v širjenje jedrskega orožja, uporabljajo finančne storitve iranskih bank, in po drugi, da lahko te opravljajo take storitve, ki vključujejo izvrševanje plačilnih nalogov brez njihove vednosti, kar pomeni, da lahko opravljajo prenose sredstev, ki utegnejo prispevati k širjenju jedrskega orožja.

128 Finančne storitve, ki jih tožeča stranka opravlja za družbo Novin in na katere se nanaša zgoraj v točki 16 navedena sodba Bank Mellat/Svet (EU:T:2013:39), potrjujejo predpostavki, ki jih je navedel Svet, in zato obstoj povezave med prvim ciljem in sporno ureditvijo.

129 Za izpodbijanje obstoja te povezave tožeča stranka tudi trdi, prvič, da sporna ureditev ni primerna za uresničevanje prvega cilja, ker je preveč splošna, saj se ne nanaša samo na prenose sredstev, ki bi lahko prispevali k širjenju jedrskega orožja, temveč na vse prenose med iranskimi bankami in bankami Unije.

130 Ta trditev pa je brezpredmetna v okviru tega tožbenega razloga, ker se ne nanaša na obstoj povezave med prvim ciljem in sporno ureditvijo, torej na njeno primernost, temveč na vprašanje, ali je sporna ureditev nujna za uresničitev navedenega cilja oziroma ali bi zadostovali manj splošni ukrepi. Zato je treba zadevno trditev preučiti v okviru drugega tožbenega razloga skupaj z drugimi trditvami v zvezi s področjem uporabe sporne ureditve (glej točke od 187 do 199 v nadaljevanju).

131 Drugič, po mnenju tožeče stranke sporna ureditev ni primerna za uresničitev prvega cilja, ker ni učinkovita, saj se nanaša le na odnose med finančnimi ustanovami Unije in ne zadostuje za prenehanje dejavnosti oseb ali subjektov, vpletenih v širjenje jedrskega orožja.

132 Najprej pa okoliščina, da ukrep ne zadostuje za uresničitev cilja, nikakor ne pomeni, da ni primeren za njegovo uresničitev v smislu sodne prakse, navedene zgoraj v točki 92. Tako to, da je sporna ureditev le eden od omejevalnih ukrepov, tako splošnih kot posamičnih, ki jih je Svet sprejel za preprečevanje širjenja jedrskega orožja in njegovega financiranja, ne pomeni, da ni zakonit.

133 Dalje, ker je treba upoštevati, da tožeča stranka trdi, da bi se morala sporna ureditev uporabljati tudi za prenose sredstev, ki vključujejo subjekte Unije, ki niso finančne ali kreditne institucije, je treba poudariti, da kot izhaja iz točke 13 zgoraj, člen 30a Uredbe št. 267/2012 določa, da za take prenose veljajo podobne omejitve, čeprav ne nujno enake, kot so tiste, ki izhajajo iz sporne ureditve.

134 Nazadnje, ker bi bilo treba trditev tožeče stranke razlagati tako, da bi moral Svet sprejeti ukrepe v zvezi z odnosi med iranskimi finančnimi institucijami in finančnimi institucijami tretjih držav, zadostuje ugotovitev, da Unija *a priori* nima pristojnosti glede takih odnosov, ki niso zajeti s primeri iz člena 49 Uredbe št. 267/2012, ki opredeljuje njeno področje uporabe.

135 Glede na zgoraj navedeno je treba ugotoviti, da je sporna ureditev povezana s prvim ciljem, ki je legitimen cilj SZVP, in da je torej primerna za njegovo uresničevanje v smislu sodne prakse iz točke 92 zgoraj.

– Drugi cilj

136 Kot je bilo ugotovljeno zgoraj v točki 114, drugi cilj pomeni izvajati gospodarski pritisk na Iran z omejevanjem dostopa finančnih institucij in splošneje iranskih gospodarskih subjektov do finančnega trga Unije, ne glede na to, ali so zadevni prenosi povezani s širjenjem jedrskega orožja.

137 Tožeča stranka meni, da se s sporno ureditvijo uresničuje drugi cilj, in ocenjuje, da ta ni legitimen, ker naj se med drugim ne bi nanašal na širjenje jedrskega orožja, temveč naj bi temeljil na gospodarskih razlogih in naj zato ne bi bil zajet s Sklepom 2010/413 in Uredbo št. 267/2012. Dodaja, da bi lahko drugi cilj upravičeval vsakršen ukrep za škodovanje Iranu, njegovemu gospodarstvu in njegovi vladi, ter vsako prepoved trgovinskih odnosov.

138 Svet ob podpori intervenientk navaja, da se s sporno ureditvijo zaradi neuspešnosti prejšnjih omejevalnih ukrepov sicer dejansko uresničuje drugi cilj, vendar naj bi bil ta legitimen, ker naj bi se z njim Iran prisililo k začetku pogajanj o širjenju jedrskega orožja ali o opustitvi tega širjenja.

139 Čeprav pa stranki, vključno s Svetom kot avtorjem Sklepa 2012/635 in izpodbijane uredbe, soglašata o tem, da se s sporno ureditvijo uresničuje drugi cilj, njuno stališče o tem vseeno ni potrjeno s preučitvijo upoštevnih določb teh besedil.

140 Besedilo uvodne izjave 5 Sklepa 2012/635, ki se izvaja z izpodbijano uredbo, se sicer na splošno sklicuje na to, da se Iran ni resno začel pogajati o svojem jedrskem programu, kot na razlog za sprejetje dodatnih omejevalnih ukrepov.

141 Vendar, kot je pojasnjeno zgoraj v točki 118, uvodna izjava 12 Sklepa 2012/635, ki se nanaša posebej na sporno ureditev, vsebuje sklicevanje na nujnost, da „se prepreči prenos vsakršnega finančnega ali drugega premoženja ali sredstev, ki bi lahko prispevali k dejavnostim Irana, ki so nevarne z vidika širjenja jedrskega orožja, ali k razvoju izstrelitvenih sistemov jedrskega orožja“, pri čemer ni treba „preprečevati nadaljevanja trgovine, ki ni prepovedana v skladu s Sklepom [2010/413]“. V tem besedilu ni sklicevanja na željo po izvajanju splošnega gospodarskega pritiska na Iran in v njem je celo izrecno navedeno, da se ne sme preprečevati zakonita trgovina.

142 To, da se s sporno ureditvijo ne uresničuje drugi cilj, je na kontekstni in teleološki ravni potrjeno z analizo vrste in vpliva omejitev, ki iz nje izhajajo. Navedena ureditev namreč ne določa zasega ali zamrznitve sredstev iranskih finančnih ustanov ali drugih iranskih subjektov, temveč omejuje nekatere od dovoljenih namenov prenosa sredstev, ki jih ti vključujejo, in za te prenose določa obveznosti predhodnih obveščanja in izdaje dovoljenja. Prav tako je v skladu s členom 30b(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 267/2012, ki je bil uveden s členom 1, točka 15, izpodbijane uredbe, prenos, katerega namen je dovoljen, mogoče zavrniti, le če bi bile z njim lahko kršene prepovedi iz Uredbe št. 267/2012. Čeprav tako sporna ureditev vključuje dodatne stroške za zadevne subjekte in morda omejuje možnost opravljanja nekaterih transakcij, ni razvidno, da bi bila namenjena izvajanju gospodarskega pritiska na Iran s splošnim preprečevanjem dostopa iranskih gospodarskih subjektov na finančni trg Unije.

143 Glede na zgoraj navedeno je treba ugotoviti, da se ne glede na trditve strank, ki ne morejo prevladati nad dobesedno, kontekstualno in teleološko razlago upoštevnih določb, s sporno ureditvijo ne uresničuje drugi cilj. Zato tega cilja ni mogoče upoštevati v nadaljnji preučitvi te tožbe in trditve tožeče stranke o njem, navedene v okviru tega tožbenega razloga, je treba zavrniti kot brezpredmetne.

– Zahteva po posebni povezavi med sporno ureditvijo in dejavnostmi v zvezi s širjenjem jedrskega orožja

144 Tožeča stranka trdi, da je iz sodne prakse, navedene zgoraj v točki 98, in iz izjave št. 25, naslovljene „Izjava o členih 75 in 215 Pogodbe [DEU]“ in priložene Sklepni listini medvladne konference, ki je sprejela Lizbonsko pogodbo, podpisano 13. decembra 2007 (UL 2008, C 115, str. 346), razvidno, da se morajo omejevalni ukrepi v zvezi s širjenjem jedrskega orožja nanašati posebej na dejavnosti, povezave s tem širjenjem.

145 Ista ugotovitev naj bi izhajala iz Priporočil za delovne metode za samostojne sankcije Unije, ki jih je sprejel Svet 21. decembra 2011 (dokument 18920/11, v nadaljevanju: Priporočila) in iz Smernic Sveta za izvajanje omejevalnih ukrepov (sankcij) v okviru SZVP z dne 15. junija 2012 (dokument 11205/12, v nadaljevanju: Smernice). V skladu s tema dokumentoma naj bi bili usmerjeni omejevalni ukrepi učinkovitejši in naj bi imeli manjše negativne posledice za tretje osebe kot splošne omejitve. Zato bi se morali sprejeti omejevalni ukrepi nanašati na politike in dejavnosti, na katerih temelji sklep Unije, in na osebe in subjekte, odgovorne za te politike in dejanja, ter ne bi smeli temeljiti na gospodarskih razlogih. Po mnenju tožeče stranke pa se sporna ureditev ne nanaša posebej niti na širjenje jedrskega orožja niti na osebe, ki so zanj odgovorne, temveč na celoten iranski finančni sektor. Prav tako naj bi navedena ureditev temeljila na razlogih, ki so v bistvu gospodarski.

146 Glede tega je treba najprej poudariti, da je iz točk od 98 do 109 zgoraj razvidno, da mora Splošno sodišče sicer preveriti, ali je sporna ureditev primerna za uresničevanje cilja preprečevanja širjenja jedrskega orožja in njegovega financiranja, vendar to še ne pomeni, da mora Svet dokazati, da so subjekti, na katere sporna ureditev vpliva, dejansko vpleteni v širjenje jedrskega orožja.

147 Nato je iz presoje iz točk od 117 do 135 zgoraj razvidno, da je sporna ureditev namenjena uresničevanju prvega cilja, to je preprečevanja prenosov sredstev, ki bi lahko prispevali k širjenju jedrskega orožja. Navedena ureditev se tako nanaša na širjenje jedrskega orožja in njegovo financiranje in ne temelji na gospodarskih preudarkih, saj se z njo ne uresničuje drugi cilj.

148 V delu, v katerem tožeča stranka v tem kontekstu trdi, da se sporna ureditev nanaša na celoten iranski finančni sektor in da gre za ukrep, sprejet „nerazlikovalno“, bodo njene trditve preučene v okviru drugega tožbenega razloga z drugimi trditvami v zvezi s področjem uporabe sporne ureditve (glej točke od 187 do 199 v nadaljevanju).

149 Na zadnje se z izjavo št. 25, naslovljena „Izjava o členih 75 in 215 Pogodbe [DEU]“, med drugim zahteva, da morajo sklepi, s katerimi se za osebo ali subjekt določijo omejevalni ukrepi, temeljiti na jasnih in razločnih merilih. Po eni strani pa člen 1, točka 15, izpodbijane uredbe, s katerim je bila uvedena sporna ureditev, kot je razvidno iz točke 36 zgoraj, ni sklep v smislu zadevne izjave, ker se ne nanaša na določene osebe ali subjekte, temveč določa splošno ureditev. Po drugi strani bo vprašanje, ali so določbe o sporni ureditvi dovolj jasne, preučeno v okviru tretjega tožbenega razloga v nadaljevanju.

150 Priporočila in Smernice sicer pojasnjujejo, da se z usmerjenimi omejevalnimi ukrepi lahko omejijo negativne posledice za osebe, ki niso odgovorne za politike in dejanja, zaradi katerih je Unija ukrepala, in da so učinkovitejši od ukrepov, določenih nerazlikovalno. Vendar ta splošna ugotovitev nikakor ne pomeni, da omejevalni ukrepi niso primerni za uresničevanje cilja Sveta, saj Svet nikakor ne bi mogel sprejeti takih omejevalnih ukrepov, ne glede na pristojnost, ki mu je priznana s členom 215(1) PDEU.

151 V teh okoliščinah je treba trditve tožeče stranke o zahtevi po posebni povezavi med sporno ureditvijo in dejavnostmi v zvezi s širjenjem jedrskega orožja zavrniti.

152 Glede na vse zgoraj navedeno je treba ugotoviti, da se s sporno ureditvijo uresničuje prvi cilj, ki je legitimen. V teh okoliščinah je navedena ureditev primerna v smislu sodne prakse iz točke 92 zgoraj, kar pomeni, da je treba prvi tožbeni razlog zavrniti.

Drugi tožbeni razlog: nujnost sporne ureditve

153 Tožeča stranka trdi, da tudi če je sporna ureditev logično povezana s ciljem SZVP, ki ga uresničuje Svet, ni nujna za njegovo uresničitev, kar pomeni, da ni sorazmerna.

154 Tožeča stranka v utemeljitev svojega stališča navaja šest očitkov. Prvič, trdi, da so omejevalni ukrepi, ki so obstajalo ob sprejetju sporne ureditve, zadostovali za uresničitev cilja Sveta. Drugič, trdi, da sporna ureditev ni nujna, ker naj bi bilo njeno področje uporabe preveč splošno v delu, v katerem so iz nje izključeni tudi prenosi in subjekti, ki niso povezani s širjenjem jedrskega orožja. Tretjič, tožeča stranka trdi, da ima sporna ureditev nesorazmerne negativne učinke na celotno iransko gospodarstvo in prebivalstvo.

155 Druge stranke izpodbijajo utemeljenost trditev tožeče stranke.

156 Najprej je treba poudariti, da je tretji očitek tožeče stranke v bistvu brezpredmeten v okviru tega tožbenega razloga. Tudi če sporna ureditev dejansko povzroča prekomerne negativne učinke, namreč ta okoliščina ne pomeni, da ni nujna za uresničevanje želenega cilja, temveč da ne glede na vprašanje njene nujnosti povzroča čezmerne nevšečnosti osebam in subjektom, na katere vpliva. V teh okoliščinah je treba preučiti tretjo trditev v okviru četrtega tožbenega razloga, ki se nanaša na težo povzročenih nevšečnosti (glej točke od 204 do 214 v nadaljevanju).

– Zadostnost omejevalnih ukrepov, ki so obstajali ob sprejetju sporne ureditve

157 Tožeča stranka meni, da so bili ob sprejetju sporne ureditve že uvedeni posamični omejevalni ukrepi, usmerjeni proti subjektom, vpletenim v širjenje jedrskega orožja, po potrebi pa bi se lahko sprejeli novi posamični ukrepi glede drugih subjektov. V skladu z zgoraj v točki 92 navedeno sodbo Bank Melli Iran/Svet (EU:T:2009:401, točka 68) je bilo s takimi ukrepi mogoče zagotoviti, da se sredstva zadevnih subjektov ne bodo več uporabljala za spodbujanje širjenja jedrskega orožja.

158 V teh okoliščinah tožeča stranka meni, da trditve Sveta, da so v širjenje jedrskega orožja vpletene druge osebe od tistih, ki so bile opredeljene kot take v okviru posamičnih omejevalnih ukrepov, ni mogoče upoštevati, saj bi se Svet z njo lahko razbremenil obveznosti, da dokaže vpletenost zadevnih oseb in subjektov v navedeno širjenje, ki jo določa sodna praksa.

159 Tožeča stranka dodaja, da je pred sprejetjem sporne ureditve Uredba št. 267/2012 že določala kompleksen sistem za obveščanje in nadzor, ki je iranskim osebam in subjektom omejeval prenose sredstev in opravljanje finančnih storitev zase in za druge. Tožeča stranka meni, da so bile evropske banke na podlagi teh pravil že vsaj implicitno zavezane nadzorovati zadevna plačila in trgovinske odnose, kar pomeni, da sporne ureditve ni bilo treba sprejeti.

160 Poleg tega naj se učinkovitost tako splošnih kot posamičnih omejevalnih ukrepov, ki so se izvajali pred sprejetjem sporne ureditve, nikoli ne bi izpodbijala in naj bi bila celo potrjena z zgoraj v točki 92 navedeno sodbo Bank Melli Iran/Svet (EU:T:2009:401). Prav tako naj bi iz Smernic izhajalo, da so posamični omejevalni ukrepi učinkovitejši in pomenijo manj resen poseg v zakonito trgovino kot splošni ukrepi, sprejeti nerazlikovalno.

161 Prvič, glede posamičnih omejevalnih ukrepov je treba v skladu z mnenjem Sveta opozoriti, da se za njihovo izvajanje predpostavlja, da je bilo prej ugotovljeno, da zadevna oseba ali subjekt izpolnjuje eno od meril, ki jih določa veljavna ureditev. Čeprav se lahko zato – kot je razvidno iz točke 68 zgoraj v točki 92 navedene sodbe Bank Melli Iran/Svet (EU:T:2009:401) – z zamrznitvijo sredstev subjektov, za katere je bilo ugotovljeno, da sodelujejo, so neposredno povezani ali zagotavljajo podporo pri širjenju jedrskega orožja, zagotovi, da se sredstva teh subjektov ne bodo več uporabljala za spodbujanje širjenja jedrskega orožja, pa z njo ni mogoče preprečiti take uporabe sredstev oseb in subjektov, katerih vpletenost v širjenje jedrskega orožja še ni znana. Kot pa izhaja iz opisa okoliščin, v katerih je tožeča stranka opravljala finančne storitve za družbo Novin, podanega zgoraj v točkah od 125 do 128, obstoj takih oseb in subjektov ni hipotetičen, temveč je bil – nasprotno – dokazan v postopku pred Splošnim sodiščem.

162 Drugič, ob sprejetju sporne ureditve so bili sicer splošni omejevalni ukrepi, ki urejajo prenose sredstev v zvezi z iransko osebo ali subjektom, že določeni v členu 30 Uredbe št. 267/2012 (v nadaljevanju: prejšnja ureditev). Prejšnja ureditev je med drugim določala obveznost predhodnega obveščanja nad pragom 10.000 EUR in obveznost predhodne odobritve za prenose zneska, ki ustreza ali presega 40.000 EUR, razen za humanitarne prenose. Zadevna odobritev bi bila lahko zavrnjena, če bi pristojni organ upravičeno menil, da bi lahko zadevni prenos sredstev pomenil kršitev katere od prepovedi ali obveznosti iz Uredbe št. 267/2012.

163 Glede tega je iz primerjave prejšnje ureditve s sporno razvidno, da zadnjenavedena ne pomeni kvalitativno nove ureditve, kot navaja tožeča stranka, temveč temelji na delnih prilagoditvah, namenjenih okrepitvi prejšnje ureditve.

164 Kar zadeva iranske finančne institucije, kot je tožeča stranka, je namreč sprejetje sporne ureditve okrepilo obstoječe omejitve iz prejšnje ureditve le s treh vidikov, in sicer najprej z izčrpnim naštevanjem kategorij prenosov, ki se lahko opravijo, nato z uvedbo praga za odobritev za humanitarne prenose in nazadnje z znižanjem praga za odobritev za nekatere kategorije prenosov. Poleg tega je učinek prve spremembe zmanjšan, ker je naštetih več dovoljenih ciljev, zlasti z vključitvijo prenosov, povezanih s posebno pogodbo o trgovinskih poslih.

165 S to primerjalno analizo je mogoče izpodbijati trditev tožeče stranke, da je sporna ureditev presplošna in da zato ni nujna. Ker namreč tožeča stranka ne izpodbija izrecno nujnosti prejšnje ureditve in trdi celo, da je bilo z njo in drugimi ukrepi mogoče uresničevati cilj Sveta, ne more upravičeno trditi, da sporna ureditev, ki se po svojih bistvenih značilnostih ne razlikuje od prejšnje, ni nujna.

166 Tretjič, če je treba trditve tožeče stranke razlagati tako, da se z njo izpodbija nujnost tako sporne ureditve kot – implicitno – prejšnje ureditve, ker obe določata, da morajo prenose med iranskimi finančnimi institucijami in finančnimi institucijami Unije avtomatično nadzirati pristojni organi držav članic, namesto da bi jih notranje nadzirale navedene institucije, kar določa tudi Uredba št. 267/2012, Svet v utemeljitev te izbire navaja dve okoliščini.

167 Trdi, prvič, da se ni mogoče zanašati na iranske banke, da bodo opravljale predhodne preglede, ob upoštevanju pomanjkljivosti iranskega sistema za boj proti pranju denarja in financiranju terorizma, ki jih je ugotovila projektna skupina za finančno ukrepanje (FATF), medvladna organizacija za določanje standardov in spodbujanje učinkovite uporabe zakonodajnih, regulativnih in operativnih ukrepov za boj proti pranju denarja, financiranju terorizma in drugim povezanim nevarnostim, ki pomenijo tveganje za integriteto mednarodnega finančnega sistema.

168 Drugič, Svet meni, da ne glede na obveznost nadzora, ki je naložena finančnim institucijam Unije, te ne morejo prepoznavati in obravnavati sumljivih prenosov, in sicer še toliko manj, ker subjekti, vpleteni v širjenje jedrskega orožja, poskušajo prikriti identiteto strank zadevnih transakcij.

169 Glede prve trditve tožeča stranka ne izpodbija ugotovitev FATF. Trdi pa, da niso upoštevne, ker naj se sporna ureditev ne bi nanašala niti na pranje denarja niti na financiranje terorizma, temveč na širjenje jedrskega orožja.

170 Te trditve ni mogoče sprejeti. Čeprav so namreč zadevna področja ločena, pa so tesno povezana v delu, v katerem vsa tri vključujejo uporabo finančnih sredstev za doseganje tajnih ciljev. Ta okoliščina je poleg tega razvidna iz opredelitve nalog FATF in iz tega, da se razprave v tej organizaciji nanašajo tudi na financiranje širjenja orožja za množično uničevanje.

171 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da je mogoče ugotovitve FATF prenesti na obravnavani primer in na njihovi podlagi ugotoviti, da ob upoštevanju pomanjkljivosti iranskega sistema za boj proti pranju denarja in financiranju terorizma za iranske subjekte in zlasti finančne institucije obstaja povečano tveganje, da bodo prostovoljno ali nezavedno sodelovali pri prenosih, ki lahko prispevajo k širjenju

jedrskega orožja. To velja še toliko bolj, ker če dejavnosti v zvezi s širjenjem jedrskega orožja upravlja iranska vlada, ni realistično pričakovati, da bo ta vlada sprejela zakonodajne ali upravne ukrepe za njegovo preprečevanje.

172 Glede druge trditve Sveta je treba poudariti, da je v izvlečku poročila FATF, ki ga je ta skupina predstavila, med drugim predlagano, da poleg okrepljenega nadzora, ki ga opravljajo finančne institucije, sodišča, ki so člani FATF, uporabijo učinkovite protiukrepe za zaščito svojih finančnih sektorjev pred tveganji, ki izvirajo iz Irana. Ta ugotovitev pomeni, da se finančne institucije po mnenju FATF samostojno ne morejo ustrezno soočati z zadevnim tveganjem.

173 V zvezi s tem je bilo zgoraj v točki 161 opozorjeno, da je tožeča stranka nezavedno opravljala storitve upravljanja računov za iranski subjekt, vpleten v širjenje jedrskega orožja, ne glede na sisteme za notranji nadzor. V teh okoliščinah ni mogoče izključiti, da bi lahko finančna institucija Unije prav tako neprostovoljno sodelovala pri prenosu sredstev, ki bi utegnil prispevati k širjenju jedrskega orožja.

174 Zato okoliščine, ki jih navaja Svet, dokazujejo, da je bila ureditev, kakršna je sporna, nujna, ne glede na sočasne obveznosti notranjega nadzora, naložene finančnim institucijam Unije.

175 Nazadnje ni mogoče sprejeti trditev tožeče stranke, povzetih zgoraj v točki 160, da se učinkovitost omejevalnih ukrepov, ki so se izvajali pred sprejetjem sporne ureditve, ni nikoli izpodbijala in da je bila potrjena s Smernicami.

176 Najprej, Svet sicer ni navedel posebnih elementov, iz katerih bi bilo razvidno, da si bili glede učinkovitosti omejevalnih ukrepov podani ugovori ali zadržki, vendar so bili od sprejetja Uredbe št. 423/2007, ki je bila prva uredba v zvezi s širjenjem jedrskega orožja, ti ukrepi postopno razširjeni, okrepljeni in podrobneje opredeljeni, kar tako pomeni, da si je Svet vztrajno prizadeval za povečanje njihove učinkovitosti.

177 Nato je bilo, kot je razvidno iz točke 161 zgoraj, z zgoraj v točki 92 navedeno sodbo Bank Melli Iran/Svet (EU:T:2009:401) zgolj potrjena učinkovitost posamičnih omejevalnih ukrepov glede sredstev oseb in subjektov, na katere se ti ukrepi nanašajo. Ni pa na njeni podlagi mogoče sprejemati veljavnih ugotovitev o splošni učinkovitosti ureditve omejevalnih ukrepov glede širjenja jedrskega orožja.

178 Nazadnje ugotovitev iz Smernic, da so v bistvu posamični omejevalni ukrepi na splošno učinkovitejši in manj resno posegajo v zakonito trgovino kot nerazlikovalno določeni omejevalni ukrepi, po eni strani nikakor ne pomeni, da splošni omejevalni ukrepi niso nujni za uresničevanje cilja Sveta, zlasti če se izkaže, da samo posamični omejevalni ukrepi za ta namen ne zadostujejo kot v obravnavanem primeru. Po drugi strani tožeča stranka, kot je razvidno iz preučitve trditev o področju uporabe sporne ureditve, opravljene v nadaljevanju v točkah od 187 do 199, vsekakor napačno opredeljuje sporno ureditev kot „nerazlikovalno“ sprejet ukrep.

179 Glede na zgoraj navedeno je treba ugotoviti, da iz trditev tožeče stranke ni razvidno, da sprejetje sporne ureditve ali, splošneje, ureditve, ki določa sistematičen nadzor pristojnih organov držav članica nad prenosi med iranskimi finančnimi ustanovami in finančnimi ustanovami Unije, ni bi bilo nujno zaradi obstoja drugih omejevalnih ukrepov, uvedenih v okviru Uredbe št. 267/2012.

180 Zato je treba ta očitek zavrniti.

– Področje uporabe sporne ureditve

181 Tožeča stranka trdi, da se sporna ureditev ne nanaša na prenose sredstev, s katerimi se prispeva k širjenju jedrskega orožja, temveč naj bi dejansko pomenila splošni embargo, ki preprečuje vsakršno gospodarsko dejavnost in vsakršen prenos sredstev med finančnimi institucijami Unije in Irana. Ker se namreč sporna ureditev nanaša na celoten iranski finančni sektor, naj bi Svet napačno določil splošne prepovedi na podlagi posplošitev v zvezi z vsemi bankami v državi. Sporna ureditev naj bi tako povzročila neutemeljen sum, da so praktično vse iranske banke vpletene v širjenje jedrskega orožja in pranje denarja.

182 V teh okoliščinah po mnenju tožeče stranke trditev Sveta, da so osebe, ki niso opredeljene v okviru posamičnih omejevalnih ukrepov, vpletene v širjenje jedrskega orožja, ne more upravičevati razširitve področja uporabe sporne ureditve. Ta trditev naj se namreč ne bi nanašala posebej na banke, na katere sicer sporna ureditev najbolj vpliva, ampak na osebe ali subjekte na splošno. Zato naj sporna ureditev ne bi ustrezala želenemu cilju, saj bi zagotovo vplivala na številne subjekte, ki niso vpleteni v širjenje jedrskega orožja, in prenose, ki z njim niso povezani, zato da bi morda vplivala na nekatere, ki so.

183 Tožeča stranka glede tega trdi, da je merilo iz člena 30b(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 267/2012, uvedenega z izpodbijano uredbo, po katerem je mogoče prepovedati vsakršen prenos sredstev, ki „bi lahko kršil“ prepovedi ali obveznosti iz Uredbe št. 267/2012, preveč špekulativen in presplošen. Tožeča stranka meni, da bi se morala zadevna prepoved, da bi bila v skladu z načelom sorazmernosti, nanašati le na prenose sredstev, ki „bi kršili“ zadevne prepovedi ali obveznosti.

184 Tožeča stranka dodaja, da je iz njenega primera razvidno, da je področje uporabe sporne ureditve preširoko. Če bi namreč dejansko bila vpletena v širjenje jedrskega orožja, kot trdi Svet, bi bili posamični omejevalni ukrepi proti njej hkrati primerni in zadostni za preprečitev tveganja, povezanega s prenosi sredstev, ki jih je opravljala, in dodatni ukrepi ne bi bili potrebni. Ker pa naj bi bilo iz zgoraj v točki 16 navedene sodbe Bank Mellat/Svet (EU:T:2013:39) razvidno, da ni bila vpletena v širjenje jedrskega orožja, je toliko manj nujna omejitev njenih zakonitih dejavnosti s sporno ureditvijo. To naj bi veljalo toliko bolj, ker je, kot je razvidno iz sodbe United Kingdom Supreme Court (vrhovno sodišče Združenega kraljestva) o omejevalnih ukrepih Združenega kraljestva proti njej, uvedla sistem, s katerim je mogoče preprečiti vsakršno kršitev omejevalnih ukrepov, ki jih je uvedel Varnostni svet.

185 V teh okoliščinah tožeča stranka podredno trdi, da bi moral Svet vsaj izključiti uporabo sporne ureditve, ker naj bi bila banka, ki po ugotovitvah Splošnega sodišča in britanskih sodišč ni vpletena v širjenje jedrskega orožja in izkazuje zahtevano skrbnost, da to ne bi postala.

186 Tožeča stranka nazadnje poudarja, da očitno ni sorazmerno, da sporna ureditev preprečuje zakonita plačila in naložbe v Uniji.

187 Najprej je treba ugotoviti, da trditve tožeče stranke o razlagi merila iz člena 30b(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 267/2012, podane na obravnavi in povzete zgoraj v točki 183, niso dopustne iz razlogov, navedenih zgoraj v točkah 60 in 61.

188 Glede drugih trditev, prvič, tožeča stranka z argumentom iz točke 181 zgoraj napačno trdi, da pomeni sporna ureditev „splošni embargo“, ki naj bi preprečeval vsakršno gospodarsko dejavnost in vsakršen prenos sredstev med finančnimi institucijami Unije in Irana. Kot je namreč razvidno iz člena 30 Uredbe št. 267/2012, kakor je bila spremenjena z izpodbijano uredbo, sporna ureditev izrecno dovoljuje opravljanje prenosov, ki ustrezajo ciljem, ki so v njej opredeljeni in med drugim vključujejo posamične prenose sredstev in prenose sredstev v zvezi s posebno pogodbo o trgovskih poslih.

189 Poleg tega, čeprav je sporna ureditev namenjena preprečevanju prenosov, ki bi lahko prispevali k širjenju jedrskega orožja in jih opravljajo iranske finančne institucije, njeno sprejetje vseeno ne pomeni, da Svet kakor koli sumi o njihovi prostovoljni ali zavestni vpletenosti v navedeno širjenje.

190 Drugič, kar zadeva procesne obveznosti, se sicer obveznost obveščanja uporablja za vse prenose, opredeljene v členu 30(3)(a) Uredbe št. 267/2012. Prav tako se obveznost vložitve vloge za predhodno dovoljenje, uporablja za vse prenose iz člena 30(3)(b) in (c) Uredbe št. 267/2012. Ti obveznosti se torej uporabljata tako za prenose, ki lahko prispevajo k širjenju jedrskega orožja, kot za tiste, ki ne morejo.

191 Vendar je ta okoliščina neizogibna glede na cilj zadevnih obveznosti, ki je pristojnim nacionalnim organom zagotoviti potrebne informacije za predhodno prepoznavo prenosov, ki lahko prispevajo k širjenju jedrskega orožja, in njihovo prepoved. Brez predhodnega obvestila o prenosu ali vloge za predhodno dovoljenje namreč navedeni organi tega prenosa ne morejo presojati, da bi ugotovili, ali se lahko opravi ali ne.

192 V teh okoliščinah to, da se obveznost obveščanja in obveznost vložitve vloge za dovoljenje nanašata na prenose, ki ne morejo prispevati k širjenju jedrskega orožja, ne pomeni, da navedeni obveznosti nista nujni. Poleg tega določbe o teh obveznostih, ker ne prepovedujejo opravljanja prenosov, prav tako ne določajo kakršnega koli „splošnega embarga“.

193 Tretjič, ker tožeča stranka zgoraj v točki 182 trdi, da se Svet opira na navedbe, ki se ne nanašajo posebej na banke, temveč na splošno na osebe ali subjekte, je treba opozoriti, da člen 30a Uredbe št. 267/2012, uveden z izpodbijano uredbo, kot je razvidno iz točke 13 zgoraj, določa podobne omejitve za iranske osebe, subjekte ali organe, ki ne spadajo na področje uporabe sporne ureditve.

194 Poleg tega odločitev Sveta, da določi, da se mora sporna ureditev uporabljati za prenose, ki vključujejo iranske finančne institucije, medtem ko se za druge prenose uporablja omejevalna ureditev, ki se z nekaterih vidikov razlikuje, spada v pristojnost, ki mu jo je treba v zvezi s tem priznati, kot je razvidno iz točke 102 zgoraj. V preostalem je ta odločitev utemeljena s posebnim tveganjem, povezanim z iranskimi finančnimi institucijami, kot je razvidno iz točke 171 zgoraj.

195 Četrtič, posebne okoliščine tožeče stranke, na katere se sklicuje zgoraj v točki 184, bolj potrjujejo nujnost sporne ureditve, kot da bi jo izpodbijale. Kot je bilo namreč opozorjeno zgoraj v točkah od 125 do 127, je tožeča stranka opravljala finančne storitve upravljanja računa, ki vključujejo izvrševanje plačilnih nalogov, za subjekt, vpleten v širjenje jedrskega orožja, preden je bila ta vpletenost javno znana. Zato je tožeča stranka nezavedno opravljala prenose, ki so lahko prispevali k širjenju jedrskega orožja, ne glede na notranji sistem nadzora, na katerega se sklicuje.

196 V teh okoliščinah to, da se za prenos sredstev med tožečo stranko in finančnimi institucijami Unije uporablja sporna ureditev, ne presega tega, kar je nujno za preprečevanje prenosov sredstev, ki lahko prispevajo k širjenju jedrskega orožja, ne glede na to, da Svet ni dokazal njene vpletenosti v to širjenje, kar so ugotovili tako Splošno sodišče kot sodišča Združenega kraljestva.

197 Zato tožeča stranka napačno trdi, da bi jo moral Svet posebej izključiti iz področja uporabe sporne ureditve.

198 Petič, glede trditve o plačilih in naložbah v Uniji iz točke 186 zgoraj je treba ugotoviti, da je iz točk 141 in 142 zgoraj razvidno, da sporna ureditev ni namenjena preprečevanju zakonite trgovine in zato prepovedi zakonitih prenosov.

199 Na podlagi teh ugotovitev je treba ta očitek in zato tudi drugi tožbeni razlog v celoti zavrniti.

Četrti tožbeni razlog: nevšečnosti, ki jih povzroča sporna ureditev

200 Prvič, glede nevšečnosti, ki jih na splošno povzroča sporna ureditev, tožeča stranka trdi, da je ta ureditev posplošena, nerazlikovalna in neusmerjena, saj se nanaša na iranski finančni sektor v celoti. Z navedeno ureditvijo naj bi se tako znatno oslabilo iransko gospodarstvo in s tem naj bi neizogibno škodovala iranskim osebam, ki niso niti povezane s širjenjem jedrskega orožja niti ne morejo vplivati na politiko, ki jo izvaja iranski režim. Tak negativen učinek pa naj bi utegnil poleg gospodarskega sektorja prizadeti humanitarno področje, na primer z vplivanjem na dostopnost življenjsko pomembnih zdravil, očitno naj ne bi bil sorazmeren in bil naj bi v nasprotju z nujnostjo preprečevanja takih posledic, na katero Unija vedno opozarja.

201 Tožeča stranka v zvezi s tem dodaja, da izjeme, ki jih določa sporna ureditev, ne zadostujejo za njeno sorazmernost, saj naj bi bile izredno omejene, v popolni diskreciji pristojnih organov in, kot je razvidno iz tretjega tožbenega razloga, v nasprotju z zahtevami pravne varnosti in prepovedi samovoljnega ravnanja.

202 Drugič, tožeča stranka glede njej povzročenih nevšečnosti trdi, da je bilo izvrševanje njenih pravic in obveznosti nedvomno znatno omejeno, saj sporna ureditev nepreklicno prepoveduje vsakršen prenos sredstev med njo in Unijo. Ker pa naj sporna ureditev ne bi bila nujna za preprečevanje širjenja jedrskega orožja ali njegovega financiranja, naj ne bi bila niti najmanj omejujoč ukrep niti minimalen poseg v njene pravice, in to še toliko manj, ker ni nikoli podpirala širjenja jedrskega orožja, kot izhaja iz zgoraj v točki 16 navedene sodbe Bank Mellat/Svet (EU:T:2013:39).

203 Druge stranke izpodbijajo utemeljenost trditev tožeče stranke.

204 V skladu s sodno prakso vsak gospodarski ali finančni omejevalni ukrep neizogibno povzroča učinke, ki utegnejo škodovati strankam, katerih odgovornost za položaj, zaradi katerega so bili sprejeti zadevni ukrepi, ni bila dokazana. Pomen ciljev sporne ureditve lahko upraviči negativne, celo precejšnje, posledice za določene subjekte (glej v tem smislu sodbo z dne 9. julija 2009, Melli Bank/Svet, T-246/08 in T-332/08, ZOdl., EU:T:2009:266, točka 111 in navedena sodna praksa).

205 Kar zadeva nevšečnosti, ki jih je sporna ureditev povzročila iranskemu gospodarstvu na splošno, lahko sicer sporna ureditev ima določen vpliv na iransko gospodarstvo v delu, v katerem določa dodatne formalnosti za zadevne prenose sredstev, in njena uporaba lahko pomeni prepoved nekaterih prenosov. Vendar je ta vpliv omejen na dva vidika.

206 Prvič, kot je poudarjeno zgoraj v točki 164, so dovoljeni cilji v okviru sporne ureditve našteti široko, saj med drugim vključujejo humanitarne prenose, posamične prenose sredstev in prenose v zvezi s posebno pogodbo o trgovskih poslih.

207 V zvezi s tem je treba poudariti, da humanitarni prenosi, katerih cilj je dovoljen, posebej vključujejo prenose v zvezi z zdravstvenim varstvom ali medicinsko opremo. Tako pomanjkanja bistvenih zdravil v Iranu, na katero se sklicuje tožeča stranka, ni mogoče pripisati sporni ureditvi.

208 Drugič, kot je razvidno iz točk od 187 do 199 zgoraj, sporna ureditev ni posplošeni, nerazlikovalni in neusmerjeni embargo, saj med drugim ni namenjena preprečevanju zakonite trgovine v skladu z zahtevo iz uvodne izjave 12 Sklepa 2012/635, ki ga izvaja.

209 Poleg tega je iz preučitve tretjega tožbenega razloga v nadaljevanju razvidno, da sporna ureditev ni v nasprotju z zahtevami pravne varnosti in prepovedi samovoljnega ravnanja v delu, v katerem naj bi bilo njeno izvajanje popolnoma v diskreciji pristojnih organov.

210 Glede nevšečnosti, ki naj bi jih povzročala tožeči stranki, je treba priznati, da izvajanje sporne ureditve, ki zanjo določa dodatne formalnosti, lahko otežuje njeno gospodarsko dejavnost, ki jo opravlja kot finančna institucija.

211 Vendar po eni strani tožeča stranka ne navaja nobenega konkretnega dejavnika, ki bi dokazoval obseg nevšečnosti, ki naj bi jih utegnila utrpeti zaradi sporne ureditve.

212 Po drugi strani lahko te nevšečnosti odtehtajo dejavniki, navedeni v točkah od 206 do 208 v nadaljevanju.

213 V teh okoliščinah zaradi bistvenega pomena ohranjanja mednarodnega miru in varnosti, ki sta končna cilja, na katerih temeljijo ukrepi za preprečevanje širjenja jedrskega orožja in njegovega financiranja, nevšečnosti, povzročene tako iranskemu gospodarstvu na splošno kot tožeči stranki, niso nesorazmerne glede na želene cilje.

214 Zato je treba četrti tožbeni razlog zavrniti.

Tretji tožbeni razlog

215 Tožeča stranka trdi, da so s sporno ureditvijo kršena načela sorazmernosti, pravne varnosti in prepovedi samovoljnega ravnanja, obveznost obrazložitve, zahteva, da vsaka sankcija vključuje potrebna pravna jamstva, in načelo enakega obravnavanja.

216 Prvič, pojasnjuje, da Svet ni navedel razlogov, iz katerih je sprejetje splošnih omejevalnih ukrepov nujno in primerno za uresničevanje želenih ciljev.

217 Drugič, trdi, da sporna ureditev po svoji naravi ne vsebuje niti materialnopravnih niti procesnopravnih jamstev, ki so določena s členom 215(3) PDEU in so po presoji Splošnega sodišča bistvena za varstvo oseb in subjektov, na katere se omejevalni ukrepi nanašajo. Natančneje, tožeča stranka meni, da navedena ureditev v delu, v katerem Svet odvezuje obveznosti ugotavljanja, ali je sprejetje ukrepa proti določeni banki upravičeno, nujno in sorazmerno, določa obrnjeno dokazno breme. Prav tako naj bi sporna ureditev vsebovala le pretirano omejene izjeme od prepovedi, ki jih določa.

218 Tožeča stranka v zvezi s tem dodaja, da je Splošno sodišče posamične omejevalne ukrepe proti iranskim bankam, vključno z njo, razglasilo za nične zaradi kršitve pravic in pravnih jamstev za zadnjenavedene, določenih s členom 215(3) PDEU. Svet pa naj z nadomestitvijo posamičnih omejevalnih ukrepov s sporno ureditvijo ne bi sprejel dodatnih ukrepov za odpravo pomanjkljivosti, ki jih je očitalo Splošno sodišče, ne glede na to, da sporna ureditev na splošno povzroča podobne negativne učinke kot posamični omejevalni ukrepi.

219 V teh okoliščinah tožeča stranka meni, ker pristojnost Sveta za sprejemanje splošnih omejevalnih ukrepov ni širša od njegove pristojnosti za sprejemanje posamičnih ukrepov, nezakonitost posamičnih omejevalnih ukrepov proti njej, ugotovljena v zgoraj v točki 16 navedeni sodbi Bank Mellat/Svet (EU:T:2013:39), pomeni nezakonitost sporne uredbe v zvezi z njo.

220 Tretjič, po mnenju tožeče stranke sporna ureditev ne izpolnjuje zahtev po jasnosti, pravni varnosti in prepovedi samovoljnega ravnanja, določenih s sodno prakso.

221 Nobena določba naj namreč ne bi omejevala diskrecijske pravice nacionalnih organov za zavrnitev nekega prenosa, saj upoštevne določbe zgolj napotujejo na sredstva, „ki bi lahko prispevala“ k širjenju jedrskega orožja, in na to, da pristojni nacionalni organi „utemeljeno sklepajo“, da bi prenos „lahko bil v nasprotju z eno ali več prepovedmi ali obveznostmi“, ki so določene. Tako opredeljena merila so po mnenju tožeče stranke samovoljna in naključna.

222 Četrtič, tožeča stranka trdi, da je sporna ureditev v nasprotju z načelom enakega obravnavanja z dveh vidikov.

223 Po eni strani naj bi bila namreč navedena ureditev diskriminatorna v delu, v katerem se nanaša le na iranske banke, medtem ko za banke v drugih državah članicah obstaja enako tveganje za podporo pri širjenju jedrskega orožja. Ker Svet ni podal pojasnila, tožeča stranka meni, da taka razlika v obravnavanju pomeni diskriminacijo na podlagi državljanstva.

224 Po drugi strani naj bi bila obveznost izdaje predhodnega dovoljenja, ki jo določa sporna ureditev, ker ni dovolj natančnih in jasnih meril, diskriminatorna, kot je razvidno iz sodbe z dne 1. junija 1999, Konle (C-302/97, Recueil, EU:C:1999:271, točka 49).

225 Druge stranke izpodbijajo utemeljenost trditev tožeče stranke.

226 Na prvem mestu je, kar zadeva obrazložitev sprejetja sporne ureditve, v skladu z ustaljeno sodno prakso namen obveznosti obrazložitve akta, ki posega v položaj, ki je nujno povezana z načelom spoštovanja pravice do obrambe, po eni strani dati zadevni osebi na voljo dovolj podatkov, da ugotovi, ali je akt dobro utemeljen in ali morda vsebuje napako, na podlagi katere se njegova veljavnost lahko izpodbija pred sodiščem Unije, in po drugi strani temu omogočiti izvajanje nadzora nad zakonitostjo tega akta (glej sodbo z dne 15. novembra 2012, Svet/Bamba, C-417/11 P, ZOdl., EU:C:2012:718, točka 49 in navedena sodna praksa).

227 Obrazložitev, ki se zahteva s členom 296 PDEU, mora jasno in nedvoumno izražati tisto, na čemer temeljijo ugotovitve institucije, ki je akt izdala, tako da se lahko zainteresirana oseba seznani z utemeljitvijo sprejetih ukrepov in da lahko pristojno sodišče opravi nadzor (glej zgoraj v točki 226 navedeno sodbo Svet/Bamba, EU:C:2012:718, točka 50 in navedena sodna praksa).

228 V obravnavanem primeru je v uvodni izjavi 12 Sklepa 2012/635, na katero napotuje uvodna izjava 7 izpodbijane uredbe, navedeno, da bi bilo treba, „[d]a se prepreči prenos vsakršnega finančnega ali drugega premoženja ali sredstev, ki bi lahko prispevali k dejavnostim Irana, ki so nevarne z vidika širjenja jedrskega orožja, ali k razvoju izstrelitvenih sistemov jedrskega orožja, […] prepovedati transakcije med bankami in finančnimi institucijami Unije in iranskimi bankami in finančnimi institucijami, razen če bi jih zadevna država članica vnaprej odobrila“.

229 Ta obrazložitev zadostuje za sprejetje splošnega akta, kot je sporna ureditev. Tožeča stranka jo je namreč razumela ter je lahko natančno izpodbijala zakonitost sporne ureditve in med drugim uveljavljala njeno domnevno neskladnost z načelom sorazmernosti. Tudi Splošno sodišče lahko opravlja nadzor zakonitosti sporne ureditve.

230 V teh okoliščinah je treba prvi očitek tožeče stranke zavrniti.

231 Drugič, glede pravnih jamstev, zahtevanih s členom 2015(3) PDEU, ni mogoče sprejeti trditev tožeče stranke o domnevni povezavi med nezakonitostjo posamičnih omejevalnih ukrepov in sporno ureditvijo.

232 Tako v sodbi Bank Mellat/Svet, navedeni zgoraj v točki 16 (EU:T:2013:39), kot v drugih sodbah o razglasitvi ničnosti posamičnih omejevalnih ukrepov proti iranskim bankam, na katere se sklicuje tožeča stranka, je namreč razglasitev ničnosti temeljila na neobstoju dokaza, da je zadevni subjekt dejansko izpolnjeval merilo, ki ga je zanj uporabil Svet, in na nekaterih kršitvah postopkovnih pravic, priznanih navedenemu subjektu pri tej uporabi. Kot pa je razvidno iz točk od 36 do 105 zgoraj, sporna ureditev iz člena 1, točka 15, izpodbijane uredbe kot splošni ukrep ne temelji na uporabi kakršnega koli merila za posamični primer tožeče stranke ali drugega subjekta, kar pomeni, da se ne uporablja enako kot posamični omejevalni ukrepi.

233 V teh okoliščinah razglasitev ničnosti posamičnih omejevalnih ukrepov proti tožeči stranki ali drugim iranskim bankam ne vpliva na zakonitost sporne ureditve, in to toliko manj, ker so učinki sporne ureditve, kot je bilo poudarjeno zgoraj v točki 108, znatno manj obsežni kot učinki zamrznitve sredstev.

234 Kar zadeva jamstva, ki se domnevno uporabljajo za sporno ureditev, prvič, je iz točk od 98 do 109 zgoraj razvidno, da na obravnavani primer ni mogoče prenesti sodne prakse v zvezi s posamičnimi omejevalnimi ukrepi, kar pomeni, da med drugim ni mogoče zahtevati, da Svet dokaže, da so subjekti, na katere sporna ureditev vpliva, dejansko vpleteni v širjenje jedrskega orožja. Iz istih razlogov Svetu ni bilo treba presojati te okoliščine ob sprejetju sporne ureditve.

235 Svet pa je moral v fazi sprejemanja sporne ureditve preveriti njeno sorazmernost in zato preučiti, ali je njeno sprejetje primerno in nujno za uresničitev cilja preprečevanja širjenja jedrskega orožja in njegovega financiranja ter ali zadevnim osebam in subjektom, vključno s tožečo stranko, ne povzroča čezmernih nevšečnosti.

236 Iz preučitve, ki je opravljena v okviru prvega, drugega in četrtega tožbenega razloga v nadaljevanju ter se nanaša na tudi na obseg dovoljenih ciljev prenosov, ni razvidno, da sporna ureditev ne bi bila v skladu z načelom sorazmernosti.

237 Po drugi strani tožeča stranka ni podala specifičnih trditev glede postopkovnih jamstev, ki naj bi se uporabljala za sporno ureditev. Sporna ureditev kot splošni ukrep, kot je bilo opozorjeno zgoraj v točki 232, vsekakor ne temelji na posamični presoji nekega merila v posebnem primeru tožeče stranke ali drugega subjekta. V teh okoliščinah – drugače kot v postopku sprejemanja posamičnih omejevalnih ukrepov – pravna jamstva, ki se zahtevajo s členom 2015(3) PDEU, ne vključujejo obveznosti Sveta, da navede konkretne in specifične razloge za vsako zadevno osebo ali subjekt, obveznosti zagotovitve dostopa do spisa niti možnosti, da zadevne osebe ali subjekti predložijo stališča, in obveznosti Sveta, da taka stališča upošteva.

238 Kar zadeva splošni akt, kot je sporna ureditev, pomeni bistveno postopkovnopravno jamstvo učinkovit sodni nadzor zakonitosti zadevnega akta.

239 To jamstvo je po eni strani zagotovljeno s to tožbo, po drugi pa z možnostjo izpodbijanja zavrnitev izdaje dovoljenja za posamične prenose, ki so jih sprejeli organi držav članic pred pristojnim nacionalnim sodiščem, ki lahko, odvisno od primera, Sodišču Evropske unije predloži vprašanje za predhodno odločanje o veljavnosti ali razlagi upoštevnih določb Uredbe št. 267/2012.

240 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da sporna ureditev ni v nasprotju s členom 2015(3) PDEU, kar pomeni, da je treba zavrniti drugi očitek tožeče stranke.

241 Tretjič, trditve tožeče stranke o zahtevah po jasnosti, pravni varnosti in prepovedi samovoljnega ravnanja v delu, v katerem se nanašajo na merilo iz člena 30b(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 267/2012, niso dopustne iz razlogov, predstavljenih zgoraj v točkah 60 in 61.

242 Glede drugih vidikov sporne ureditve je treba poudariti, da se načelo pravne varnosti, ki je splošno načelo prava Unije in med drugim zahteva, da so pravna pravila jasna, natančna in da imajo predvidljive učinke, zlasti če imajo lahko negativne posledice za posameznike in podjetja (sodba z dne 18. novembra 2008, Förster, C-158/07, ZOdl., EU:C:2008:630, točka 67), sicer uporablja za omejevalne ukrepe, kakršne določa navedena ureditev.

243 V obravnavanem primeru pa so v členu 30(2) Uredbe št. 267/2012, kakor je bila spremenjena z izpodbijano uredbo, izčrpno našteti primeri, v katerih je mogoče dovoliti prenos, medtem ko njen člen 30(3) in (4) določa prage, pod katerimi se predhodna obvestitev in vloga za izdajo dovoljenja ne zahtevata. Te določbe tako dovolj jasno in natančno opredeljujejo področje uporabe omejitev in obveznosti, ki jih določajo.

244 V teh okoliščinah je treba tretji očitek tožeče stranke zavrniti.

245 Četrtič, glede očitka v zvezi z domnevno kršitvijo načela enakega obravnavanja je treba opozoriti, da je v skladu s sodno prakso to načelo temeljno pravno načelo in prepoveduje, da bi se primerljivi položaji obravnavali različno ali da bi se različni položaji obravnavali enako, razen če je tako obravnavanje objektivno utemeljeno (zgoraj v točki 92 navedena sodba Bank Melli Iran/Svet, EU:T:2009:401, točka 56).

246 Po eni strani pa je bilo glede domnevne diskriminacije na podlagi državljanstva zgoraj v točki 171 ugotovljeno, da za iranske subjekte in zlasti finančne institucije obstaja povečano tveganje za prostovoljno ali nezavedno sodelovanje pri prenosih, ki bi lahko prispevali k širjenju jedrskega orožja. Ta okoliščina upravičuje neenako obravnavanje iranskih finančnih institucij, ki ga določa sporna ureditev.

247 Po drugi strani se v okviru sporne ureditve obveznost izdaje predhodnega dovoljenja uporablja za vse prenose med katero koli finančno institucijo s sedežem v Iranu in katero koli finančno institucijo v Uniji, ki presegajo določene prage, ne glede na identiteto teh subjektov. V teh okoliščinah tožeča stranka napačno trdi, da je ta obveznost diskriminatorna, in to toliko bolj, ker so določbe, ki jo nalagajo, dovolj jasne in natančne, kot je bilo ugotovljeno zgoraj v točki 243.

248 Te ugotovitve poleg tega ni mogoče izpodbijati z zgoraj v točki 224 navedeno sodbo Konle (EU:C:1999:271), ki jo navaja tožeča stranka. Ta sodba se namreč nanaša na sistem predhodnega dovoljenja za pridobitev zemljišč in je bila torej izdana v dejanskih okoliščinah, ki se bistveno razlikujejo od tistih v postopku v glavni stvari, kar pomeni, da ni upoštevna.

249 V teh okoliščinah je treba četrti očitek in zato tretji tožbeni razlog v celoti zavrniti.

250 Ker so zavrnjeni vsi tožbeni razlogi, je treba tožbo zavrniti.

Stroški

251 V skladu s členom 134(1) Poslovnika Splošnega sodišča se neuspeli stranki na predlog naloži plačilo stroškov. Tožeča stranka ni uspela, zato se ji v skladu s predlogi Sveta naloži plačilo stroškov.

252 V skladu s členom 138(1) Poslovnika države članice in institucije, ki so intervenirale v postopku, nosijo svoje stroške. Združeno kraljestvo in Komisija zato nosita svoje stroške.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (prvi senat)

razsodilo:

1. Tožba se zavrne.

2. Bank Mellat poleg svojih stroškov nosi stroške Sveta in Evropske unije.

3. Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska ter Evropska komisija nosita svoje stroške.

Kanninen Pelikánová Buttigieg

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourgu, 22. aprila 2016.

Podpisi