Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (första avdelningen)

den 2 juni 2016*

”Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik — Restriktiva åtgärder mot Iran — Restriktioner för överföring av tillgångar med avseende på iranska finansinstitut — Tribunalens behörighet — Talan om ogiltigförklaring — Lagstiftningsakt som inte medför genomförandeåtgärder — Villkoret direkt berörd — Berättigat intresse av att få saken prövad — Upptagande till sakprövning — Proportionalitet — Motiveringsskyldighet — Rättsliga garantier enligt artikel 215.3 FEUF — Rättssäkerhet — Förbud mot godtycklighet — Åsidosättande av grundläggande rättigheter”

I mål T-160/13,

Bank Mellat, Teheran (Iran), företrädd inledningsvis av S. Zaiwalla, P. Reddy, F. Zaiwalla, Z. Burbeza, A. Meskarian, solicitors, D. Wyatt, QC, R. Blakeley och G. Beck, barristers, därefter av F. Zaiwalla, P. Reddy, Z. Burbeza, A. Meskarian, D. Wyatt, R. Blakeley och G. Beck,

sökande,

mot

Europeiska unionens råd, företrätt av M. Bishop och I. Rodios, båda i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

Europeiska kommissionen, företrädd av D. Gauci och M. Konstantinidis, båda i egenskap av ombud,

och av

Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, inledningsvis företrätt av S. Behzadi-Spencer, L. Christie och C. Brodie, därefter av C. Brodie och V. Kaye, samtliga i egenskap av ombud, biträdda av S. Lee, barrister,

intervenienter,

angående en talan om ogiltigförklaring av artikel 1.15 i rådets förordning (EU) nr 1263/2012 av den 21 december 2012 om ändring av förordning (EU) nr 267/2012 om restriktiva åtgärder mot Iran (EUT L 356, s. 34), alternativt om ogiltigförklaring av nämnda bestämmelse i den mån det inte föreskriver något tillämpligt undantag med avseende på sökanden, samt yrkande om fastställelse av att artikel 1.6 i rådets beslut 2012/635/Gusp av den 15 oktober 2012 om ändring av beslut 2010/413/Gusp om restriktiva åtgärder mot Iran (EUT L 282, s. 58) inte är tillämplig med avseende på sökanden,

meddelar

* Rättegångsspråk: engelska.

TRIBUNALEN (första avdelningen)

sammansatt av ordföranden H. Kanninen, samt domarna I. Pelikánová (referent) och E. Buttigieg,

justitiesekreterare: handläggaren C. Heeren,

efter den skriftliga delen av förfarandet och förhandlingen den 7 juli 2015,

följande

Dom

Bakgrund till tvisten

1 Sökanden, Bank Mellat, är en iransk affärsbank.

2 Målet rör de restriktiva åtgärder som införts för att utöva påtryckningar mot Islamiska republiken Iran för att denna ska upphöra med sin spridningskänsliga kärntekniska verksamhet och med att utveckla kärnvapenbärare (nedan kallat spridning av kärnmaterial).

3 Den 26 juli 2010 upptogs sökanden i förteckningarna över enheter som stöder iransk spridning av kärnmaterial i bilaga II till rådets beslut 2010/413/Gusp av den 26 juli 2010 om restriktiva åtgärder mot Iran och om upphävande av gemensam ståndpunkt 2007/140/Gusp (EUT L 195, s. 39, och i bilaga V till rådets förordning (EG) nr 423/2007 av den 19 april 2007 om restriktiva åtgärder mot Iran (EUT L 103, s. 1).

4 Förordning nr 423/2007 upphävdes genom rådets förordning (EU) nr 961/2010 av den 25 oktober 2010 om restriktiva åtgärder mot Iran (EUT L 281, s. 1), och sökanden upptogs i bilaga VIII till den sistnämnda förordningen. Förordning nr 961/2010 upphävdes i sin tur genom rådets förordning (EU) nr 267/2012 av den 23 mars 2012 om restriktiva åtgärder mot Iran (EUT L 88, s. 1), och sökanden upptogs i bilaga IX till den sistnämnda förordningen.

5 De fastslagna restriktiva åtgärderna mot Iran ändrades och nya restriktiva åtgärder med avseende på Iran antogs genom rådets beslut 2012/635/Gusp av den 15 oktober 2012 om ändring av beslut 2010/413 (EUT L 282, s. 58), och genom rådets förordning (EU) nr 1263/2012 av den 21 december 2012 om ändring av förordning nr 267/2012 (EUT L 356, s. 34, nedan kallad den angripna förordningen). I synnerhet ändrade artikel 1.6 i beslut 2012/635 artikel 10 i beslut 2010/413, medan artikel 1.15 i den angripna förordningen ändrade artikel 30 i förordning nr 267/2012, samt lade till artiklarna 30a och 30b till den sistnämnda förordningen.

6 Artikel 10 i beslut 2010/413, i dess lydelse enligt artikel 1.6 i beslut 2012/635, föreskriver, bland annat, restriktioner med avseende på finansiella transaktioner mellan iranska finansinstitut samt deras filialer och dotterbolag å ena sidan, och finansinstitut inom Europeiska unionen å andra sidan.

7 Enligt artikel 10.2 i beslut 2010/413, i dess ändrade lydelse, är endast transaktioner som gäller, för det första, livsmedel, hälso- och sjukvård, medicinsk utrustning eller som är avsedda för jordbruksändamål eller humanitära ändamål (nedan kallade humanitära transaktioner), för det andra, personliga penningförsändelser, för det tredje, verkställande av undantag enligt beslut 2010/413, för det fjärde, genomförande av ett specifikt handelsavtal som inte är förbjudet enligt detta beslut, för det femte, en diplomatisk eller konsulär beskickning eller en internationell organisation, och, för det sjätte, betalning för att tillgodose krav mot Iran, iranska personer eller enheter och transaktioner av liknande art, tillåtna.

8 Enligt artikel 10.3 i beslut 2010/413, i dess ändrade lydelse, ska överföringar av medel till och från Iran med hjälp av iranska banker och finansinstitut för de transaktioner som avses i punkt 2 i samma artikel, beroende på överföringens art och syfte, och även beroende på vissa tröskelvärden, på förhand meddelas och godkännas av behöriga nationella myndigheter.

9 Artiklarna 30–30b i förordning nr 267/2012, i deras lydelse enligt artikel 1.15 i den angripna förordningen, upprepar i huvudsak dessa krav på meddelande och godkännande.

10 Således föreskriver artikel 30 i förordning nr 267/2012, i dess ändrade lydelse, restriktioner för finansiella transaktioner mellan, å ena sidan, kredit- och finansinstitut och valutaväxlingskontor med säte i Iran, inklusive deras filialer och dotterbolag, samt kredit- och finansinstitut och valutaväxlingskontor som kontrolleras av personer, enheter eller organ med säte i Iran, och, å andra sidan, finansinstitut inom Europeiska Unionen.

11 I synnerhet tillåts enligt artikel 30.2 i förordning nr 267/2012, i dess ändrade lydelse, endast följande transaktioner: för det första, humanitära transaktioner, för det andra, personliga penningförsändelser, för det tredje, överföringar i samband med ett specifikt handelskontrakt, under förutsättning att sådana överföringar inte är förbjudna enligt förordning nr 267/2012, för det fjärde, överföringar som avser en diplomatisk eller konsulär beskickning eller en internationell organisation, för det femte, överföringar som gäller betalning för att tillgodose krav från eller mot iranska personer, enheter eller organ, eller liknande överföringar, och, för det sjätte, överföringar som är nödvändiga för att fullgöra förpliktelser i samband med avtal som avses i artikel 12.1 b i förordning nr 267/2012.

12 Enligt artiklarna 30.3, 30.4 och 30.5 i förordning nr 267/2012, i dess ändrade lydelse, ska sådana överföringar av tillgångar som får beviljas i enlighet med punkt 2 i nämnda artikel, beroende på överföringens art och syfte, och även beroende på vissa tröskelvärden, på förhand meddelas och godkännas av behöriga nationella myndigheter.

13 Artikel 30a i förordning nr 267/2012 föreskriver, bland annat, vissa restriktioner för överföringar av tillgångar mellan, å ena sidan, iranska personer, enheter och organ, och, å andra sidan, unionsmedborgare, som inte anges i artikel 30 i samma förordning.

14 Enligt artikel 30b.1 i förordning nr 267/2012 ska de restriktioner som föreskrivs i artiklarna 30 och 30a i samma förordning inte tillämpas när ett godkännande har lämnats i enlighet med artiklarna 24, 25, 26, 27, 28 eller 28a i nämnda förordning.

15 Enligt artikel 30b.3 i förordning nr 267/2012 ska de behöriga myndigheterna, vid tillämpningen av artiklarna 30.3 b, 30.3 c och 30a.1 c i samma förordning, på de villkor som de anser vara lämpliga, ge tillstånd till överföringar, såvida de inte har rimliga skäl att anta att den överföring för vilken tillstånd sökts skulle utgöra en överträdelse av något av förbuden eller ett åsidosättande av någon skyldighet i förordning nr 267/2012.

16 Genom dom av den 29 januari 2013, Bank Mellat/rådet (T-496/10, REU, EU:T:2013:39) ogiltigförklarade tribunalen uppförandet av sökanden i förteckningen i bilaga II till beslut 2010/413, i bilaga V till förordning nr 423/2007, i bilaga VIII till förordning nr 961/2010 och i bilaga IX till förordning nr 267/2012. Tribunalen konstaterade bland annat att de omständigheter Europeiska unionens råd uppgett med avseende på sökanden inte kunde leda till slutsatsen att denna hade tillhandahållit stöd till spridning av kärnmaterial. Genom dom av den 18 februari 2016, rådet/Bank Mellat (C-176/13 P, REU, EU:C:2016:96) ogillade domstolen rådets överklagande av ovannämnda dom Bank Mellat/rådet, se ovan (EU:T:2013:39).

Förfarandet och parternas yrkande

17 Genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 15 mars 2013, har sökanden väckt förevarande talan och därvid yrkat att tribunalen ska:

— ogiltigförklara artikel 1.15 i den angripna förordningen,

— ogiltigförklara artikel 1.15 i den angripna förordningen i den mån den inte föreskriver något undantag med avseende på sökanden,

— fastställa att artikel 1.6 i beslut 2012/635 inte är tillämplig på sökanden,

— förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

18 Genom sitt svaromål, som inkom till tribunalens kansli den 27 juni 2013, har rådet yrkat att tribunalen ska:

— ogilla talan, och

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

19 Genom ansökningar som inkom till tribunalens kansli den 24 juni och den 10 juli 2013 ansökte Europeiska kommissionen och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland om att få intervenera i målet till stöd för rådet. Genom beslut av den 9 september 2013 beslutade ordföranden på tribunalens fjärde avdelning att bifalla ansökningarna.

20 Kommissionen och Förenade kungariket har yrkat att tribunalen ska ogilla talan.

21 I samband med att sammansättningen av tribunalens avdelningar ändrades, förordnades referenten att tjänstgöra på första avdelningen, och målet tilldelades följaktligen denna avdelning genom beslut av den 4 oktober 2013.

22 På grundval av referentens rapport beslutade tribunalen (första avdelningen) den 23 april 2015 att inleda det muntliga förfarandet, och som en åtgärd för processledning enligt artikel 64 i tribunalens rättegångsregler av den 2 maj 1991 ställde tribunalen frågor till parterna som skulle besvaras skriftligen och muntligen, och uppmanade dem särskilt att inkomma med skriftliga yttranden över tribunalens behörighet att pröva sökandens tredje yrkande att det ska fastställas att artikel 1.6 i beslut 2012/635 inte är tillämplig på sökanden. Parterna hörsammade uppmaningen inom den föreskrivna fristen.

23 Parterna utvecklade sin talan och svarade på tribunalens frågor vid förhandlingen den 7 juli 2015. Därvid påpekade sökanden, för det första, att dess första och andra yrkanden var alternativa och, för det andra, att det andra yrkandet syftar till att artikel 1.15 i den angripna förordningen ska ogiltigförklaras i den mån denna bestämmelse inte föreskriver något undantag som är tillämpligt på sökanden.

24 Innan målet tas upp till sakprövning ska tribunalen undersöka ex officio huruvida den är behörig att pröva förevarande talan, samt huruvida sökandens första två yrkanden kan tas upp till sakprövning, vilket rådet och intervenienterna bestridit.

Rättslig bedömning

1. *Tribunalens behörighet*

25 Som svar på tribunalens skriftliga fråga har rådet och intervenienterna gjort gällande att tribunalen inte är behörig att pröva sökandens tredje yrkande, eftersom artikel 1.6 i beslut 2012/635 är en bestämmelse rörande den gemensamma utrikes och säkerhetspolitiken (Gusp) och därmed undantagen från Europeiska unionens domstols behörighet enligt artikel 275 FEUF.

26 Förenade kungariket har dessutom gjort gällande att då tribunalen inte är behörig att pröva lagenligheten av artikel 1.6 i beslut 2012/635 är den heller inte behörig att pröva de yrkanden som avser artikel 1.15 i den angripna förordningen, eftersom sistnämnda bestämmelse antagits på grundval av artikel 1.6 i beslut 2012/635.

27 Sökanden har hävdat att tribunalen är behörig att pröva talan i dess helhet. Sökanden har anfört att eftersom artikel 275 FEUF föreskriver ett undantag från EU-domstolens behörighet ska denna bestämmelse tolkas strikt. Sökanden har tillagt att artikel 1.6 i beslut 2012/635 avser fysiska och juridiska personer, däribland iranska finansinstitut, samt personer och enheter som önskar genomföra transaktioner via sådana institut, och får rättsverkningar för dessa. Följaktligen utgör denna bestämmelse enligt sökanden ett beslut om sådana restriktiva åtgärder mot fysiska eller juridiska personer i den mening som avses i artikel 275 andra stycket FEUF. Enligt sökanden följer dessutom tribunalens behörighet att pröva lagenligheten av artikel 1.6 i beslut 2012/635 av det faktum att det är på grundval av denna bestämmelse som artikel 1.15 i den angripna förordningen har antagits, med avseende på vilken sökanden kan yrka ogiltigförklaring.

28 I artikel 275 FEUF föreskrivs följande:

”Europeiska unionens domstol är inte behörig med avseende på bestämmelserna om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken eller med avseende på akter som antas på grundval av dessa bestämmelser.

Domstolen är dock behörig att kontrollera att artikel 40 i fördraget om Europeiska unionen följs och att pröva talan, utformad enligt artikel 263 fjärde stycket i det här fördraget om kontroll av lagenligheten av beslut om sådana restriktiva åtgärder mot fysiska eller juridiska personer som rådet har antagit på grundval av avdelning V kapitel 2 i fördraget om Europeiska unionen.”

29 Enligt artikel 263 fjärde stycket FEUF får alla fysiska eller juridiska personer på de villkor som anges i första och andra styckena i denna bestämmelse väcka talan mot en akt som är riktad till dem eller som direkt och personligen berör dem samt mot en regleringsakt som direkt berör dem och som inte medför genomförandeåtgärder.

30 Det följer dessutom av lydelsen i artikel 277 FEUF att även om den frist som anges i artikel 263 sjätte stycket FEUF har löpt ut, får parterna i en tvist om en akt med allmän giltighet som antagits av någon av unionens institutioner eller byråer eller något av dess organ, med stöd av artikel 263 andra stycket FEUF inför Europeiska unionens domstol göra gällande att akten inte ska tillämpas.

31 I förevarande fall har sökanden genom sitt tredje yrkande begärt att tribunalen ska fastställa att artikel 1.6 i beslut 2012/635 – som är en bestämmelse som rör Gusp i den mening som avses i artikel 275 FEUF – inte ska vara tillämplig i förhållande till sökanden. I sitt svaromål har sökanden påpekat att detta yrkande är en invändning om rättsstridighet i den mening som avses i artikel 277 FEUF.

32 Enligt domstolens rättspraxis införs genom artikel 275 FEUF ett undantag från den regel som föreskrivs i artikel 19 FEU om generell behörighet för Europeiska unionens domstol att säkerställa att lag och rätt följs vid tolkning och tillämpning av fördragen, varför dessa bestämmelser ska tolkas restriktivt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 juni 2014, parlamentet/rådet, C-658/11, REU, EU:C:2014:2025, punkt 70).

33 I förevarande fall är, för det första, de åtgärder som vidtagits genom artikel 1.6 i beslut 2012/635 av allmän karaktär, vars tillämpningsområde fastställs genom objektiva kriterier och inte med hänsyn till angivna personer eller enheter. Följaktligen, och i motsats till vad sökanden har hävdat, utgör inte artikel 1.6 i beslut 2012/635 i sig ett beslut om restriktiva åtgärder mot fysiska eller juridiska personer i den mening som avses i artikel 275 andra stycket FEUF (se, analogt, dom av den 25 april 2012, Manufacturing Support & Procurement Kala Naft/rådet, T-509/10, REU, EU:T:2012:201, punkt 37, i detta avseende fastställt genom dom av den 28 november 2013, Rådet/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, REU, EU:C:2013:776, punkt 99).

34 För det andra har sökanden gjort en invändning om rättstridighet avseende artikel 1.6 i beslut 2012/635 till stöd för sin talan om ogiltigförklaring av artikel 1.15 i den angripna förordningen.

35 I detta avseende framgår det av punkterna 5–15 ovan att artikel 1.15 i den angripna förordningen syftar till att genomföra artikel 1.6 i beslut 2012/635 inom ramen för EUF-fördraget.

36 Artikel 1.15 i den angripna förordningen är dock inte ett beslut om restriktiva åtgärder mot fysiska eller juridiska personer i den mening som avses i artikel 275 andra stycket FEUF. Bestämmelsen är nämligen tillämplig på objektivt bestämda situationer och medför rättsverkningar för en allmänt och abstrakt angiven personkrets, eftersom den är tillämplig på, bland annat, samtliga transaktioner mellan varje iransk bank eller iranskt finansinstitut och varje finansinstitut inom Europeiska unionen, och dess genomförande följer inte av att rådet gör en bedömning av ett visst instituts specifika förhållanden.

37 Följaktligen har den invändning om rättsstridighet avseende artikel 1.6 i beslut 2012/635 som sökanden framställt inom ramen för det tredje yrkandet inte angetts till stöd för en talan om ogiltigförklaring av ett beslut om restriktiva åtgärder mot fysiska eller juridiska personer i den mening som avses i artikel 275 andra stycket FEUF.

38 Med beaktande av de slutsatser som det redogjorts för i punkterna 33 och 37 ovan, kan det sålunda konstateras att enligt artikel 275 FEUF är tribunalen inte behörig att pröva sökandens tredje yrkande.

39 Beträffande tribunalens behörighet att pröva det första och det andra yrkandet påpekar tribunalen följande. Mot bakgrund även av den rättspraxis som det erinrats om i punkt 32 ovan kan undantaget från unionsdomstolens behörighet enligt artikel 275 FEUF inte tolkas så att det går så långt att denna bestämmelse undantar en prövning av lagenligheten av en rättsakt som antagits på grundval av artikel 215 FEUF, såsom artikel 1.15 i den angripna förordningen, som inte avser Gusp, av det enda skälet att nämnda rättsakt kan antas med giltighet först efter det att ett beslut som avser Gusp har antagits. En sådan tolkning av undantaget i fråga skulle nämligen strida mot såväl domstolens generella behörighet enligt artikel 19 EUF, som mot den särskilda behörighet som uttryckligen anförtrotts den enligt artikel 263 första, andra och fjärde styckena FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 juni 2014, Sina Bank/rådet, T-67/12, EU:T:2014:348, punkt 41).

40 Det kan följaktligen konstateras att tribunalen, enligt artikel 263 FEUF, är behörig att pröva sökandens första och andra yrkande.

2. *Huruvida sökandens första och andra yrkande kan upptas till sakprövning*

41 Rådet, kommissionen och Förenade kungariket har hävdat att yrkandet om ogiltigförklaring av artikel 1.15 i den angripna förordningen inte kan tas upp till sakprövning på grund av det inte uppfyller de villkor som anges i artikel 263 FEUF.

42 Rådet har dessutom anfört att det första och det andra yrkandet inte kan tas upp till sakprövning, eftersom sökanden vid tidpunkten för talans väckande inte hade ett berättigat intresse av att få en talan om ogiltighet av artikel 1.15 i den angripna förordningen prövad.

43 Sökanden har genmält att talan kan tas upp till sakprövning.

Huruvida villkoren i artikel 263 FEUF är uppfyllda

44 Enligt artikel 263 fjärde stycket FEUF får ”alla fysiska eller juridiska personer … på de villkor som anges i första och andra styckena väcka talan mot en akt som är riktad till dem eller som direkt och personligen berör dem samt mot en regleringsakt som direkt berör dem och som inte medför genomförandeåtgärder”.

45 Förenade kungariket har i första hand hävdat att den angripna förordningen inte är en regleringsakt, utan en lagstiftningsakt, vilket innebär att sökanden måste bevisa att akten berör den direkt och personligen. I förevarande fall är sökanden inte personligen berörd.

46 Sökanden har gjort gällande att den angripna förordningen är en regleringsakt och att den för övrigt är personligen berörd av dess artikel 1.15.

47 I artikel 289 FEUF föreskrivs följande:

”1. Det ordinarie lagstiftningsförfarandet består i att Europaparlamentet och rådet på förslag av kommissionen gemensamt antar en förordning, ett direktiv eller ett beslut. Detta förfarande definieras i artikel 294.

2. I de särskilda fall som anges i fördragen ska ett särskilt lagstiftningsförfarande bestå i att Europaparlamentet med medverkan av rådet, eller rådet med medverkan av Europaparlamentet, antar en förordning, ett direktiv eller ett beslut.

3. De rättsakter som antas i enlighet med ett lagstiftningsförfarande utgör lagstiftningsakter.

4. I de särskilda fall som anges i fördragen kan lagstiftningsakter antas på initiativ av en grupp medlemsstater eller Europaparlamentet, på rekommendation av Europeiska centralbanken eller på begäran av domstolen eller Europeiska investeringsbanken.”

48 I förevarande fall antogs den angripna förordningen på grundval av artikel 215 FEUF och enligt det förfarande som föreskrivs där, det vill säga av rådet, med kvalificerad majoritet, på gemensamt förslag av unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik och av kommissionen.

49 Således antogs den angripna förordningen inte enligt det ordinarie lagstiftningsförfarande som föreskrivs i artikel 289.1 FEUF och som definieras i artikel 294 FEUF

50 Med hänsyn till att den angripna förordningen antogs utan någon som helst medverkan av Europaparlamentet, kan det heller inte anses att förordningen antogs enligt ett särskilt lagstiftningsförfarande i den mening som avses i artikel 289.2 FEUF.

51 Med hänsyn till artikel 289.3 FEUF kan det sålunda konstateras att den angripna förordningen inte utgör en lagstiftningsakt, och det saknas därför anledning att pröva Förenade kungarikets invändning om att sökanden inte är personligen berörd av artikel 1.15 i den angripna förordningen.

52 Rådet och intervenienterna har i andra hand hävdat att i strid med vad som krävs enligt artikel 263 fjärde stycket FEUF, är sökanden inte direkt berörd av artikel 1.15 i den angripna förordningen, och att denna bestämmelse medför genomförandeåtgärder.

53 Rådet och intervenienterna har nämligen gjort gällande att förbudet mot att överföra tillgångar enligt artikel 1.15 i den angripna förordningen åtföljs av ett visst antal undantag som ska genomföras av medlemsstaternas behöriga myndigheter, som i detta syfte har getts ett utrymme för skönsmässig bedömning. Således utgör artikel 1.15 i den angripna förordningen inte nödvändigtvis hinder mot att tillgångar överförs till sökanden eller att sökanden genomför överföringar. Artikel 1.15 i den angripna förordningen har därmed ingen direkt inverkan på sökandens rättsliga ställning.

54 Sökanden har hävdat att artikel 1.15 i den angripna förordningen berör denna direkt och att dess genomförande inte medför genomförandeåtgärder. Sökanden har härvid gjort gällande att bestämmelsen är tillämplig utan hänvisning till någon nationell genomförandelagstiftning, särskilt vad gäller skyldigheten att ansöka om godkännande för samtliga överföringar av de aktuella tillgångarna.

55 Det framgår, för det första, av de slutsatser som redovisats i punkt 36 ovan, att artikel 1.15 i den angripna förordningen har allmän giltighet, och för det andra, i punkt 51 ovan, att förordningen inte utgör en lagstiftningsakt. Det kan sålunda konstateras att artikel 1.15 i den angripna förordningen utgör en regleringsakt i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF (se, analogt, beslut av den 6 september 2011 Inuit Tapiriit Kanatami m.fl./parlamentet och rådet, T-18/10, REU, EU:T:2011:419, punkterna 56 och 63 samt angiven rättspraxis).

56 Angående, för det första, frågan huruvida artikel 1.15 i den angripna förordningen direkt berör sökanden och inte medför genomförandeåtgärder påpekar tribunalen följande. Det framgår av fast rättspraxis att villkoret att en enskild direkt måste beröras av den angripna unionsrättsakten endast kan anses vara uppfyllt om den ifrågasatta akten har direkt inverkan på den enskildes rättsliga ställning och inte lämnar dem till vilka den riktar sig, och som ska genomföra den, något utrymme för skönsmässig bedömning, vilket innebär att genomförandet ska ha en rent automatisk karaktär och endast följa av unionslagstiftningen utan att några mellanliggande regler tillämpas (se beslut Inuit Tapiriit Kanatami m.fl./parlamentet och rådet, punkt 55 ovan, EU:T:2011:419, punkt 71 och där angiven rättspraxis).

57 Angående, för det andra, begreppet ”genomförandeåtgärder” noterar tribunalen att syftet med artikel 263 fjärde stycket sista satsledet FEUF är att förhindra att enskilda tvingas bryta mot lagen för att kunna få tillgång till domstolsprövning. När en regleringsakt har en direkt inverkan på en fysisk eller juridisk persons rättsliga ställning utan att det krävs några föregående genomförandeåtgärder, skulle personen i fråga riskera att stå utan effektivt domstolsskydd om den inte hade möjlighet att väcka talan direkt vid unionsdomstolen i syfte att ifrågasätta regleringsaktens rättsenlighet. Utan genomförandeåtgärder saknar nämligen fysiska och juridiska personer, även sådana som är direkt berörda av den ifrågavarande akten, möjlighet att få akten prövad i domstol med mindre än att de först bryter mot bestämmelserna i denna och sedan – inom ramen för det förfarande som inleds mot dem vid nationell domstol – gör gällande att bestämmelserna är rättsstridiga (dom av den 19 december 2013, Telefónica/kommissionen, C-274/12 P, REU, EU:C:2013:852, punkt 27).

58 När en regleringsakt däremot medför genomförandeåtgärder är domstolsprövningen av att unionens rättsordning iakttas säkerställd oberoende av om genomförandeåtgärderna vidtas på unions- eller medlemsstatsnivå. Fysiska eller juridiska personer som på grund av sakprövningsförutsättningarna i artikel 263 fjärde stycket FEUF inte kan väcka talan direkt vid unionsdomstolen mot en unionsregleringsakt är skyddade mot att akten tillämpas på dem genom möjligheten att angripa de

genomförandeåtgärder som denna medför antingen vid unionsdomstolen eller – beroende på omständigheterna i fallet – vid nationell domstol (dom Telefónica/kommissionen, punkt 57 ovan, EU:C:2013:852, punkterna 28 och 29).

59 I förevarande fall ska det inledningsvis påpekas att sökanden, i egenskap av iranskt finansinstitut, inte är föremål för de restriktioner som infördes genom artikel 30a i förordning nr 267/2012, i dess lydelse enligt artikel 1.15 i den angripna förordningen. Följaktligen påverkas inte sökanden direkt av artikel 30a i förordning nr 267/2012, vilket innebär att talan ska avvisas såvitt den avser denna bestämmelse.

60 Rådet har dessutom korrekt anfört att då en ansökan om godkännande av en överföring ges in till den behöriga nationella myndigheten i enlighet med det system för restriktioner som införts i förordning nr 267/2012 genom artikel 1.15 i den angripna förordningen (nedan kallat det omtvistade systemet), förfogar denna myndighet över ett utrymme för skönsmässig bedömning för att, i enlighet med artikel 30b.3 första stycket i förordning nr 267/2012, avgöra huruvida den aktuella överföringen skulle kunna utgöra en överträdelse av något av förbuden eller åsidosättande av någon skyldighet i förordning nr 267/2012. Vid en sådan bedömning antar den behöriga myndigheten likaså ett beslut varigenom den aktuella överföringen antingen godkänns eller förbjuds.

61 Under dessa omständigheter finner tribunalen att artikel 30b.3 första stycket i förordning nr 267/2012 inte direkt berör sökanden, och dessutom medför genomförandeåtgärder, vilket innebär att talan ska avvisas såvitt avser denna bestämmelse.

62 Det kan däremot konstateras att det omtvistade systemet, såsom det införts genom artikel 1.15 i den angripna förordningen, direkt berör sökanden, och inte medför genomförandeåtgärder, i tre andra avseenden.

63 I enlighet med artikel 30.1 i förordning nr 267/2012, i dess lydelse enligt artikel 1.15 i den angripna förordningen, får endast sådana överföringar som motsvarar något av de ändamål som anges i artikel 30.2 i den angripna förordningen tillåtas. De överföringar som inte motsvarar något av dessa ändamål är förbjudna genom förordning nr 267/2012 i sig, och kan inte godkännas av de behöriga nationella myndigheterna.

64 Enligt artiklarna 30.3 a och 30.5 i förordning nr 267/2012, i ändrad lydelse enligt artikel 1.15 i den angripna förordningen, ska de överföringar som anges i dessa bestämmelser och som uppgår till eller överstiger 10 000 euro förhandsanmälas. Anmälningsskyldigheten följer automatiskt av det omtvistade systemet, den underkastas inte de behöriga nationella myndigheternas bedömning och medför inte genomförandeåtgärder.

65 Samma slutsats gäller för skyldigheten att ansöka om förhandstillstånd i enlighet med artikel 30.3 b och c samt i enlighet med artikel 30.5 i förordning nr 267/2012, i dess lydelse enligt artikel 1.15 i den angripna förordningen. Skyldigheten att inleda tillståndsförfarandet för varje överföring som överstiger de angivna tröskelvärdena, oberoende av det slutliga resultatet av detta förfarande, påverkar nämligen sökandens rättsliga ställning, omfattas inte av de behöriga nationella myndigheternas utrymme för skönsmässiga bedömning och medför inte genomförandeåtgärder.

66 Med beaktande av dessa slutsatser finner tribunalen att artikel 1.15 i den angripna förordningen direkt berör sökanden och inte medför genomförandeåtgärder, såtillvida den ändrat eller infört de bestämmelser i förordning nr 267/2012 som anges i punkterna 63–65 ovan.

67 Mot bakgrund av vad som ovan anförts, och i enlighet med artikel 263 fjärde stycket FEUF, ska rådets och intervenienternas invändning om rättegångshinder ogillas såvitt den avser de bestämmelser i förordning nr 267/2012 som ändrats eller införts genom artikel 1.15 i den angripna förordningen och som anges i punkterna 63–65 ovan. I övriga delar ska talan avvisas.

Huruvida det förelåg ett berättigat intresse av att få saken prövad vid tidpunkten för talans väckande

68 Rådet har hävdat att sökanden inte hade ett berättigat intresse av att bestrida lagenligheten hos artikel 1.15 i den angripna förordningen vid tidpunkten för talans väckande, eftersom sökanden redan omfattades av individuella åtgärder för frysning av tillgångar enligt förordning nr 267/2012.

69 Under sådana förhållanden medför nämligen inte artikel 1.15 i den angripna förordningen några ytterligare rättsverkningar för sökanden. Det saknar härvid relevans att dessa individuella restriktiva åtgärder ogiltigförklarades genom dom Bank Mellat/rådet, punkt 16 ovan (EU:T:2013:39), eftersom sökandens tillgångar, när förevarande talan väcktes, var frysta i enlighet med artikel 60 i stadgan för Europeiska unionens domstol i väntan på att domstolen skulle avgöra överklagandet av denna dom.

70 Rådet anser följaktligen att yrkandet om ogiltigförklaring av artikel 1.15 i den angripna förordningen ska avvisas.

71 Svaranden har genmält att den hade ett berättigat intresse av att få talan prövad vid tidpunkten för talans väckande, och att detta gäller i än högre grad sedan tribunalen ogiltigförklarat de individuella restriktiva åtgärder som avsåg sökanden.

72 Tribunalen erinrar i detta avseende om att enligt fast rättspraxis ska en talan om ogiltigförklaring som har väckts av en fysisk eller juridisk person endast prövas i den mån sökanden har ett berättigat intresse av att rättsakten ogiltigförklaras. Ett sådant intresse föreligger endast om ogiltigförklaringen av rättsakten i sig kan få rättsliga följder för den part som har väckt talan, och utgången i målet således kan medföra en fördel för denna part (se beslut av den 30 april 2007, EnBW Energie Baden-Württemberg/kommissionen, T-387/04, REG, EU:T:2007:117, punkt 96 och där angiven rättspraxis).

73 Det berättigade intresset av att få saken prövad ska vara ett faktiskt intresse (dom av den 17 september 1992, NBV och NVB/kommissionen, T-138/89, REG, EU:T:1992:95, punkt 33) och det ska bedömas den dag talan väcks (dom av den 16 december 1963, Forges de Clabecq/höga myndigheten, 14/63, REG, EU:C:1963:60, punkt 748). Intresset måste emellertid bestå fram till dess att det rättsliga avgörandet meddelas, annars kan rätten besluta att det inte längre finns anledning att döma i saken (se dom av den 7 juni 2007, Wunenburger/kommissionen, C-362/05 P, REG, EU:C:2007:322, punkt 42 och där angiven rättspraxis).

74 I förevarande fall omfattades sökanden, när talan väcktes, av individuella restriktiva åtgärder, som följde av att sökanden uppförts i förteckningen i bilaga IX till förordning nr 267/2012, och var hänförliga till sökandens påstådda inblandning i spridning av kärnmaterial. Det är dessutom så, att även om dessa restriktiva åtgärder ogiltigförklarades genom dom Bank Mellat/rådet, punkt 16 ovan (EU:T:2013:39), fick inte detta ogiltigförklarande verkan förrän överklagandet avgjorts, i enlighet med artikel 60 i stadgan för Europeiska unionens domstol.

75 Därmed är det förvisso riktigt att införandet av det omtvistade systemet inte hade någon omedelbart faktisk inverkan på sökandens situation, eftersom de individuella restriktiva åtgärder sökanden tidigare omfattades av föreskrev striktare restriktioner. Denna slutsats gäller i än högre grad då artikel 30b.1 i förordning nr 267/2012 föreskriver att i den mån tillstånd för en överföring har beviljats inom ramen för systemet för individuella restriktiva åtgärder, omfattas inte överföringen längre av restriktioner enligt det omtvistade systemet, såsom påpekats i punkt 14 ovan.

76 Med hänsyn härtill påpekar tribunalen att det omtvistade systemet som sådant är tillämpligt på samtliga iranska finansinstitut, och därmed även på sökanden. Detta innebär bland annat att när de individuella restriktiva åtgärder som sökanden omfattas av sedermera upphör – till följd av att

domstolen ogillat rådets överklagande av domen Bank Mellat/rådet, punkt 16 ovan (EU:T:2013:39) – har sökanden faktiskt omfattats av nämnda system till fullo, och samtliga restriktioner som följer därav, utan att några ytterligare rättsliga åtgärder vidtagits.

77 Om det i förevarande fall, under dylika omständigheter, skulle konstateras att sökanden inte har ett berättigat intresse av att få lagenligheten av artikel 1.15 i den angripna förordningen prövad, skulle det innebära att dess rätt till ett effektivt domstolsskydd åsidosattes, eftersom sökanden, sedan de individuella restriktiva åtgärder den omfattas av definitivt upphör, kommer att drabbas av effekterna av det omtvistade systemet men inte kommer att kunna väcka talan om ogiltigförklaring av artikel 1.15 i den angripna förordningen, på grund av att talefristen då har löpt ut.

78 Därmed finner tribunalen att sökanden har ett berättigat intresse av att få saken prövad, för att kunna väcka talan om ogiltigförklaring av artikel 1.15 i den angripna förordningen, vilken kan få rättsliga följder för sökanden. Den invändning om rättegångshinder som har framställts i detta avseende ska följaktligen avslås.

3. *Prövning i sak*

79 Till stöd för det första och det andra yrkandet åberopar sökanden fyra grunder. Som första grund har sökanden gjort gällande att det omtvistade systemet saknar rättslig grund enligt artikel 215 FEUF, då det inte finns något logiskt samband mellan systemet och det ändamål inom ramen för Gusp som systemet påstås eftersträva. Den andra grunden avser att det omtvistade systemet saknar rättslig grund enligt artikel 215 FEUF, då det är oproportionerligt i förhållande till det ändamål inom ramen för Gusp som systemet påstås eftersträva. Den tredje grunden avser att det omtvistade systemet är oförenligt med allmänna unionsrättsliga principer och artikel 215.3 FEUF genom att det åsidosätter proportionalitetsprincipen, rättssäkerhetsprincipen, principen om förbud mot godtycklighet, motiveringsskyldigheten, kravet på att sanktioner ska innehålla nödvändiga rättsliga garantier, samt principen om likabehandling. Genom den fjärde grunden har sökanden gjort gällande att det omtvistade systemet åsidosätter sökandens rätt till egendom och till näringsfrihet, rätten till fri rörlighet för kapital samt proportionalitetsprincipen.

80 Inom ramen för flertalet av de grunder som det redogjorts för i punkt 79 ovan har sökanden dessutom framfört argument angående det slags prövning tribunalen utövar samt angående bevisbördan.

81 Innan dessa argument och grunder prövas ska innebörden av och förhållandet mellan sökandens yrkanden och grunder klargöras.

Innebörden av och förhållandet mellan sökandens yrkanden och grunder

82 Vad angår förhållandet mellan och innebörden av det första och det andra yrkandet har sökanden vid förhandlingen uppgett följande. Medan det första yrkandet syftar till att artikel 1.15 i den angripna förordningen ska ogiltigförklaras som sådan, syftar det andra yrkandet till att denna bestämmelse ska ogiltigförklaras endast i den mån den inte föreskriver något tillämpligt undantag med avseende på sökanden, eftersom sökanden är en enhet som inte är inblandad i spridning av kärnmaterial och visar tillbörlig aktsamhet för att så ska förbli.

83 Med hänsyn härtill, och eftersom de argument sökanden anfört till stöd för dessa två yrkanden till stor del sammanfaller, anser tribunalen att de bör prövas tillsammans.

84 Angående förhållandet mellan och innebörden av de grunder som åberopats till stöd för det första och det andra yrkandet framgår det vidare av redogörelsen i punkt 79 ovan, att den första och den andra grunden är utformade så att de avser ett åsidosättande av artikel 215.1 FEUF. I denna bestämmelse anges att ”[o]m ett beslut som har antagits i enlighet med avdelning V kapitel 2 i fördraget om

Europeiska unionen [angående Gusp] föreskriver att de ekonomiska och finansiella förbindelserna med ett eller flera tredjeländer helt eller delvis ska avbrytas eller begränsas, ska rådet på gemensamt förslag av unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik och kommissionen med kvalificerad majoritet besluta om de åtgärder som krävs.”

85 Eftersom det, enligt sökanden, inte finns något logiskt samband mellan det omtvistade systemet och det ändamål inom ramen för Gusp som det påstås eftersträva och systemet för övrigt är oproportionerligt i förhållande till detta ändamål, är inte artikel 1.15 i den angripna förordningen en åtgärd som ”krävs” i den mening som avses i artikel 215.1 FEUF, vilket innebär att förstnämnda bestämmelse saknar rättslig grund.

86 Sökanden tolkar således kravet på nödvändighet i artikel 215.1 FEUF som ett krav på att den antagna åtgärden är lämplig och nödvändig i förhållande till det eftersträvade ändamålet.

87 Denna tolkning kan inte godtas. Det framgår nämligen tydligt av lydelsen, systematiken och syftet med artikel 215.1 FEUF att det krav på nödvändighet som uppställs i denna bestämmelse inte avser förhållandet mellan den rättsakt som antas på grundval av artikel 215 FEUF och det ändamål som eftersträvas genom Gusp, utan det avser förhållandet mellan en sådan rättsakt och det beslut inom ramen för Gusp som rättsakten i fråga grundas på. Således syftar hänvisningen till ”de åtgärder som krävs” till att säkerställa att rådet inte, på grundval av artikel 215 FEUF, antar restriktiva åtgärder som går utöver dem som fastställts i det motsvarande Gusp-beslutet.

88 I förevarande fall har sökanden inte hävdat att artikel 1.15 i den angripna förordningen föreskriver åtgärder som går utöver dem som fastställs i artikel 1.6 i beslut 2012/635.

89 En sådan slutsats gör sig inte heller gällande vid en jämförelse av de två bestämmelserna i fråga. Även om artikel 1.15 i den angripna förordningen är mer detaljerad än artikel 1.6 i beslut 2012/635 angående de praktiska formerna för genomförandet av det omtvistade systemet, finns det nämligen inga skillnader vad gäller de aktuella restriktionernas art och tillämpningsområde.

90 Under dessa omständigheter saknar sökanden fog för sitt påstående, inom ramen för den första och den andra grunden, att artikel 1.15 i den angripna förordningen saknar rättslig grund.

91 Med hänsyn till detta, och med beaktande av de argument sökanden framfört för dessa grunder, som det redogjorts för i punkterna 85 och 86 ovan, konstaterar tribunalen att grunderna snarare avser proportionaliteten hos det omtvistade system som införts genom artikel 1.15 i den omtvistade förordningen, än frågan huruvida det finns en rättslig grund för detta system.

92 Av rättspraxis följer nämligen att lagenligheten av ett förbud mot en ekonomisk verksamhet enligt proportionalitetsprincipen, som är en av de allmänna principerna i unionsrätten, är underställd villkoret att förbudsåtgärderna är ändamålsenliga och nödvändiga för att uppnå de legitima mål som eftersträvas med bestämmelserna i fråga. När det finns flera ändamålsenliga åtgärder att välja mellan ska den åtgärd väljas som är minst ingripande och de vållade olägenheterna får inte vara orimliga i förhållande till de eftersträvade målen (se dom av den 14 oktober 2009, Bank Melli Iran/rådet, T-390/08, REG, EU:T:2009:401, punkt 66 och där angiven rättspraxis).

93 Inom ramen för den första grunden har sökanden därvid ifrågasatt förekomsten av ett objektivt samband mellan spridning av kärnmaterial och det omtvistade systemet, och därmed huruvida systemet är lämpligt för att förhindra sådan spridning.

94 Den andra grunden avser huvudsakligen huruvida de redan befintliga restriktiva åtgärderna är tillräckliga samt räckvidden av det omtvistade systemet, som påstås vara för långtgående. Följaktligen avser denna grund huruvida ovannämnda system är nödvändigt för att förhindra spridning av kärnmaterial.

95 Inom ramen för den fjärde grunden gör sökanden dessutom gällande att det omtvistade systemet orsakar överdriven skada på sökandens möjligheter att utöva sina fri- och rättigheter. Härigenom gör sökanden således gällande att de olägenheter den åsamkats på grund av det omtvistade systemet är orimliga i förhållande till de mål rådet eftersträvar.

96 Under dessa omständigheter ska tribunalen inledningsvis pröva den första, den andra och den fjärde grunden, vilka alla till syvende och sist bestrider det omtvistade systemets proportionalitet.

97 Därefter kommer tribunalen att pröva den tredje grunden som avser skälen till att anta det omtvistade systemet, de rättsliga garantier som är tillämpliga enligt artikel 215.3 FEUF, tydligheten och förutsägbarheten hos artikel 1.15 i den angripna förordningen samt likabehandlingsprincipen.

Tribunalens prövning och bevisbördan

98 Sökanden har påpekat att prövningen av lagenligheten av artikel 1.15 i den angripna förordningen måste vara fullständig och rigorös. Härvid har sökanden gjort gällande att rådet måste förvissa sig om, genom bevis och upplysningar, att de enheter eller verksamheter som omfattas av restriktiva åtgärder faktiskt är delaktiga i spridningen av kärnmaterial – att det finns en risk för att så är fallet är inte tillräckligt. I detta avseende har sökanden hänvisat till tribunalens domar i mål angående individuella restriktiva åtgärder och då särskilt till domarna av den 28 november 2013, rådet/Fulmen och Mahmoudian (C-280/12 P, REU, EU:C:2013:775), Manufacturing Support & Procurement Kala Naft/rådet, punkt 33 ovan (EU:T:2012:201) och Bank Mellat/rådet, punkt 16 ovan (EU:T:2013:39), vilka sökanden anser är tillämpliga i förevarande fall.

99 Rådet har, med stöd av intervenienterna, gjort gällande att det förfogar över ett mycket omfattande utrymme för skönsmässig bedömning för att i det enskilda fallet avgöra huruvida det är befogat att anta individuella eller allmänna restriktiva åtgärder, alternativt en kombination av dessa två typer av restriktiva åtgärder, samt för att ange kriterier för deras genomförande. Rådet har hävdat att enligt domen Bank Melli Iran/rådet, punkt 92 ovan (EU:T:2009:401, punkt 36), kan denna skönsmässiga befogenhet endast bli föremål för en begränsad rättslig prövning.

100 Enligt domstolens rättspraxis är unionsdomstolarna skyldiga att, i enlighet med den behörighet som anförtrotts dem enligt FEUF-fördraget, säkerställa en i princip fullständig kontroll av lagenligheten av samtliga unionsrättsakter i förhållande till de grundläggande rättigheterna, vilka utgör en del av unionsrättens allmänna principer (dom av den 3 september 2008, Kadi och Al Barakaat International Foundation/rådet och kommissionen, C-402/05 P och C-415/05 P, REG, EU:C:2008:461, punkt 326, och rådet/Fulmen och Mahmoudian, punkt 98 ovan, EU:C:2013:775, punkt 58).

101 I förevarande fall ska hänsyn tas till särdragen hos det omtvistade systemet. Det utmärker sig såväl genom dess individuella restriktiva åtgärder, såsom framgår av den rättspraxis sökanden hänvisat till, som genom de allmänna kriterier som möjliggör att dessa åtgärder kan antas gentemot bestämda personer och enheter, såsom framgår av den rättspraxis rådet hänvisat till. För det första, såsom framgår av de slutsatser som redovisats i punkt 36 ovan, har nämligen artikel 1.15 i den angripna förordningen – som inför det omtvistade systemet – allmän giltighet och den utgör således inte en individuell rättsakt. För det andra framgår det av punkterna 52–67 ovan att till skillnad från de allmänna kriterier som gör det möjligt att anta individuella restriktiva åtgärder berör vissa bestämmelser i förordning nr 267/2012, som ändrats eller införts genom artikel 1.15 i den angripna förordningen, sökanden direkt och de medför inte genomförandeåtgärder.

102 Även om den prövning tribunalen ska utföra inte kan anses vara begränsad, med hänsyn till den rättspraxis från EU-domstolen som det erinrats om i punkt 100 ovan, ska rådet, under dessa omständigheter, tillerkännas ett utrymme för skönsmässig bedömning såväl vad gäller lämpligheten i sig av att anta restriktiva åtgärder, som angående utformningen av de allmänna restriktiva åtgärder

som antas för att uppnå det ändamål inom ramen för Gusp som det eftersträvar. Detta område är nämligen synnerligen känsligt, eftersom det angår unionens och dess medlemsstaters internationella relationer och säkerhet.

103 Inte heller kan sökandens argumentation angående den bevisbörda som påstås åvila rådet godtas.

104 De domar sökanden åberopat, och som det hänvisats till i punkt 98 ovan, rör nämligen individuella restriktiva åtgärder som rådet antagit på grundval av ett kriterium som avser enheter som är ”engagerade i, är direkt knutna till eller ger stöd till” spridning av kärnmaterial. I dessa mål ombads således tribunalen och domstolen att pröva huruvida rådets påståenden och bedömningar angående huruvida vissa personer eller enheter faktiskt var inblandade i spridning av kärnmaterial, och därmed uppfyllde de uppställda kraven för att omfattas av individuella restriktiva åtgärder, var välgrundade. Denna prövning kunde endast utföras på grundval av konkreta bevis och upplysningar angående den verksamhet de aktuella personerna och enheterna utövade.

105 Det omtvistade systemet är inte en individuell restriktiv åtgärd, utan en rättsakt med allmän giltighet. De restriktioner som följer därav grundar sig inte på rådets bedömning eller konkreta påståenden angående vissa personers eller enheters inblandning i spridning av kärnmaterial, utan på en generell bedömning av såväl de mekanismer som finansierar sådan spridning, som allmänna åtgärder som kan hindra densamma.

106 Följaktligen ska inte den rättspraxis som det hänvisats till i punkt 98 ovan tillämpas på förevarande fall. Detta innebär bland annat att det inte kan krävas av rådet att det bevisar att de enheter som berörs av det omtvistade systemet faktiskt är inblandade i spridning av kärnmaterial.

107 Härvid har sökanden även invänt att det inte kan ställas lägre krav på en allmän restriktiv åtgärd, såsom det omtvistade systemet, än de som ställs på sådana individuella restriktiva åtgärder som de som var aktuella i de domar som det hänvisats till i punkt 98 ovan, eftersom de båda formerna för åtgärder har likvärdiga konsekvenser för de personer och enheter som berörs av dem.

108 För det första saknar detta påstående grund. De restriktioner som följer av individuella restriktiva åtgärder är nämligen betydligt mer långtgående för den person eller enhet som omfattas av dem. Den berörda personens eller enhetens tillgångar fryses, varje överföring av dessa tillgångar kräver att det görs ett undantag, och de typer av överföringar som kan bli föremål för ett sådant undantag är relativt begränsade. Det omtvistade systemet däremot medför inte någon frysning av tillgångar, det föreskriver en mer omfattande lista över tillåtna ändamål för överföringar än vad som gäller för individuella restriktiva åtgärder, och skyldigheten att ansöka om godkännande avser endast de överföringar som överstiger vissa tröskelvärden.

109 För det andra kan det under alla omständigheter konstateras att de faktorer tribunalens prövning ska avse samt en eventuell särskild bevisbörda och föremålet för denna inte beror på hur ingripande konsekvenserna av en viss restriktiv åtgärd är. De beror istället på huruvida åtgärden har individuell räckvidd eller allmän giltighet, och därmed om den har antagits på grundval av en bedömning av omständigheter som är specifika för en viss person eller enhet. Det framgår av den prövning som gjorts ovan att det omtvistade systemet är en åtgärd med allmän giltighet.

110 Med hänsyn till ovanstående, samt det resonemang som förts i punkterna 82–97 ovan, ska tribunalen i förevarande fall kontrollera, för det första, proportionaliteten hos det omtvistade systemet. Tribunalen ska således pröva huruvida rådet hade fog för att anse att det var nödvändigt och lämpligt att införa det omtvistade systemet för att uppnå syftet att förhindra spridning av kärnmaterial och finansiering därav, samt att det inte orsakade orimliga olägenheter för de personer och enheter som berördes av systemet, inbegripet sökanden.

111 Tribunalen ska, för det andra, pröva huruvida artikel 1.15 i den angripna förordningen är behäftad med de fel som sökanden gjort gällande inom ramen för den tredje grunden.

Den första, den andra och den fjärde grunden

Den första grunden, huruvida det omtvistade systemet är lämpligt

112 Sökanden har hävdat att det omtvistade systemet inte är lämpligt för att uppnå det ändamål rådet söker uppnå genom Gusp, eftersom systemet inte har något logiskt samband med spridning av kärnmaterial eller finansiering därav. Denna argumentation kan avse två möjliga ändamål rådet skulle kunna eftersträva genom att anta det omtvistade systemet.

113 Sökanden har inledningsvis inte invänt mot legitimiteten av ett ändamål som avser att förhindra överföringar av tillgångar som i sig kan bidra till spridning av kärnmaterial (nedan kallat det första ändamålet), men anser däremot att det omtvistade systemet är för allmänt för att på ett effektivt sätt uppnå detta ändamål. Följaktligen finns det inget samband mellan det omtvistade systemet och det första ändamålet.

114 Vidare hävdar sökanden att det omtvistade systemet i själva verket antagits på grund av ett mer omfattande ändamål, nämligen att utöva ekonomiska påtryckningar på Iran genom att motverka att finansinstitut, och iranska ekonomiska aktörer i allmänhet, får tillgång till unionens finansiella marknad – oavsett om de aktuella överföringarna i sig har ett samband med spridning av kärnmaterial eller ej (nedan kallat det andra ändamålet). Sökanden anser att ett sådant ändamål inte är legitimt.

115 Med hänvisning till ett flertal faktorer har sökanden dessutom hävdat att för att restriktiva åtgärder med avseende på spridning av kärnmaterial ska vara lämpliga måste de rikta sig specifikt till verksamheter som avser sådan spridning.

116 Rådet, med stöd av intervenienterna, har bestridit sökandens argument och anser, bland annat, att det omtvistade systemet eftersträvar såväl det första som det andra ändamålet och att båda är legitima. Intervenienterna har härvid påpekat att det omtvistade systemet är motiverat med hänsyn till att tidigare restriktiva åtgärder misslyckats, bland annat individuella restriktiva åtgärder, och att systemet syftar till att förmå Iran att inleda förhandlingar om spridning av kärnmaterial, eller att rentav avstå från sådan spridning, på grund av otillräckliga ekonomiska medel.

– Det första ändamålet

117 Såsom påpekats i punkt 113 ovan bestrider inte sökanden att det första ändamålet är legitimt. Ett ändamål som avser att hindra ekonomiska överföringar som skulle kunna bidra till spridning av kärnmaterial faller under alla omständigheter klart inom ramen för det legitima syftet att hindra sådan spridning i sig samt finansiering därav, och utgör grunden för samtliga bestämmelser i beslut 2010/413 och förordning nr 267/2012.

118 Angående frågan huruvida det omtvistade systemet effektivt bidrar till det första ändamålet konstaterar tribunalen, för det första, att ett sådant samband mellan detta ändamål och det omtvistade systemet framgår av lydelsen av skäl 12 i beslut 2012/635, som skäl 7 i den angripna förordningen hänvisar till. I skäl 12 i beslut 2012/635 anges följande:

”För att förhindra överföring av ekonomiska eller andra tillgångar eller resurser som skulle kunna bidra till Irans spridningskänsliga kärntekniska verksamhet eller till utvecklingen av system för kärnvapenbärare bör transaktioner mellan unionens och Irans banker och finansinstitut förbjudas, såvida de inte godkänts på förhand av den berörda medlemsstaten. Detta bör inte förhindra en fortsättning av sådan handel som inte är förbjuden enligt beslut 2010/413/Gusp.”

119 Det framgår uttryckligen av denna bestämmelse att införandet av ett allmängiltigt system som föreskriver restriktioner för ekonomiska överföringar mellan unionens och Irans banker och finansinstitut, det vill säga införandet av det omtvistade systemet, eftersträvar det första ändamålet.

120 Utöver detta allmänna påpekande, har rådet åberopat två omständigheter som det anser är relevanta för att bedöma huruvida det finns ett samband mellan det omtvistade systemet och det första ändamålet.

121 Rådet hävdar således, för det första, att finansieringen av spridning av kärnmaterial nödvändigtvis är beroende av tjänster som tillhandahålls av iranska banker, i synnerhet de som är internationellt etablerade – såsom sökanden. Med hänsyn till den aktuella verksamhetens illegala natur kan det, för det andra, inte uteslutas att banken i fråga är okunnig om att de ekonomiska överföringar den genomför har ett samband med spridning av kärnmaterial.

122 Dessa två antaganden skulle, om de är korrekta, förvisso styrka förekomsten av ett samband mellan det omtvistade systemet och det första ändamålet. Om det föreligger en icke försumbar risk att de iranska finansinstituten eventuellt används utan deras kännedom, för att genomföra transaktioner med koppling till spridning av kärnmaterial, kan en mer systematisk kontroll – i form av ett system för anmälan och förhandskontroll – av de transaktioner nämnda institut medverkar till, bidra till att medlemsstaternas behöriga myndigheter får relevant information om överföringarna i fråga. Detta ger dem en möjlighet att identifiera och förbjuda de överföringar myndigheten misstänker kan bidra till spridning av kärnmaterial. En sådan mekanism kan således försvåra finansieringen av spridning av kärnmaterial.

123 Sökanden bestrider emellertid att tribunalen kan beakta dessa två omständigheter som rådet åberopat. Enligt sökanden är de hypotetiska och stöds inte av någon som helst konkret bevisning, i strid med vad som krävs enligt den rättspraxis som det hänvisats till i punkt 98 ovan.

124 Inledningsvis erinrar tribunalen härvid om att det framgår av punkterna 98–109 ovan att de domar sökanden åberopat rörde individuella restriktiva åtgärder, vilket innebär att de regler angående bevisbördan som var tillämpliga där inte kan överföras på förevarande fall.

125 Vidare konstaterar tribunalen att de antaganden rådet framfört är välgrundade och att detta bekräftas av de omständigheter som var aktuella i det mål som avgjordes genom dom Bank Mellat/rådet, punkt 16 ovan (EU:T:2013:39), vilken även sökanden grundar sin uppfattning på.

126 Ett av rådets skäl för att låta sökanden omfattas av individuella restriktiva åtgärder var nämligen att sökanden tillhandahöll tjänster för att förvalta konton tillhörande Novin Energy Company (nedan kallat Novin), ett bolag som i sin tur var föremål för restriktiva åtgärder antagna av Förenta nationernas säkerhetsråd (nedan kallat säkerhetsrådet). Sökanden medgav att den tillhandahöll de aktuella tjänsterna, men bestred att den hade varit medveten om att Novin var inblandat i spridning av kärnmaterial innan säkerhetsrådet införde restriktiva åtgärder gentemot bolaget. I avsaknad av precis och konkret bevisning eller information som tydde på att sökanden, redan dessförinnan, visste eller

rimligen borde ha misstänkt att Novin var inblandat i spridning av kärnmaterial, godtog tribunalen vad sökanden hade anfört i denna fråga. Följaktligen fann tribunalen att de tjänster sökanden hade tillhandahållit Novin innan bolaget blev föremål för restriktiva åtgärder inte utgjorde stöd till spridning av kärnmaterial i den mening som avses i beslut 2010/413 och förordning nr 267/2012, och de kunde därmed inte ligga till grund för att individuella restriktiva åtgärder infördes gentemot sökanden (dom Bank Mellat/rådet, punkt 16 ovan, EU:T:2013:39, punkterna 119–138).

127 Dessa omständigheter, vilka bekräftats inom ramen för ett ärende vid tribunalen, styrker dels att de iranska enheter som är delaktiga i spridning av kärnmaterial nyttjar de finansiella tjänster som iranska banker tillhandahåller, dels att dessa banker ovetandes kan tillhandahålla sådana tjänster, inbegripet överföringar av betalningar, vilket innebär att bankerna kan komma att genomföra ekonomiska överföringar som kan bidra till spridning av kärnmaterial.

128 De finansiella tjänster sökanden tillhandahöll Novin och som avses i domen Bank Mellat/rådet, punkt 16 ovan (EU:T:2013:39), styrker de båda antaganden som rådet anfört, och därmed att det finns ett samband mellan det första ändamålet och det omtvistade systemet.

129 För att bestrida detta samband har sökanden även hävdat, för det första, att det omtvistade systemet inte är lämpligt för att uppnå det första ändamålet, då det är alltför allmängiltigt i och med att det inte enbart omfattar ekonomiska överföringar som kan bidra till spridning av kärnmaterial, utan samtliga överföringar mellan iranska banker och banker inom unionen.

130 Detta argument är emellertid utan verkan inom ramen för den aktuella grunden då det inte avser själva existensen av ett samband mellan det första ändamålet och det omtvistade systemet, och därmed systemets lämplighet. Argumentet avser istället huruvida det omtvistade systemet är nödvändigt för att uppnå detta ändamål eller om mindre allmängiltiga åtgärder hade varit tillräckliga. Följaktligen ska argumentet prövas inom ramen för den andra grunden, tillsammans med de andra argument som avser tillämpningsområdet för det omtvistade systemet (se punkterna 187–199 nedan).

131 Sökanden har för det andra anfört att det omtvistade systemet inte är lämpligt för att uppnå det första ändamålet då det är ineffektivt såtillvida att det enbart omfattar förbindelser med unionens finansinstitut och är otillräckligt för att personer och enheter som är inblandade i spridning av kärnmaterial ska upphöra med sin verksamhet.

132 Tribunalen påpekar inledningsvid att den omständigheten att en åtgärd i sig inte är tillräcklig för att uppnå ett ändamål på intet vis innebär att den är olämplig för att uppnå detta ändamål i den mening som avses i den rättspraxis som det hänvisats till i punkt 92 ovan. Att det omtvistade systemet endast är en av de restriktiva åtgärder – såväl allmängiltiga som individuella – rådet antagit för att förhindra spridning av kärnmaterial och finansiering därav medför således inte att det är rättsstridigt.

133 Såvitt sökanden gör gällande att det omtvistade systemet även borde omfatta ekonomiska överföringar avseende andra unionsmedborgare än kredit- och finansinstitut, konstaterar tribunalen att artikel 30a i förordning nr 267/2012 föreskriver att sådana överföringar omfattas av motsvarande restriktioner, om än inte helt identiska, som de som följer av det omtvistade systemet, såsom framgår av punkt 13 ovan.

134 Vad slutligen angår sökandens argument att rådet borde ha antagit åtgärder med avseende på förbindelser mellan iranska finansinstitut och finansinstitut i tredjeländer, noterar tribunalen slutligen att unionen a priori inte har någon behörighet i förhållande till sådana förbindelser utöver de fall som anges i artikel 49 i förordning 267/2012, vari förordningens tillämpningsområde definieras.

135 Med beaktande av ovanstående finner tribunalen att det omtvistade systemet har ett samband med det första ändamålet, vilket är ett legitimt ändamål inom ramen för Gusp, och att systemet således är lämpligt för att uppnå detta ändamål i den mening som avses i den rättspraxis som det hänvisats till i punkt 92 ovan.

– Det andra ändamålet

136 Såsom noterats i punkt 114 ovan består det andra ändamålet i att utöva ekonomiska påtryckningar på Iran genom att begränsa att finansinstitut, och iranska ekonomiska aktörer i allmänhet, får tillgång till den europeiska finansmarknaden, oavsett om de aktuella överföringarna som sådana har ett samband med spridning av kärnmaterial eller ej.

137 Sökanden har hävdat att det omtvistade systemet söker uppnå detta andra ändamål och anser att detta ändamål inte är legitimt, bland annat på grund av att det inte tar sikte på spridning av kärnmaterial, utan motiveras av ekonomiska skäl och sålunda inte omfattas av beslut 2010/413 och förordning nr 267/2012. Sökanden har även anfört att det andra ändamålet skulle kunna rättfärdiga varje åtgärd som syftar till att skada Iran, dess ekonomi och dess regering, samt varje förbud mot handelsförbindelser.

138 Rådet, med stöd av intervenienterna, anser att även om det omtvistade systemet faktiskt söker uppnå det andra ändamålet – efter att de tidigare åtgärderna misslyckats – är detta likväl legitimt, eftersom det syftar till att förmå Iran att inleda förhandlingar om spridning av kärnmaterial, eller rentav avstå från sådan spridning.

139 Även om parterna, inklusive rådet som är upphovsman till beslut 2012/635 och den angripna förordningen, är eniga om att det omtvistade systemet eftersträvar det andra ändamålet, styrks emellertid inte detta påstående vid en prövning av de relevanta bestämmelserna i dessa rättsakter.

140 Det är visserligen riktigt att lydelsen av skäl 5 i beslut 2012/635, som genomförs genom den angripna förordningen, i allmänna ordalag hänvisar till det faktum att Iran inte har inlett seriösa förhandlingar angående landets kärntekniska program, vilket uppges som ett motiv för att anta ytterligare restriktiva åtgärder.

141 Emellertid, såsom redan påpekats i punkt 118 ovan, hänvisar skäl 12 i beslut 2012/635, som särskilt avser det omtvistade systemet, till att ”överföring av ekonomiska eller andra tillgångar eller resurser som skulle kunna bidra till Irans spridningskänsliga kärntekniska verksamhet eller till utvecklingen av system för kärnvapenbärare [bör förhindras]”, varvid det förutsätts att ”detta … inte [bör] förhindra en fortsättning av sådan handel som inte är förbjuden enligt beslut [2010/413]”. Denna formulering hänvisar inte till någon önskan om att utöva allmänna ekonomiska påtryckningar på Iran, utan anger till och med uttryckligen att laglig handel inte ska hindras.

142 Vid en kontextuell och teleologisk analys av arten och effekterna av de restriktioner som följer av det omtvistade systemet kan det bekräftas att det inte söker uppnå det andra ändamålet. Systemet föreskriver nämligen inte att iranska finansinstitut eller andra iranska enheter ska få sina tillgångar konfiskerade eller frysta, utan begränsar de tillåtna syften för vilka dessa enheter kan genomföra ekonomiska överföringar och uppställer som villkor att dessa överföringar på förhand meddelas och godkänns. På samma sätt följer det av artikel 30b.3 första stycket i förordning nr 267/2012, införd genom artikel 1.15 i den angripna förordningen, att den enda grunden för att inte tillåta en överföring som motsvarar ett tillåtet syfte är att överföringen skulle kunna utgöra en överträdelse av något av förbuden i förordning nr 267/2012. Även om det omtvistade systemet ålägger de berörda enheterna ytterligare administrativa bördor och möjligen begränsar deras möjligheter att genomföra vissa överföringar, så framgår det inte att systemet som sådant syftar till att utöva ekonomiska påtryckningar på Iran genom att generellt hindra iranska ekonomiska aktörers tillgång till unionens finansiella marknad.

143 Med beaktande av vad som ovan anförts kan det konstateras, oaktat parternas argument – som efter en bokstavlig, kontextuell och teleologisk tolkning av de relevanta bestämmelserna inte kan godtas –, att det omtvistade systemet inte söker uppnå det andra ändamålet. Följaktligen ska detta ändamål inte beaktas vid tribunalens fortsatta prövning av förevarande talan. Sökandens argument avseende detta ändamål, som åberopats inom ramen för den första grunden, är därför utan verkan.

– Kravet på ett specifikt samband mellan det omtvistade systemet och verksamhet rörande spridning av kärnmaterial

144 Sökanden har gjort gällande att det följer av den rättspraxis som angetts i punkt 98 ovan, samt av förklaring nr 25 med rubriken ”Förklaring till artiklarna 75 och 215 i fördraget [EUF]”, som fogats till slutakten från den regeringskonferens som antog Lissabonfördraget, undertecknad den 13 december 2007 (EUT C 115, 2008, s. 346), att restriktiva åtgärder som avser spridning av kärnmaterial bör rikta sig särskilt till verksamheter som rör sådan spridning.

145 Samma slutsats följer enligt sökanden av rekommendationerna till arbetsmetoder för EU:s autonoma sanktioner, antagna den 21 december 2011 (dokument 18920/11, nedan kallat rekommendationerna), och rådets riktlinjer för genomförande av restriktiva åtgärder (sanktioner) inom ramen för Gusp av den 15 juni 2012 (dokument 11205/12, nedan kallat riktlinjerna). Enligt dessa dokument är nämligen riktade restriktiva åtgärder effektivare och orsakar mindre långtgående konsekvenser för tredjemän än vad allmänna restriktioner gör. De införda restriktiva åtgärderna borde följaktligen avse de politikområden och verksamheter som ligger till grund för unionens beslut, samt de personer och enheter som är ansvariga för dessa politikområden och verksamheter, och de borde inte antas på ekonomiska grunder. Enligt sökanden avser det omtvistade systemet emellertid varken spridning av kärnmaterial eller de personer som är ansvariga härför, utan hela den iranska finanssektorn. Såsom anförts ovan motiveras systemet istället av huvudsakligen ekonomiska överväganden.

146 Härvid gör tribunalen följande bedömning. Det framgår inledningsvis av punkterna 98–109 ovan att även om det ankommer på tribunalen att kontrollera att det omtvistade systemet är lämpligt för att uppnå ändamålet att förhindra spridning av kärnmaterial och finansiering därav, innebär inte det att rådet måste bevisa att de enheter som berörs av det omtvistade systemet faktiskt är delaktiga i spridning av kärnmaterial.

147 Det följer vidare av den prövning som gjorts i punkterna 117–135 ovan, att det omtvistade systemet syftar till att uppnå det första ändamålet, det vill säga att förhindra ekonomiska överföringar som i sig kan bidra till spridning av kärnmaterial. Följaktligen avser nämnda system spridning av kärnmaterial och finansiering därav, och motiveras inte av ekonomiska överväganden, i synnerhet eftersom som det inte eftersträvar det andra ändamålet.

148 Såvitt sökanden i detta sammanhang har hävdat att det omtvistade systemet avser hela den iranska finanssektorn och att det rör sig om en åtgärd som införts ”urskiljningslöst”, noterar tribunalen att dessa argument ska prövas inom ramen för den andra grunden, tillsammans med de andra argument som avser tillämpningsområdet för det omtvistade systemet (se punkterna 187–199 nedan).

149 Vad slutligen angår förklaring nr 25, med rubriken ”Förklaring till artiklarna 75 och 215 i [EUF-fördraget]”, kräver denna bestämmelse att de beslut som inför restriktiva åtgärder gentemot en person eller en enhet måste grunda sig på klara och tydliga kriterier. Det framgår, för det första, av punkt 36 ovan, att artikel 1.15 i den angripna förordningen, som inför det omtvistade systemet, inte är ett beslut i den mening som avses i ovannämnda förklaring, eftersom den inte avser fastställda personer eller enheter, utan föreskriver ett system med allmän giltighet. För det andra kommer frågan huruvida de bestämmelser som inför det omtvistade systemet är tillräckligt klara i vilket fall som helst att prövas här nedan, inom ramen för den tredje grunden.

150 Rekommendationerna och riktlinjerna anger visserligen att riktade restriktiva åtgärder gör det möjligt att begränsa negativa konsekvenser för personer som inte är ansvariga för de politikområden och handlingar som utlöst unionens agerande, och att de är effektivare än icke-riktade åtgärder. Emellertid innebär denna generella slutsats på intet vis att allmänna restriktiva åtgärder inte är lämpliga för att uppnå det ändamål som rådet eftersträvar. Om så vore fallet skulle rådet inte i något fall kunna anta sådana allmänna restriktiva åtgärder, trots att det har behörighet härtill enligt artikel 215.1 FEUF.

151 Under dessa omständigheter kan sökandens argument om ett krav på samband mellan det omtvistade systemet och verksamhet som rör spridning av kärnmaterial inte godtas.

152 Mot bakgrund av vad som anförts ovan kan det konstateras att det omtvistade systemet eftersträvar det första ändamålet, som är legitimt. Med beaktande därav är det omtvistade systemet lämpligt i den mening som avses i den rättspraxis som det redogjorts för i punkt 92 ovan, vilket innebär att talan inte kan vinna bifall såvitt avser den första grunden.

Den andra grunden, huruvida det omtvistade systemet är nödvändigt.

153 Sökanden har hävdat att även om det finns ett logiskt samband mellan det omtvistade systemet och det ändamål inom ramen för Gusp som rådet eftersträvar, så är systemet inte nödvändigt för att uppnå detta ändamål och därmed oproportionerligt.

154 Till stöd för sin ståndpunkt har sökanden anfört tre argument. Sökanden har för det första gjort gällande att de restriktiva åtgärder som förelåg när det omtvistade systemet infördes var tillräckliga för att uppnå det ändamål rådet eftersträvar. Sökanden har för det andra hävdat att det omtvistade systemet inte är nödvändigt då dess tillämpningsområde är alltför allmängiltigt, då det även inkluderar överföringar och enheter som inte har någon koppling till spridning av kärnmaterial. För det tredje har sökanden gjort gällande att det omtvistade systemet har oproportionerligt negativa effekter för hela den iranska ekonomin och befolkningen.

155 Övriga parter har bestritt att sökanden har stöd för sina argument.

156 Tribunalen konstaterar inledningsvis att sökandens tredje argument i huvudsak saknar verkan inom ramen för denna grund. Även om det antas att det omtvistade systemet faktiskt ger upphov till orimliga negativa effekter innebär nämligen inte den omständigheten att systemet inte är nödvändigt för att uppnå det eftersträvade målet, utan den innebär att det – oavsett frågan om dess nödvändighet – ger upphov till orimliga olägenheter för de personer och enheter som berörs av det. Med beaktande härav ska det tredje argumentet prövas inom ramen för den fjärde grunden, som avser allvarlighetsgraden av de olägenheter systemet orsakat (se punkterna 204–214 nedan).

– Huruvida de restriktiva åtgärder som förelåg när det omtvistade systemet infördes var tillräckliga

157 Sökanden har hävdat att när det omtvistade systemet infördes förelåg redan individuella restriktiva åtgärder gentemot enheter inblandade i spridning av kärnmaterial, och nya sådana individuella åtgärder gentemot andra enheter hade i förekommande fall kunnat antas. Enligt domen Bank Melli Iran/rådet, punkt 92 ovan (EU:T:2009:401, punkt 68), är sådana åtgärder nämligen ägnade att säkerställa att tillgångarna hos dessa enheter inte längre används för att främja spridning av kärnmaterial.

158 Enligt sökanden kan rådets påstående, att även andra personer än de som utpekats inom ramen för de individuella restriktiva åtgärderna är inblandade i spridning av kärnmaterial, inte beaktas. I annat fall skulle rådet kunna kringgå sin skyldighet – såsom den slagits fast i rättspraxis – att bevisa de berörda personernas och enheternas inblandning i sådan spridning.

159 Sökanden har även anfört att innan det omtvistade systemet infördes föreskrevs redan i förordning nr 267/12 ett system för anmälan och noggrann kontroll som inskränkte ekonomiska överföringar och tillhandahållandet av finansiella tjänster till och från iranska personer och enheter. Enligt sökanden var europeiska banker enligt dessa bestämmelser redan skyldiga, åtminstone underförstått, att kontrollera aktuella betalningar och handelsförbindelser, vilket innebär att det inte var nödvändigt att införa det omtvistade systemet.

160 Effektiviteten hos de restriktiva åtgärder – såväl allmänna som individuella – som genomfördes innan det omtvistade systemet infördes har dessutom aldrig ifrågasatts, utan den har till och med bekräftats genom domen Bank Melli Iran/rådet, punkt 92 ovan (EU:T:2009:401). På samma sätt följer det av riktlinjerna att individuella restriktiva åtgärder är effektivare och orsakar mindre allvarlig skada på den lagliga handeln än allmänna, icke-riktade åtgärder.

161 Vad angår, för det första, individuella restriktiva åtgärder påpekar tribunalen, i likhet med rådet, att det för att genomföra dessa krävs att personen eller enheten i fråga på förhand har befunnits uppfylla något av de kriterier som föreskrivs i det tillämpliga regelverket. Frysning av tillgångar tillhörande enheter som befunnits engagerade i, vara direkt knutna till eller ge stöd till spridning av kärnmaterial ska följaktligen säkerställa att dessa enheters tillgångar inte längre används för att främja sådan spridning, såsom följer av punkt 68 i domen Bank Melli Iran/rådet, punkt 92 ovan (EU:T:2009:401). Däremot kan en sådan frysning inte hindra att tillgångar tillhörande personer och enheter vars inblandning i spridning av kärnmaterial ännu inte är känd används för detta ändamål. Att sådana personer och enheter förekommer är inte en hypotetisk fråga utan har slagits fast inom ramen för ett förfarande vid tribunalen, vilket framgår av redogörelsen av de omständigheter som var aktuella då sökanden tillhandahöll finansiella tjänster till Novin, se punkterna 125–128 ovan.

162 För det andra är det visserligen riktigt att det redan när det omtvistade systemet infördes fanns allmänna restriktiva åtgärder som reglerade ekonomiska överföringar till eller från en iransk person eller enhet genom artikel 30 i förordning nr 267/2012 (nedan kallat det äldre systemet). Det äldre systemet föreskrev, bland annat, en skyldighet att förhandsanmäla överföringar från och med ett tröskelvärde om 10 000 euro och en skyldighet att inhämta förhandstillstånd för överföringar från och med ett värde om 40 000 euro, med undantag för humanitära transaktioner. Tillståndet i fråga kunde nekas om den behöriga myndigheten hade anledning att tro att de ekonomiska överföringarna i fråga kunde åsidosätta något av förbuden eller skyldigheterna enligt förordning nr 267/2012.

163 Vid en jämförelse av det äldre systemet och det omtvistade systemet framgår det att det senare inte är ett kvalitativt sett nytt system, såsom sökanden påstår, utan att det grundar sig på delvisa anpassningar som syftar till att förstärka det äldre systemet.

164 I förhållande till iranska finansinstitut, däribland sökanden, har det omtvistade systemet förstärkt de restriktioner som redan var i kraft enligt det äldre systemet i endast tre avseenden. För det första, genom en uttömmande uppräkning av de typer av överföringar som får genomföras, för det andra, genom att införa ett tröskelvärde för tillstånd för humanitära transaktioner, och för det tredje, genom att sänka tröskelvärdet för tillstånd för vissa typer av överföringar. Effekten av den första ändringen begränsas dessutom av det faktum att uppräkningen av tillåtna syften för överföringar är omfattande, bland annat genom att den inkluderar transaktioner med koppling till ett specifikt handelsavtal.

165 Denna jämförelse avser att ifrågasätta sökandens påstående att det omtvistade systemet är alltför allmängiltigt, och därmed inte nödvändigt. Eftersom sökanden inte uttryckligen har bestritt att det äldre systemet var nödvändigt, utan till och med medgett att det i kombination med andra åtgärder kunde uppnå det ändamål rådet eftersträvade, kan sökanden inte med fog påstå att det omtvistade systemet inte är nödvändigt, då dess huvudsakliga egenskaper inte skiljer sig från det äldre systemets.

166 För det tredje, såvitt sökandens argument ska förstås som att denna bestrider nödvändigheten hos både det omtvistade systemet och, underförstått, det äldre systemet, i det att rådet i båda fallen valt att ställa överföringar mellan iranska och europeiska finansinstitut under medlemsstaternas behöriga myndigheters systematiska tillsyn istället för under institutens interna tillsyn – vilket förordning nr 267/2012 också ger möjlighet till – har rådet åberopat två omständigheter för att rättfärdiga detta val.

167 Rådet har, för det första, gjort gällande att det inte kan förlita sig på iranska banker för att genomföra förhandskontroller av ekonomiska överföringar. Det har härvid hänvisat till att Arbetsgruppen för finansiella åtgärder (FATF) – en mellanstatlig organisation med uppgift att fastställa internationella standarder samt främja effektiv implementering av lagstiftnings- och genomförandeåtgärder för att bekämpa penningtvätt, finansiering av terrorism och andra liknande hot som utgör en risk mot det globala finansiella systemets integritet – har konstaterat att det föreligger brister i det iranska systemet för att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism.

168 Rådet anser, för det andra, att, oaktat den tillsynsskyldighet som åvilar unionens finansinstitut, kan de inte identifiera och hantera misstänkta transaktioner. Detta övervägande gör sig än mer gällande med tanke på att de enheter som är delaktiga i spridning av kärnmaterial söker dölja identiteten hos de inblandade parterna.

169 Angående rådets första argument har sökanden inte bestritt de slutsatser som presenterats av FATF. Sökanden har emellertid hävdat att dessa slutsatser inte är relevanta, eftersom det omtvistade systemet varken avser penningtvätt eller finansiering av terrorism, utan spridning av kärnmaterial.

170 Detta argument kan inte godtas. Även om dessa områden är separata, är de icke desto mindre nära sammanbundna med varandra, eftersom samtliga tre innebär att ekonomiska tillgångar används för att uppnå illegala ändamål. Att så är fallet framgår också av definitionen av FATF:s uppdrag samt av det faktum att de diskussioner som förs inom denna organisation även rör finansiering av spridning av massförstörelsevapen.

171 Med beaktande därav konstaterar tribunalen att FATF:s slutsatser kan tillämpas på förevarande fall. Detta leder till slutsatsen att med hänsyn till bristerna i det iranska systemet för att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism, löper även iranska enheter – i synnerhet finansinstitut – en ökad risk att bli delaktiga i överföringar som kan bidra till spridning av kärnmaterial, oavsett om det sker frivilligt eller utan att de är medvetna om det. Detta gäller i än högre grad då den iranska regeringen förvaltar verksamheter med koppling till spridning av kärnmaterial, och det är därför inte realistiskt att förvänta sig att denna regering ska anta lagar eller administrativa åtgärder för att förhindra densamma.

172 Beträffande rådets andra argument konstaterar tribunalen följande. Utdraget från FATF:s rapport, som rådet förevisat, uppmanar domstolarna i FATF:s medlemsstater att, i tillägg till finansinstitutens skärpta tillsyn, vidta effektiva motåtgärder för att skydda sina finanssektorer mot risker härrörande från Iran. Denna rapport innebär att enligt FATF:s mening är finansinstituten inte själva kapabla att ensamma bemöta dessa risker på ett erforderligt sätt.

173 Härvid har det påpekats i punkt 161 ovan att sökanden själv – ovetandes om detta – har tillhandahållit tjänster för att förvalta konton tillhörande en iransk enhet delaktig i spridning av kärnmaterial, oaktat sökandens interna kontrollsystem. Under dessa omständigheter kan det inte uteslutas att ett europeiskt finansinstitut förmås, lika ofrivilligt, att delta i ekonomiska överföringar som kan bidra till spridning av kärnmaterial.

174 De omständigheter rådet har hänvisat till visar således att ett sådant system som det omtvistade systemet var nödvändigt, oaktat de motsvarande tillsynsskyldigheter som åvilade unionens finansinstitut.

175 Slutligen kan inte sökandens argument, sammanfattade i punkt 160 ovan, att effektiviteten hos de restriktiva åtgärder som genomfördes innan det omtvistade systemet infördes aldrig har ifrågasatts och att denna effektivitet bekräftats av riktlinjerna, inte godtas.

176 Även om rådet inte har lagt fram några särskilda omständigheter som bevisar att effektiviteten hos de restriktiva åtgärderna ifrågasatts eller betvivlats, kvarstår det faktum att sedan förordning nr 423/2007 infördes, som var den första förordningen angående spridning av kärnmaterial, har dessa åtgärder successivt utvidgats, förstärkts och förtydligats, vilket tyder på att rådet fortlöpande söker öka deras effektivitet.

177 Såsom framgår av punkt 161 ovan, bekräftade även domen Bank Melli Iran/Rådet, punkt 92 supra (EU:T:2009:401), att de individuella restriktiva åtgärderna var effektiva i förhållande till tillgångar tillhörande de personer och enheter som omfattades av dessa åtgärder. Däremot går det inte att av den domen dra några giltiga slutsatser angående den generella effektiviteten hos systemet med restriktiva åtgärder för att förhindra spridning av kärnmaterial.

178 Slutligen innebär den slutsats som återfinns i riktlinjerna, att individuella restriktiva åtgärder i allmänhet är effektivare och orsakar mindre allvarlig skada på den lagliga handeln än icke-riktade åtgärder, på intet vis att allmänna restriktiva åtgärder inte är nödvändiga för det ändamål rådet söker uppnå, bland annat då individuella restriktiva åtgärder visar sig otillräckliga för att uppnå detta ändamål, vilket är fallet i förevarande mål. Såsom framgår av prövningen av de argument som avser det omtvistade systemets tillämpningsområde i punkterna 187–199 nedan, har sökanden i vilket fall som helst felaktigt hävdat att det omtvistade systemet är en ”urskiljningslös” åtgärd.

179 Med beaktande av ovanstående konstaterar tribunalen att sökandens argument inte visar att det inte var nödvändigt att införa det omtvistade systemet – eller, mer allmänt, ett system som ställer överföringar mellan iranska och europeiska finansinstitut under medlemsstaternas behöriga myndigheters systematiska tillsyn – på grund av befintliga restriktiva åtgärder som genomförts inom ramen för förordning nr 267/2012.

180 Detta argument kan följaktligen inte godtas.

– Det omtvistade systemets tillämpningsområde

181 Sökanden har hävdat att det omtvistade systemet inte avser ekonomiska överföringar som bidrar till spridning av kärnmaterial, utan i själva verket är ett allmänt embargo som hindrar all ekonomisk verksamhet och alla ekonomiska överföringar mellan unionens finansinstitut och Iran. Eftersom det omtvistade systemet avser den iranska finanssektorn i dess helhet har rådet felaktigt infört ett totalt förbud som grundar sig på generaliseringar angående ett lands samtliga banker. Det omtvistade systemet leder således till att praktiskt taget samtliga iranska banker på ett orättfärdigt sätt misstänks för att vara inblandade i spridning av kärnmaterial och penningtvätt.

182 Rådets påstående att ytterligare personer än de som utpekats inom ramen för de individuella restriktiva åtgärderna kan vara inblandade i spridning av kärnmaterial, kan enligt sökanden inte rättfärdiga det omtvistade systemets tillämpningsområde. Detta påstående avser nämligen inte specifikt banker, som ändå drabbas hårdast av det omtvistade systemet, utan personer och enheter i allmänhet. Följaktligen är det omtvistade systemet inte anpassat till det eftersträvade ändamålet, eftersom det tvivelslöst söker påverka ett stort antal enheter och överföringar som inte har någon koppling till spridning av kärnmaterial, för att möjligen påverka enheter och överföringar som har en sådan koppling.

183 Sökanden har härvid gjort gällande att kriteriet i artikel 30b.3 första stycket i förordning nr 267/2012, infört genom den angripna förordningen, som föreskriver att varje ekonomisk överföring som ”skulle utgöra” en överträdelse av något av förbuden eller ett åsidosättande av någon skyldighet i förordning

nr 267/2012, är spekulativt och alltför allmänt. För att vara förenligt med proportionalitetsprincipen kan förbudet i fråga, enligt sökandens mening, inte åsyfta ekonomiska överföringar som ”skulle kunna överträda respektive åsidosätta” de aktuella förbuden eller skyldigheterna.

184 Sökandens har tillagt att dess fall bevisar att det omtvistade systemets tillämpningsområde är alltför vidsträckt. Om det antogs att sökanden faktiskt hade varit delaktig i spridning av kärnmaterial, såsom rådet påstår, skulle nämligen de individuella restriktiva åtgärder som avsåg sökanden ha varit både lämpliga och tillräckliga för att undvika de risker som fanns med de överföringar man genomförde, och ytterligare åtgärder hade inte varit nödvändiga. Eftersom det framgår av domen Bank Mellat/rådet, punkt 16 ovan (EU:T:2013:39), att sökanden inte var delaktig i spridning av kärnmaterial, är det än mindre nödvändigt att inskränka sökandens legitima verksamheter genom det omtvistade systemet. Denna slutsats gäller i än högre grad, eftersom sökanden har upprättat ett system för att undvika varje åsidosättande av de restriktiva åtgärder säkerhetsrådet har infört, såsom följer av domen från United Kingdom Supreme Court (Förenade kungarikets högsta domstol) angående de restriktiva åtgärder som Förenade kungariket har infört gentemot sökanden.

185 I detta sammanhang har sökanden i andra hand hävdat att rådet åtminstone borde ha undantagit sökanden från det omtvistade systemets tillämpningsområde, eftersom sökanden är en bank som, både enligt tribunalen och de brittiska domstolarna, inte är delaktig i spridning av kärnmaterial och visar tillbörlig aktsamhet för att så ska förbli.

186 Sökanden har i sista hand påpekat att det är uppenbart oproportionerligt att det omtvistade systemet hindrar legitima betalningar och investeringar inom unionen.

187 Tribunalen konstaterar inledningsvis att sökandens argument avseende tolkningen av det kriterium som uppställs i artikel 30b.3 första stycket i förordning nr 267/2012, som framförts under förhandlingen och sammanfattats i punkt 183 ovan, ska avvisas enligt de grunder som det redogjorts för i punkterna 60–61 ovan.

188 Vad angår, för det första, de övriga argumenten konstaterar tribunalen följande. Genom det argument som det erinrats om i punkt 181 ovan, påstår sökanden felaktigt att det omtvistade systemet är ett ”allmänt embargo” som hindrar all ekonomisk verksamhet och alla ekonomiska överföringar mellan unionens finansinstitut och Iran. Såsom följer av artikel 30 i förordning nr 267/2012, i dess lydelse enligt den angripna förordningen, tillåter det omtvistade systemet uttryckligen överföringar som svarar mot dess uppställda syften, inbegripet, bland annat, individuella ekonomiska överföringar samt överföringar för att genomföra ett specifikt handelsavtal.

189 Även om det omtvistade systemet förvisso avser att hindra att iranska finansinstitut genomför överföringar som kan bidra till spridning av kärnmaterial, innebär införandet av det omtvistade systemet ändå inte att rådet misstänker att dessa institut frivilligt eller medvetet är delaktiga i sådan spridning.

190 Vad beträffar, för det andra, förfarandemässiga skyldigheter är det förvisso riktigt att anmälningsskyldigheten är tillämplig på samtliga överföringar som anges i artikel 30.3 a i förordning nr 267/2012. På samma sätt är skyldigheten att ansöka om förhandstillstånd tillämplig på samtliga överföringar som anges i artiklarna 30.3 b och 30.3 c i förordning nr 267/2012. Således är dessa båda skyldigheter tillämpliga såväl på överföringar som kan bidra till spridning av kärnmaterial, som på överföringar som inte är det.

191 Denna omständighet är emellertid oundviklig med hänsyn till skyldigheternas syfte, vilket är att förse de behöriga nationella myndigheterna med nödvändig information för att på förhand identifiera de överföringar som kan bidra till spridning av kärnmaterial, och förbjuda dem. Utan vare sig förhandsanmälan eller ansökan om förhandstillstånd för en överföring, kan nämligen dessa myndigheter inte utvärdera överföringen för att avgöra huruvida den ska tillåtas eller ej.

192 Under dessa omständigheter innebär inte det faktum att anmälningsskyldigheten och skyldigheten att ansöka om förhandstillstånd även gäller för överföringar som inte bidrar till spridning av kärnmaterial att dessa skyldigheter inte är nödvändiga. Eftersom de bestämmelser som stadgar om dessa skyldigheter inte i sig förbjuder att överföringar genomförs, inför de inte heller något ”allmänt embargo”.

193 Vad, för det tredje, angår sökandens argument, se punkt 182 ovan, att rådet grundat sig på påståenden som inte specifikt avser banker, utan personer eller enheter i allmänhet, erinrar tribunalen om att såsom framgår av punkt 13 ovan föreskriver artikel 30a i förordning nr 267/2012, införd genom den angripna förordningen, liknande restriktioner för iranska personer, enheter eller organ som inte omfattas av det omtvistade systemets tillämpningsområde.

194 Såsom framgår av punkt 102 ovan faller dessutom rådets val att låta det omtvistade systemet vara tillämpligt på överföringar med inblandning av iranska finansinstitut, medan andra överföringar omfattas av ett i vissa avseenden annorlunda restriktivt system, inom det utrymme för skönsmässig bedömning som rådet förfogar över i detta avseende. Såsom påpekats i punkt 171 ovan, motiveras detta val även av den särskilda risk iranska finansinstitut utgör.

195 Beträffande, för det fjärde, de omständigheter som är särskilda för sökanden, och som åberopats i punkt 184 ovan, syftar dessa snarare till att styrka att det omtvistade systemet är nödvändigt, än till att bestrida detsamma. Såsom erinrats om i punkterna 125–127 ovan har sökanden nämligen tillhandahållit tjänster för att förvalta konton, inklusive genomförande av betalningsöverföringar, till en enhet som var delaktig i spridning av kärnmaterial, innan denna inblandning blev känd för allmänheten. På grund härav förmåddes sökanden, ovetandes, att verkställa överföringar som kunde bidra till spridning av kärnmaterial, trots att sökanden förlitade sig på ett system för intern kontroll.

196 Att under dessa omständigheter låta ekonomiska överföringar mellan sökanden och unionens finansinstitut omfattas av det omtvistade systemet går inte utöver vad som är nödvändigt för att förhindra ekonomiska överföringar som kan bidra till spridning av kärnmaterial, oaktat det faktum att rådet inte har bevisat att sökanden är delaktig i sådan spridning, såsom både tribunalen och Förenade kungarikets domstolar funnit.

197 Således har sökanden felaktigt hävdat att rådet var skyldigt att särskilt undanta sökanden från det omtvistade systemets tillämpningsområde.

198 Beträffande, för det femte, det argument avseende betalningar och investeringar inom unionen som det erinrats om i punkt 186 ovan, är det tillräckligt att notera att det följer av punkterna 141 och 142 ovan att det omtvistade systemet inte avser att hindra den lagliga handeln och följaktligen inte att förbjuda legitima transaktioner.

199 Mot bakgrund av det ovan anförda kan detta argument inte godtas, och den andra grunden ska därmed ogillas i sin helhet.

Den fjärde grunden, angående de olägenheter det omtvistade systemet orsakat

200 Vad inledningsvis angår de olägenheter som det omtvistade systemet orsakat i allmänhet har sökanden hävdat att systemet är allmänt, odifferentierat, och icke-riktat, då det avser den iranska finanssektorn i sin helhet. Systemet försöker således försvaga den iranska ekonomin avsevärt, och därigenom att oundvikligen skada iranska personer som varken är delaktiga i spridning av kärnmaterial eller kan påverka den politik som den iranska regimen för. Utöver den ekonomiska sektorn, skulle en sådan skadlig effekt emellertid även kunna drabba det humanitära området, exempelvis vad gäller tillgången på livsviktiga läkemedel. En sådan effekt är därför uppenbart oproportionerlig och strider mot behovet att undvika sådana konsekvenser, såsom unionen konsekvent erinrat om.

201 Sökanden har i detta sammanhang tillagt att de undantag som anges i det omtvistade systemet är synnerligen begränsade, att beslutet huruvida de ska beviljas är helt överlämnat åt de behöriga myndigheternas fria skön och att de, såsom framgår av den tredje grunden, strider mot kraven på rättssäkerhet och förbudet mot godtycklighet. Med hänsyn härtill är dessa undantag inte tillräckliga för att det omtvistade systemet ska anses proportionerligt.

202 Vad därefter angår de olägenheter sökanden själv orsakats har denna gjort gällande att det inte råder något tvivel om att utövandet av dess rättigheter och friheter har begränsats avsevärt då det omtvistade systemet, i praktiken, förbjuder varje ekonomisk överföring mellan sökanden och unionen. Eftersom det omtvistade systemet inte är nödvändigt för att förhindra spridning av kärnmaterial eller finansiering därav, utgör det varken den minst ingripande åtgärden eller åstadkommer minst skada på sökandens rättigheter. Detta gäller i än högre grad då sökanden aldrig har gett stöd till spridning av kärnmaterial, såsom framgår av domen Bank Mellat/rådet, punkt 16 ovan (EU:T:2013:39).

203 Övriga parter har bestritt att sökanden har stöd för sina argument.

204 Enligt rättspraxis medför alla ekonomiska eller finansiella restriktiva åtgärder per definition verkningar som kan inverka menligt på parter vars ansvar för den situation som ledde till att sanktionsåtgärderna vidtogs inte har styrkts. Vikten av de ändamål som eftersträvas genom de omtvistade bestämmelserna är dock av sådant slag att det kan vara motiverat att vissa aktörer drabbas av negativa följder, även betydande sådana (se för ett liknande resonemang dom av den 9 juli 2009, Melli Bank/rådet, T-246/08 och T-332/08, REU, EU:T:2009:266, punkt 111 och där angiven rättspraxis).

205 Beträffande de olägenheter det omtvistade systemet orsakat den iranska ekonomin i allmänhet påpekar tribunalen följande. Det är förvisso riktigt att det omtvistade systemet kan ha en viss inverkan på den iranska ekonomin i den mån det uppställer krav på ytterligare formaliteter för de aktuella överföringarna, och att genom dess tillämpning kan vissa överföringar förbjudas. Denna inverkan begränsas emellertid i två avseenden.

206 För det första är den uppräkning av de typer av överföringar som är tillåtna inom ramen för det omtvistade systemet omfattande, då den inkluderar, bland annat, humanitära transaktioner, personliga penningförsändelser och överföringar i samband med ett specifikt handelskontrakt. Detta har även påpekats i punkt 164 ovan.

207 Tribunalen understryker i detta sammanhang att humanitära transaktioner, vilka är tillåtna, särskilt inbegriper överföringar som avser hälsovård eller medicinsk utrustning. Den brist på viktiga läkemedel i Iran som sökanden åberopat kan således inte skyllas på det omtvistade systemet i sig.

208 För det andra är det omtvistade systemet inte ett allmänt, odifferentierat och icke-riktat embargo, såsom följer av punkterna 187–199 ovan. Så är fallet bland annat eftersom det, i enlighet med skäl 12 i beslut 2012/635, inte söker hindra legitim handel.

209 Det framgår dessutom av prövningen av den tredje grunden nedan att den omständigheten att det omtvistade systemets genomförande helt lämnas åt de behöriga myndigheternas fria skön inte innebär att det åsidosätter kraven på rättssäkerhet och förbudet mot godtycklighet.

210 Vad angår de olägenheter som sökanden påstås ha orsakats medger tribunalen att då sökanden är ett finansinstitut kan dess ekonomiska verksamhet ha försvårats genom det omtvistade systemet och dess ytterligare formaliteter.

211 Emellertid har sökanden, för det första, inte anfört några konkreta omständigheter som kan styrka omfattningen av de olägenheter denna skulle kunna orsakas av det omtvistade systemet.

212 För det andra uppvägs dessa olägenheter av de faktorer som anges i punkterna 206–208 ovan.

213 Under dessa omständigheter och med hänsyn till den grundläggande betydelsen av att bevara internationell fred och säkerhet, som är det främsta underliggande ändamålet med de åtgärder som söker hindra spridning av kärnmaterial och dess finansiering, är de olägenheter som orsakats såväl den iranska ekonomin i allmänhet som sökanden inte orimliga i förhållande till de eftersträvade ändamålen.

214 Talan kan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser den fjärde grunden.

Den tredje grunden

215 Sökanden har hävdat att det omtvistade systemet åsidosätter proportionalitetsprincipen, rättssäkerhetsprincipen, principen om förbud mot godtycklighet, motiveringsskyldigheten, kravet på att sanktioner ska innehålla nödvändiga rättsliga garantier samt principen om likabehandling.

216 Inledningsvis förtydligar sökanden att rådet inte har angett några skäl till att det var nödvändigt eller lämpligt att införa de allmänna restriktiva åtgärderna för att uppnå det eftersträvade målet.

217 Sökanden har för det andra gjort gällande att det omtvistade systemet inte innehåller de materiella eller processuella rättsliga garantier som föreskrivs i artikel 215.3 FEUF, och som tribunalen funnit vara avgörande för att skydda personer och enheter som omfattas av restriktiva åtgärder. Enligt sökanden ger det omtvistade systemet upphov till en omvänd bevisbörda, eftersom det inte föreskriver någon skyldighet för rådet att pröva huruvida införandet av en åtgärd gentemot en viss bank är berättigat, nödvändigt och proportionerligt. På samma sätt är de undantag som anges i det omtvistade systemet orimligt begränsade i förhållande till det uppställda förbudet.

218 Sökanden har i detta sammanhang tillagt att de individuella restriktiva åtgärder som avsåg iranska banker, inklusive sökanden själv, har ogiltigförklarats av tribunalen, på grund av att deras rättigheter och rättsliga garantier, som följer av artikel 215.3 FEUF, åsidosatts. Genom att ersätta de individuella restriktiva åtgärderna med det omtvistade systemet har rådet således inte vidtagit ytterligare åtgärder för att avhjälpa de brister tribunalen funnit. Detta trots att det omtvistade systemet, i sin helhet, orsakar likvärdiga skadliga effekter som de individuella restriktiva åtgärderna.

219 Under dessa omständigheter anser sökanden att, såvitt rådets behörighet att införa allmänna restriktiva åtgärder inte är mer vidsträckt än dess behörighet att införa individuella åtgärder, innebär det faktum att de individuella restriktiva åtgärderna med avseende på sökanden har befunnits vara rättsstridiga, vilket konstaterats i domen Bank Mellat/rådet, punkt 16 ovan (EU:T:2013:39), att även det omtvistade systemet är rättsstridigt i förhållande till sökanden.

220 För det tredje motsvarar det omtvistade systemet, enligt sökandens mening, inte de krav på klarhet, rättssäkerhet och förbud mot godtycklighet som uppställs i rättspraxis.

221 Då de relevanta bestämmelserna endast hänvisar till överföringar som ”skulle kunna bidra till” spridning av kärnmaterial och till huruvida de nationella behöriga myndigheterna ”har rimliga skäl att anta” att en överföring ”skulle utgöra en överträdelse av något av förbuden eller ett åsidosättande av någon skyldighet”, finns det nämligen ingen bestämmelse som begränsar de nationella myndigheternas utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att förbjuda en viss överföring. Kriterier som är utformade på detta sätt är enligt sökanden godtyckliga och slumpmässiga.

222 Sökanden har för det fjärde hävdat att det omtvistade systemet åsidosätter principen om likabehandling i två avseenden.

223 Systemet är nämligen, för det första, diskriminerande såtillvida att det endast avser iranska banker, trots att banker med hemvist i andra stater löper samma risk att stödja spridning av kärnmaterial. Eftersom rådet inte har lämnat någon motivering härtill anser sökanden att en sådan skillnad i behandling utgör diskriminering på grund av nationalitet.

224 I avsaknad av tillräckligt klara och precisa kriterier är, för det andra, skyldigheten att ansöka om förhandstillstånd enligt det omtvistade systemet diskriminerande, såsom framgår av dom av den 1 juni 1999, Konle (C-302/97, REG, EU:C:1999:271, punkt 49).

225 Övriga parter har bestritt att sökanden har stöd för sina argument.

226 Vad angår, för det första, skälen till att anta det omtvistade systemet, följer det av fast rättspraxis att skyldigheten att motivera ett beslut som går någon emot följer av principen om iakttagande av rätten till försvar och har till syfte att dels ge den som berörs av en sådan rättsakt tillräckliga upplysningar för att kunna bedöma om den är välgrundad, eller huruvida den eventuellt är behäftad med ett fel som innebär att dess giltighet kan ifrågasättas vid unionsdomstolen, dels göra det möjligt för unionsdomstolen att pröva rättsaktens lagenlighet (se dom av den 15 november 2012, rådet/Bamba, C-417/11 P, REU, EU:C:2012:718, punkt 49 och där angiven rättspraxis).

227 Av den motivering som krävs enligt artikel 296 FEUF ska det klart och tydligt framgå hur den institution som har antagit rättsakten har resonerat, så att den som berörs därav kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden och så att behörig domstol ges möjlighet att utföra sin prövning (se dom rådet/Bamba, punkt 226 ovan, EU:C:2012:718, punkt 50 och där angiven rättspraxis).

228 I förevarande fall framgår det av skäl 12 i beslut 2012/635, som skäl 7 i den angripna förordningen hänvisar till, att ”[f]ör att förhindra överföring av ekonomiska eller andra tillgångar eller resurser som skulle kunna bidra till Irans spridningskänsliga kärntekniska verksamhet eller till utvecklingen av system för kärnvapenbärare bör transaktioner mellan unionens och Irans banker och finansinstitut förbjudas, såvida de inte godkänts på förhand av den berörda medlemsstaten”.

229 Denna motivering är tillräcklig för att anta en sådan rättsakt med allmän giltighet som det omtvistade systemet. Sökanden har nämligen förstått det omtvistade systemet och haft möjlighet att på ett detaljerat sätt bestrida dess lagenlighet, bland annat genom att påstå att det är oförenligt med proportionalitetsprincipen. Likaså kan tribunalen pröva det omtvistade systemets lagenlighet.

230 Under dessa omständigheter kan sökandens första argument inte godtas.

231 Vad angår, för det andra, de krav på rättsliga garantier som artikel 215.3 FEUF uppställer påpekar tribunalen att sökandens argument avseende ett påstått samband mellan de individuella restriktiva åtgärdernas rättsstridighet och det omtvistade systemet inte kan godtas.

232 I såväl domen Bank Mellat/rådet, punkt 16 ovan (EU:T:2013:39), som de andra domar sökanden åberopat där individuella restriktiva åtgärder mot iranska banker har ogiltigförklarats, grundade sig ogiltigförklaringen på avsaknaden av bevis för att den berörda enheten faktiskt uppfyllde det kriterium rådet uppställt i förhållande till denna, samt vissa kränkningar av enheternas processuella rättigheter vid åtgärdernas genomförande. Såsom framgår av punkterna 36 och 105 ovan, är emellertid det omtvistade systemet enligt artikel 1.15 i den angripna förordningen en åtgärd av allmän giltighet, och det grundar sig således inte på tillämpningen av något kriterium som är specifikt i förhållande till sökanden eller någon annan enhet, vilket innebär att det inte genomförs på samma sätt som individuella restriktiva åtgärder.

233 Ogiltigförklaringen av individuella restriktiva åtgärder med avseende på sökanden eller andra iranska banker påverkar under dessa omständigheter inte i sig lagenligheten hos det omtvistade systemet. Såsom erinrats om i punkt 108 ovan gäller detta i än högre grad då effekterna av det omtvistade systemet är betydligt mindre långtgående än vad som följer vid en frysning av tillgångar.

234 Angående de garantier som påstås vara tillämpliga på det omtvistade systemet som sådant, framgår det för det första, av punkterna 98–109 ovan, att unionsdomstolarnas rättspraxis om individuella restriktiva åtgärder inte kan tillämpas på förevarande fall, vilket innebär att det inte kan krävas att rådet bevisar att de enheter som omfattas av det omtvistade systemet faktiskt är delaktiga i spridning av kärnmaterial. Av samma anledning var rådet inte skyldigt att bedöma denna omständighet när det införde det omtvistade systemet.

235 När det omtvistade systemet infördes ankom det däremot på rådet att försäkra sig om att det var proportionerligt, och därmed att pröva huruvida systemet var lämpligt och nödvändigt för att uppnå ändamålet att hindra spridning av kärnmaterial och finansiering därav, samt att det inte orsakade orimliga olägenheter för de personer och enheter som berördes – inbegripet sökanden.

236 Den prövning av den första, den andra och den fjärde grunden som tribunalen gjort ovan, och som även avsåg omfattningen av tillåtna överföringar, har emellertid inte visat att det omtvistade systemet är oförenligt med proportionalitetsprincipen.

237 För det andra har inte sökanden anfört några särskilda argument angående processuella garantier som ska tillämpas på det omtvistade systemet. Såsom erinrats om i punkt 232 ovan är det omtvistade systemet i vilket fall som helst en åtgärd med allmän giltighet och grundar sig inte på en individuell tillämpning av kriterier som är specifika för sökandens, eller någon annan enhets, fall. Till skillnad från vad som gäller vid förfarandet för att anta individuella restriktiva åtgärder inkluderar inte de rättsliga garantier som följer av artikel 215.3 FEUF någon skyldighet för rådet att ge konkreta och särskilda skäl i förhållande till varje berörd person eller enhet, att ge tillgång till handlingar, att ge möjlighet för berörda personer och enheter att inkomma med synpunkter eller att beakta sådana synpunkter.

238 Beträffande en rättsakt med allmän giltighet, såsom det omtvistade systemet, utgör en effektiv domstolsprövning av den aktuella rättsaktens lagenlighet den grundläggande rättsliga garantin med avseende på förfarandet.

239 Denna garanti säkerställs dels genom förevarande talan, dels genom att det finns en möjlighet att vid en behörig nationell domstol bestrida ett eventuellt avslag på en ansökan om tillstånd för enskilda överföringar som meddelats av en medlemsstats myndigheter. I förekommande fall kan den domstolen sedan ställa en tolkningsfråga till EU-domstolen angående giltigheten eller tolkningen av de relevanta bestämmelserna i förordning nr 267/2012.

240 Under dessa omständigheter konstaterar tribunalen att det omtvistade systemet inte är oförenligt med artikel 215.3 FEUF, vilket innebär att sökandens andra argument inte kan godtas.

241 För det tredje ska sökandens argument avseende krav på klarhet, rättssäkerhet och förbud mot godtycklighet i förhållande till det kriterium som föreskrivs i artikel 30b.3 första stycket i förordning nr 267/2012 avvisas på de grunder som det redogjorts för i punkterna 60 och 61 ovan.

242 Beträffande det omtvistade systemets övriga delar konstaterar tribunalen att rättssäkerhetsprincipen, som är en allmän unionsrättslig princip och som kräver bland annat att en reglering ska vara klar och precis samt att tillämpningen av densamma ska vara förutsebar, i synnerhet om regleringen kan få negativa konsekvenser för enskilda och företag (dom av den 18 november 2008, Förster, C-158/07, REG, EU:C:2008:630, punkt 67), förvisso är tillämplig i förhållande till sådana restriktiva åtgärder som dem som det omtvistade systemet inför.

243 I förevarande fall ger artikel 30.2 i förordning nr 267/2012, i dess lydelse enligt den angripna förordningen, en uttömmande uppräkning av i vilka fall en överföring kan tillåtas, medan artikel 30.3 och 30.4 anger under vilka tröskelvärden det inte uppställs något krav på förhandsmeddelande- eller godkännande. Således definierar dessa bestämmelser tillräckligt klart och precist restriktionernas tillämpningsområde samt de skyldigheter systemet föreskriver.

244 Under dessa omständigheter kan sökandens tredje argument inte godtas.

245 Vad angår, för det fjärde, argumentet om en påstådd kränkning av likabehandlingsprincipen erinrar tribunalen om att enligt rättspraxis är detta en grundläggande rättsprincip som innebär att lika situationer inte får behandlas olika och att olika situationer inte får behandlas lika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan behandling (dom Bank Melli Iran/rådet, punkt 92 ovan, EU:T:2009:401, punkt 56).

246 Angående, för det första, den påstådda diskrimineringen på grund av nationalitet har det konstaterats, i punkt 171 ovan, att de iranska enheterna, i synnerhet finansinstituten, löper en ökad risk att – frivilligt eller ovetandes – bli delaktiga i överföringar som kan bidra till spridning av kärnmaterial. Denna omständighet motiverar att det omtvistade systemet behandlar iranska finansinstitut annorlunda.

247 För det andra är skyldigheten att ansöka om förhandstillstånd enligt det omtvistade systemet tillämplig på samtliga överföringar som överstiger de angivna tröskelvärdena, mellan vilket iranskt finansinstitut som helst och vilket europeiskt finansinstitut som helst, oavsett vilka dessa enheter må vara. Under dessa omständigheter är det felaktigt av sökanden att hävda att denna skyldighet är diskriminerande, i synnerhet då de bestämmelser som anger denna skyldighet är tillräckligt klara och precisa, såsom tribunalen konstaterat i punkt 243 ovan.

248 Domen Konle, punkt 224 ovan (EU:C:199:271), som sökanden har åberopat, leder inte till någon annan slutsats. Den domen angick nämligen ett system för förhandstillstånd vid förvärv av fast egendom och meddelades följaktligen under helt andra faktiska förhållanden än de som är aktuella i förevarande fall, vilket innebär att den saknar relevans.

249 Följaktligen kan inte sökandens fjärde argument godtas, och därmed kan talan inte vinna bifall såvitt avser den tredje grunden i dess helhet.

250 Eftersom samtliga grunder har underkänts ska talan ogillas.

Rättegångskostnader

251 I enlighet med artikel 134.1 i tribunalens rättegångsregler ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om så har yrkats. Rådet har yrkat att sökanden ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom sökanden har tappat målet, ska rådets yrkande bifallas.

252 Enligt artikel 138.1 i tribunalens rättegångsregler ska de medlemsstater och institutioner som har intervenerat bära sina rättegångskostnader. Följaktligen ska Förenade kungariket och kommissionen bära sina egna rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (första avdelningen),

följande:

1) Talan ogillas.

2) Bank Melli Iran ska bära sina rättegångskostnader och ersätta de rättegångskostnader som uppkommit för Europeiska unionens råd.

3) Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland samt Europeiska kommissionen ska bära sina rättegångskostnader.

Kanninen Pelikánová Buttigieg

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 2 juni 2016.