JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ELEANOR SHARPSTON
26 päivänä helmikuuta 2015 [1]

Asia C-176/13 P

Euroopan unionin neuvosto
vastaan
Bank Mellat
ja
Asia C-200/13 P
Euroopan unionin neuvosto
vastaan

Bank Saderat Iran

Muutoksenhaut — Iraniin kohdistetut rajoittavat toimenpiteet, joiden tarkoituksena on estää ydinaseiden levittäminen — Henkilöt ja yhteisöt, joihin varojen ja taloudellisten resurssien jäädyttäminen kohdistuu — Kantajien luetteloon merkitsemistä koskevien toimenpiteiden perustelut — Toimenpiteiden toteuttamismenettely — Ilmeinen arviointivirhe

1. Euroopan unionin neuvosto on tehnyt nämä kaksi toisiinsa liittyvää valitusta unionin yleisen tuomioistuimen tuomioista, [2] joilla kumotaan neuvoston eri toimia siltä osin kuin niissä merkittiin kahden iranilaisen pankin (Bank Mellatin ja Bank Saderat Iranin, jäljempänä yhdessä pankit) nimet niiden henkilöiden ja yhteisöjen luetteloon, joiden varat ja taloudelliset resurssit oli jäädytettävä osana Iraniin kohdistuvia rajoittavia toimenpiteitä, joiden tavoitteena oli estää ydinaseiden levittäminen.

2. Neuvosto väittää erityisesti, että unionin yleinen tuomioistuin oli tehnyt kyseisissä tuomioissa oikeudellisen virheen, kun se

— salli pankkien (joita neuvosto pitää Iranin valtion ilmentymänä) vedota perusoikeuksiin liittyvään suojeluun ja takeisiin

— tarkasti kutakin neuvoston perustelujen osaa erikseen sen sijaan, että niitä olisi tarkasteltu kokonaisuutena

— katsoi, että pankkien olisi pitänyt saada tutustua jäsenvaltioiden esittämiin luetteloon merkitsemistä koskeviin ehdotuksiin

— vaati neuvostoa varmistumaan todisteiden merkityksellisyydestä ja paikkansapitävyydestä ennen ensimmäisen merkitsemispäätöksen tekemistä ja

1 — Alkuperäinen kieli: englanti.

2 — Tuomio Bank Mellat v. neuvosto (T-496/10, EU:T:2013:39, jäljempänä tuomio Bank Mellat) ja tuomio Bank Saderat Iran v. neuvosto (T-494/10, EU:T:2013:59, jäljempänä tuomio Bank Saderat Iran) (jäljempänä yhdessä myös valituksenalaiset tuomiot).

— jätti ottamatta huomioon Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvoston (jäljempänä YK:n turvallisuusneuvosto) päätöslauselmat ja sen, että tietyt tiedot olivat peräisin luottamuksellisista tietolähteistä ja raporteista.

Poliittinen ja oikeudellinen tausta

3. YK:n turvallisuusneuvosto ilmaisi päätöslauselmassa 1737 [3] vakavan huolensa Iranin ydinohjelmasta ja päätti 12 kohdassa, että kaikkien valtioiden oli jäädytettävä kaikki päätöksen liitteessä nimetyille henkilöille tai yhteisöille kuuluvat tai niiden määräysvallassa olevat varat, muu rahoitusomaisuus ja taloudelliset resurssit siksi, että ne osallistuvat eri tavoin Iranin ydinohjelman toteuttamiseen. Nimettyjen yhteisöjen joukossa olivat Iranin atomienergiajärjestö (jäljempänä AEOI), Mesbah Energy Company (jäljempänä MEC) ja puolustusteollisuuden järjestö (jäljempänä DIO). Päätöslauselmassa 1747 [4] luetteloon merkittiin myös Novin Energy Company (jäljempänä Novin) ja muita Aerospace Industries Organisationiin (jäljempänä AIO) yhteydessä olevia yhteisöjä, kuten Sanam Industrial Group (jäljempänä SIG). Tässä päätöslauselmassa ei nimetty AIO:ta eikä pankkeja, eikä niitä ole nimetty myöskään myöhemmissä päätöslauselmissa tai niiden nojalla.

4. Euroopan unionin neuvosto pani nämä päätöslauselmat täytäntöön muun muassa asetuksella N:o 423/2007, [5] jonka 7 artiklassa vaadittiin jäädyttämään kaikki liitteissä IV ja V luetelluille henkilöille, yhteisöille tai elimille kuuluvat taikka niiden omistuksessa, hallussa tai määräysvallassa olevat varat ja taloudelliset resurssit. Liitteessä IV luetellut tahot oli nimetty päätöslauselman 1737 12 kohdan nojalla, kun taas liitteessä V luetellut tahot oli määritelty seuraavasti:

”a) ovat mukana Iranin harjoittamassa joukkotuhoaseiden leviämistä edistävässä ydinenergia-alan toiminnassa taikka osallistuvat siihen suoraan tai tukevat sitä; tai

b) ovat mukana Iranin harjoittamassa ydinasejärjestelmien kehitystyössä taikka osallistuvat siihen suoraan tai tukevat sitä; tai

c) toimivat a tai b alakohdassa tarkoitetun henkilön, yhteisön tai elimen puolesta tai johdolla; tai

d) ovat a tai b alakohdassa tarkoitetun henkilön, yhteisön tai elimen omistuksessa tai määräysvallassa olevia oikeushenkilöitä, yhteisöjä tai elimiä, mukaan lukien laittomin keinoin.”

5. Pankkeja ei ollut alun perin merkitty liitteen V luetteloon.

6. Asetuksen 7 artiklan 3 kohdassa kiellettiin varojen tai taloudellisten resurssien asettaminen suoraan tai välillisesti liitteissä IV ja V lueteltujen luonnollisten henkilöiden, oikeushenkilöiden, yhteisöjen tai elinten saataville tai hyödynnettäviksi. Sen 12 artiklan 2 kohdassa täsmennettiin kuitenkin, että kielto ei johda minkäänlaiseen korvausvastuuseen luonnollisen henkilön, oikeushenkilön tai yhteisön osalta, jos nämä eivät tienneet tai niillä ei ollut perusteltua syytä epäillä, että niiden toimet rikkoisivat kyseistä kieltoa.

7. Todettuaan, että Iran ei ollut tehnyt yhteistyötä Kansainvälisen atomienergiajärjestön (jäljempänä IAEA) kanssa eikä noudattanut sen vaatimuksia tai päätöslauselmia vaan oli rakentanut Qomiin ydinmateriaalin rikastamon, YK:n turvallisuusneuvosto hyväksyi päätöslauselman 1929. [6] Päätöslauselman 21 kohdassa se kehotti kaikkia valtioita ”estämään rahoituspalvelujen tarjoamisen”,

3 — YK:n turvallisuusneuvoston 23.12.2006 pidetyssä 5612. kokouksessa hyväksymä päätöslauselma 1737 (2006).

4 — YK:n turvallisuusneuvoston 24.3.2007 pidetyssä 5647. kokouksessa hyväksymä päätöslauselma 1747 (2007).

5 — Iraniin kohdistuvista rajoittavista toimenpiteistä 19.4.2007 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 423/2007 (EYVL L 103, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna.

6 — YK:n turvallisuusneuvoston 9.6.2010 pidetyssä 6335. kokouksessa hyväksymä päätöslauselma 1929 (2010).

myös varojen ja taloudellisten resurssien siirrot, jos niillä oli ”tietoja, joiden nojalla on perusteltua syytä olettaa, että nämä palvelut, varat tai resurssit voisivat edistää Iranin ydinaseiden levittämiseen tähtäävää ydinenergia-alan toimintaa,– – muun muassa jäädyttämällä alueellaan sijaitsevat varat ja resurssit – – jotka liittyvät tällaiseen toimintaan – – ja ottamalla käyttöön tarkka valvonta tällaisten varainsiirtojen estämiseksi – –”. Kyseisen päätöslauselman liitteessä I lueteltiin ydinaseita ja ballistisia ohjuksia koskevaan toimintaan osallistuvat henkilöt ja yhteisöt, mukaan luettuna ”First East Export Bank, PLC [(jäljempänä FEE), joka] on Bank Mellatin omistuksessa tai määräysvallassa tai toimii sen puolesta. Bank Mellat on seitsemän viime vuoden aikana auttanut miljoonien dollareiden siirrossa Iranin ydin-, ohjus- ja puolustusyksiköille”.

8. Euroopan unionin neuvosto antoi tämän jälkeen päätöksen 2010/413.[7] Sen 20 artiklan 1 kohdan a ja b alakohdassa vaadittiin jäädyttämään kaikki liitteissä I ja II luetelluille henkilöille, yhteisöille tai elimille kuuluvat taikka niiden omistuksessa, hallussa tai määräysvallassa olevat varat ja taloudelliset resurssit. Liitteessä I (20 artiklan 1 kohdan a alakohta) luetellut tahot oli nimetty asiaankuuluvien päätöslauselmien nojalla, kun taas liitteessä II (20 artiklan 1 kohdan b alakohta) luetellut tahot oli määritelty seuraavasti:

”– – jotka osallistuvat Iranin ydinalan toimintaan, johon liittyy joukkotuhoaseiden leviämisen vaara, tai ydinasejärjestelmien kehittämiseen, tai joilla on välitön yhteys tällaiseen toimintaan tai jotka antavat tukea tällaiselle toiminnalle, myös osallistumalla kiellettyjen tuotteiden, tavaroiden, laitteiden, aineiden ja teknologian hankintaan, tai niiden puolesta tai johdolla toimivat henkilöt tai yhteisöt tai niiden omistuksessa tai määräysvallassa, myös laittomin keinoin, olevat yhteisöt, tai henkilöt ja yhteisöt, jotka ovat avustaneet nimettyjä henkilöitä tai yhteisöjä päätöslauselmien 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008)[8] ja 1929 (2010) määräysten tai tämän päätöksen säännösten kiertämisessä tai rikkomisessa,– – sekä niiden omistuksessa tai määräysvallassa olevat taikka niiden puolesta toimivat yhteisöt, joiden luettelo on liitteessä II”.

9. Päätöksen 2010/413 23 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa: ”Neuvosto vahvistaa liitteen II luettelon ja tekee siihen muutokset yksimielisesti jäsenvaltioiden tai unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan ehdotuksen perusteella.”

10. Molemmat pankit on merkitty liitteen II luetteloon.

11. Bank Mellatia koskevat perusteet ovat seuraavat: ”Bank Mellat on Iranin valtion omistama pankki. Bank Mellat osallistuu toimintaan, jolla tuetaan ja helpotetaan Iranin ydinohjelmia ja ballistisiin ohjuksiin liittyviä ohjelmia. Se on tarjonnut pankkipalveluja YK:n ja EU:n luettelemille yhteisöille taikka näiden puolesta tai johdolla toimiville tai näiden omistuksessa tai määräysvallassa oleville yhteisöille. Se on YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmassa 1929 nimetyn First East Export Bankin emopankki.”

12. Bank Saderat Irania koskevat perusteet ovat seuraavat: ”Bank Saderat on Iranin valtion omistama pankki (94-prosenttisesti Iranin hallituksen omistuksessa). Bank Saderat on tarjonnut rahoituspalveluja yhteisöille, jotka toimivat Iranin ydinohjelman ja ballististen ohjusten ohjelman [lukuun], mukaan lukien YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmassa 1737 nimetyt yhteisöt. Bank Saderat käsitteli DIO:n (jolle [on] määrätty pakotteita päätöslauselmassa 1737) ja Iran Electronics Industries -yhtiön [IEI] maksuja ja rembursseja maaliskuussa 2009. Vuonna 2003 Bank Saderat käsitteli [rembursseja] Iranin [ydinohjelmaan] liittyvän [MEC:n], [jolle sittemmin määrätty pakotteita päätöslauselmassa 1737, lukuun].”

7 — Iraniin kohdistuvista rajoittavista toimenpiteistä ja yhteisen kannan 2007/140/YUTP kumoamisesta 26.7.2010 annettu neuvoston päätös 2010/413/YUTP (EUVL L 195, s. 39, oikaisu EUVL 2010 L 197, s. 19).

8 — YK:n turvallisuusneuvoston 3.3.2008 pidetyssä 5848. kokouksessa hyväksymä päätöslauselma 1803 (2008).

13. Samanaikaisesti pankit lisättiin asetuksen N:o 423/2007 liitteen V luetteloon täytäntöönpanoasetuksella N:o 668/2010.[9] Esitetyt perusteet ovat samat kuin päätöksessä 2010/413.

14. Neuvosto tarkisti 25.10.2010 voimassa olevia rajoittavia toimenpiteitä antamalla päätöksen 2010/644[10] ja asetuksen N:o 961/2010.[11]

15. Neuvosto totesi päätöksen 2010/644 johdanto-osassa tarkistaneensa kaikilta osiltaan päätöksen 2010/413 liitteen II luettelon henkilöistä ja yhteisöistä ja ottaneensa huomioon asianomaisten sille toimittamat huomautukset. Se oli todennut, että päätöksessä 2010/413 lueteltuihin henkilöihin ja yhteisöihin olisi kahta yhteisöä lukuun ottamatta edelleen sovellettava siinä säädettyjä erityisiä rajoittavia toimenpiteitä ja että tiettyjä yhteisöjä koskevia merkintöjä olisi muutettava. Pankit oli edelleen merkitty päätöksen 2010/413 liitteen II luetteloon, ja esitetyt perusteet olivat pääosin samat kuin luettelon aiemmassa versiossa, lukuun ottamatta sitä, ettei Bank Mellatin enää todettu olevan valtion omistama pankki ja Bank Saderat Iranin todettiin olevan ainoastaan ”osittain Iranin hallituksen omistuksessa” ja aiempi viittaus 94-prosenttiseen omistukseen oli poistettu.

16. Asetuksen N:o 961/2010 16 artiklan 1 kohdassa toistettiin päätöksen 2010/413 20 artiklan 1 kohdan a alakohdassa esitetyt kriteerit (nimeäminen päätöslauselmien nojalla) ja säädettiin kyseisten tahojen merkitsemisestä liitteen VII luetteloon, kun taas 16 artiklan 2 kohdan a ja b alakohdassa toistettiin päätöksen 2010/413 20 artiklan 1 kohdan b alakohdassa esitetyt kriteerit ja säädettiin kyseisten tahojen merkitsemisestä liitteen VIII luetteloon. Asetuksen 32 artiklan 2 kohdassa säädettiin samasta vastuun poissulkemisesta kuin asetuksen N:o 423/2007 12 artiklan 2 kohdassa. Pankit merkittiin liitteen VIII luetteloon, ja perusteet olivat samat kuin päätöksen 2010/413 uudessa liitteessä II.

17. Neuvosto antoi 1.12.2011 päätöksen 2011/783,[12] jolla tarkistettiin päätöksen 2010/413 liitettä II, ja täytäntöönpanoasetuksen N:o 1245/2011,[13] jolla tarkistettiin asetuksen N:o 961/2010 liitettä VIII. Neuvosto totesi kummankin toimen johdanto-osassa tarkastelleensa kaikilta osin asianomaisessa liitteessä olevaa luetteloa ottaen huomioon asianomaisten sille toimittamat huomautukset ja päätyneensä siihen, että luetteloon merkittyihin henkilöihin ja yhteisöihin olisi edelleen sovellettava erityisiä rajoittavia toimenpiteitä.

18. Neuvosto antoi 23.3.2012 asetuksen N:o 267/2012.[14] Asetuksen 23 artiklan 1 kohdassa vaaditaan jälleen jäädyttämään päätöslauselmien nojalla nimettyjen tahojen, jotka on merkitty liitteen VIII luetteloon, varat ja sen 2 kohdassa liitteen IX luetteloon merkittyjen tahojen varat. Asetuksen 23 artiklan 2 kohdan a ja b alakohdassa esitetyt kriteerit ovat pääosin samat kuin asetuksen N:o 961/2010 16 artiklan 2 kohdan a ja b alakohdassa, mutta 23 artiklan 2 kohdan c, d ja e alakohdassa esitetään lisää kriteereitä, ja näistä ainoastaan d alakohta on merkityksellinen pankkien kaltaisten yhteisöjen tapauksessa. Se kattaa tahot, jotka ”ovat muita henkilöitä, yhteisöjä tai elimiä, jotka antavat Iranin hallitukselle esimerkiksi rahoitus-, logistista ja aineellista tukea, ja näitä lähellä

9 — Iraniin kohdistuvista rajoittavista toimenpiteistä annetun asetuksen (EY) N:o 423/2007 7 artiklan 2 kohdan täytäntöönpanosta 26.7.2010 annettu neuvoston täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 668/2010 (EUVL L 195, s. 25).

10 — Iraniin kohdistuvista rajoittavista toimenpiteistä ja yhteisen kannan 2007/140/YUTP kumoamisesta tehdyn päätöksen 2010/413/YUTP muuttamisesta 25.10.2010 annettu neuvoston päätös 2010/644/YUTP (EUVL L 281, s. 81).

11 — Iraniin kohdistuvista rajoittavista toimenpiteistä ja asetuksen (EY) N:o 423/2007 kumoamisesta 25.10.2010 annettu neuvoston asetus (EU) N:o 961/2010 (EUVL L 281, s. 1).

12 — Iraniin kohdistuvista rajoittavista toimenpiteistä annetun päätöksen 2010/413/YUTP muuttamisesta 1.12.2011 annettu neuvoston päätös 2011/783/YUTP (EUVL L 319, s. 71).

13 — Iraniin kohdistuvista rajoittavista toimenpiteistä annetun asetuksen (EU) N:o 961/2010 täytäntöönpanosta 1.12.2011 annettu neuvoston täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 1245/2011 (EUVL L 319, s. 11).

14 — Iraniin kohdistuvista rajoittavista toimenpiteistä ja asetuksen (EU) N:o 961/2010 kumoamisesta 23.3.2012 annettu neuvoston asetus (EU) N:o 267/2012 (EUVL L 88, s. 1).

olevia henkilöitä ja yhteisöjä”. Asetuksen 42 artiklan 2 kohdassa säädetään samasta vastuun poissulkemisesta kuin asetuksen N:o 423/2007 12 artiklan 2 kohdassa. Molemmat pankit on jälleen merkitty asetuksen liitteen IX luetteloon. Perusteet ovat samat kuin päätöksen 2010/413 liitteessä II, sellaisena kuin se on muutettuna päätöksellä 2010/644.

19. Lainsäädännössä säädettiin myös joistakin rajatuista poikkeuksista varojen jäädyttämistä koskeviin velvoitteisiin, erityisesti asetuksen N:o 423/2007 9 artiklassa, päätöksen 2010/413 20 artiklan 6 kohdassa, asetuksen N:o 961/2010 18 artiklassa ja asetuksen N:o 267/2012 25 artiklassa. Kussakin kyseisessä säännöksessä kansallisten viranomaisten sallitaan vapauttaa jäädytettyjä varoja, jotta luetteloon merkitty henkilö, yhteisö tai elin voi suorittaa maksun, joka perustuu velvoitteeseen, joka on tehty tai syntynyt ennen merkitsemispäivää ja joka ei edistä toimintaa, joka koskee ydinaseiden kehittämiseen liittyviä tuotteita tai teknologioita, tai muuta kiellettyä toimintaa.

Lyhyt yhteenveto menettelystä ensimmäisessä oikeusasteessa ja valituksenalaisista tuomioista

20. Pankit nostivat 7.10.2010 unionin yleisessä tuomioistuimessa erilliset kanteet, joissa esitettiin pääosin samat väitteet ja perustelut ja joissa riitautettiin niiden nimien merkitseminen alun perin päätöksen 2010/413 ja täytäntöönpanoasetuksen N:o 668/2010 liitteisiin. Sitä mukaa kun menettelyn aikana hyväksyttiin uusia toimia, ne mukauttivat kumoamisvaatimuksensa kattamaan päätöksen 2010/644, asetuksen N:o 961/2010, päätöksen 2011/783, täytäntöönpanoasetuksen N:o 1245/2011 ja asetuksen N:o 267/2012 liitteet siltä osin kuin nämä toimet koskivat kyseisiä pankkeja. Unionin yleinen tuomioistuin hyväksyi vaatimusten mukauttamiset, eivätkä ne ole kiistanalaisia käsiteltävässä asiassa. Komissio oli kummassakin asiassa väliintulijana tukeakseen neuvoston vaatimuksia.

21. Unionin yleinen tuomioistuin tarkasteli ensiksi toimielinten väitettä siitä, etteivät pankit voineet Iranin valtion ilmentyminä vedota perusoikeuksiin liittyvään suojeluun ja takeisiin.

22. Hylättyään tämän väitteen unionin yleinen tuomioistuin tutki pankkien ensimmäistä kanneperustetta (perusteluvelvollisuuden laiminlyönti, puolustautumisoikeuksien loukkaaminen sekä tehokasta oikeussuojaa koskevan oikeuden loukkaaminen) viisiportaisessa järjestyksessä: saattoivatko pankit vedota puolustautumisoikeuksiin, perusteluvelvollisuus ja puolustautumisoikeudet suhteessa todisteiden alkuperäiseen tiedoksiantoon, puolustautumisoikeudet suhteessa oikeuteen tutustua neuvoston asiakirjoihin, puolustautumisoikeudet suhteessa pankkien mahdollisuuteen esittää kantansa ja niiden tehokasta oikeussuojaa koskevaan oikeuteen ja neuvoston tutkinnassa ja uudelleentarkastelussa väitetysti tapahtuneet virheet. Unionin yleinen tuomioistuin hyväksyi kanneperusteen päätöstä 2010/413, täytäntöönpanoasetusta N:o 668/2010, päätöstä 2010/644 ja asetusta N:o 961/2012 koskevilta osilta siltä osin kuin nämä toimet koskivat pankkeja.

23. Tämän jälkeen unionin yleinen tuomioistuin tarkasteli toista kanneperustetta (ilmeinen arviointivirhe) ja totesi kummassakin asiassa, ettei rajoittavia toimenpiteitä voitu oikeuttaa neuvoston osoittamilla tosiseikoilla.

24. Kahden ensimmäisen kanneperusteen tarkastelun jälkeen unionin yleinen tuomioistuin päätteli, että kaikki riidanalaiset toimet olisi kumottava siltä osin kuin ne koskivat pankkeja. Kolmatta kanneperustetta (omaisuudensuojan loukkaaminen ja siihen liittyvä suhteellisuusperiaatteen loukkaaminen) ei siten ollut tarpeen tutkia.

25. Bank Saderat Irania koskevassa asiassa unionin yleinen tuomioistuin tarkasteli myös pankin väitettä siitä, että asetus N:o 267/2012 oli asetuksen muodossa annettu päätös. Se päätti, että asetus N:o 267/2012 oli todellinen asetus, joten Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön (jäljempänä perussääntö) 60 artiklan toisen kohdan nojalla sen kumoamisen voimaantuloa lykättiin kaksi kuukautta

ja 10 päivää, jonka aikana neuvosto saattoi korjata todetut loukkaukset toteuttamalla uusia rajoittavia toimenpiteitä (tai, implisiittisesti, hakea muutosta). Näin ollen päätöksen 2010/413, sellaisena kuin se on muutettuna päätöksellä 2010/644 ja päätöksellä 2011/783, vaikutukset pysytettiin pankin osalta siihen asti, kunnes asetuksen N:o 267/2012 kumoaminen tulee voimaan.

Muutoksenhaun yhteydessä esitetyt vaatimukset ja lausumat

26. Neuvosto, jota tukevat komissio ja Yhdistynyt kuningaskunta, vaatii unionin tuomioistuinta kumoamaan valituksenalaiset tuomiot, hylkäämään kanteet ja velvoittamaan kummankin pankin korvaamaan sen oikeudenkäyntikulut sekä ensimmäisen oikeusasteen menettelyn että muutoksenhaun osalta. Pankit vaativat unionin tuomioistuinta hylkäämään valitukset ja velvoittamaan neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Bank Saderat Iran on esittänyt myös liitännäisvalituksen, jossa se vaatii unionin tuomioistuinta kumoamaan sitä koskevassa asiassa valituksenalaisen tuomion osittain, kumoamaan kaikki riidanalaiset toimet siltä osin kuin ne koskevat pankkia ja velvoittamaan neuvoston korvaamaan liitännäisvalitukseen liittyvät pankin oikeudenkäyntikulut.

27. Neuvosto väittää, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen arvioidessaan i) pankkien oikeutta perusoikeuksien suojaan ja sitä kautta kanteiden tutkittavaksi ottamista ensimmäisessä oikeusasteessa, ii) neuvoston perusteluvelvollisuutta, iii) pankkien oikeutta tutustua asiakirjoihin, iv) väitettyjä puutteita neuvoston suorittamassa tosiseikkojen arvioinnissa ja v) väitettä ilmeisestä arviointivirheestä. Yhdistynyt kuningaskunta tukee huomautuksillaan valitusperusteita ii, iii ja v, kun taas komissio tukee valitusperusteita ii–v.

28. Pankkien mielestä kaikki viisi valitusperustetta ovat perusteettomia, minkä lisäksi Bank Mellat väittää, ettei sitä koskevassa asiassa esitettyä valitusta voida ottaa lainkaan tutkittavaksi. Bank Saderat Iran väittää liitännäisvalituksessaan, että unionin yleinen tuomioistuin teki virheen katsoessaan, että i) päätös 2010/413 ja täytäntöönpanoasetus N:o 668/2010 perustuivat ”kantajaa koskeviin seikkoihin” ja että ii) perussäännön 60 artiklan toista kohtaa sovellettiin asetukseen N:o 267/2012, mikä johti perusteettomiin päätelmiin kummastakin seikasta.

29. Käsittelen näitä seikkoja kahdessa edellisessä kohdassa esitetyssä järjestyksessä.

Valituksen tutkittavaksi ottaminen (asia C-176/13 P)

30. Valituksenalainen tuomio annettiin asianosaisille tiedoksi 30.1.2013. Bank Mellat väittää, että perussäännön 56 artiklan nojalla valitus olisi pitänyt tehdä kahden kuukauden kuluessa eli 30.3.2013 mennessä. Valitus tehtiin 9.4.2013, joten sitä ei voida ottaa tutkittavaksi. Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 51 artiklaan, jonka nojalla prosessuaalisia määräaikoja voidaan pidentää pitkien etäisyyksien vuoksi kymmenellä päivällä, ei voida vedota. Mainitun määräyksen viittauksella pitkiin etäisyyksiin täytyy olla merkitystä: sillä pyritään varmistamaan, etteivät asianosaiset joudu epäsuotuisaan asemaan unionin tuomioistuimen etäisen sijainnin vuoksi [15] tai siksi, että ne käyttävät muita kuin sähköisiä viestintätapoja. Neuvosto ei kuitenkaan sijaitse kohtuullisesti katsottuna kaukana unionin tuomioistuimesta, ja se käyttää sähköisiä viestintäkeinoja. Perussäännön 56 artiklan sääntöä on siten sovellettava tiukasti.

31. Neuvosto vastaa, että työjärjestyksen 51 artikla on selkeä ja täsmällinen. Sitä sovelletaan yhtäläisesti kaikkiin asianosaisiin sekä sanamuodoltaan että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Vuonna 1994 annettu tuomio BASF, johon pankki viittaa, perustui nyt jo vanhentuneeseen oikeuskäytäntöön, jossa asianosaiset eroteltiin niiden sijaintipaikan mukaan.

15 — Tuomio komissio v. BASF ym. (C-137/92 P, EU:C:1994:247, 40 kohta).

32. Mielestäni on valitettavaa, että työjärjestyksessä viitataan edelleen prosessuaalisten määräaikojen pidentämiseen ”pitkien etäisyyksien vuoksi”. Ilmaisu oli aiheellinen ennen vuotta 2000, jolloin työjärjestyksen liitteessä II määrättiin määräaikojen eri pidennyksistä, jotka vaihtelivat kahdesta päivästä yhteen kuukauteen, ”jollei asianosaisilla ole vakituista kotipaikkaa Luxemburgin suurherttuakunnassa”. Eri pidennykset otettiin käyttöön kauan aikaa sitten,[16] kun fyysinen etäisyys unionin tuomioistuimesta vaikutti postipalvelujen luonteen vuoksi merkittävästi määräaikojen noudattamiseen. Kun nämä pidennykset korvattiin yhdellä kymmenen päivän pidennyksellä, etäisyyttä unionin tuomioistuimesta ei selvästikään enää pidetty menettelyllisenä etuna tai haittana, ja kaikille osapuolille pyrittiin varmistamaan tasavertaiset toimintaedellytykset, kun asianosaisen asuin- tai sijaintipaikkaan ei enää viitattu, sillä yleisesti saataville oli tullut nopea ja jopa viiveetön viestintätapa, joka oli pääosin riippumaton etäisyyksistä. Ilmaisua ”pitkien etäisyyksien vuoksi” on siten pidettävä menneiden aikojen jäänteenä, jolla ei ole merkitystä nykyaikaisessa työjärjestyksessä etenkään, koska ei ole mahdollista määrittää, millainen etäisyys voisi olla perusteena määräaikojen pidennykselle.

33. Työjärjestyksen 51 artiklan sanamuodossa kuitenkin määrätään, että määräaikoja on pidennettävä kymmenellä päivällä. Katson näin ollen, että valitus tehtiin ajoissa eli kymmenellä päivällä pidennetyssä kahden kuukauden määräajassa, kuten määrätään perussäännön 56 artiklassa ja työjärjestyksen 51 artiklassa yhdessä luettuna. Bank Mellatin esittämä oikeudenkäyntiväite on siten perusteeton.

Oikeus perusoikeuksien suojaan (kanteiden tutkittavaksi ottaminen ensimmäisessä oikeusasteessa)

34. Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi kummassakin tuomiossa[17] neuvoston ja komission väitteet siitä, etteivät pankit voineet Iranin valtion ilmentyminä vedota perusoikeuksiin liittyvään suojeluun ja takeisiin. Se totesi, ettei perussopimuksissa tai perusoikeuskirjassa[18] ollut määräyksiä, joissa evättäisiin oikeushenkilöiltä, jotka ovat valtion ilmentymiä, perusoikeuksiin perustuva suoja; perusoikeuskirjassa taataan nimittäin oikeudet ”jokaiselle”. Euroopan ihmisoikeussopimuksen[19] 34 artikla, johon toimielimet vetosivat, on menettelymääräys, jonka mukaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ei voi ottaa tutkittavaksi valtiollisten elinten valituksia, joten Euroopan ihmisoikeussopimuksen sopimusvaltio ei voi olla sekä valittaja että vastapuoli kyseisessä tuomioistuimessa; kyseistä artiklaa ei sovelleta unionin tuomioistuimiin eikä käsiteltäviin asioihin. Väitteellä siitä, että valtio ei itse voi vedota perusoikeuksiin alueellaan, ei ollut merkitystä niiden oikeuksien kannalta, joita valtion ilmentymillä voi olla kolmansien valtioiden alueella. Näin ollen oikeushenkilöt, jotka ovat kolmannen valtion ilmentymiä, voivat vedota perusoikeuksiin liittyvään suojeluun ja takeisiin, kunhan oikeudet ovat yhteensoveltuvia niiden oikeushenkilöllisyyden kanssa. Unionin yleinen tuomioistuin totesi, etteivät toimielimet olleet joka tapauksessa osoittaneet, että pankit tosiasiallisesti olivat Iranin valtion ilmentymiä eli yhteisöjä, jotka osallistuivat julkisen vallan käyttöön tai jotka hoitivat julkista palvelua viranomaisten valvonnassa; niiden toiminta oli kaupallista, ja valtio oli pankeissa ainoastaan vähemmistöomistaja.

35. Neuvosto väittää, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen molemmissa toteamuksissaan.

16 — Euroopan hiili- ja teräsyhteisön tuomioistuimen työjärjestyksen (4.3.1953) (Virallinen lehti 1953, nro 3, s. 37) 85 artiklan 2 kohdassa määräaikojen pidennykset vaihtelivat Belgiassa asuville asianosaisille myönnetystä yhdestä päivästä Euroopan ulkopuolella asuville asianosaisille myönnettyyn kahteen kuukauteen.

17 — Ks. tuomio Bank Mellat (EU:T:2013:39, 35–46 kohta) ja tuomio Bank Saderat Iran (EU:T:2013:59, 33–44 kohta).

18 — Euroopan unionin perusoikeuskirja (EUVL 2010, C 83, s. 389, jäljempänä perusoikeuskirja).

19 — Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehty yleissopimus, allekirjoitettu Roomassa 4.11.1950.

36. Ensimmäisestä seikasta neuvosto hyväksyy, että oikeushenkilöillä voi olla perusoikeuksia ja että valtioilla voi olla menettelyllisiä oikeuksia; valtioilla ei kuitenkaan voi olla perusoikeuksia. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 34 artikla ei ole ainoastaan ihmisoikeussopimusta koskeva menettelysääntö. Valtion on kunnioitettava sen lainkäyttövallan piiriin kuuluvien perusoikeuksia, mutta sillä itsellään ei voi olla tällaisia oikeuksia. Suvereeni valtio ei myöskään voi olla toisen valtion lainkäyttövallan alainen Euroopan ihmisoikeussopimuksessa tarkoitetulla tavalla. Unionin tuomioistuinten perustamisen tarkoituksena ei ollut EU:n ja kolmansien maiden välisten riitojen ratkaiseminen viimeksi mainittujen omaisuudensuojaa koskevissa asioissa. Vaikka EU:n perussopimuksissa tai perusoikeuskirjassa ei ole Euroopan ihmisoikeussopimuksen 34 artiklaa vastaavia nimenomaisia määräyksiä, samaa periaatetta on sovellettava unionin oikeudessa riippumatta siitä, ovatko kyseiset oikeushenkilöt jäsenvaltioita, kolmansia maita tai valtiollisia elimiä tai näiden yhteisöjä.

37. Toisesta seikasta neuvosto toteaa, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä käy ilmi, että tosiasialliset ja oikeudelliset olosuhteet on arvioitava tarkkaan sen selvittämiseksi, onko kyseessä valtiollinen vai valtiosta riippumaton elin. Yhdistyneiden kansakuntien kansainvälisen oikeuden toimikunta on ehdottanut valtion käsitteelle määritelmiä, jotka kattavat valtion laitokset ja muut yhteisöt, jotka harjoittavat julkiseen vallankäyttöön kuuluvaa toimintaa, mukaan lukien valtionyritykset ja muut liiketoimintaa harjoittavat yhteisöt. Myös unionin tuomioistuin on todennut [20] valtion käsitteestä, että julkisen yrityksen toteuttaman tukitoimenpiteen voidaan päätellä johtuvan valtiosta asiaa koskevien seikkojen ja olosuhteiden perusteella, kuten yrityksen ja valtion välisten yhteyksien perusteella; pelkästään se, että julkinen yritys on perustettu yksityisoikeudellisen pääomayhtiön muodossa, ei riitä sulkemaan pois sitä mahdollisuutta, että tällaisen yhtiön toteuttama tukitoimenpide voi johtua valtiosta. Unionin yleinen tuomioistuin ei myöskään ottanut huomioon, että vaikka Iranin hallitus omistaa nyt Bank Mellatista ainoastaan 20 prosenttia ja Bank Saderat Iranista ainoastaan 33 prosenttia, sillä on vielä määräysvalta pankeissa, koska muut yksittäiset omistusosuudet ovat pieniä ja jakautuneet useille omistajille.

38. Neuvosto toteaa vielä, että sen ensimmäisessä oikeusasteessa esittämä oikeudenkäyntiväite koski kaikkia pankkien esittämiä perusteita, sillä ne vaativat kanteissaan kumoamaan neuvoston päätökset, joissa määrättiin niiden varojen jäädyttämisestä, mikä merkitsi (vaikkakin oikeutettua) puuttumista omaisuudensuojaan.

39. Pankit väittävät ensinnäkin, että unionin yleinen tuomioistuin määritti tosiseikastoa todetessaan, että ne eivät olleet Iranin valtion ilmentymiä, eikä näihin toteamuksiin voi hakea muutosta.

40. Toiseksi nämä tosiseikkoja koskevat toteamukset olivat joka tapauksessa oikeita. Esitetty näyttö osoitti valtion olevan ainoastaan vähemmistöomistaja. Neuvosto on lisäksi tulkinnut väärin kansainvälisen oikeuden toimikunnan esittämät valtion käsitteen määritelmät. Tosiasiassa toimikunta totesi, että liiketoimintaa harjoittavat yhteisöt voivat teoriassa olla valtion ilmentymiä, jos ne käyttävät julkista valtaa, mutta nyt kyseessä olevat pankit eivät käytä tällaista valtaa. Stardust-tapauksella ei ole merkitystä käsiteltävässä asiassa, koska ei ole osoitettu, että kumpikaan pankki olisi toiminut Iranin valtion antamien ohjeiden mukaisesti. Bank Mellatin tapauksessa Yhdistyneen kuningaskunnan Supreme Court on lisäksi vahvistanut, ettei pankki ollut valtion määräysvallassa eikä valtion ilmentymä. [21]

41. Kolmanneksi pankit katsovat, ettei unionin yleinen tuomioistuin tehnyt oikeudellista virhettä katsoessaan, että kolmansien maiden ilmentymät voivat vedota perusoikeuksiin liittyvään suojeluun ja takeisiin. Perusoikeuskirjassa taataan oikeudet ”jokaiselle”. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 34 artiklan taustalla olevaa periaatetta ei myöskään pidä soveltaa unionin oikeudessa. Perusoikeuskirjan

20 — Tuomio Ranska v. komissio (C-482/99, EU:C:2002:294, 55–57 kohta, ns. Stardust-tapaus).

21 — Bank Mellat (Appellant) v. Her Majesty’s Treasury (Respondent) (No 1) and (No 2), [2013] UKSC 38, 66 kohta ja [2013] UKSC 39, 15, 16 ja 32 kohta.

47 artiklaa (”Oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen”) koskevassa selityksessä todetaan selvästi, että unionin oikeudessa taattu suojelu on kattavampi kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksessa taattu suojelu. Unionin tuomioistuin on lisäksi järjestelmällisesti tunnustanut jäsenvaltioiden puolustautumisoikeudet sen käsiteltävänä olevissa riita-asioissa.

42. Vaikka unionin yleinen tuomioistuin olisi tehnyt tosiseikkoihin liittyvän ja oikeudellisen virheen, se ei vaikuttaisi valituksenalaisten tuomioiden lopputulokseen. Neuvoston kanta perustuu siihen, että pankit vetosivat ensimmäisessä oikeusasteessa omaisuudensuojaan. Ne tekivät niin kuitenkin ainoastaan kummankin asian kolmannessa kanneperusteessa, joita unionin yleinen tuomioistuin ei tutkinut. Perusteet, joiden nojalla unionin yleinen tuomioistuin kumosi riidanalaiset toimet, liittyivät kaikki menettelymääräysten rikkomisiin, joihin oli vedottu muissa yhteyksissä kuin ihmis- tai perusoikeuksien yhteydessä, ja unionin yleinen tuomioistuin on tunnustanut, että valtiot voivat vedota näihin määräyksiin.

43. Olen eri mieltä neuvoston väitteestä, jonka mukaan valtioilla (ja niiden ilmentymillä) ei ole perusoikeuksia.

44. Merkitystä ei vaikuta olevan sen paremmin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 34 artiklalla kuin Stardust-tapauksellakaan. Unionin yleinen tuomioistuin huomautti perustellusti, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 34 artikla on menettelysääntö, jolla on erityinen tarkoitus Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa käytävissä menettelyissä, eikä se ilmennä yleistä periaatetta, jota sovellettaisiin myös unionin oikeudessa.[22] Se, voidaanko tuen katsoa johtuvan jäsenvaltiosta, ei vaikuta siihen, onko tuen myöntävää yhteisöä pidettävä valtion ilmentymänä muissa yhteyksissä.

45. Kuten pankit ovat huomauttaneet, perusteet, joiden nojalla unionin yleinen tuomioistuin tosiasiassa kumosi riidanalaiset toimet, liittyivät menettelymääräyksiin, joihin osapuoli, johon rajoittavia toimenpiteitä kohdistetaan, voi vedota asemastaan huolimatta. Se, olivatko pankit Iranin valtion ilmentymiä, ei siis vaikuta kumoamisperusteiden pätevyyteen.[23]

46. Neuvoston väite siitä, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen todetessaan, etteivät toimielimet olleet osoittaneet pankkien olevan valtion ilmentymiä, on tehoton. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan väitteet, jotka koskevat tuomion ylimääräisiä perusteluja, eivät voi olla perustana tuomion kumoamiselle.[24] Kuten valituksenalaisista tuomioista[25] ilmenee, unionin yleinen tuomioistuin tarkasteli ainoastaan täydellisyyden vuoksi sitä, olivatko pankit tosiasiassa Iranin valtion ilmentymiä, sen jälkeen, kun se oli jo hylännyt neuvoston väitteen siitä, etteivät pankit voineet vedota perusoikeuksiin liittyvään suojeluun ja takeisiin.

47. Tällaisessa tilanteessa ei ole tarpeen käsitellä pankkien väitettä siitä, että neuvosto on riitauttanut unionin yleisen tuomioistuimen esittämän tosiseikkoja koskevan toteamuksen.

Perusteluvelvollisuus

48. Unionin yleisen tuomioistuimen mukaan[26] oli tarkasteltava sekä riidanalaisissa toimissa esitettyjä perusteita että neuvoston pankeille tiedoksi antamia kolmea ehdotusta rajoittavien toimenpiteiden toteuttamiseksi. Rajoittavat toimenpiteet perustuivat näihin ehdotuksiin. Bank Mellatin tapauksessa kolmas ehdotus ja Bank Saderat Iranin tapauksessa kaikki kolme ehdotusta annettiin kuitenkin

22 — Ks. myös julkisasiamies Botin ratkaisuehdotuksen neuvosto v. Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:470, jäljempänä ratkaisuehdotus Kala Naft) 61 kohta.

23 — Ks. yleisesti julkisasiamies Botin esittämän ratkaisuehdotuksen Kala Naft (EU:C:2013:470) 57–75 kohta.

24 — Ks. esim. tuomio komissio v. Kvaerner Warnow Werft (C-181/02 P, EU:C:2004:271, 49 kohta).

25 — Ks. tuomion Bank Mellat (EU:T:2013:39) 42 kohdan ja tuomion Bank Saderat Iran (EU:T:2013:59) 40 kohdan alkusanat.

26 — Ks. tuomio Bank Mellat (EU:T:2013:39, 63–65 kohta) ja tuomio Bank Saderat Iran (EU:T:2013:59, 61–63 kohta).

tiedoksi vasta sen jälkeen, kun kanteet oli nostettu ja niiden vaatimukset mukautettu koskemaan myös päätöstä 2010/644 ja asetusta N:o 961/2010. Ne voitiin näin ollen ottaa huomioon ainoastaan päätöksen 2011/783, täytäntöönpanoasetuksen N:o 1245/2011 ja asetuksen N:o 267/2012 laillisuuden arvioimisessa.

49. Bank Mellatin osalta [27] unionin yleinen tuomioistuin yksilöi kaikki seitsemän perustetta, joiden nojalla rajoittavia toimenpiteitä oli toteutettu (ja joista neljä ensimmäistä mainittiin riidanalaisissa toimissa ja kolme viimeistä 13.9.2010 tiedoksiannetuissa kahdessa ehdotuksessa):

i) päätöksen 2010/413 ja täytäntöönpanoasetuksen N:o 668/2010 mukaan pankki oli valtion omistama

ii) se osallistui toimintaan, jolla tuetaan ja helpotetaan Iranin ydinohjelmia ja ballistisiin ohjuksiin liittyviä ohjelmia

iii) se oli tarjonnut pankkipalveluja YK:n ja EU:n luettelemille yhteisöille taikka näiden puolesta tai johdolla toimiville tai näiden omistuksessa tai määräysvallassa oleville yhteisöille

iv) se oli YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmassa 1929 nimetyn FEE:n emopankki

v) se tarjosi pankkipalveluja YK:n turvallisuusneuvoston toteuttamien rajoittavien toimenpiteiden kohteena oleville AEOI:lle ja Novinille

vi) se hoiti AIO:n korkeiden vastuuhenkilöiden ja erään Iranin hankinnoista vastaavan henkilön tilejä

vii) se oli helpottanut useiden miljoonien dollarien siirtoja Iranin ydinohjelmaan ainakin vuodesta 2003 lähtien.

50. Unionin yleinen tuomioistuin totesi, että näistä perusteista i, iv ja v olivat riittävän täsmällisiä täyttääkseen oikeuskäytännössä asetetut vaatimukset, eli asianomainen henkilö sai niistä riittävästi tietoja selvittääkseen, onko toimenpide perusteltu vai onko se virheellinen, ja tuomioistuimet saattoivat niiden perusteella tutkia toimenpiteen laillisuuden, kun taas ii, iii, vi ja vii peruste eivät olleet riittävän täsmällisiä.

51. Bank Saderat Irania koskevassa asiassa [28] yksilöitiin viisi perustetta (joista neljä ensimmäistä mainittiin riidanalaisissa toimissa ja viides ainoastaan merkitsemistä koskevassa kolmannessa ehdotuksessa, joka annettiin tiedoksi vastauksen liitteenä):

i) pankki oli Iranin valtion omistuksessa (joko 94-prosenttisesti tai osittain eri toimien mukaan)

ii) se oli tarjonnut rahoituspalveluja yhteisöille, jotka toimivat Iranin ydinohjelman ja ballististen ohjusten ohjelman lukuun, mukaan lukien YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmassa 1737 nimetyt yhteisöt

iii) se käsitteli yhä maaliskuussa 2009 DIO:n ja IEI:n, joita rajoittavat toimenpiteet koskivat, maksuja ja rembursseja

iv) se käsitteli vuonna 2003 rembursseja Iranin ydinohjelmaan liittyvän MEC:n lukuun

v) se tarjosi rahoituspalveluja SIG:lle.

27 — Ks. tuomio Bank Mellat (EU:T:2013:39, 66 ja 67 kohta).

28 — Ks. tuomio Bank Saderat Iran (EU:T:2013:59, 64–73 kohta).

52. Unionin yleinen tuomioistuin piti i, iii, iv ja v perustetta riittävän täsmällisinä. Se katsoi, ettei ii peruste ollut yleinen väite, jota täydennettiin ja selitettiin seuraavilla perusteilla, vaan itsenäinen peruste ja sellaisena kohtuuttoman ylimalkainen, koska siinä ei yksilöity yhteisöjä, joille rahoituspalveluja oli tarjottu.

53. Näin ollen neuvosto oli laiminlyönyt perusteluvelvollisuutensa ja velvollisuutensa antaa pankeille tiedoksi asiakirjat, joihin niitä vastaan vedottiin, Bank Mellatia koskevien ii, iii, vi ja vii perusteen ja Bank Saderat Irania koskevan ii perusteen osalta. [29]

54. Neuvosto väittää, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen tarkastellessaan kutakin perustelujen osaa erikseen sen sijaan, että se olisi tarkastellut niitä kokonaisuutena, ja totesi siksi virheellisesti, että Bank Mellatia koskevat ii ja iii peruste ja Bank Saderat Irania koskeva ii peruste olivat liian ylimalkaisia täyttääkseen perusteluvelvollisuutta koskevat edellytykset. Kyseiset perusteet liittyvät selvästi toisiinsa: Bank Mellatia koskevassa asiassa iii perusteessa (pankkipalvelujen tarjoaminen YK:n ja EU:n luettelemille yhteisöille) täsmennetään ii perusteessa mainittua toimintamallia, ja Bank Saderat Irania koskevassa asiassa iii ja iv perusteessa (DIO:n ja IEI:n maksujen ja remburssien käsittely sekä maksujen ja remburssien käsittely MEC:n puolesta) täsmennetään ii perusteessa mainittua toimintaa (rahoituspalvelujen tarjoaminen yhteisöille, jotka toimivat Iranin ydinohjelman ja ballististen ohjusten ohjelman lukuun, mukaan lukien YK:n nimeämät yhteisöt). Kun näitä perusteita tarkastellaan yhdessä, pankit pystyivät selvittämään riidanalaisten toimien perusteltavuuden tai virheellisyyden ja unionin tuomioistuimet pystyivät valvomaan niiden laillisuuden. Vaikka luetteloon merkittyjä yhteisöjä ei ollut mainittu nimeltä, pankit olisivat voineet verrata YK:n ja EU:n luetteloita omiin asiakasluetteloihinsa. Sama pätee Bank Mellatia koskevassa asiassa vi perusteeseen (AIO:n korkeiden vastuuhenkilöiden ja erään hankinnoista vastaavan henkilön tilien hoitaminen).

55. Komissio on samaa mieltä siitä, että perusteita on tarkasteltava yhdessä niiden asiayhteydessä (mukaan luettuna asiaankuuluvat YK:n luettelot yhteisöistä, joille pankkien ei olisi pitänyt tarjota palveluja). Yksittäisten perusteiden ei ole tarpeen täyttää yksinään kaikkia perusteluvelvollisuutta koskevia edellytyksiä. Jos pankit saattoivat kaikkien yhdessä tarkasteltujen perusteiden perusteella päätellä, että tietty asiakas oli merkitty luetteloon, ja selvittää, olivatko riidanalaiset toimet perusteltuja vai perustuivatko ne virheellisiin tosiseikkoihin, ja jos ne tarjosivat riittävästi tietoja, jotta unionin tuomioistuimet saattoivat valvoa merkintöjen laillisuutta, kyseessä ei voinut olla neuvoston perusteluvelvollisuuden laiminlyönti.

56. Yhdistynyt kuningaskunta lainaa tuomiossa Kadi II esitettyä seuraavaa toteamusta: ”Kyseessä olevien rajoittavien toimenpiteiden ennalta ehkäisevän luonteen perusteella on niin, että jos unionin tuomioistuimet katsovat – – riidanalaista päätöstä koskevan laillisuusvalvontansa yhteydessä, että ainakin yksi – – mainituista perusteista on riittävän tarkka ja konkreettinen, että sille on näyttöä ja että se on sellaisenaan riittävä perusta kyseisen päätöksen tueksi, se, ettei näin olisi muiden kyseisten perusteiden osalta, ei voisi oikeuttaa kyseisen päätöksen kumoamista. – –” [30]

57. Molempien pankkien mielestä on välttämätöntä tarkastella perusteita erikseen, eikä liian ylimalkaisia perusteita pidä ottaa huomioon tutkittaessa mahdollisia arviointivirheitä.

58. Bank Mellat väittää, että sitä koskevassa asiassa ii, iii, vi ja vii perustetta pidettiin aivan oikein kohtuuttoman ylimalkaisina. Mitään yksityiskohtia ei sisälly ii perusteeseen (toiminta, jolla tuetaan ja helpotetaan Iranin ydinohjelmia ja ballistisiin ohjuksiin liittyviä ohjelmia) eikä iii perusteeseen (palvelut luetteloon merkityille yhteisöille taikka näiden puolesta tai johdolla toimiville tai näiden omistuksessa tai määräysvallassa oleville yhteisöille). Sen selvittämiseksi, mistä asiakkaista oli kyse, pankin olisi täytynyt tarkistaa YK:n ja EU:n luetteloihin merkittyjen yhteisöjen nimien lisäksi ”näiden

29 — Ks. tuomio Bank Mellat (EU:T:2013:39, 77 kohta) ja tuomio Bank Saderat Iran (EU:T:2013:59, 73 kohta).

30 — Tuomio komissio v. Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P ja C-595/10 P, EU:C:2013:518, 130 kohta, jäljempänä tuomio Kadi II).

puolesta tai johdolla toimivat tai näiden omistuksessa tai määräysvallassa olevat yhteisöt", joita ei voida tunnistaa luetteloista ja joita voi olla käytännössä rajattomasti huomattavan pitkällä ajanjaksolla. Koska neuvosto väistämättä tiesi, mistä yhteisöistä oli kyse, se olisi voinut ja sen olisi pitänyt nimetä ne. Näin ollen ii ja iii peruste ovat kohtuuttoman ylimalkaiset riippumatta siitä, tarkastellaanko niitä erikseen vai yhdessä. Neuvosto väittää lisäksi vi perusteesta (AIO:n korkeiden vastuuhenkilöiden ja erään hankinnoista vastaavan henkilön tilien hoitaminen) ainoastaan, että asiakkaiden työnantajien henkilöllisyydet ilmoitettiin pankkien asiakirjoissa, mutta se ei esittänyt näyttöä asiasta. Koska neuvosto ei ole nyt maininnut vii perustetta, se on oletettavasti hyväksynyt sen olevan kohtuuttoman ylimalkainen.

59. Bank Saderat Iran esittää samansuuntaisia väitteitä. Se lisää, että iii perusteesta (DIO:n ja IEI:n maksujen ja remburssien käsittely) ja iv perusteesta (remburssien käsittely MEC:n lukuun) ei ole ilmoitettu, oliko nimettyjen yhteisöjen luettelo tyhjentävä, ja että ylimalkaisuutta lisäsi se, että YK:n luetteloon merkittyjen yhteisöjen todettiin "kuuluvan" yhteisöihin, joihin viitattiin ii perusteessa (palvelut yhteisöille, jotka toimivat Iranin ydinohjelman ja ballististen ohjusten ohjelman lukuun, mukaan lukien YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmassa 1737 nimetyt yhteisöt).

60. Vaikuttaa siltä, että toimielinten ja Yhdistyneen kuningaskunnan kanta on lähtökohtaisesti oikea: kun perusteet esitetään peräjälkeen, ne on luettava yhdessä, ja peräkkäiset perusteet voivat tukea ja selittää toisiaan. Tämä pätee erityisesti riidanalaisissa toimissa esitettyihin perusteisiin, jotka sisältyvät kummankin pankin osalta samaan kappaleeseen. Se pätee kuitenkin myös erikseen esitettyihin perusteisiin (kuten yhtäältä riidanalaisissa toimissa esitettyihin ja toisaalta hyvissä ajoin tiedoksi annetuissa merkitsemisehdotuksissa esitettyihin perusteisiin), sillä on selvää, että toimielinten velvollisuutena on esittää perusteet, joista asianomaiset tahot, joihin toimet vaikuttavat haitallisesti, ja unionin tuomioistuimet saavat asiayhteydessä luettuina riittävästi tietoa.[31] Kuten Yhdistynyt kuningaskunta on kuitenkin perustellusti huomauttanut, on riittävää, että yksi tällainen peruste on asianmukainen.

61. Olenkin samaa mieltä, että vaikka kummassakin asiassa ii peruste on toki ylimalkainen erikseen luettuna, sitä seuraavat perusteet (Bank Mellatia koskevassa asiassa v peruste ja ehkä myös vi peruste ja Bank Saderat Irania koskevassa asiassa iii, iv ja v peruste) täsmentävät sitä, ja sitä olisi pitänyt arvioida yhdessä näiden perusteiden kanssa. Unionin yleinen tuomioistuin teki näin ollen oikeudellisen virheen perusteluvelvollisuutta koskevassa arvioinnissaan.

62. Tästä seuraa, että Bank Saderat Irania koskevassa asiassa ii peruste (palvelut yhteisöille, jotka toimivat Iranin ydinohjelman ja ballististen ohjusten ohjelman lukuun, mukaan lukien YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmassa 1737 nimetyt yhteisöt) ei ollut kohtuuttoman ylimalkainen, kun sitä luettiin yhdessä iii, iv ja v perusteen kanssa, joissa yksilöitiin neljä yhteisöä. Tässä yhteydessä epävarmuutta ei aiheuta myöskään se, että YK:n luetteloon merkittyjen yhteisöjen todettiin "kuuluvan" yhteisöihin, joihin ii perusteessa viitattiin. Vaikka iii, iv ja v peruste epäilemättä selkeyttävät ii perustetta, viimeksi mainittu peruste ei kuitenkaan täsmennä ensin mainittuja perusteita eikä tarjoa itsessään selvennystä. Vaikka olen sitä mieltä, että unionin yleisen tuomioistuimen olisi pitänyt katsoa, että ii peruste muodosti kehyksen iii, iv ja v perusteelle, joiden se totesi olevan riittäviä, tämä perusasetelman virheellisyys ei voi oikeuttaa valituksenalaisen tuomion kumoamista.

63. Bank Mellatia koskevassa asiassa olen pankin kanssa samaa mieltä siitä, että iii peruste (palvelut luetteloon merkityille yhteisöille taikka näiden puolesta tai johdolla toimiville tai näiden omistuksessa tai määräysvallassa oleville yhteisöille) ei täsmennä riittävästi ii perustetta (toiminta, jolla tuetaan ja helpotetaan Iranin ydinohjelmia ja ballistisiin ohjuksiin liittyviä ohjelmia). Vaikka pankille ei välttämättä olisi ollut kohtuuttoman vaikeaa selvittää, oliko sen asiakaskunnassa luetteloon merkittyjä yhteisöjä, sen tarkastaminen, kuuluiko siihen merkittyjen yhteisöjen puolesta tai johdolla toimivia tai

31 — Ks. tuomio Kala Naft (EU:C:2013:776, 70 ja 71 kohta).

näiden omistuksessa tai määräysvallassa olevia yhteisöjä, olisi voinut osoittautua käytännössä kohtuuttoman vaikeaksi, jos ensin mainitusta selvityksestä olisi tullut kielteinen tulos. Tämän lisäksi neuvosto oletettavasti tiesi, mihin yhteisöihin se viittasi, ja se olisi voinut ilmoittaa niiden nimet. Kun se ei tehnyt näin, se ei myöskään antanut riittävästi tietoa pankille, jotta tämä olisi voinut käyttää tehokkaasti puolustautumisoikeuksiaan ja jotta unionin yleinen tuomioistuin olisi voinut harjoittaa tehokasta tuomioistuinvalvontaa. On totta, että käsiteltävissä asioissa pankit päättivät riitauttaa nimiensä merkitsemisen luetteloon, mutta tämä ei vaikuta siihen tosiasiaan, että mahdollisen kantajan voi olla tietojen puuttumisen vuoksi vaikeampaa tehdä tällaista päätöstä luetteloon merkitsemisen riitauttamisesta tai osoittaa (tässä kanteessaan), että ylimalkaisesti esitetty väite on väärä.

64. Unionin yleinen tuomioistuin totesi kuitenkin, että v peruste (palvelut AEOI:lle ja Novinille) oli riittävän perusteltu, eikä Bank Mellat ole riitauttanut tätä toteamusta. Kuten Bank Saderat Iranin tilanteessa, ii, iii ja v perusteiden voidaan siis yhdessä luettuina katsoa täyttävän perusteluvelvollisuutta koskevat edellytykset, vaikka ii ja iii peruste eivät erikseen luettuina niitä täytäkään eivätkä tosiasiassa tarjoa lainkaan lisäarvoa perustelujen kannalta.

65. Olen samaa mieltä vi perusteesta (AIO:n korkeiden vastuuhenkilöiden ja erään hankinnoista vastaavan henkilön tilien hoitaminen), että jotta tämä väite olisi voinut menestyä, neuvoston olisi pitänyt esittää näyttöä väitteelleen siitä, että asiakkaiden työnantajien henkilöllisyydet ilmoitettiin pankkien asiakirjoissa. Se, sisältyivätkö nämä tiedot asiakirjoihin, on lisäksi tosiseikkoja koskeva kysymys, josta unionin tuomioistuimella ei ole toimivaltaa lausua muutoksenhaun yhteydessä. Kuten pankki huomauttaa, neuvosto ei näytä riitauttaneen toteamusta, jonka mukaan vii peruste oli kohtuuttoman ylimalkainen.

66. Vaikka hyväksyn neuvoston väitteen siitä, että perusteita on tarpeen tarkastella yhdessä, mielestäni se ei näin ollen ole määritellyt tältä osin mitään perustetta valituksenalaisten tuomioiden kumoamiseksi.

Mahdollisuus tutustua asiakirjoihin

67. Sen jälkeen, kun pankit oli ensimmäisen kerran merkitty luetteloon 26.7.2010, ja ennen kuin neuvosto tarkisti näitä merkintöjä 25.10.2010, se antoi kaksi jäsenvaltioiden tekemää merkitsemisehdotusta tiedoksi Bank Mellatille 13.9.2010 ja Bank Saderat Iranille 28.10.2010. Kolmas ehdotus annettiin tiedoksi molemmille pankeille ensimmäisessä oikeusasteessa kesäkuussa 2011 esitetyn vastauksen liitteenä. Pankkien oli kuitenkin esitettävä 15.9.2010 mennessä huomautuksensa päätöksestä 2010/413 ja täytäntöönpanoasetuksesta N:o 668/2010.

68. Unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisissa tuomioissa,[32] että Bank Mellatia koskevassa asiassa kolmas ehdotus ja Bank Saderat Irania koskevassa asiassa kaikki kolme ehdotusta annettiin tiedoksi vasta sen määräajan päätyttyä, jonka aikana huomautukset oli esitettävä päätöksestä 2010/413 ja täytäntöönpanoasetuksesta N:o 668/2010, ja vasta päätöksen 2010/644 ja asetuksen N:o 961/2010 antamisen jälkeen. Se totesi edelleen, että jos neuvoston aikomuksena on käyttää arviointinsa perustana jäsenvaltion esittämiä seikkoja rajoittavien toimenpiteiden toteuttamiseksi, sen on ennen toimenpiteiden toteuttamista varmistuttava siitä, että kyseessä olevat seikat voidaan antaa tiedoksi yhteisölle riittävän ajoissa, jotta tämä voi tehokkaasti esittää kantansa asiasta. Mainituissa asioissa pankeilla ei ollut ollut tätä mahdollisuutta 15.9.2010 jälkeen tiedoksiannettujen ehdotusten osalta.

32 — Ks. tuomio Bank Mellat (EU:T:2013:39, 78–96 kohta) ja tuomio Bank Saderat Iran (EU:T:2013:59, 74–90 kohta).

69. Neuvosto väittää muutoksenhakuvaiheessa, että unionin yleinen tuomioistuin teki virheen päätellessään oikeuskäytännöstä, jonka mukaan luetteloon merkitylle yhteisölle on annettava tiedoksi sitä vastaan esitetyt seikat ja sille on annettava mahdollisuus esittää asianmukaisesti kantansa näistä seikoista,[33] että jäsenvaltioiden tekemät merkitsemisehdotukset olisi pitänyt antaa tiedoksi pankeille. Mainittu oikeuskäytäntö oli peräisin ajalta, jolloin perusteita henkilöiden ja yhteisöjen nimien merkitsemiselle luetteloon ei esitetty. Nykyisin perusteet esitetään; näin ollen ei voida perustellusti vaatia, että merkitsemisehdotukset annettaisiin tiedoksi erikseen, kun ne on sisällytetty perusteluihin, eikä niitä ole tarpeen antaa tiedoksi erikseen silloinkaan, kun niitä ei ole sisällytetty perusteluihin, sillä neuvoston ei voida tällöin olettaa tukeutuneen niihin. Unionin yleisen tuomioistuimen olisi pikemminkin pitänyt soveltaa sitä oikeuskäytäntöä, jonka mukaan silloin, kun asianomaiselle yhteisölle on ilmoitettu riittävän tarkat tiedot, joiden avulla se voi tehokkaasti ilmaista kantansa sitä vastaan esitetyistä seikoista, puolustautumisoikeuksien kunnioittaminen ei merkitse sitä, että toimielimellä on velvollisuus antaa oma-aloitteisesti mahdollisuus tutustua kaikkiin asiaan liittyviin asiakirjoihin.[34] Esitetyt perusteet sisälsivät joka tapauksessa riittävästi tietoja, jotta pankit saattoivat ilmaista kantansa.

70. Yhdistynyt kuningaskunta lainaa tuomiota Kadi II:[35] ”– – puolustautumisoikeuksien ja tehokasta tuomioistuimen tarjoamaa oikeussuojaa koskevan oikeuden kunnioittaminen edellyttää, että unionin toimivaltainen viranomainen ilmaisee kyseessä olevalle henkilölle – – vähintäänkin – – perusteiden tiivistelmän – –, jotta henkilö voi puolustaa oikeuksiaan – –”. Kyseisen tuomion mukaan tiedoksi on annettava perustelut, ei merkitsemisehdotusta. Merkitsemisehdotuksella olisi arvoa ainoastaan, jos se poikkeaisi perusteluista.

71. Pankit väittävät, että neuvosto on lähtökohtaisesti väärässä. Kyseiset seikat ”annetaan – – tiedoksi joko samalla hetkellä, kun – – ilmoitetaan varojen jäädyttämistä koskevasta alkuperäisestä päätöksestä, tai mahdollisimman pian sen jälkeen”.[36] Vaikka asiakirja-aineisto käsitti ainoastaan merkitsemisehdotukset ja vaikka näiden ehdotusten väitettiin olevan pankeille hyödyttömiä, neuvosto oli kuitenkin velvollinen antamaan ne tiedoksi. Sen arvioiminen, mitkä olivat huomautusten esittämisen kannalta merkityksellisiä seikkoja, oli pankkien eikä neuvoston tehtävä. Tämän lisäksi jotkin merkitsemisehdotusten väitteet eivät sisältyneet perusteluihin, ja ne olisi pitänyt antaa tiedoksi, ja ehdotukset muodostivat koko asiakirja-aineiston sisällön, joten niitä ei olisi pitänyt pimittää, kun tutustumismahdollisuutta pyydettiin – mutta näin oli kuitenkin tehty. Luetteloon merkitty yhteisö ei pysty riitauttamaan neuvoston arviointia, jos sille ei anneta tiedoksi sen taustalla olevia seikkoja. Käsiteltävissä asioissa perustelut poikkesivat merkitsemisehdotuksista, ja pankit saivat tiedon neuvoston asiakirjojen sisällöstä vasta menettelyn kuluessa.

72. Pankit viittaavat tuomioon Kadi II ja väittävät ensiksi, että unionin tuomioistuin on johdonmukaisesti katsonut, että nimetyllä yhteisöllä on oikeus tutustua asiakirjoihin[37] ja kaikkiin seikkoihin, joihin neuvosto on tukeutunut päättäessään sen nimeämisestä. Neuvosto ei väitä, että tutustuminen estettiin luottamuksellisuuteen liittyvistä syistä. Kadin (jonka YK oli jo nimennyt ja jonka EU nimesi seurantatoimenpiteenä) tilanteeseen rinnastettavassa tilanteessa saattaa olla riittävää antaa tiedoksi YK:n perusteiden tiivistelmä. Käsiteltävissä asioissa unioni käytti kuitenkin itsenäistä seuraamusten määräämisvaltaansa, joten sen olisi annettava tiedoksi kaikki seikat.

73. Neuvosto tiedustelee ymmärtääkseni tässä sitä, katsoiko unionin yleinen tuomioistuin perustellusti, että pankkien puolustautumisoikeuksia oli loukattu, kun niille ei ollut annettu tiedoksi jäsenvaltioiden merkitsemisehdotuksia, jotta ne olisivat voineet esittää huomautuksensa ehdotuksista.

33 — Tuomio Organisation des Modjahedines du peuple d’Iran v. neuvosto (T-228/02, EU:T:2006:384, 93 kohta, jäljempänä tuomio OMPI).

34 — Tuomio Bank Melli Iran v. neuvosto (T-390/08, EU:T:2009:401, 97 kohta).

35 — Tuomio Kadi II (EU:C:2013:518, 111 kohta).

36 — Tuomio OMPI (EU:T:2006:384, 137 kohta).

37 — Tuomio neuvosto v. Fulmen ja Mahmoudian (C-280/12 P, EU:C:2013:775, 60 kohta, jäljempänä tuomio Fulmen) ja tuomio Kadi II (EU:C:2013:518, 99 kohta).

74. On kiistatonta, että kaikki merkitsemistä koskevat ehdotukset annettiin lopulta tiedoksi pankeille, että joitakin niistä ei annettu tiedoksi riittävän ajoissa, jotta pankit olisivat voineet esittää 15.9.2010 mennessä huomautuksensa päätöksestä 2010/413 ja täytäntöönpanoasetuksesta N:o 668/2010, ja että ehdotukset, joita ei annettu tiedoksi riittävän ajoissa, eivät yhtä poikkeusta lukuun ottamatta sisältäneet laajempia todisteita tai tietoja kuin riitautettujen toimien perustelut. Poikkeuksena oli Bank Saderat Irania koskevassa asiassa kolmas ehdotus, jossa todettiin pankin tarjoavan rahoituspalveluja SIG:lle, joka oli YK:n ja EU:n nimeämä yhteisö. Aiempi tiedoksiantaminen olisi siis voinut vaikuttaa huomautusten esittämisen mahdollisuuteen ainoastaan tämän yhden tiedon osalta.

75. Olen kuitenkin samaa mieltä pankkien kanssa siitä, että niiden olisi pitänyt saada tutustua riittävän ajoissa kaikkiin asiakirjoihin, joihin neuvosto tukeutui, jotta ne olisivat voineet esittää huomautuksensa – ainakin siltä osin kuin nämä asiakirjat eivät sisältäneet luottamuksellisia tietoja.[38] Pankit eivät voineet varmistua esittämiensä huomautusten täydellisyydestä, jos niillä ei ollut mahdollisuutta tutustua ainakin kaikkiin niihin asiakirjojen muihin kuin luottamuksellisiin tietoihin, joihin niiden ehdotettu nimeäminen perustuisi.

76. Neuvoston tehtävänä ei myöskään ollut päättää, mitkä seikat olivat merkityksellisiä pankkien huomautusten kannalta.[39] Ehdotusten pimittämistä tai niiden tiedoksiantamisen lykkäämistä ei voida perustella sillä, että ne ehdotukset, joita ei annettu tiedoksi riittävän ajoissa, sisälsivät ainoastaan tietoja, jotka olivat jo pankkien tiedossa, lukuun ottamatta Bank Saderat Irania koskevassa asiassa kolmannen ehdotuksen viittausta SIG:iin. Pankit eivät voineet olla tietoisia tästä seikasta ennen kuin ne olivat saaneet ehdotukset nähtäväkseen.

77. Neuvoston mainitsemasta oikeuskäytännöstä käy lisäksi ilmi, että ”neuvoston on annettava oikeus tutustua kaikkiin hallinnollisiin asiakirjoihin, jotka eivät ole luottamuksellisia ja jotka koskevat kyseessä olevaa toimenpidettä, – – asianomaisen pyynnöstä”,[40] ja neuvosto totesi ensimmäisessä oikeusasteessa esittämissään kirjelmissä, että pankit olivat pyytäneet lisätietoja asiakirjoista. Luovuttajan suostumuksen periaate, johon neuvosto viittasi kirjelmissään mutta ei enää muutoksenhakuvaiheessa, ei mielestäni voi olla perusteena sille, että asiakirja, jonka sisältö liittyy kokonaisuudessaan sellaisen yhteisön, jonka varat on tarkoitus jäädyttää, toimintaan tai väitettyyn toimintaan, olisi luottamuksellinen kyseisen yhteisön puolustautumisoikeuksien kunnioittamisen vuoksi. Kyseinen sisältö ei voi olla luottamuksellista suhteessa tähän yhteisöön.

78. Katson näin ollen, ettei neuvosto ole väitteissään yksilöinyt valituksenalaisissa tuomioissa tältä osin tehtyä oikeudellista virhettä.

Neuvoston suorittaman arvioinnin puutteet

79. Pankit väittivät ensimmäisessä oikeusasteessa esittämässään ensimmäisessä kanneperusteessa, ettei neuvosto ollut todella tutkinut käsiteltävän asian olosuhteita vaan tyytyi hyväksymään jäsenvaltioiden tekemät ehdotukset ja että tämä puute rasitti sekä rajoittavien toimenpiteiden alkuperäistä tutkintaa että niiden säännöllistä uudelleentarkastelua.

38 — Käsiteltävissä asioissa merkitsemisehdotuksiin ei näytä liittyvän sellaisia luottamuksellisuusnäkökohtia, joilla olisi voitu perustella niiden pimittäminen. Ne eivät sisällä muuta tietoa kuin perusteet pankkien luetteloon merkitsemiselle, sellaisena kuin ne on esitetty valituksenalaisissa tuomioissa (ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 49 ja 51 kohta; ks. jäljempänä 147 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

39 — Mielestäni on myös mahdollista, että neuvosto olisi päättänyt tukeutua ainoastaan joihinkin asiakirjojen tietoihin todettuaan, että ne riittivät perusteeksi pankkien merkitsemiselle luetteloon. Tässä tapauksessa pankkien puolustautumisoikeuksia olisi kuitenkin loukattu, jos neuvosto olisi tämän jälkeen päättänyt tukeutua tuomioistuimessa vireille pannun menettelyn yhteydessä muihin seikkoihin, joita ei ollut annettu tiedoksi ja joista pankit eivät näin ollen olisi voineet esittää huomautuksiaan.

40 — Tuomio Bank Melli Iran v. neuvosto (EU:T:2009:401, 97 kohta).

80. Unionin yleinen tuomioistuin korosti tätä väitettä tarkastellessaan [41] neuvoston velvollisuutta varmistaa, että riitautettujen toimien toteuttaminen oli oikeutettua. Ensimmäistä toimea antaessaan neuvoston on tutkittava niiden tietojen ja todisteiden merkityksellisyys ja paikkansapitävyys, joita jäsenvaltio sille esittää päätöksen 2010/413 23 artiklan 2 kohdan nojalla. Samaa yhteisöä koskevia seuraavia toimia antaessaan neuvoston on tarkasteltava uudelleen yhteisön esittämien huomautusten valossa, onko toimenpiteiden voimassapitäminen tarpeen. Käsiteltävissä asioissa mikään ei viitannut siihen, että neuvosto olisi varmistunut sille esitettyjen seikkojen merkityksellisyydestä ja paikkansapitävyydestä ennen kuin se antoi ensimmäiset toimet pankkien merkitsemisestä luetteloon; valtion omistusta koskevat virheelliset maininnat nimittäin osoittivat, ettei mitään varmistuksia ollut tehty. Näin ollen ”päätöstä 2010/413 ja täytäntöönpanoasetusta N:o 668/2010 antaessaan neuvosto ei noudattanut velvollisuutta tutkia sille esitettyjen, kantajaa koskevien tietojen ja todisteiden merkityksellisyyttä ja paikkansapitävyyttä, minkä vuoksi kyseiset toimet ovat lainvastaisia”. Neuvosto kuitenkin oikaisi virheelliset maininnat seuraavissa toimissa ja reagoi pankkien huomautuksiin, mikä osoittaa, että se oli tarkastellut olosuhteita uudelleen näiden huomautusten valossa.

81. Unionin yleinen tuomioistuin ei kuitenkaan täsmentänyt, mihin SEUT 263 artiklan toisessa kohdassa esitettyyn kumoamisperusteeseen (toimivallan puuttuminen, olennaisen menettelymääräyksen rikkominen, perussopimusten tai niiden soveltamista koskevan oikeussäännön rikkominen taikka harkintavallan väärinkäyttö) se perusti toteamuksensa siitä, että ensimmäiset toimet olivat lainvastaisia. Muutoksenhakumenettelyn asianosaiset ja muut osapuolet ovat unionin tuomioistuimen pyynnöstä esittäneet kantansa tästä seikasta.

82. Neuvosto väittää, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen todetessaan, että antaessaan ensimmäistä toimea rajoittavien toimenpiteiden toteuttamisesta neuvoston on tutkittava niiden tietojen ja todisteiden merkityksellisyys ja paikkansapitävyys, joita jäsenvaltio sille esittää. Mitä seikkoja olisi esitettävä sen osoittamiseksi, että tällainen varmistus on tehty? Tämän lisäksi todisteet pankkien tuesta Iranin ydinaseiden levittämistä edistävälle toiminnalle tulivat luottamuksellisista lähteistä, jotka eivät olleet kaikkien neuvoston jäsenten käytettävissä; ne eivät olisi voineet suorittaa tätä varmistusta, joten toteamus siitä, ettei varmistusta tehty, on merkityksetön.

83. Neuvosto huomauttaa kumoamisen oikeusperustasta, että pankkien kanneperuste pohjautui olennaisen menettelymääräyksen rikkomiseen liittyviin perusteisiin. Unionin yleisen tuomioistuimen havaitsema puute ei kuitenkaan kuulunut perusteluvelvollisuuden laiminlyönnin taikka puolustautumisoikeuksien tai tehokasta oikeussuojaa koskevan oikeuden loukkauksen piiriin. Näitä oikeuksia ei voida soveltaa ennen kuin ensimmäinen päätös varojen jäädyttämisestä on tehty; toimenpiteen tehokkuuden varmistamiseksi on tarpeen säilyttää sen yllättävä vaikutus. [42] Puolustautumisoikeuksia ja tehokasta oikeussuojaa koskevaa oikeutta voidaan loukata vasta sen jälkeen, kun kyseinen päätös on tehty. Olemassa ei joka tapauksessa ole olennaista menettelymääräystä, jonka nojalla neuvoston olisi tutkittava niiden tietojen merkityksellisyys ja paikkansapitävyys, joita sille on esitetty rajoittavien toimenpiteiden toteuttamista koskevan ehdotuksen tueksi. [43]

84. Pankit väittävät, että unionin yleinen tuomioistuin ei todennut, että asiakirjoista olisi käytävä ilmi, että tarkastukset on tehty, vaan ainoastaan, ettei tämä seikka käynyt ilmi niistä. Neuvosto ei kiistä, että sen on tutkittava niiden tietojen ja todisteiden merkityksellisyys ja paikkansapitävyys, joita sille on esitetty, tai että se ei tutkinut tätä; se väittää, ettei se voinut tutkia tietoja ja todisteita luottamuksellisuuteen liittyvistä syistä. Todetessaan, ettei neuvosto ollut suorittanut asianmukaista

41 — Ks. tuomio Bank Mellat (EU:T:2013:39, 97–104 kohta) ja tuomio Bank Saderat Iran (EU:T:2013:59, 91–98 kohta).

42 — Tuomio Kadi ja Al Barakaat International Foundation v. neuvosto ja komissio (C-402/05 P ja C-415/05 P, EU:C:2008:461, 338–341 kohta, jäljempänä tuomio Kadi I).

43 — Neuvoston työjärjestyksen 3 artiklan 4 kohdassa todetaan, että ”esityslistaehdotukseen voidaan ottaa ainoastaan ne asiat, joihin liittyvät asiakirjat on lähetetty neuvoston jäsenille ja komissiolle viimeistään kyseisen esityslistan lähettämispäivänä”. Siinä ei kuitenkaan täsmennetä, että tietyn päätöksen tekemiseksi on toimitettava tiettyjä asiakirjoja.

tutkimusta, unionin yleinen tuomioistuin tukeutui siihen, ettei tällaisesta tutkimisesta ollut näyttöä. Jos väitetyt todisteet olivat peräisin luottamuksellisista lähteistä, jotka eivät olleet kaikkien neuvoston jäsenten käytettävissä, tätä tutkimista ei luonnollisesti voitu suorittaa. Pankit merkittiin siis luetteloon sellaisten todisteiden perusteella, joita päätöksentekijä ei ollut nähnyt ja joita ei myöskään ole toimitettu sille tai unionin tuomioistuimelle.

85. Kumoamisen oikeusperustasta pankit katsovat, että koska neuvosto ei ollut tutkinut niiden tietojen ja todisteiden merkityksellisyyttä ja paikkansapitävyyttä, joita niitä vastaan oli esitetty, tämä oli sekä i) tehnyt ilmeisen arviointivirheen ja/tai loukannut niiden puolustautumisoikeuksia (perussopimusten soveltamista koskevan oikeussäännön rikkominen) että ii) jättänyt suorittamatta alustavaa arviointia merkitsemistä koskevasta ehdotuksesta (olennaisen menettelymääräyksen rikkominen).

86. Päätöksen 2010/413 20 artiklan 1 kohdan b alakohdan ja 23 artiklan 2 kohdan nojalla neuvosto on vastuussa niiden tahojen merkitsemisestä luetteloon, joiden varat on tarkoitus jäädyttää. Se ei voi siirtää tätä vastuuta jäsenvaltioille. Neuvoston ja jäsenvaltioiden on tehtävä vilpitöntä yhteistyötä ja varmistettava, että liitteeseen II merkitään kriteerit täyttävät henkilöt ja ainoastaan ne. Jos näiden artiklojen soveltamisen edellyttämää arviointoprosessia ei suoriteta asianmukaisesti, kyse on perussopimusten soveltamista koskevan oikeussäännön rikkomisesta.

87. Neuvoston velvollisuutta olisi tarkasteltava myös tuomion Kadi II (EU:C:2013:518) näkökulmasta ja erityisesti suhteessa sen 114 ja 115 kohdassa tarkoitettuun velvollisuuteen, joka on i) ”tutkia huolellisesti ja puolueettomasti – –, ovatko esitetyt perusteet [yhteisön tai henkilön luetteloon merkitsemiseksi] perusteltuja”, kun se päättää pysyttää luetteloon merkinnän tutkittuaan nimetyn henkilön esittämät huomautukset, ja ii) arvioida, onko YK:n pakotekomitealta ja tämän välityksellä sitä YK:n jäseneltä, joka on ehdottanut henkilön merkitsemistä luetteloon, pyydettävä luottamukselliset ja muut tiedot ja todisteet, joiden avulla toimivaltainen unionin viranomainen voi täyttää huolellista ja puolueetonta tutkintaa koskevan velvollisuutensa. Ainakin osa näistä seikoista on toimitettava myöhemmin unionin tuomioistuimille, jotta ne voivat ”valvoessaan niiden perusteiden laillisuutta, joihin perustuu päätös merkitä tietyn henkilön nimi – – luetteloon tai pysyttää se siinä”, ”varmistua siitä, että kyseinen päätös – – perustuu riittävän vankkaan tosiseikastoon”. Tuomion 118 kohdassa tehdään selväksi, että nämä velvollisuudet ovat menettelyllisiä takeita; niiden on näin ollen oltava SEUT 263 artiklassa tarkoitettuja olennaisia menettelymääräyksiä. Unionin yleisen tuomioistuimen havaitseman puutteen on katsottava kuuluvan saman kumoamista koskevan oikeudellisen perusteen piiriin kuin niiden velvollisuuksien laiminlyönti, joihin unionin tuomioistuin viittasi tuomiossa Kadi II.

88. Pankkien mukaan tuomiossa Europäisch-Iranische Handelsbank v. neuvosto[44] puolletaan vaihtoehtoista päätelmää, jonka mukaan neuvoston velvollisuutena on tutkia tiedot ja todisteet, jotka sille on esitetty rajoittavien toimenpiteiden toteuttamista koskevan ehdotuksen tueksi, ja tällaisen velvollisuuden laiminlyönti on ilmeinen arviointivirhe, jota on pidettävä perussopimuksen soveltamista koskevan oikeussäännön rikkomisena.

89. Edellä esitetty ei kuitenkaan estä sellaista päätelmää, jonka mukaan neuvoston laiminlyönti loukkasi pankkien puolustautumisoikeuksia, sillä se käsitti velvollisuuden sallia asiakirjoihin tutustuminen ja loogisesti myös velvollisuuden varmistua siitä, että asiakirjat sisälsivät vähintäänkin vaaditut tiedot ja todisteet. Puolustautumisoikeuksien loukkaaminen on yleisten oikeusperiaatteiden loukkaamista, ja nämä periaatteet ovat perussopimusten soveltamista koskevia oikeussääntöjä.

90. Komissio ei hyväksy sitä, että unionin tuomioistuimen asiakirjoihin on sisällyttävä näyttöä siitä, että neuvosto varmistui sille esitettyjen todisteiden merkityksellisyydestä ja paikkansapitävyydestä ennen asiaankuuluvien toimien antamista. Asiakirjoihin sisältyvä virheellinen maininta ei myöskään voi olla merkki siitä, ettei tutkimusta suoritettu. Iranin ydinaseiden levittämistä edistävä toiminta on

44 — Tuomio Europäisch-Iranische Handelsbank v. neuvosto (T-434/11, EU:T:2013:405, 166–170 kohta), johon unionin tuomioistuin viittasi asianosaisille ja muille osapuolille esittämässään kysymyksessä (ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 81 kohta).

luonteeltaan salaista, joten hankittu näyttö on pidettävä tiukasti luottamuksellisena, jotta ei vaaranneta kansainvälistä yhteistyötä ja tietoja hankkivien henkilöiden turvallisuutta. Koska neuvoston on noudatettava näiden tietojen tutkinnassa samantasoista luottamuksellisuutta, unionin yleinen tuomioistuin ei voi todeta, ettei tutkimusta olisi suoritettu. Pankkien merkitseminen luetteloon on lisäksi objektiivisesti uskottavaa: ne ovat suuria iranilaisia pankkeja, joilla on toimipisteitä ja tytäryhtiöitä useissa maissa ja jotka ovat Iranin hallituksen tosiasiallisessa määräysvallassa, ne eivät kiistä harjoittaneensa liiketoimintaa tiettyjen luetteloon merkittyjen yhteisöjen kanssa ja ne ovat YK:n turvallisuusneuvoston nimeämiä. Jäsenvaltioiden edustajien ei näin ollen voida katsoa pelkästään luottaneen muiden jäsenvaltioiden ehdotuksiin tehdessään päätöksiä neuvostossa, kuten unionin yleinen tuomioistuin antaa ymmärtää.

91. Komissio on samaa mieltä neuvoston kanssa kumoamisen oikeusperustasta ja lisää, että unionin yleinen tuomioistuin tarkasteli tuomiossa Europäisch-Iranische Handelsbank v. neuvosto (EU:T:2013:405) vastaavaa väitettä otsikon ”ilmeinen arviointivirhe” alla. Merkityksellinen oikeudellinen peruste oli siis perussopimusten tai niiden soveltamista koskevan oikeussäännön rikkominen. Se, ettei neuvosto käsiteltävissä asioissa tutkinut sille esitettyjä tietoja, ei vaikuttanut pankkien puolustautumisoikeuksiin, ei estänyt tuomioistuinvalvontaa eikä rikkonut neuvoston päätöksentekoprosessiin liittyviä toimielimiä koskevia sääntöjä.

92. *Yhdistynyt kuningaskunta* katsoo kumoamisen oikeusperustasta, että se voi olla ainoastaan perussopimusten tai niiden soveltamista koskevan oikeussäännön rikkominen. Unionin yleisen tuomioistuimen päättely koskee tapaa, jolla neuvosto teki päätöksen, ei niitä menettelyllisiä seikkoja (kuten perusteluja tai oikeutta tulla kuulluksi), joita ilmeni päätöksen tekemisen jälkeen. Riitautetut toimet ovat perussopimusten soveltamista koskevia oikeussääntöjä. Kun toisissa yhteyksissä toimivaltainen elin soveltaa lakia väärin, tekee tosiseikkoja koskevan arviointivirheen tai ylittää harkintavaltansa rajat, päätös kumotaan arviointivirheen perusteella. Näin ollen pankkeja koskevan rajoittavan toimenpiteen määräämisessä tapahtunut arviointivirhe rikkoisi niitä oikeussääntöjä, joiden nojalla kyseisiä toimenpiteitä voidaan määrätä.

93. Mielestäni on ensinnäkin välttämätöntä selvittää, millä perusteella unionin yleinen tuomioistuin päätti, että se, ettei neuvosto ollut noudattanut ”velvollisuutta tutkia sille esitettyjen, kantajaa koskevien tietojen ja todisteiden merkityksellisyyttä ja paikkansapitävyyttä”, johti siihen, että ensimmäiset toimet olivat ”lainvastaisia”.

94. Perusteena voi nähdäkseni olla ainoastaan olennaisen menettelymääräyksen rikkominen tai perussopimusten soveltamista koskevan oikeussäännön rikkominen (käsiteltävissä asioissa siis tosiseikkojen asianmukaista tutkimista koskevan velvollisuuden laiminlyönti). Unionin yleinen tuomioistuin käsitteli tätä seikkaa yleisen otsikon ”perusteluvelvollisuuden laiminlyönti, puolustautumisoikeuksien loukkaaminen sekä tehokasta oikeussuojaa koskevan oikeuden loukkaaminen” alla, joten se nähtävästi katsoi sen liittyvän olennaisen menettelymääräyksen rikkomiseen.

95. Olemassa ei kuitenkaan näytä olevan ennakkotapausta, jonka nojalla voitaisiin katsoa, että tietojen ja todisteiden merkityksellisyyden ja paikkansapitävyyden tutkiminen ennen ensimmäistä luetteloon merkitsemistä, vaikka se on epäilemättä lähtökohtaisesti erittäin suositeltavaa olosuhteiden sen salliessa, olisi päätöksenteon olennainen menettelymääräys. Jos näin olisi, se, ettei *kaikkia* käytettävissä olevia seikkoja, jotka tukevat toimenpiteen toteuttamista puoltavaa perustetta, ole tutkittu, voisi automaattisesti tehdä kyseisestä toimenpiteestä pätemättömän. On siis suositeltavampaa lähestyä tätä ongelmaa siitä näkökulmasta, että tällainen tutkimatta jättäminen todennäköisesti lisää huomattavasti riskiä tehdä sellainen arviointivirhe, joka voi olla perussopimusten soveltamista koskevan oikeussäännön rikkomista.

96. Vaihtoehtoisesti voitaisiin katsoa, että se, ettei neuvosto tutkinut perusteellisesti sille esitettyjä merkitsemisehdotuksia, loukkasi pankkien puolustautumisoikeuksia. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan puolustautumisoikeuksien kunnioittaminen missä tahansa menettelyssä, joka on omiaan päättymään henkilölle vastaiseen päätökseen, on unionin oikeuden perustavanlaatuinen periaate, jota on noudatettava, vaikka siitä ei olisi annettu mitään sääntöjä, ja joka edellyttää, että henkilöt, joille päätös on osoitettu ja joiden etuihin se merkittävästi vaikuttaa, voivat tehokkaasti ilmaista kantansa,[45] ja tämä oikeus on olennainen menettelymääräys.[46] Jos neuvosto ei itse tutkinut merkitsemisehdotusten tueksi esitettyjä todisteita, pankit eivät selvästikään ole voineet tehokkaasti ilmaista kantaansa niistä.

97. Se, ettei todisteiden merkityksellisyyttä ja paikkansapitävyyttä ole tutkittu ennen ensimmäisen päätöksen tekemistä, ei kuitenkaan loogisesti voi vaikuttaa henkilön, jota päätös koskee, puolustautumisoikeuksiin, jos hänellä ei ollut oikeutta tulla kuulluksi ennen ensimmäisen päätöksen tekemistä (kuten käsiteltävissä asioissa).[47] Täysin eri asia on, mitä tietoja ja todisteita olisi voitu tai olisi pitänyt antaa tiedoksi pankeille myöhemmässä vaiheessa ja/tai esittää unionin yleiselle tuomioistuimelle. Kuten neuvosto huomauttaa, ensimmäisellä päätöksellä oli oltava yllättävä vaikutus.[48] Siinä vaiheessa, kun pankit pystyivät riitauttamaan nämä päätökset, ne saattoivat vedota mihin tahansa tällaiseen tutkimatta jättämiseen. Mahdolliset sisäiset puutteet aiemmassa päätöksentekoprosessissa eivät siis vaikuttaneet niiden puolustautumisoikeuksiin.

98. Vaikuttaakin siltä, että unionin yleisen tuomioistuimen esittämä menettelyyn liittyvä moite siitä, ettei niiden tietojen ja todisteiden merkityksellisyyttä ja paikkansapitävyyttä ollut tutkittu, jotka esitettiin merkitsemistä koskevien ehdotusten tueksi, ei voinut muodostaa itsenäistä perustetta kyseisten kahden toimen kumoamiselle. Tämä ei tarkoita, että moite ei olisi ollut perusteltu, mutta on parempi katsoa, että merkkien puuttuminen siitä, että neuvosto olisi tutkinut hallussaan olleiden tietojen tai todisteiden merkityksellisyyttä tai paikkansapitävyyttä, olisi voitu ottaa huomioon tarkasteltaessa neuvoston tutkinnan aineellista laatua.

99. Katson näin ollen, että neuvosto on perustellusti väittänyt muutoksenhakuvaiheessa, että unionin yleinen tuomioistuin teki virheen katsoessaan, että ensimmäiset toimet olivat lainvastaisia siksi, ettei niiden tietojen ja todisteiden merkityksellisyyttä ja paikkansapitävyyttä ollut tutkittu, jotka esitettiin merkitsemisehdotusten tueksi. Tämä päätelmä ei kuitenkaan sinänsä tarkoita, että valituksenalaiset tuomiot voidaan kumota ainoastaan tällä perusteella. Myös seuraavan valitusperusteen yhteydessä on tarkasteltava todisteiden puuttumista (tai niiden tutkimatta jättämistä).

Neuvoston tekemä ilmeinen arviointivirhe

100. Pankit väittivät ensimmäisessä oikeusasteessa, että perusteet, joihin neuvosto tukeutui, eivät täyttäneet päätöksessä 2010/413, asetuksessa N:o 423/2007, asetuksessa N:o 961/2010 ja asetuksessa N:o 267/2012 asetettuja edellytyksiä eikä niiden tueksi ollut esitetty näyttöä. Neuvosto on näin ollen tehnyt ilmeisen arviointivirheen toteuttaessaan rajoittavia toimenpiteitä näiden perusteiden pohjalta.

45 — Ks. esim. tuomio komissio v. Lisrestal ym. (C-32/95 P, EU:C:1996:402, 21 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

46 — Ks. esim. tuomio komissio v. Italia (31/69, EU:C:1970:10, 13 kohta). Poikkeuksia voi kuitenkin olla – ks. esim. tuomio parlamentti v. Reynolds (C-111/02 P, EU:C:2004:265, 57–60 kohta), jossa poliittisen ryhmän harkintavallassa ollut unionin virkamiehen tilapäinen siirto väliaikaiseen virkaan voitiin päättää siten, ettei kyseistä virkamiestä ollut välttämätöntä kuulla, kun ryhmä oli menettänyt luottamuksensa häneen.

47 — Olen huomioinut Lord Sumptionin esittämät huomautukset edellä alaviitteessä 21 mainitussa tuomiossa Bank Mellat v. Her Majesty's Treasury (No 2), 32 kohta ja sitä seuraavat kohdat, mutta ne liittyvät toisenlaiseen menettelylliseen yhteyteen. En ole valmis sulkemaan pois sitä, ettei yllättävä vaikutus joissakin poikkeuksellisissa olosuhteissa välttämättä ole olennaisen tärkeä. (Esimerkiksi kun epäilty henkilö on jo laillisesti pidätettynä tilanteessa, jossa hän ei voi siirtää varoja ennen luetteloon merkitsemistä.) Yllättävä vaikutus on kuitenkin yleensä selvästi tarpeen tehokkuuden takaamiseksi.

48 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 83 kohta ja alaviite 42; ks. myös tuomio Bank Melli Iran v. neuvosto (C-548/09 P, EU:C:2011:735, 90 kohta).

101. Unionin yleinen tuomioistuin muistutti molemmissa tuomioissa [49] oikeuskäytännöstään, [50] jonka mukaan rajoittavien toimenpiteiden toteuttamistoimen laillisuutta koskeva tuomioistuinvalvonta ulottuu sellaisten tosiseikkojen ja olosuhteiden arviointiin, joihin on vedottu kyseisen toimen perusteleminseksi, sekä niiden todisteiden ja tietojen tutkimiseen, joihin kyseinen arviointi perustuu. Riitauttamistapauksessa neuvoston tehtävänä on esittää nämä seikat, jotta unionin tuomioistuimet voivat tutkia ne. Unionin yleinen tuomioistuin tutki tätä taustaa vasten, olivatko ne perusteet perusteltuja, jotka eivät olleet kohtuuttoman ylimalkaisia.

102. Bank Mellatia koskevassa asiassa [51] unionin yleinen tuomioistuin totesi, että i peruste (valtio-omistus, johon vedottiin ainoastaan päätöksessä 2010/413 ja täytäntöönpanoasetuksessa N:o 668/2010) oli virheellinen, eikä sillä voitu oikeuttaa näissä säädöksissä tarkoitettuja rajoittavia toimenpiteitä.

103. Kun tarkastellaan iv perustetta (YK:n turvallisuusneuvoston nimeämän FEE:n emopankki), päätöslauselmassa 1929 FEE:n nimeäminen perusteltiin ainoastaan sillä, että Bank Mellat osallistui väitetysti ydinaseiden levittämiseen, pääosin samoin sanamuodoin kuin vii perusteessa (useiden miljoonien dollarien siirtojen helpottaminen Iranin ydinohjelmaan vuodesta 2003 lähtien). Kyseinen iv peruste pohjautui pelkkään väitteeseen, se ei ollut erillinen Bank Mellatia itseään koskevista perusteista eikä sen nojalla voitu toteuttaa pankkia koskevia rajoittavia toimenpiteitä.

104. Kun tarkastellaan v perustetta (palvelut AEOI:lle ja Novinille), ei ollut todisteita tai tietoja siitä, että Bank Mellat olisi suorittanut palveluja AEOI:lle. Se myönsi tarjonneensa palveluja Novinille mutta selitti, että se oli lopettanut palvelujen tarjoamisen sen jälkeen, kun Noviniin kohdistettiin rajoittavia toimenpiteitä. Tuettiinko näillä palveluilla ydinaseiden levittämistä päätöksessä 2010/413, asetuksessa N:o 423/2007, asetuksessa N:o 961/2010 ja asetuksessa N:o 267/2012 tarkoitetulla tavalla? Kyse oli siitä, lopettiko pankki palvelujen tarjoamisen heti, kun se sai tietoonsa tai saattoi kohtuudella epäillä, että Novin osallistui ydinaseiden levittämiseen. Neuvosto ei ollut esittänyt yksityiskohtaisia ja täsmällisiä todisteita tai tietoja siitä, että pankki tiesi Novinin osallisuudesta ennen YK:n rajoittavien toimenpiteiden toteuttamista. Toimielimet katsoivat YK:n rajoittavien toimenpiteiden toteuttamista seuranneesta ajanjaksosta, että pankin välittömästi antamien ohjeiden mukaisesti palveluja ei enää tarjottu Novinille, lukuun ottamatta sellaisia maksamatta olleita maksuja, jotka eivät liittyneet ydinaseiden levittämiseen. Unionin yleinen tuomioistuin huomautti, että päätöksen 2010/413 20 artiklan 6 kohdassa, asetuksen N:o 423/2007 9 artiklassa, asetuksen N:o 961/2010 18 artiklassa ja asetuksen N:o 267/2012 25 artiklassa sallitaan varojen vapauttaminen sellaisten maksujen suorittamiseksi, jotka perustuvat velvoitteisiin, jotka yhteisöt ovat tehneet ennen kuin ne nimettiin, kunhan maksut eivät liity ydinaseiden levittämiseen, ja katsoi, että pankkiin kohdistuvia rajoittavia toimenpiteitä ei ollut näissä olosuhteissa perusteltua toteuttaa. Unionin yleinen tuomioistuin hyväksyi Bank Mellatin toisen kanneperusteen, koska i, iv ja v perusteella ei voitu oikeuttaa rajoittavien toimenpiteiden toteuttamista.

105. Bank Saderat Irania koskevassa asiassa [52] unionin yleinen tuomioistuin totesi, että i peruste (päätöksessä 2010/413 ja täytäntöönpanoasetuksessa N:o 668/2010 mainittu 94 prosentin valtio-omistus ja niitä seuraavissa toimissa mainittu osittainen valtio-omistus) oli virheellinen 94 prosentin omistusosuuden osalta, ja osittaisen omistuksen osalta se ei riittänyt osoittamaan, että pankki tuki ydinaseiden levittämistä. Sillä ei siis voitu perustella rajoittavia toimenpiteitä.

49 — Ks. tuomio Bank Mellat (EU:T:2013:39, 109–112 kohta) ja tuomio Bank Saderat Iran (EU:T:2013:59, 103–106 kohta).

50 — Tuomio Bank Melli Iran v. neuvosto (EU:T:2009:401, 37 ja 107 kohta).

51 — Ks. tuomio Bank Mellat (EU:C:2013:39, 113–139 kohta).

52 — Ks. tuomio Bank Saderat Iran (EU:C:2013:59, 106–117 kohta).

106. Kun tarkastellaan iv perustetta (remburssien käsittely MEC:n lukuun), neuvosto ei ollut osoittanut, että palveluja oli tarjottu MEC:lle tai että pankki oli tietoinen kyseisen yrityksen, johon ei vielä vuonna 2003 ollut kohdistettu rajoittavia toimenpiteitä, osallisuudesta ydinaseiden levittämiseen. Kyseisellä perusteella ei siis voitu oikeuttaa rajoittavia toimenpiteitä.

107. Sama pätee v perusteeseen (palvelut SIG:lle) päätöksen 2011/783, täytäntöönpanoasetuksen N:o 1245/2011 ja asetuksen N:o 267/2012 osalta. Neuvosto ei ollut esittänyt mitään näyttöä siitä, että pankki olisi tarjonnut rahoituspalveluja SIG:lle sen jälkeen, kun siihen kohdennettiin rajoittavia toimenpiteitä, tai että se olisi tätä ennen ollut tietoinen konsernin osallisuudesta ydinaseiden levittämiseen.

108. Kun tarkastellaan iii perustetta (palvelut DIO:lle ja IEI:lle), pankki myönsi sen, että DIO ja IEI olivat osallisia ydinaseiden levittämiseen ja että se oli aikoinaan käsitellyt niiden rembursseja, mutta sen mielestä kyseiset palvelut eivät olleet peruste rajoittavien toimenpiteiden toteuttamiselle – ne olivat tavanomaisia pankkipalveluja, jotka liittyivät kolmansien pankkien asettamien vientiremburssien käsittelyyn ja jotka eivät liittyneet ydinaseiden levittämiseen. Tästä syystä unionin yleinen tuomioistuin pyysi neuvostolta tietoa rembursseista, mutta tämä ei vastannut pyyntöön. Unionin yleinen tuomioistuin ei hyväksynyt väitettä siitä, että myöskään pankki ei ollut esittänyt mitään seikkoja. Neuvoston tehtävänä oli toimittaa todisteet ja tiedot, joihin se tukeutui päätöksissään. Sen, että oli mahdotonta selvittää, olivatko pankin väitteet perusteltuja, ei pitäisi aiheuttaa haittaa pankille. Koska neuvosto oli laiminlyönyt velvollisuutensa esittää asian kannalta merkitykselliset todisteet ja tiedot, toinen kanneperuste hyväksyttiin.

109. Neuvosto väittää muutoksenhakuvaiheessa, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se hyväksyi pankkien väitteet.

110. Neuvosto väittää ensiksi, että julkisasiamies Botin ratkaisuehdotuksessa Kadi II [53] esittämät epäilykset siitä, olisiko tehokasta tuomioistuinvalvontaa koskevaa oikeuskäytäntöä sovellettava terrorismia koskevissa asioissa ja pitäisikö tiedustelupalvelujen analyysit ja lähteet saattaa unionin tuomioistuinten tietoon, olisi otettava huomioon myös Iranin salaista ydinalan toimintaa koskevassa asiassa. Kun merkitsemisehdotusta tukevat todisteet ja tiedot ovat peräisin luottamuksellisista lähteistä, neuvosto voi perustellusti suojella näitä lähteitä tukeutumalla kyseisen jäsenvaltion esittämiin perusteluihin, kunhan ne ovat objektiivisesti uskottavat. Tämä päti suuriin iranilaisiin pankkeihin, joilla oli toimipisteitä ja tytäryhtiöitä useissa maissa ja jotka olivat Iranin hallituksen tosiasiallisessa määräysvallassa, sen periaatteen mukaisesti, joka koskee jäsenvaltioiden välistä keskinäistä luottamusta sekä jäsenvaltioiden ja unionin toimielinten välistä luottamusta, sekä SEU 4 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaisesti.

111. Tämän jälkeen neuvosto lainaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä: ”Oikeus saada tieto merkityksellisistäkään todisteista ei ole ehdoton. Rikosjutussa saattaa olla kilpailevia intressejä, kuten kansallinen turvallisuus, tarve suojella todistajia kostotoimilta tai pitää salassa poliisin rikostutkintamenetelmät, joita tulee punnita vastakkain syytetyn oikeuksien kanssa – –. Joissakin tapauksissa voi olla tarpeen olla luovuttamatta tiettyjä todisteita puolustukselle henkilön perusoikeuksien suojaamiseksi tai tärkeän yleisen edun turvaamiseksi.” [54] Tämä toteamus liittyi rikossyytteisiin, ja sitä olisi etenkin sovellettava rajoittaviin toimiin, jotka ovat pelkkiä ennalta ehkäiseviä toimia. Jos luottamuksellisia todisteita annetaan tiedoksi, se voi vaarantaa kyseessä olevien henkilöiden hengen tai turvallisuuden ja paljastaa käytetyt menetelmät. Kun kolmas maa toimittaa tietoja luottamuksellisesti, kansainvälistä yhteistyötä on pidettävä yllä.

53 — Ratkaisuehdotus komissio v. Kadi (EU:C:2013:176, 66 kohta, jäljempänä ratkaisuehdotus Kadi II).

54 — Asia Jasper v. Yhdistynyt kuningaskunta [GC], Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 16.2.2000, 52 kohta.

112. Neuvosto katsoo, ettei unionin yleinen tuomioistuin antanut päätöslauselmille riittävää merkitystä perusteita tutkiessaan. Tuomiossa Kadi I korostettiin, että ”[unionin] on nimittäin kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan 24 artiklan mukaisesti se, että turvallisuusneuvosto antaa tämän peruskirjan VII luvun nojalla päätöslauselmia, on sen ensisijaisen tehtävän harjoittamista, joka tälle kansainväliselle elimelle on uskottu rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseksi koko maailmassa – –”.[55] Julkisasiamies Bot huomautti terrorismin torjunnasta ratkaisuehdotuksessa Kadi II, että se edellyttää ”keskinäistä luottamusta ja yhteistoimintaa – ei epäluottamusta” EU:n ja Yhdistyneiden kansakuntien välillä, sillä niillä on samat ihmisoikeuksien kunnioittamista koskevat arvot.[56] Nämä huomautukset ovat linjassa SEU 3 artiklan 5 kohdan, SEU 21 artiklan 1 kohdan ja 2 kohdan c alakohdan sekä 13.12.2007 annetun julistuksen nro 13 kanssa.

113. Tämän jälkeen neuvosto esittää lausumia kummastakin valituksenalaisesta tuomiosta.

114. Bank Mellatia koskevassa asiassa unionin yleinen tuomioistuin katsoi virheellisesti, että iv perusteen (päätöslauselmassa 1929 nimetyn FEE:n emopankki) oli oltava itsenäinen muihin Bank Mellatia koskeviin perusteisiin nähden. Kun unionin yleinen tuomioistuin ennen kaikkea piti pelkkänä väitteenä YK:n turvallisuusneuvoston toteamusta siitä, että Bank Mellat oli mahdollistanut ydinase-, ohjus- ja puolustusohjelmiin osallistuneiden iranilaisten yhteisöjen varojensiirtoja, se jätti huomiotta oikeuskäytännön, joka liittyy unionin oikeuden ja päätöslauselmien väliseen suhteeseen, sekä unionin perussopimusten määräykset. Unionin yleisen tuomioistuimen olisi pitänyt todeta, että YK:n turvallisuusneuvoston selkeä toteamus oli riittävä peruste unionin Bank Mellatiin kohdistamille rajoittavien toimille.

115. Unionin yleinen tuomioistuin totesi v perusteesta (pankkipalvelut Novinille), ettei sillä voitu oikeuttaa riitautettuja toimia, koska pankki oli päättänyt liikesuhteensa Noviniin kuultuaan tämän nimeämisestä, mutta neuvosto väittää tästä, että palvelujen tarjoaminen Novinille silloin, kun se osallistui Iranin ydinaseiden levittämistä edistävään toimintaan, osoittaa, että pankki todennäköisesti tarjoaa palvelujaan tulevaisuudessa muille samaan toimintaan osallistuville tahoille. Ennalta ehkäisevä varojen jäädyttäminen oli siis perusteltua riippumatta siitä, saattoiko pankki tosiasiassa olla tietoinen siitä, että nämä yhteisöt osallistuivat kyseiseen toimintaan tai että tarjottuja palveluja käytettäisiin kyseisessä toiminnassa. Novinille tarjotuilla palveluilla tuettiin Iranin ydinaseiden levittämistä edistävää toimintaa päätöksessä 2010/413, asetuksessa N:o 961/2010 ja asetuksessa N:o 267/2012 tarkoitetulla tavalla, mutta unionin yleinen tuomioistuin tulkitsi näitä säännöksiä liian suppeasti. Samalla se korvasi neuvoston arvioinnin varojen jäädyttämisen perusteena olevista tosiseikoista omalla arvioinnillaan, mikä on vastoin sen oikeuskäytäntöä.[57]

116. Bank Saderat Irania koskevassa asiassa neuvosto väittää, että unionin yleinen tuomioistuin jätti ottamatta huomioon päätöslauselman 1803, jossa valtioita kehotettiin ”tarkkailemaan alueellaan olevien rahoituslaitosten toimia – – erityisesti – – Saderat-nimisen pankin kanssa, ja [sen] ulkomailla sijaitsevien konttoreiden ja tytäryhtiöiden kanssa, sen välttämiseksi, että tällaiset toimet edistäisivät joukkotuhoaseiden leviämistä tai ydinasejärjestelmien kehittämistä, joihin viitataan päätöslauselmassa 1737 (2006)”. YK:n turvallisuusneuvostolla on täytynyt olla hyvät perusteet katsoa, että pankki tuki Iranin ydinaseiden levittämistä edistävää toimintaa, mutta unionin yleinen tuomioistuin jätti huomioimatta tämän tosiseikan.

117. Lisäksi iii peruste (DIO:n ja IEI:n maksujen ja remburssien käsittely, vaikka YK ja unioni olivat jo nimenneet nämä yhteisöt) oli sinänsä riittävä peruste rajoittavien toimenpiteiden toteuttamiselle. DIO:n ja IEI:n viemiin tuotteisiin liittyvät remburssit saattoivat olla välillisesti merkityksellisiä Iranin ydinaseiden levittämistä edistävälle toiminnalle. Tästä syystä on virheellistä todeta, että remburssien käsittely nimettyjen yhteisöjen puolesta ei ollut peruste toteuttaa pankkia vastaan varojen

55 — Tuomio Kadi I (EU:C:2008:461, 294 kohta).

56 — Ratkaisuehdotus Kadi II (EU:C:2013:176, 85 kohta).

57 — Ks. tuomio People’s Mojahedin Organization of Iran v. neuvosto (T-256/07, EU:T:2008:461, 138 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

jäädyttämistoimia. Unionin yleinen tuomioistuin sovelsi jälleen liian suppeaa tulkintaa ja korvasi neuvoston arvioinnin omalla arvioinnillaan. On joka tapauksessa niin, että koska neuvosto ilmoitti ajankohdan, jolloin pankki oli käsitellyt rembursseja (maaliskuussa 2009), ja asianomaiset nimetyt yhteisöt (DIO ja IEI) ja koska näitä tosiseikkoja ei kiistetty, lisätietoja olisi täytynyt vaatia pankilta eikä neuvostolta.

118. Komissio korostaa, että pankkien toimintaa on tarkasteltava globaalisti. Merkitsemisiä tarkasteltiin YK:n turvallisuusneuvostossa, ja neuvoston on noudatettava sen ohjeita. Unionin yleinen tuomioistuin ei voinut tarkastella ainoastaan tiettyjä varojensiirtoja koskevaa neuvoston näyttöä ja jättää huomiotta sen, että pankkien toimintaa pidettiin kansainvälisesti epäilyttävänä Iranin ydinaseiden levittämisen näkökulmasta. Rajoittavista toimenpiteistä päätettiin, kun Iran jatkoi ydinohjelmansa toteuttamista eikä suostunut yhteistyöhön IAEA:n kanssa. Tiettyjen iranilaispankkien varat on jäädytetty siksi, että Iran käyttää pankkipalveluja maksaakseen maahantuoduista materiaaleista ja tekniikasta. Iranilainen maahantuoja todennäköisesti kääntyy kansainvälisen iranilaispankin puoleen rembursseja saadakseen. Kansainvälisen yhteisön tavoite voidaan saavuttaa eristämällä tällainen pankki muista markkinoista. Unionin yleinen tuomioistuin jätti huomiotta neuvostolle kuuluvan poliittisen harkintavallan päättää uhan vakavuudesta ja valita keinot sen torjumiseksi.

119. Bank Mellatista komissio väittää, että aikaisempi palvelujen tarjoaminen Novinille osoittaa selvästi, että pankki voi tarjota palvelujaan ydinaseiden kehittämiseen ja levittämiseen osallistuville tuojille. Neuvoston on voitava estää tällaisten palvelujen tarjoaminen tulevaisuudessa ilman, että sen tarvitsee pystyä osoittamaan tiettyjen palvelujen tai varainsiirtojen olevan yhteydessä ydinaseiden levittämiseen. Kun luetteloon merkittyjen yhteisöjen oikeudet ja unionin turvallisuusintressit asetetaan tasapainoon, neuvostolla on oltava harkintavaltaa päättää, tuetaanko rahoituspalvelujen tarjonnalla luetteloon merkittyjen yhteisöjen joukkotuhoaseiden levittämiseen tähtäävää toimintaa.

120. Bank Saderat Iranista komissio huomauttaa, että pankki myöntää tarjonneensa palveluja ainakin DIO:lle ja IEI:lle, jotka molemmat osallistuivat joukkotuhoaseiden levittämiseen; näin ollen asetuksen N:o 267/2012 23 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettu kriteeri (tukevat Iranin harjoittamaa joukkotuhoaseiden leviämistä edistävää ydinenergia-alan toimintaa) täyttyy. Tiettyjen palvelujen ja varainsiirtojen suoraa yhteyttä tähän toimintaan ei ole tarpeen osoittaa; ydinaseiden levittämiseen tunnetusti osallistuvien yhteisöjen varoja ja omaisuutta ei todennäköisesti voida ryhmitellä siten, että toisistaan voitaisiin erottaa ydinaseiden levittämiseen liittyvät ja muuhun toimintaan liittyvät varat ja omaisuus. Kuten unionin yleinen tuomioistuin totesi tuomiossa Bank Mellat,[58] ulkomaisen rahoitusyhtiön on päätettävä asiakassuhde heti, kun se voi kohtuudella epäillä, että kyseinen asiakas osallistuu ydinaseiden levittämiseen, on siihen suoraan yhteydessä tai tukee sitä.

121. Yhdistynyt kuningaskunta on samaa mieltä toimielinten kanssa ja väittää unionin yleisen tuomioistuimen tehneen virheen, kun se ei soveltanut samaa lähestymistapaa kuin tuomiossa Bank Melli Iran.[59] Molemmissa asioissa maksut (ydinalan tutkimusta ja kehitystä harjoittavan elimen apurahat ja kulut, joilla perusteltiin Bank Melli Iranin merkitseminen luetteloon, ja käsiteltävässä asiassa puolustus- ja sähköteollisuuden elinten rembursien käsittely) suoritettiin asianomaisten yhteisöjen nimeämisen jälkeen. Yhdistynyt kuningaskunta huomauttaa myös, että tuomiossa Fulmen käsiteltiin tarvetta löytää tasapaino turvallisuusnäkökohtien ja sen välille, että on varmistuttava unionin toimielinten tekemien päätösten asianmukaisuudesta ja perusteltavuudesta.[60]

122. Pankit huomauttavat, ettei neuvosto väitä, että väitteiden tueksi esitettiin näyttöä, vaan ettei sen ole tarpeen esittää todisteita tai näyttöä. Ne toteavat myös, ettei i perusteen (valtion määräysvalta) puutteellisuus ole kiistanalainen kummassakaan asiassa. Neuvostolla ei ole oikeutta väittää, ettei unionin yleinen tuomioistuin ottanut asianmukaisesti huomioon taustalla olevan näytön

58 — EU:T:2013:39, 125 kohta.

59 — Tuomio Bank Melli Iran v. neuvosto (T-35/10 ja T-7/11, EU:T:2013:397, 143–149 kohta).

60 — Tuomio Fulmen (EU:C:2013:775).

luottamuksellisia lähteitä, sillä se ei viitannut luottamuksellisuuteen ensimmäisessä oikeusasteessa. Väite siitä, että neuvosto voi toimielinten ja jäsenvaltioiden välisen luottamuksen ja yhteistyön periaatteiden nojalla tukeutua yhden ainoan jäsenvaltion ilmoitukseen näytön olemassaolosta, on oikeusvaltioperiaatteen vastaista. Kumpikin pankki esittää tästä kuusi huomautusta.

123. Ensinnäkin neuvoston velvollisuus esittää näyttöä perustuu tehokasta oikeussuojaa koskevaan oikeuteen. Merkitsemistä koskevan päätöksen aineellisen lainmukaisuuden asianmukainen tuomioistuinvalvonta käsittää niiden tosiseikkojen, todisteiden ja tietojen paikkansapitävyyden tutkimisen, joihin päätös perustuu, ei pelkän abstraktin todennäköisyyden tutkimista.[61]

124. Toiseksi todistustaakan asettaminen seuraamusten kohteena olevalle yhteisölle edellyttää, että sen on esitettävä negatiivista näyttöä, millä poiketaan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä merkittävällä ja epäasianmukaisella tavalla.

125. Kolmanneksi vilpittömän yhteistyön periaate edellyttää, että jäsenvaltiot toimivat neuvoston suhteen vilpittömästi ja että neuvosto toimii tuomioistuinmenettelyissä avoimesti ja vilpittömästi.

126. Neljänneksi neuvoston kanta tarkoittaa, että se on luottanut yhteen ainoaan jäsenvaltioon arvioidessaan, onko olemassa päteviä ja luotettavia todisteita toiminnasta, joka täyttää nimeämisen edellytykset. Näin pidetään pilkkanaan vaatimusta, jonka mukaan neuvosto päättää yksimielisesti rajoittavien toimenpiteiden toteuttamisesta,[62] eikä oteta huomioon, että päätöksentekijän on väistämättä tehtävä päätöksensä näkemiensä ja itse arvioimiensa todisteiden pohjalta. Tämän tehtävän siirtäminen yhdelle jäsenvaltiolle on vastuun kiertämistä ja ilmeisen lainvastaista, minkä lisäksi sitä ei sallita (eikä varsinkaan edellytetä) vilpittömän yhteistyön periaatteen nojalla.

127. Viidenneksi luottamuksellisen tiedon suojaamisen tarve voisi olla perusteena sille, ettei näyttöä toimiteta asianosaisille ja näiden lakimiehille. Tällä tarpeella ei voida oikeuttaa sitä, että näyttöä, johon neuvosto on tukeutunut, ei toimiteta kumoamisvaatimusta käsittelevälle unionin tuomioistuimelle. Neuvosto menee tässä huomattavasti pidemmälle kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuin asiassa Jasper antamassaan tuomiossa.[63] Merkitystä ei ole sillä, ettei työjärjestyksessä nimenomaisesti määrätä siitä, että unionin tuomioistuinten on otettava huomioon näyttö, jota asianosaisille tai näiden asianajajille ei ole toimitettu; työjärjestystä on tulkittava primäärioikeuteen sisältyvän luottamuksellisuutta koskevan velvollisuuden, joka sitoo kaikkia unionin toimielimiä ja myös unionin tuomioistuinta, näkökulmasta.[64] Unionin tuomioistuin voi siis vaatia, että luottamuksellinen näyttö toimitetaan sen nähtäväksi mutta ei asianosaisille eikä näiden asianajajille.

128. Kuudenneksi neuvosto ei voi pelkästään todeta, että olemassa on turvallisuuteen liittyviä huolenaiheita; sen on esitettävä unionin tuomioistuimelle riittävän yksityiskohtaiset tiedot, jotta tämä voi arvioida niiden olemassaolon ja perustella menettelyllisten oikeuksien rajoituksen. Kun kansallisessa yhteydessä vedotaan turvallisuusnäkökohtiin perusteltaessa sitä, ettei tietoja ilmoiteta täydellisinä, toimivaltaisen viranomaisen tehtävänä on osoittaa, että turvallisuus vaarantuu muussa tapauksessa; olemassa ei ole olettamaa, jonka mukaan kansallisen viranomaisen vetoamat syyt ovat olemassa ja päteviä.[65] Samaa on sovellettava analogisesti myös neuvostoon.

61 — Tuomio E ja F (C-550/09, EU:C:2010:382, 57 kohta); tuomio Melli Bank v. neuvosto (C-380/09 P, EU:C:2012:137, 46 kohta); tuomio OMPI (EU:T:2006:384, 159 kohta); tuomio Fulmen v. neuvosto (T-439/10 ja T-440/10, EU:T:2012:142, 96 ja 97 kohta) ja tuomio Kadi II (EU:C:2013:518, 142 kohta).

62 — SEU 31 artiklan 1 kohta.

63 — Mainittu edellä tämän ratkaisuehdotuksen alaviitteessä 54.

64 — Tuomio Adams v. komissio (145/83, EU:C:1985:448, 28 kohta).

65 — Tuomio ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363, 61 kohta).

129. Vastauksessaan Yhdistyneelle kuningaskunnalle pankit tekevät eron tuomion Bank Melli Iran (EU:T:2013:397) taustalla olleiden olosuhteiden ja niitä koskevissa asioissa kyseessä olevien olosuhteiden välille. Mainitussa tuomiossa unionin yleinen tuomioistuin esitti tosiseikkoja koskevana toteamuksena, että kantaja suoritti maksuja AEOI:n nimissä ja että koska ydinenergia-alan tutkimus- ja kehitystoiminnalle on ensiarvoisen tärkeää, että käytettävissä on korkeasti koulutettuja työntekijöitä, kyseisen alan koulutuksen varmistamiseen tarkoitetun apurahan maksaminen – vaikka se olisi suhteellisen pieni – merkitsee kyseisen toiminnan tukemista. Käsiteltävässä asiassa ei voitu esittää vastaavaa tosiseikkoja koskevaa toteamusta, koska neuvosto ei toimittanut yksityiskohtaisia tietoja. Tuomiota Fulmen (EU:C:2013:775) koskevasta viittauksesta pankit katsovat, että niiden kantaa tukevat kyseisen tuomion 57–83 kohta ja etenkin seuraava 78 kohta: ”– – kun unionin toimivaltainen viranomainen kieltäytyy esittämästä unionin tuomioistuimessa näyttöä, viimeksi mainittujen asiana on silloin – – tukeutua pelkkiin niille toimitettuihin seikkoihin”.

130. Bank Mellat väittää sitä koskevassa asiassa esitetystä iv perusteesta (päätöslauselmassa 1929 nimetyn FEE:n emopankki), että vaatimus siitä, että unionin tuomioistuinten olisi otettava Yhdistyneet kansakunnat asianmukaisesti huomioon, ei vapauta niitä velvollisuudesta valvoa unionin toimien lainmukaisuutta. Unionin tuomioistuimen on valvottava unionin oikeudessa vahvistettujen perusoikeuksien kannalta täysimääräisesti kaikkien niiden unionin toimien laillisuutta, joilla on tarkoitus panna täytäntöön YK:n turvallisuusneuvoston Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan VII luvun nojalla antamia päätöslauselmia.[66] Tämän lisäksi YK:n turvallisuusneuvosto ei päättänyt nimetä Bank Mellatia. Neuvosto ei pannut täytäntöön YK:n asettamia seuraamuksia, ja luetteloon merkitsemisen taustalla olevien tosiseikkojen laillisuutta on valvottava täysimääräisesti. YK:n turvallisuusneuvoston toteamusten merkitystä on arvioitava tässä yhteydessä. Näyttöä ei myöskään ole siitä, että neuvosto tukeutui näihin toteamuksiin. Mainittu iv peruste on yksinkertaisesti se, että Bank Mellat on FEE:n, joka on nimetty pankki, emopankki; siinä ei viitata YK:n turvallisuusneuvoston ylimalkaiseen toteamukseen Bank Mellatista.

131. Kun tarkastellaan v perusteen ensimmäistä osaa (palvelut AEOI:lle), pankki kiistää väitteen siitä, että neuvosto voi vilpittömän yhteistyön periaatteen nojalla tukeutua yhden jäsenvaltion toimittamaan näyttöön, jota ei ole annettu tiedoksi, tarkastamatta sen paikkansapitävyyttä. SEU 4 artiklan 3 kohdan nojalla toimielinten on tehtävä yhteistyötä kansallisten elinten kanssa ainoastaan avustaakseen niitä perussopimuksista johtuvien tehtävien täyttämisessä.[67] Jos tähän määräykseen voitaisiin vedota puolustautumisoikeuksien tai täyttä tuomioistuinvalvontaa koskevan oikeuden kiertämiseksi, toimielimet tosiasiassa avustaisivat jäsenvaltiota perussopimuksesta johtuvien velvoitteiden laiminlyönnissä. Vilpittömän yhteistyön periaate edellyttää, että jäsenvaltiot tekevät yhteistyötä toimielinten kanssa tukeakseen unionin toimintaa ja varmistaakseen perusoikeuksien noudattamisen, eivät estääkseen oikeuksien asianmukaisen käytön. Jäsenvaltioiden ensisijaisena velvollisuutena on tukea unionin tavoitteita, ja toimielimillä on enintään toissijaisesti velvollisuus tukea sellaisen kansallisen politiikan toteuttamista, joka ei ole ristiriidassa unionin politiikan kanssa. Se, että neuvosto tukeutui yhdeltä jäsenvaltiolta peräisin olevaan toteennäyttämättömään tietoon unionin laajuisten seuraamusten toteuttamiseksi, on vastoin oikeutta täyteen tuomioistuinvalvontaan, joka koskee sitä, noudatetaanko unionin lainsäädännössä kaikkia unionin oikeudessa taattuja perusoikeuksia. Tällaisessa tilanteessa periaate veisi unionin oikeudelta ensisijaisen aseman, joka sillä on kansalliseen lainsäädäntöön nähden.

132. Kun tarkastellaan v perusteen (palvelut Novinille) toista osaa, neuvosto ei ensinnäkään voi riitauttaa unionin yleisen tuomioistuimen tosiseikkoja koskevaa arviointia tai pyytää unionin tuomioistuinta korvaamaan kyseisen arvioinnin omalla arvioinnillaan. Toiseksi ”pelkkä riski siitä, että kyseinen yhteisö saattaa tukea ydinaseiden levittämistä tulevaisuudessa, ei ole riittävää”.[68] Kolmanneksi tällaista riskiä ei ole, eikä myöskään perusteita väittää, että sellainen olisi olemassa. Unionin yleinen

66 — Tuomio Kadi I (EU:C:2008:461, 283–285, 299, 303, 304, 306–308 ja 326 kohta).

67 — Ks. myös tuomio X (C-429/07, EU:C:2009:359, 21 kohta).

68 — Tuomio Manufacturing Support & Procurement Kala Naft v. neuvosto (T-3509/10, EU:T:2012:201, 115 kohta).

tuomioistuin totesi, ettei pankki tukenut ydinaseiden levittämiseen liittyvää toimintaa. Olisi järjetöntä päätellä, että pankki olisi todennäköisesti tarjonnut tulevaisuudessa sellaisia pankkipalveluja, joilla tuettaisiin ydinaseiden levittämistä; oli pikemminkin niin, että koska pankki ei ollut aiemmin tukenut Iranin ydinaseiden levittämistä, ei ollut syytä olettaa, että se tekisi niin myöskään tulevaisuudessa.

133. Bank Saderat Iran toteaa iv perusteesta (remburssien käsittely MEC:n puolesta vuonna 2003) ja v perusteesta (rahoituspalvelut SIG:lle), että se oli kiistänyt kaikki väitteet ja ettei neuvosto ollut esittänyt näyttöä niiden tukemiseksi. Unionin yleinen tuomioistuin totesi siis perustellusti, että kyseessä oli ilmeinen arviointivirhe.

134. Kun tarkastellaan iii perustetta (remburssien käsittely DIO:n ja IEI:n nimissä), pankki myönsi käsitelleensä vientirembursseja DIO:n ja IEI:n *hyväksi* (sellaisten kansainvälisten pankkien antamat ja maksamat remburssit, joita ei ole nimetty) mutta ei sitä, että se olisi käsitellyt DIO:n ja IEI:n *omia* rembursseja tai että se olisi ollut liikesuhteessa pankkeihin niiden nimeämisen jälkeen. Neuvosto ei esittänyt näyttöä siitä, että nämä eivät olleet sellaisia tavanomaisia pankkipalveluja, jotka eivät liittyneet ydinaseiden levittämiseen. Unionin yleinen tuomioistuin totesi näin ollen perustellusti, että neuvosto oli velvollinen esittämään yksityiskohtaisia tietoja, sillä tämä käytti perusteena tiettyjä, pankin väitetysti käsittelemiä rembursseja, ja pankille ei pitäisi aiheutua haittaa siitä, että väitteiden perusteltavuutta oli mahdotonta ratkaista. Unionin yleinen tuomioistuin esitti tosiseikkoja koskevana toteamuksena, ettei neuvosto ollut osoittanut, että vientiremburssien käsittely voi olla riitautetuissa toimissa tarkoitettua Iranin ydinalan toiminnan tukemista.

135. Rajoittavien toimenpiteiden kohteena olevan yhteisön tehtävänä ei voi olla sen osoittaminen, ettei toimien toteuttamiselle ole perusteita, vaan neuvoston on esitettävä näyttöä väitteilleen. Jäsenvaltion on toki kumottava väitteet jäsenyysvelvoitteiden laiminlyöntiä koskevassa menettelyssä, mutta jäsenvaltioiden on tehtävä vilpitöntä yhteistyötä varmistaakseen, että unionin oikeutta sovelletaan. Rajoittavien toimenpiteiden kohteena olevilla yhteisöillä ei ole tällaista velvollisuutta. Pankki antoi kuitenkin oma-aloitteisesti tietoa DIO:lle ja IEI:lle tarjoamistaan pankkipalveluista; neuvosto ei toiminut vastavuoroisesti, joten se laiminlöi velvollisuutensa tehdä unionin yleisen tuomioistuimen kanssa vilpitöntä yhteistyötä.

136. Lisäksi unionin yleisen tuomioistuimen tuomiota ei voida kumota sillä perusteella, ettei siinä ole otettu huomioon YK:n turvallisuusneuvoston toteamusta, joka ei liity mihinkään pankin nimeämiselle esitettyyn perusteeseen; kyseinen toteamus ei voi myöskään olla tällainen peruste, koska sitä ei mainita perusteluissa eikä yhdessäkään merkitsemisehdotuksessa eikä se täytä luetteloon merkitsemisen kriteereitä. Neuvosto ei myöskään selitä, miten kyseisen toteamuksen huomioon ottaminen olisi muuttanut unionin yleisen tuomioistuimen tarkastelua, sillä se ei sisällä näyttöä mistään neuvoston esittämästä väitteestä. On pelkkää spekulointia todeta, että YK:n turvallisuusneuvostolla on täytynyt olla hyvät perusteet katsoa, että pankit tukivat Iranin ydinalan toimintaa. Se, tukivatko pankit tätä toimintaa, on tosiseikkoja koskeva kysymys, joka neuvoston on osoitettava esittämällä näyttöä. Yhtä lailla spekulointia on väittää, ettei YK:n turvallisuusneuvosto nimennyt pankkia ristiriitaisten poliittisten ja taloudellisten intressien vuoksi. Tästä voidaan päätellä ainoastaan, ettei nimeämisen oikeuttavaa näyttöä ollut.

137. Edellä esitettyjen väitteiden perusteella vaikuttaa siltä, että esiin nousee kahdenlaisia kysymyksiä.

138. Mitä neuvoston ensinnäkin piti tehdä, jotta se saattoi oikeutetusti kohdistaa pankkeihin rajoittavia toimenpiteitä? Oliko erityisesti välttämätöntä (kuten unionin yleinen tuomioistuin katsoi) osoittaa tiettyjä toimintoja, joilla tuettiin Iranin ydinaseiden levittämistä edistävää ydinenergia-alan toimintaa jollakin asetuksessa N:o 423/2007, päätöksessä 2010/413, asetuksessa N:o 961/2010 tai asetuksessa N:o 267/2012 vahvistetuissa kriteereissä tarkoitetulla tavalla? Vai oliko riittävää (kuten neuvosto nyt väittää), että pankkien on pystyttävä objektiivisesti tarkasteltuna tarjoamaan tällaista tukea tulevaisuudessa niiden liiketoimintaan liittyvän kaltaisilla varainsiirroilla ja että yleinen asiayhteys

huomion ottaen (mukaan luettuna päätöslauselmissa esitetyt toteamukset ja aiempi toiminta, josta ei ole tarpeen osoittaa, että se on ollut tarkoituksellista tai tietoista tukemista tai että sillä on ollut suora yhteys Iranin ydinaseiden levittämistä edistävään toimintaan) on todennäköistä, että ne tarjoaisivat tätä tukea?

139. Toiset kysymykset liittyvät sen näytön saatavuuteen, jolla voidaan tukea rajoittavien toimenpiteiden toteuttamiselle esitettyjä perusteita. On täysin mahdotonta hyväksyä, että rajoittavat toimet voisivat olla oikeutettuja, jos niille ei esitetä mitään todisteita, mutta on pohdittava, missä määrin todisteiden, etenkin jos ne ovat luottamuksellista, on oltava toimien kohteena olevien tahojen, unionin yleisen tuomioistuimen ja neuvostonkin saatavilla, jotta sekä tosiseikkojen asianmukaisen arvioinnin että tämän arvioinnin asianmukaisen tuomioistuinvalvonnan edellytykset täyttyvät.

140. Molempien kysymyssarjojen suhteen näyttää siltä, että neuvosto ei ole pystynyt osoittamaan oikeudellista virhettä, jonka perusteella valituksenalaiset tuomiot voitaisiin kumota.

141. Ensinnäkin kriteerit niiden henkilöiden, yhteisöjen tai elinten merkitsemiseksi luetteloon, joiden varat ja taloudelliset resurssit on tarkoitus jäädyttää, ovat neuvoston itselleen asettamat. Ne ovat selkeät ja täsmälliset. Ne ovat luonteeltaan tosiseikkoja, jotka voidaan näyttää toteen tosiseikkoja koskevilla todisteilla. Ne liittyvät kyseessä olevien osapuolten tosiasialliseen ja toteennäytettävään toimintaan (tai asemaan), eivät abstraktiin mahdollisuuteen tietyntyyppisestä tulevasta toiminnasta.

142. Asetettuihin kriteereihin[69] ei kuulu pelkkä toteamus siitä, että osapuoli on mahdollistanut varainsiirtoja (kuten Bank Mellatista todettiin päätöslauselmassa 1929) tai että osapuolen toimintaa on suositeltavaa tarkkailla (kuten Bank Saderatista – joka ei ehkä ole sama yhteisö kuin Bank Saderat Iran – todettiin päätöslauselmassa 1803), kun sen varojen ja taloudellisten resurssien jäädyttämisestä ei ole varsinaisesti määrätty päätöslauselmassa tai päätöslauselman nojalla. Niihin ei myöskään kuulu pelkästään se, että osapuolella on mahdollisuus osallistua tai että se todennäköisesti osallistuu esitetyn kaltaiseen toimintaan, vaan ainoastaan ja nimenomaisesti se, että sen on todettu osallistuvan tällaiseen toimintaan. Unionin oikeudessa asetettuihin kriteereihin, joiden perusteella osapuoli merkitään niiden tahojen luetteloon, joiden varat ja taloudelliset resurssit on tarkoitus jäädyttää, ei myöskään kuulu pelkkä epäilys tai edes perusteltu epäilys siitä, että tarkemmat kriteerit täyttyvät. Viimeksi mainittu kanta voi toki vaikuttaa poikkeavan tietyllä tapaa päätöslauselman 1929 21 kohdasta, jonka mukaan varojen ja taloudellisten resurssien jäädyttäminen on yksi toimintatapa silloin, kun valtiolla on ”tietoja, joiden nojalla on perusteltua syytä olettaa, että nämä – – varat tai resurssit voisivat edistää Iranin ydinaseiden levittämistä edistävän ydinenergia-alan toimintaa – –”.[70] Tästä huolimatta edellytetään tietoja, joihin tämä toimintatapa perustuu. Samassa kohdassa esitetty toinen toimintapa tällaisessa tapauksessa on varainsiirtojen tarkempi valvonta, ja neuvosto noudatti tätä vaihtoehtoa.[71]

143. Neuvoston esittämät perusteet pankkien merkitsemiselle luetteloon ovat nekin luonteeltaan tosiseikkoja, ja ne voidaan näyttää toteen tosiseikkoja koskevilla todisteilla, minkä lisäksi ne liittyvät pankkien toimintaan tai asemaan, joka on objektiivisesti todennettavissa. Kaikki perusteet eivät kuitenkaan vastaa neuvoston asettamia merkitsemistä koskevia kriteereitä. Bank Mellatia koskevassa asiassa se, että pankki on päätöslauselmassa nimetyn FEE:n emopankki, ei kuulu muodollisesti mihinkään näistä kriteereistä.[72]

69 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 4 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

70 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 7 kohta.

71 — Ks. esim. asetuksen N:o 423/2007 11 artiklan 1 kohta; päätöksen 2010/413 johdanto-osan 21 perustelukappale ja 10 artiklan 1 kohdan d alakohta; asetuksen N:o 961/2010 5 artiklan 3 kohta, 12 artiklan 2 kohta ja 23 artiklan 1 kohdan d alakohta ja asetuksen N:o 267/2012 3 artiklan 5 kohta, 5 artiklan 3 kohta, 18 artiklan 2 kohta ja 32 artiklan 1 kohdan d alakohta.

72 — Jos FEE olisi ollut emoyhtiö ja Bank Mellat tytäryhtiö, jälkimmäinen olisi ollut nimetyn yhteisön ”omistuksessa tai määräysvallassa” (ks. myös tuomio Melli Bank v. neuvosto, T-246/08 ja T-332/08, EU:T:2009:266, 103 kohta). On ehkä yllättävää, ettei luetteloon merkitsemisen kriteereihin kuulu nimetyn yhteisön omistaminen tai määräysvallan harjoittaminen siinä, sillä on selvää, että emoyhtiöllä on todennäköisesti huomattava vaikutus tytäryhtiönsä käyttäytymiseen, kuten erityisesti kilpailuoikeuden alalla on johdonmukaisesti todettu (ks. esim. tuomio Akzo Nobel ym. v. komissio, C-97/08 P, EU:C:2009:536, 54 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

144. Olen jo todennut, että esitettyjä perusteita on arvioitava kokonaisuutena, sillä ne voivat yhdessä luettuna selittää ja tukea toisiaan. Tästä syystä katson, että unionin yleisen tuomioistuimen olisi pitänyt ottaa huomioon mahdollinen merkitys, joka oli esimerkiksi sillä, että Bank Saderat Iran oli osaksi valtion omistuksessa,[73] tai sillä, että Bank Mellat omisti FEE:n, arvioidessaan muita täsmällisempiä perusteita siltä osin kuin nämä seikat perustuivat asianmukaiseen näyttöön tai olivat kiistattomia.

145. Mielestäni unionin yleistä tuomioistuinta ei kuitenkaan voida moittia siitä, ettei se tehnyt Bank Mellatia koskevia päätelmiä siitä toteennäyttämättömästä spekuloinnista, jonka mukaan YK:n turvallisuusneuvoston sisäiset poliittiset erimielisyydet johtivat siihen, että FEE nimettiin mutta Bank Mellatia ei. Unionin yleisen tuomioistuimen olisi pitänyt ottaa huomioon nämä perusteet tälle (ensi näkemältä melko yllättävälle) erottelulle ainoastaan, jos niille olisi esitetty tosiasiallista näyttöä.

146. Unionin yleistä tuomioistuinta ei voida moittia myöskään siitä, ettei se päätellyt siitä, että pankit olivat tarjonneet palveluja tietyille ydinaseiden kehittämiseen osallistuneille yhteisöille, jotka nimettiin vasta myöhemmin, että ne todennäköisesti tarjoaisivat palveluja tulevaisuudessa muille tällaisille yhteisöille ja että tämä todennäköisyys, jos sellainen olisi olemassa, voisi oikeuttaa rajoittavat toimet. Yhtäältä vaikuttaa siltä (etenkin, kun pankit kielsivät olleensa tietoisia asiakkaidensa osallisuudesta ydinalan toimintaan), että tämän seikan perusteella niiden ei voida katsoa tarjoavan tällaisia palveluja tulevaisuudessa muita pankkeja todennäköisemmin; toisaalta sen todennäköisyys, että rahoituspalveluja tarjotaan nimetyille yhteisöille, ei joka tapauksessa ole kriteeri merkitsemiselle niiden yhteisöjen luetteloon, joiden varat ja taloudelliset resurssit jäädytetään, vaan tällainen kriteeri on näiden palvelujen tosiasiallinen tarjoaminen.

147. Käsittelen näin ollen seuraavaksi toista laajaa kysymystä, joka liittyy näytön saatavuuteen ja erityisesti sen mahdolliseen luottamuksellisuuteen ja jota koskevia neuvoston väitteitä en voi hyväksyä.

148. Kuten edellä korostin, kaikki luetteloon merkitsemisen kriteerit ja kaikki neuvoston esittämät perusteet pankkien merkitsemiselle luetteloon ovat toteennäytettäviä tosiseikkoja. Joitakin näistä perusteista (kuten osallistuminen toimintaan, jolla helpotetaan Iranin ydinohjelmia, ja palvelujen tarjoaminen nimeltä mainitsemattomille yhteisöille) voi olla vaikeampi näyttää toteen, kun taas toisia (osittainen valtionomistus tai palvelujen tarjoaminen nimeltä mainituille yhteisöille) voi olla helpompi näyttää toteen; ne ovat kuitenkin lähtökohtaisesti kaikki toteennäytettävissä.

149. Luetteloon merkitsemisen perusteiden on yhdessä luettuna riitettävä sen osoittamiseen, että ainakin yksi luetteloon merkitsemisen kriteeri täyttyy, minkä lisäksi on välttämättä oltava näyttöä niitä perusteita koskevasta tosiseikastosta, jotka ovat kyseisen kriteerin tai kriteerien kannalta merkityksellisiä.[74]

150. Miten, milloin ja kenen saatavilla näiden todisteiden on oltava?

151. Ensinnäkin on luonnollisesti suositeltavaa, että todisteet ovat neuvoston saatavilla, kun se tekee päätöksensä. Olen katsonut tästä, että se, ettei todisteita ole tutkittu ennen kuin tehdään ensimmäinen luetteloon merkitsemistä koskeva päätös, jolla on tavanomaisesti oltava yllättävä vaikutus,[75] ei sellaisenaan voi loukata pankkien puolustautumisoikeuksia.[76] Käsiteltävän kaltaisten rajoittavien toimenpiteiden tapauksessa ensimmäinen päätös voi lisäksi olla joskus (vaikkakaan ei aina) välttämätöntä tehdä pikaisesti sellaisten jäsenvaltion toimittamien tietojen perusteella, joiden aineellista sisältöä neuvosto ei toimielimenä pysty todentamaan käytettävissä olevassa ajassa.

73 — Bank Mellatin tilanne on toisenlainen, sillä neuvosto tukeutui päätöksessä 2010/413 ja täytäntöönpanoasetuksessa N:o 668/2010 virheelliseen toteamukseen siitä, että pankki oli valtion omistuksessa, eikä viitannut myöhemmissä toimissa minkään suuruiseen valtion omistusosuuteen.

74 — Tuomio Kadi II (EU:C:2013:518, 119 kohta).

75 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 47.

76 — Edellä tämän ratkaisuehdotuksen 97 kohta.

152. Nämä seikat eivät kuitenkaan voi vapauttaa neuvostoa huolellista ja puolueetonta tutkintaa koskevasta velvollisuudestaan, kun se tutkii uudelleen tämän ensimmäisen päätöksen sen pysyttämistä varten.[77] Neuvostolla täytyy siis tuolloin olla käytettävissään riittävät todisteet. Näin ollen se, että neuvosto on myöhemmässä vaiheessa tukeutunut toimielimenä näyttöön, jonka ainoastaan yksi jäsenvaltio on tutkinut (tai käsiteltävässä asiassa enintään kolme jäsenvaltiota, sillä merkitsemisehdotuksia tehtiin kolme) ja jota ei ollut toimitettu neuvostolle, ei siis voi muodostaa riittävää tutkintaa. Neuvosto ei lähtökohtaisesti voi tyytyä hyväksymään automaattisesti sen jäsenvaltioiden sille kertomia seikkoja. Yksittäiset jäsenvaltiot muodostavat neuvoston, mutta itse toimielin on erillinen elin, jonka on hoidettava sille kuuluvat velvollisuudet. Jos näin ei tapahtunut käsiteltävissä asioissa, mielestäni on runsaat perusteet riitautettujen toimien kumoamiselle ilmeisen arviointivirheen vuoksi siltä osin kuin toimet pohjautuivat perusteisiin, jotka ne puolestaan perustuivat näyttöön, jota neuvosto ei ollut tutkinut.

153. Unionin yleinen tuomioistuin ei kuitenkaan perustanut ilmeistä arviointivirhettä koskevaa toteamustaan juuri siihen, ettei neuvosto ollut itse tutkinut mitään todisteita, vaan pikemminkin siihen, että riippumatta siitä, oliko neuvostolla hallussaan todisteita tai oliko se niitä tutkinut, mitään todisteita ei ollut toimitettu unionin yleiselle tuomioistuimelle oikeusmenettelyn aikana. Neuvosto väittää nyt, ettei se pystynyt toimittamaan todisteita luottamuksellisuuteen liittyvistä syistä, jotka koskivat tarvetta suojella tietolähteitä, ja että unionin yleisen tuomioistuimen olisi pitänyt hyväksyä tilanne ja katsoa, että jäsenvaltioiden esittämiin merkitsemisehdotuksiin sisältyvät toteamukset muodostivat riittävän näytön edellyttäen, että todisteet olivat uskottavia.

154. Mielestäni tämä kanta on kestämätön ennen kaikkea siksi, ettei neuvosto vedonnut ensimmäisessä oikeusasteessa niiden perusteiden taustalla olevien todisteiden ja tietojen luottamuksellisuuteen, joihin se perusti merkitsemispäätöksensä, vaikka pankit olivat kirjelmissään maininneet mahdollisten luottamuksellisten tietojen olemassaolon.[78] Unionin yleistä tuomioistuinta ei näin ollen voida moittia siitä, että se perusti ilmeistä arviointivirhettä koskevista kanneperusteista tekemänsä päätelmät sille esitettyihin tietoihin. Se arvioi neuvoston tekemää tutkimusta täysin perustellusti saatavillaan olleiden todisteiden perusteella ja niiden tosiseikkojen valossa, joista asianosaiset olivat yksimielisiä.[79]

155. Mielestäni olisi joka tapauksessa vaikea hyväksyä ilman lisäselityksiä neuvoston yleisluonteinen väite siitä, että todisteiden toimittaminen voisi vaarantaa tietoja toimittaneet tahot tai keinot, joilla tiedot oli saatu, tai että kolmannen maan toimittaman tiedon luottamuksellisuuden laiminlyönti voisi vaarantaa kansainvälisen yhteistyön. Ainoat todisteet, joihin neuvosto olisi voinut tukeutua – ja jotka eivät liittyneet valtion omistukseen eivätkä Bank Mellatia koskevassa asiassa siihen, että tämä oli FEE:n emopankki, mihin ei näytä liittyvän luottamuksellisuutta koskevia kysymyksiä – liittyvät pankkien tosiasiassa tai väitetysti toteuttamiin varainsiirtoihin tiettyinä ajankohtina ja tiettyjen asiakkaiden puolesta. Neuvosto ei ole esittänyt mitään tietoja siitä, että kyseisiä todisteita ei voitaisi toimittaa paljastamatta tietolähteitä tai tietojen saantitapoja, tai siitä, miksi kolmas maa, jonka elimet olivat todisteet hankkineet, ei haluaisi niitä paljastettavan. Tämän lisäksi varsinainen näyttö (ei siis tapa, jolla se hankittiin) liittyy pankkien tiedossa oleviin seikkoihin, eikä neuvosto voi siis niiden osalta vedota luottamuksellisuuden vaatimuksiin. Se ei voi vedota tällaisiin vaatimuksiin myöskään unionin yleiseen tuomioistuimeen nähden.[80]

77 — Tuomio Kadi II (EU:C:2013:518, 114 ja 115 kohta). Ks. myös ratkaisuehdotukseni Ranska v. People's Mojahedin Organization of Iran (C-27/09 P, EU:C:2011:482, 72 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

78 — Huomautan tässä yhteydessä, ettei tiedonsaantioikeus ole ehdoton (ks. esim. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 111 kohdassa ja alaviitteessä 54 mainittu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio asiassa Jasper; ks. myös asia A. ym. v. Yhdistynyt kuningaskunta [GC], Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 2009, 205 kohta ja sitä seuraavat kohdat oikeuskäytäntöviittauksineen).

79 — Ks. esim. tuomio Fulmen (EU:C:2013:775, 78 ja 79 kohta) ja tuomio Kadi II (EU:C:2013:518, 123 ja 127 kohta).

80 — Tuomio Kadi II (EU:C:2013:518, 125 kohta).

156. Neuvoston tekemästä tutkimuksesta, joka koskee Bank Mellatin luetteloon merkitsemiselle esitettyjen perusteiden taustalla olevia tosiseikkoja, voidaan todeta tiivistetysti seuraavaa: ensinnäkään neuvosto ei ole riitauttanut sitä, että unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi vii perusteen (useiden miljoonien dollarien siirtojen mahdollistaminen Iranin ydinohjelmaan); toiseksi se ei esittänyt näyttöä siitä, että pankki olisi tarjonnut palveluja AEOI:lle, AIO:n korkeille vastuuhenkilöille tai Iranin hankinnoista vastaavalle henkilölle (osa v perusteesta ja vi peruste); kolmanneksi se ei väittänyt tai osoittanut, että uusia palveluja [81] olisi tarjottu Novinille sen jälkeen, kun YK:n turvallisuusneuvosto oli sen nimennyt tai kun pankki sai tietää Novinin osallisuudesta ydinenergia-alan kehittämiseen (loput v perusteesta), ja palvelujen aiempi tarjoaminen ei ollut merkitsemiskriteeri eikä tukenut tällaista kriteeriä; neljänneksi ii ja iii perusteelle (osallistuminen toimintaan, jolla tuetaan ja helpotetaan Iranin ydinohjelmia ja ballistisiin ohjuksiin liittyviä ohjelmia ja palvelujen tarjoaminen YK:n ja unionin nimeämille yhteisöille) ei ollut muuta näyttöä kuin v ja vi peruste, joita ei ole näytetty toteen; viidenneksi se, että pankki oli FEE:n emopankki (iv peruste), ei ollut merkitsemiskriteerin täyttävä peruste, joita ei näytetty toteen; ja kuudenneksi valtio-omistus (i peruste) ei yksinään täyttänyt mitään merkitsemiskriteeriä, omistus oli ainoastaan osittainen (omistusosuuden ei ole osoitettu antavan valtiolle määräysvaltaa pankkiin) ja siihen vedottiin joka tapauksessa ainoastaan päätöksessä 2010/413 ja täytäntöönpanoasetuksessa N:o 668/2010.

157. Päättelen siten, ettei neuvosto ole määritellyt mitään unionin yleisen tuomioistuimen tekemää oikeudellista virhettä, joka oikeuttaisi valituksenalaisen tuomion kumoamiseen Bank Mellatia koskevassa asiassa.

158. Neuvoston tekemästä tutkimuksesta, joka koskee Bank Saderat Iranin luetteloon merkitsemiselle esitettyjen perusteiden taustalla olevia tosiseikkoja, voidaan todeta tiivistetysti seuraavaa: ensinnäkään neuvosto ei esittänyt näyttöä tai yksityiskohtaisia tietoja palveluista, joita pankki väitetysti tarjosi DIO:lle, IEI:lle, MEC:lle tai SIG:lle (iii, iv ja v peruste); toiseksi ii perusteelle (rahoituspalvelujen tarjoaminen yhteisöille, jotka toimivat Iranin ydinohjelman ja ballististen ohjusten ohjelman lukuun, mukaan lukien YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmassa 1737 nimetyt yhteisöt) ei ollut muuta näyttöä, kun edellä mainittuja perusteita ei ollut näytetty toteen; ja kolmanneksi valtio-omistus (i peruste) ei yksinään täyttänyt mitään merkitsemiskriteeriä ja se ilmoitettiin virheellisesti 94 prosentin suuruiseksi päätöksessä 2010/13 ja täytäntöönpanoasetuksessa N:o 668/2010 (omistusosuuden ei ole osoitettu antavan valtiolle määräysvaltaa pankissa).

159. Päättelen siten, ettei neuvosto ole määritellyt mitään unionin yleisen tuomioistuimen tekemää oikeudellista virhettä, joka oikeuttaisi valituksenalaisen tuomion kumoamiseen Bank Saderat Irania koskevassa asiassa.

160. Näin ollen neuvoston väitteet, joiden mukaan unionin yleinen tuomioistuin oli tehnyt oikeudellisia virheitä tarkastellessaan pankkien ilmeisestä arviointivirheestä esittämiä kanneperusteita, on hylättävä kokonaisuudessaan.

Bank Saderat Irania koskevat todisteet (Bank Saderat Iranin liitännäisvalitus)

161. Unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 95 kohdassa seuraavaa: ”asiakirja-aineistossa ei ole mitään, mikä viittaisi siihen, että neuvosto varmistui niiden kantajaa koskevien seikkojen merkityksellisyydestä ja paikkansapitävyydestä, jotka sille esitettiin ennen päätöksen 2010/413 ja täytäntöönpanoasetuksen N:o 668/2010 antamista”. Tuomion 96 kohdassa se

81 — Neuvosto ei nähtävästi kiistä unionin yleisen tuomioistuimen toteamuksia sellaisten maksujen suorittamisesta, jotka perustuvat sopimuksiin, jotka oli tehty *ennen* Noviniin kohdistuvien rajoittavien toimenpiteiden toteuttamista.

jatkoi, että näin ollen oli selvää, ”että myöhempiä riidanalaisia toimia toteuttaessaan neuvosto tarkasteli uudelleen tämän asian olosuhteet kantajan huomautukset huomioiden, koska se korjasi toteamuksen, joka koski Iranin valtion omistusosuutta kantajasta, ja lausui perusteluista, jotka koskivat remburssitoimintaa”.

162. Bank Saderat Iran väittää liitännäisvalituksessaan, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen katsoessaan, että tiedot, joihin neuvosto perusti päätöksen 2010/413 ja täytäntöönpanoasetuksen N:o 668/2010, käsittivät ”kantajaa koskevia seikkoja”, joita voitiin tutkia. Se teki näin ollen virheen myös todetessaan, että näytön tutkimisen laiminlyönti ei tehnyt myöhemmistä toimista virheellisiä. Pankki korosti ensimmäisessä oikeusasteessa, ettei neuvosto ollut tutkinut todisteita vaan ainoastaan merkitsemisehdotukset, joten sitä koskevaa näyttöä ei ollut voitu tutkia. Unionin yleinen tuomioistuin tukeutui valituksenalaisen tuomion 95 kohdassa virheelliseen olettamaan siitä, että olemassa oli tutkittavia todisteita. Neuvostolle ei nimittäin esitetty mitään todisteita, ja se myöntää valituksessaan, ettei se saanut niitä nähtäväkseen, sillä kaikki mahdolliset todisteet olivat luottamuksellisia. Sekä ensimmäinen että sitä seuranneet toimet olisi siis pitänyt kumota pelkästään tällä perusteella.

163. Neuvosto myöntää, että jos pankin nimeämisestä ei olisi ollut mitään tietoja tai todisteita, se ei olisi voinut suorittaa tutkimusta. Joitakin todisteita ja tietoja kuitenkin oli käytettävissä, ja neuvosto saattoi tutkia niitä. Kysymys siitä, olivatko tiedot ja todisteet riittäviä tai oliko niille riittävästi näyttöä pankin luetteloon merkitsemisen oikeuttamiseksi, on erillinen siitä kysymyksestä, saattoiko neuvosto suorittaa alkuperäisen tutkinnan ja suoritettiinko myöhempi uudelleentarkastelu. Vaikka käytettävissä olevista tiedoista ja todisteista tehtiin virheellinen päätelmä, se ei näin ollen tarkoita, ettei alkuperäistä tutkintaa ja myöhempää uudelleentarkastelua olisi voitu suorittaa. Unionin yleinen tuomioistuin ei tehnyt oikeudellista virhettä todetessaan, että neuvosto tarkasteli uudelleen pankin luetteloon merkitsemisen olosuhteet ennen kuin se toteutti siihen kohdistuvat myöhemmät toimet.

164. Mielestäni Bank Saderat Iranin liitännäisvalituksen tämä osa on jätettävä tutkimatta siksi, että vastoin unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 178 artiklan 1 kohtaa siinä ei vaadita kumoamaan osittain tai kokonaan unionin yleisen tuomioistuimen ratkaisua eli valituksenalaisen tuomion tuomiolauselmaa. Pankki vaatii nimittäin unionin tuomioistuinta nimenomaisesti kumoamaan tuomion ”siltä osin kuin sen perusteet ovat virheelliset”. Tällä tavoin muotoiltua valitusta ei voida ottaa tutkittavaksi. [82]

165. Valituksenalaisen tuomion tuomiolauselman 1 kohdassa kumottiin pankkia koskevin osin kaikki ne (sekä alkuperäiset että myöhemmät) toimet, joiden kumoamista pankki oli vaatinut. Pankki ei vaadi tämän kumoamisen kumoamista, eikä sen väitteellä voisikaan olla tätä vaikutusta, vaikka se menestyisi. Pankki vaatii liitännäisvalituksensa tässä osassa [83] ainoastaan sen tunnustamista, että toimet olisi voitu kumota pelkästään sillä perusteella, ettei neuvosto saanut nähtäväkseen mitään todisteita.

166. Katson joka tapauksessa, että pankki keskittyy tässä terminologiseen yksityiskohtaan – ja mahdollisesti huonoon käännökseen. Valituksenalaisen tuomion ranskankielisessä toisinnossa (joka on asian käsittelyn ja tuomion laadinnan versio) käytetään yleisempää sanaa ”éléments” (seikat), kun taas englanninkielisessä käytetään sanaa ”evidence” (todisteet). Mitä tahansa neuvosto mahdollisesti teki tai jätti tekemättä, on selvää, että kyseiset seikat toimitettiin sille ennen päätöksen 2010/413 ja täytäntöönpanoasetuksen N:o 668/2010 antamista. Näiden seikkojen merkityksellisyys ja paikkansapitävyys olisi pitänyt tutkia tässä vaiheessa. Unionin yleinen tuomioistuin totesi, ettei näin ollut tapahtunut. Tässä yhteydessä ei ole merkityksellistä erottaa toisistaan todisteita ja (vielä)

82 — Ks. esim. tuomio Al-Aqsa v. neuvosto ja Alankomaat (C-539/10 P ja C-550/10 P, EU:C:2012:711, 43–47 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

83 — Valituksenalaisen tuomion tuomiolauselman 2 kohta riitautetaan liitännäisvalituksen toisessa osassa (ks. jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 168 kohta ja sitä seuraavat kohdat). On totta, että tuomiolauselman 3 kohdassa ”kanne hylätään muilta osin”, mutta mielestäni kanteessa ei ole 1 ja 2 kohdassa tarkoitetun lisäksi muita osia eikä Bank Saderat Iran myöskään viittaa tuomiolauselman 3 kohtaan.

toteennäyttämättömiä toteamuksia. Unionin yleinen tuomioistuin päätteli yksinkertaisesti, ettei neuvosto ollut noudattanut velvollisuuttaan varmistaa sille toimitettujen tietojen merkityksellisyys ja paikkansapitävyys. Kun unionin yleinen tuomioistuin totesi, että neuvosto oli ottanut huomioon pankin myöhemmät huomautukset asian uudelleentarkastelun yhteydessä, se ei ottanut lähtökohdakseen sitä, että aiemmat seikat olivat sanan varsinaisessa merkityksessä kantajaa koskevia todisteita.

167. Näin ollen tämä liitännäisvalituksen peruste on mielestäni hylättävä.

Perussäännön 60 artikla (Bank Saderat Iranin liitännäisvalitus)

168. SEUT 288 artiklassa *asetus* määritellään siten, että se pätee yleisesti ja on kaikilta osiltaan velvoittava, ja sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa, kun taas *päätös, jossa nimetään ne, joille se on osoitettu*, velvoittaa ainoastaan näitä adressaatteja. Perussäännön 60 artiklan ensimmäisessä kohdassa määrätään, että muutoksenhaulla ei ole lykkäävää vaikutusta. Toisen kohdan nojalla on sen sijaan niin, että unionin yleisen tuomioistuimen päätökset, joilla julistetaan *asetus* pätemättömäksi, tulevat voimaan vasta muutoksenhaulle asetetun määräajan kuluttua tai, jos muutosta on haettu tämän ajan kuluessa, muutoksenhaun hylkäämisestä.

169. Ensimmäisessä oikeusasteessa käydyssä menettelyssä Bank Saderat Iran kiinnitti huomion määräykseen Akhras v. neuvosto, joka koski sellaisesta määräyksestä tehtyä valitusta, jolla hylättiin vaatimus sellaisten toimien, kuten asetusten, täytäntöönpanon lykkäämisestä, joilla toteutettiin Syyrian hallintoon yhteydessä oleviin henkilöihin ja yhteisöihin kohdistuvia rajoittavia toimenpiteitä. Unionin tuomioistuimen presidentti totesi tässä määräyksessä, että ”vaikka perussäännön 60 artiklan toista kohtaa ei sovellettaisi asetuksiin, jollaisen kantaja on pääasiassa riitauttanut, kuten kantaja *väittää argumentein, jotka eivät vaikuta perusteettomilta*, välitoimia koskeva hakemus hylättiin käsiteltävässä asiassa siksi, ettei kiireellisyysedellytys täyttynyt, ei kyseisen määräyksen vaikutusten vuoksi”. [84]

170. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi, [85] että ”unionin tuomioistuimen presidentti ei tutkinut yksityiskohtaisesti perussäännön 60 artiklan toisen kohdan soveltamista asetuksiin, joilla asetetaan rajoittavia toimenpiteitä, koska hän tyytyi toteamaan, että vaikka kantajan tästä seikasta esittämät argumentit – – eivät vaikuttaneet ’perusteettomilta’, ne olivat sen sijaan tehottomia”. [86] Se päätti näin ollen erityisesti, että asetus N:o 267/2012 oli todellinen asetus, johon sovellettiin perussäännön 60 artiklan toista kohtaa, joten neuvosto saattoi muutoksenhaulle asetetun määräajan kuluessa korjata todetut loukkaukset toteuttamalla tarvittaessa pankkiin kohdistettuja uusia rajoittavia toimenpiteitä (tai, implisiittisesti, tehdä valituksen, jolla on kumoamista lykkäävä vaikutus). Oikeusvarmuuden loukkaamisen välttämiseksi päätöksen 2010/413 (jonka muutetulla versiolla pankkiin kohdistettiin samat toimet kuin asetuksella N:o 267/2012) vaikutukset pidettiin siis voimassa siihen asti, kunnes asetuksen N:o 267/2012 kumoaminen tuli voimaan.

171. Liitännäisvalituksessaan *Bank Saderat Iran* väittää, että riitautettujen asetusten asianmukainen tutkinta osoittaa, etteivät ne kaikki ole todellisia asetuksia vaan asetuksen muodossa annettuja päätöksiä, koska ne on osoitettu tietyille yhteisöille ja ne koskevat ainoastaan niitä. Pankin luetteloon merkitsemisen kumoamisen olisi näin ollen pitänyt tulla voimaan välittömin vaikutuksin. Se viittaa analogisesti sellaisen polkumyyntiasetuksen artiklaan, jossa otetaan käyttöön tullit nimetyille tuottajille, tai sellaisen asetuksen artiklaan, jossa tuontitodistuksia jaetaan yksittäisten hakemusten perusteella; kumpiakin unionin tuomioistuin on käsitellyt joukkoina yksittäistapausta koskevia päätöksiä. [87]

84 — Määräys Akhras v. neuvosto (C-110/12 P(R), EU:C:2012:507, 29 kohta) kursivointi tässä.

85 — Ks. tuomio Bank Saderat Iran (EU:T:2013:59, 122–126 kohta).

86 — Valituksenalaisen tuomion 122 kohta.

87 — Tuomio NTN Toyo Bearing ym. v. neuvosto (113/77, EU:C:1979:91, 11 kohta) ja tuomio International Fruit Company ym. v. komissio (41/70–44/70, EU:C:1971:53, 21 kohta).

Käsiteltävän kaltaisten luetteloon merkitsemisten päätöksenomaisuutta tukee asetuksen N:o 423/2007 15 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu henkilökohtaisen tiedoksiantamisen velvoite, ja julkisasiamies Mengozzi hyväksyi sen ratkaisuehdotuksessa Bank Melli Iran.[88] Perussäännön 60 artiklan nojalla pidetään voimassa koko unionissa sovellettava asetus siihen saakka, kunnes mahdollinen muutoksenhakumenettely on saatu päätökseen, jotta lievennetään vaikutuksia, joita aiheutuu sellaisten yleisten sääntöjen pätemättömäksi toteamisesta, jotka saattavat muutoksenhakuvaiheessa osoittautua päteviksi. Sama huolenaihe ei päde yksittäiselle adressaatille osoitettuun asetukseen, joka sisältää aineellisesti katsottuna päätöksen, sillä se kuuluu perussäännön 60 artiklan ensimmäisessä kohdassa tarkoitetun yleisen periaatteen piiriin.

172. Neuvosto kiistää pankin esittämän yhdenmukaisuuden niiden asetusten kanssa, joissa otetaan käyttöön polkumyyntitulleja tai jaetaan tuontitodistuksia. Pankin mainitsemat tuomiot liittyivät siihen, koskeeko toimi kantajaa ”suoraan ja erikseen”, jolloin tämä voi riitauttaa toimen. Tuomiossa Kadi I[89] ja tuomiossa Bank Melli Iran[90] todettiin, että rajoittavien toimenpiteiden toteuttamisesta annettujen asetusten liitteissä olevat luettelot olivat yleisesti sovellettavia ja olivat kaikilta osiltaan sitovia ja niitä sovellettiin sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa, kuten mitä tahansa asetusta. Saman tulisi päteä käsiteltävässä asiassa. Riitautetut toimet vaikuttavat lisäksi nimettyjen henkilöiden ja yhteisöjen ohella myös useisiin muihin tahoihin, jotka ovat liikesuhteessa niihin. Asetuksessa N:o 267/2012 jäsenvaltioiden edellytetään vahvistavan asianmukaisia seuraamuksia, joita sovelletaan asetuksen rikkomiseen, ja on estettävä oikeudellisen epävarmuuden syntyminen muutoksenhakumenettelyn aikana. Jos perussäännön 60 artiklan toista kohtaa ei olisi sovellettu vaan unionin yleinen tuomioistuin olisi kumonnut varojen jäädyttämisestä annetut asetukset välittömin vaikutuksin, asian voittaneet kantajat olisivat lisäksi voineet hallinnoida varojaan siten, että ne olisivat välttäneet mahdollisten tulevien varojen jäädytysten vaikutukset. Tällaisesta kumoamisesta tehdyllä valituksella, vaikka se hyväksyttäisiinkin, ei olisi mitään käytännön vaikutusta.

173. Komissio korostaa, että riitautetuissa toimissa asetettuja velvoitteita ei ole osoitettu nimetyille henkilöille tai yhteisöille vaan niille tahoille, joiden hallussa näille henkilöille tai yhteisöille kuuluvat tai niiden määräysvallassa olevat varat tai taloudelliset resurssit ovat tai jotka voivat antaa niiden käyttöön varoja tai taloudellisia resursseja.

174. Mielestäni myös tämä liitännäisvalituksen osa on hylättävä.

175. SEUT 288 artiklassa esitetyistä asetuksen ja päätöksen määritelmistä käy ensinnäkin välittömästi selväksi, että asetus N:o 267/2012 on asetus eikä päätös. Sen on näin ollen katsottava olevan sekä kyseisessä määräyksessä että perussäännön 60 artiklassa tarkoitettu todellinen asetus.

176. Toiseksi tätä seikkaa on jo nimenomaisesti käsitelty tuomion Kadi I (EU:C:2008:461) 241 kohdassa ja sitä seuraavissa kohdissa, joissa todetaan, että nyt käsiteltävää asetusta läheisesti muistuttava asetus oli perustamissopimuksessa tarkoitettu todellinen asetus. Tälle toteamukselle esitetyt perusteet, joihin Bank Saderat Iran ei edes viittaa liitännäisvalituksessaan, olivat pääosin samat kuin toimielinten käsiteltävässä asiassa esittämät perusteet.

177. Pankin viittauksilla polkumyyntiasetuksia koskevaan oikeuskäytäntöön ja julkisasiamies Mengozzin ratkaisuehdotukseen Bank Melli Iran (EU:C:2011:426) ei sen sijaan ole tässä asiassa merkitystä. Pankin mainitsemat kaksi tuomiota liittyvät oikeuteen riitauttaa kantajaa suoraan ja erikseen koskeva toimi, ja myös julkisasiamies Mengozzi totesi tältä osin, että asetus N:o 423/2007 oli

88 — Ratkaisuehdotus Bank Melli Iran v. neuvosto (EU:C:2011:426, 41 kohta).

89 — Tuomio Kadi I (EU:C:2008:461, 241 kohta).

90 — Tuomio Bank Melli Iran v. neuvosto (EU:C:2011:735, 45 kohta).

luonteeltaan hybridi toimi eli yleisesti sovellettava toimi, joka oli kuitenkin annettava tiedoksi asianomaisille yksityisille. Vaatimus antaa toimi tiedoksi niille, joiden varat ja omaisuus on tarkoitus jäädyttää, ei vaikuta siihen, että tällainen asetus pätee yleisesti kaikkiin niihin, joiden hallussa tällaisia varoja tai omaisuutta voi olla, tai tarpeeseen säilyttää oikeusvarmuus muutoksenhakumenettelyn ajan.

178. Katson näin ollen, ettei unionin yleinen tuomioistuin tehnyt oikeudellista virhettä todetessaan asetuksen N:o 267/2012 olevan todellinen asetus, joka kuuluu perussäännön 60 artiklan ensimmäisessä kohdassa tarkoitetun yleissäännön soveltamisalaan.

Ratkaisuehdotus

179. Kaiken edellä esitetyn perusteella katson, että unionin tuomioistuimen olisi hylättävä molemmat valitukset ja Bank Saderat Iranin liitännäisvalitus perusteettomina. Työjärjestyksen 138, 140 ja 184 artiklan nojalla yhdessä luettuina

— neuvosto olisi velvoitettava vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan ja korvaamaan pankin oikeudenkäyntikulut päävalitusten osalta

— Bank Saderat Iran olisi velvoitettava vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan ja korvaamaan neuvoston oikeudenkäyntikulut liitännäisvalituksen osalta

— Yhdistynyt kuningaskunta ja komissio olisi velvoitettava vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan molempien valitusten ja liitännäisvalituksen osalta.