ELEANOR SHARPSTON
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2015. február 26. [1]

C-176/13. P. sz. ügy

az Európai Unió Tanácsa
kontra
Bank Mellat
és
C-200/13. P. sz. ügy
az Európai Unió Tanácsa
kontra

Bank Saderat Iran

„Fellebbezés — Iránnal szemben az atomfegyverek elterjedésének megakadályozása érdekében hozott korlátozó intézkedések — Pénzeszközök és gazdasági erőforrások befagyasztásának hatálya alatt álló személyek és szervezetek — A fellebbezők jegyzékbe való felvételére irányuló intézkedések indokolása — Az intézkedések elfogadására vonatkozó eljárás — Nyilvánvaló értékelési hiba”

1. Ezt a két, egymással összefüggő fellebbezést a(z Európai Unió vagy a továbbiakban: EU) Tanács(a) nyújtotta be a Törvényszék azon ítéleteivel [2] szemben, amellyel az megsemmisített különböző tanácsi intézkedéseket, amennyiben azokban a Tanács felvette két iráni bank (a Bank Mellat és a Bank Saderat Iran; a továbbiakban: a bankok) nevét azon személyek és szervezetek listájára, akik pénzeszközeit és gazdasági erőforrásait az atomfegyverek elterjedésének megelőzésére Irán ellen hozott korlátozó intézkedésekkel összefüggésben be kellett fagyasztani.

2. A Tanács különösen azt állítja, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor:

– lehetővé tette a (Tanács által az iráni államhoz tartozónak tekintett) bankok számára, hogy az alapvető jogokhoz kötődő védelemre és garanciákra hivatkozzanak;

– a Tanács indokolásának egyes elemeit külön, és nem egészében vizsgálta;

– megállapította, hogy a bankoknak hozzáférést kellett volna biztosítani a listára való felvételre vonatkozóan a tagállamok által benyújtott javaslatokhoz;

– kötelezte a Tanácsot, hogy ellenőrizze a bizonyítékok relevanciáját és megalapozottságát, mielőtt egy listára való felvételről szóló határozatot először elfogadna; valamint

1 — Eredeti nyelv: angol.

2 — Bank Mellat kontra Tanács ítélet, T-496/10, EU:T:2013:39 (a továbbiakban: Bank Mellat ítélet); Bank Saderat Iran kontra Tanács ítélet, T-494/10, EU:T:2013:59 (a továbbiakban: Bank Saderat Iran ítélet) (a továbbiakban továbbá: megtámadott ítéletek).

– nem vette figyelembe az Egyesült Nemzetek Biztonsági Tanácsának (a továbbiakban: Biztonsági Tanács) határozatait (a továbbiakban: a Biztonsági Tanács határozatai), és azt, hogy bizonyos információk bizalmas hírszerzési forrásokból és jelentésekből származnak.

Politikai és jogi háttér

3. A Biztonsági Tanács 1737. sz. határozatában [3] komoly aggályokat fogalmazott meg Irán atomprogramjára vonatkozóan, és a határozat 12. pontjában úgy döntött, hogy valamennyi állam köteles befagyasztani a pénzeszközöket, más pénzügyi eszközöket vagy gazdasági erőforrásokat, amelyek a mellékletben szereplő olyan személyek vagy szervezetek tulajdonában állnak, vagy ellenőrzése alá tartoznak, akiket ezzel a programmal különböző módon kapcsolatban állóként neveztek meg. A mellékletben megnevezett szervezetek között szerepelt az Iráni Atomenergia-ügyi Szervezet (a továbbiakban: AEOI), a Mesbah Energy Company (a továbbiakban: MEC) és a Defense Industries Organization (védelmi iparágak szervezete, a továbbiakban: DIO). A Biztonsági Tanács 1747. sz. határozatában [4] szerepelt továbbá a Novin Energy Company (a továbbiakban: Novin), valamint az Aerospace Industries Organization-höz (a repüléssel és űrhajózással kapcsolatos ipari szervezet; a továbbiakban AIO) kapcsolódó számos szervezet, köztük a Sanam Industrial Group (a továbbiakban: SIG). Sem maga az AIO, sem a bankok nem szerepeltek ebben a határozatban, és a Biztonsági Tanács későbbi határozataiban, illetve azok alapján sem vették jegyzékbe őket.

4. Az EU Tanácsa a Biztonsági Tanács e határozatait különösen a 423/2007 rendelettel [5] hajtotta végre, amelynek 7. cikke előírta, hogy a IV. és V. mellékletben felsorolt személyek, szervezetek vagy szervek tulajdonában lévő, vagy ezek közvetlen vagy közvetett ellenőrzése alá tartozó valamennyi pénzeszközt és gazdasági forrást be kell fagyasztani. A IV. mellékletben a Biztonsági Tanács 1737. sz. határozatának 12. pontjában szereplőket sorolták fel, míg az V. mellékletben szereplőket a következőképpen határozták meg:

„a) Irán atomfegyverek elterjedésének veszélyével járó tevékenységeiben részt vesznek, azzal közvetlen kapcsolatban állnak vagy azt támogatják, vagy

b) Irán atomfegyverek célba juttatására szolgáló rendszereinek fejlesztésében részt vesznek, azzal közvetlen kapcsolatban állnak vagy azt támogatják, vagy

c) az a) vagy b) pontban említett személy, jogalany [helyesen: szervezetek] vagy szerv nevében vagy utasítására járnak el, vagy

d) olyan jogi személyek, jogalanyok [helyesen: szervezetek] vagy szervek, amelyek az a) vagy b) pontban említett személy, jogalany [helyesen: szervezetek] vagy szerv tulajdonában vagy ellenőrzése alatt állnak, akár törvénytelen módon is.”

5. A bankok eredetileg nem szerepeltek az V. mellékletben.

6. A 7. cikk (3) bekezdése megtiltotta, hogy a IV. és V. mellékletben felsorolt természetes vagy jogi személyek, szervezetek vagy szervek számára vagy javára bármilyen pénzeszközt vagy gazdasági forrást közvetve vagy közvetlenül rendelkezésre bocsássanak. Ugyanakkor a 12. cikk (2) bekezdése pontosította, hogy az említett tilalom nem vonja maga után az érintett természetes vagy jogi személyek vagy szervezetek felelősségét, amennyiben nem volt tudomásuk arról, és nem volt alapos okuk arra gyanakodni, hogy eljárásuk megsérti ezeket a tilalmakat.

3 — A Biztonsági Tanács 2006. december 23-i 5612. ülésén elfogadott 1737 (2006) sz. határozat.

4 — A Biztonsági Tanács 2007. március 24-i 5647. ülésén elfogadott 1747 (2007) sz. határozat.

5 — A később módosított, az Iránnal szembeni korlátozó intézkedésekről szóló, 2007. április 19-i 2007/423/EK tanácsi rendelet (HL 2007. L 103., 1. o.).

7. A Biztonsági Tanács – annak megállapítását követően, hogy Irán nem működött együtt, emellett pedig nem felelt meg a Nemzetközi Atomenergia-ügynökség (a továbbiakban: NAÜ) és a Biztonsági Tanács határozataiban szereplő követelményeknek, és urándúsító létesítményt épített Kum városában – elfogadta az 1929. sz. határozatot.[6] Ennek 21. pontja felszólította valamennyi államot, hogy többek között „a területükön lévő valamennyi, [alábbi] tevékenységgel kapcsolatos eszköz vagy forrás befagyasztása, [...] és valamennyi ilyen ügylet megelőzése érdekében fokozott nyomon követés alkalmazása révén [...] akadályozzák meg a pénzügyi szolgáltatások nyújtását”, beleértve eszközök vagy források átutalását, amennyiben „olyan információ áll rendelkezésükre, amely alapján ésszerűen feltételezhetik, hogy ezek a szolgáltatások, eszközök vagy források hozzájárulhatnak Irán atomfegyverek elterjedésének veszélyével járó tevékenységeihez [...].” E határozat I. melléklete nukleáris fegyverekhez vagy ballisztikus rakétákhoz kapcsolódó tevékenységben részt vevő személyeket és szervezeteket sorolt fel, amelyek között szerepelt a „First East Export Bank, PLC [a továbbiakban: FEE Bank], [amely] a Bank Mellat tulajdonában van vagy annak ellenőrzése alatt áll, illetve annak nevében jár el. Az elmúlt hét évben a Bank Mellat több száz millió dollár értékben segített elő ügyleteket az iráni nukleáris, rakétákkal foglalkozó és védelmi szervezetek számára”.

8. Az EU Tanácsa ezután elfogadta a 2010/413 határozatot.[7] E határozat 20. cikke (1) bekezdésének a) és b) pontja előírta, hogy az I. és II. mellékletben felsorolt személyekhez, szervezetekhez vagy szervekhez tartozó, azok közvetett vagy közvetlen tulajdonában vagy birtokában lévő, vagy az általuk közvetve vagy közvetlenül ellenőrzött valamennyi pénzeszközt és gazdasági forrást be kell fagyasztani. Az I. mellékletben (20. cikk (1) bekezdésének a) pontja) szereplőket a Biztonsági Tanács hatályos határozatai alapján szankcionálták, míg a II. mellékletbe (20. cikk (1) bekezdésének b) pontja) azok kerültek,

„[…] akik Irán atomfegyverek terjesztésének veszélyével járó tevékenységeiben vagy atomfegyverek hordozóeszközeinek fejlesztésében – többek között a tiltott termékek, áruk, felszerelések, anyagok és technológiák beszerzésében való részvétel által – közreműködnek, azzal közvetlen kapcsolatban állnak vagy ahhoz támogatást biztosítanak, vagy olyan személyek vagy szervezetek, akik az előbb említettek nevében vagy irányításuk szerint járnak el, vagy az említettek tulajdonában álló vagy – akár törvénytelen módon is – ellenőrzésük alá tartozó szervezetek, vagy azon személyek vagy szervezetek, akik segítenek a jegyzékbe vett személyeknek vagy szervezeteknek abban, hogy elkerüljék vagy megsértsék az 1737 (2006), az 1747 (2007), az 1803 (2008)[8] és az 1929 (2010) ENSZ BT-határozatok vagy e határozat rendelkezéseit, […] illetve az ő tulajdonukban lévő, az általuk ellenőrzött vagy a nevükben eljáró szervezetek; ezek felsorolását a II. melléklet tartalmazza”.

9. A 2010/413 határozat 23. cikkének (2) bekezdése előírja, hogy „[a] Tanács a tagállamoknak vagy az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének a javaslata alapján egyhangúlag állítja össze a II. mellékletben szereplő jegyzéket és fogadja el annak módosításait”.

10. Mindkét bank szerepel a II. mellékletben.

11. A Bank Mellat vonatkozásában a határozatban a következő indokok szerepelnek: „A Bank Mellat állami tulajdonban lévő iráni bank, amely tevékenységével támogatja és elősegíti Irán nukleáris és ballisztikusrakéta-programjait. Banki szolgáltatásokat nyújtott az ENSZ és az EU által jegyzékbe vett szervezeteknek, az ezek nevében vagy irányítása alatt eljáró, illetve az ezek tulajdonában lévő vagy ellenőrzése alá tartozó szervezeteknek. Az 1929. sz. ENSZ BT-határozat által megnevezett [helyesen: az Egyesült Nemzetek Szervezete Biztonsági Tanácsának 1929. sz. határozata értelmében szankciókkal sújtott] First East Export Bank anyavállalata.”

6 — A Biztonsági Tanács 2010. június 9-i 6335. ülésén elfogadott 1929 (2010) sz. határozat.

7 — Az Iránnal szembeni korlátozó intézkedésekről és a 2007/140/KKBP közös álláspont hatályon kívül helyezéséről szóló, 2010. július 26-i 2010/413/KKBP tanácsi határozat (HL L 195., 39. o.; helyesbítés: HL L 197., 19. o.).

8 — A Biztonsági Tanács 2008. március 3-i 5848. ülésén elfogadott 1803 (2008) sz. határozat.

12. A Bank Saderat Iran tekintetében a határozatban a következő indokok szerepelnek: „A Bank Saderat állami tulajdonban lévő iráni bank (az iráni kormány tulajdonrésze 94%). A Bank Saderat pénzügyi szolgáltatásokat nyújt az iráni nukleáris és ballisztikusrakéta-programokhoz beszerzéseket végrehajtó – többek között az 1737. sz. ENSZ BT-határozatban megnevezett – szervezetek számára. A Bank Saderat kezelte az 1737. sz. ENSZ BT-határozatban megnevezett [helyesen: az Egyesült Nemzetek Szervezete Biztonsági Tanácsának 1737. sz. határozata értelmében szankciókkal sújtott] DIO és az Iran Electronics Industries [a továbbiakban: IEI] kifizetéseit és akkreditívjeit még 2009 márciusában is. 2003-ban a Bank Saderat akkreditívet nyitott az iráni nukleáris tevékenységekhez [helyesen: programhoz] kapcsolódó (később az 1737. sz. ENSZ BT-határozatban szankcionált) [MEC] számára."

13. Ezzel egyidejűleg a 668/2010 végrehajtási rendelet[9] felvette a bankokat a 423/2007 rendelet V. mellékletében szereplő jegyzékbe. Az indokok megegyeznek a 2010/413 határozatban szereplő indokokkal.

14. 2010. október 25-én a Tanács a 2010/644 határozat[10] és a 961/2010 rendelet[11] elfogadásával felülvizsgálta a hatályban lévő korlátozó intézkedéseket.

15. A 2010/644 határozat preambulumában szerepel, hogy a Tanács teljes körűen felülvizsgálta a 2010/413 határozat II. mellékletében szereplő személyek és szervezetek jegyzékét, figyelembe véve az érintettek által benyújtott észrevételeket. Arra a következtetésre jutott, hogy két kivétellel a felsorolt személyeknek és szervezeteknek a továbbiakban is a 2010/413 határozatban foglalt különleges korlátozó intézkedések hatálya alá kell tartozniuk, továbbá hogy módosítani kell a jegyzékben szereplő bizonyos szervezetekkel kapcsolatos bejegyzéseket. A bankok továbbra is szerepeltek a 2010/413 határozat új II. mellékletében szereplő jegyzékben, lényegében ugyanazzal az indokolással, mint a korábbi változatban, azzal a kivétellel, hogy a Bank Mellatot már nem állami tulajdonú banknak tüntették fel, a Bank Saderat Iran pedig egyszerűen úgy szerepelt, mint „részben az iráni kormány tulajdonában lévő iráni bank", a 94%-os tulajdonrészre vonatkozó korábbi utalást törölték.

16. A 961/2010 rendelet 16. cikkének (1) bekezdése megismételte a 2010/413 határozat 20. cikke (1) bekezdésének a) pontjában szereplő követelményeket (szankciók előírása az ENSZ Biztonsági Tanácsának határozatai értelmében), és előírta, hogy az érintetteket vegyék fel a VII. mellékletbe, míg a 16. cikk (2) bekezdésének a) és b) pontja a 2010/413 határozat 20. cikke (1) bekezdésének b) pontjában szereplő kritériumokat ismételte meg, és előírta, hogy az érintetteket vegyék fel a VIII. mellékletbe. A 32. cikk (2) bekezdése a felelősség alóli ugyanazon mentességet írta elő, mint a 423/2007 rendelet 12. cikkének (2) bekezdése. A bankok szerepelnek a VIII. mellékletben, az indokok pedig megegyeznek a 2010/413 határozat új II. mellékletében szereplőkkel.

17. 2011. december 1-jén a Tanács elfogadta a 2010/413 határozat II. mellékletét módosító 2011/783 határozatot,[12] illetve a 961/2010 rendelet VIII. mellékletét módosító 1245/2011 végrehajtási rendeletet.[13] Mindkét intézkedés preambulumában szerepel, hogy a Tanács teljes körűen felülvizsgálta a releváns mellékletben szereplő jegyzéket, figyelembe véve az érintettek által benyújtott észrevételeket, és arra a következtetésre jutott, hogy a felsorolt személyeknek és szervezeteknek a továbbiakban is a határozatban foglalt különleges korlátozó intézkedések hatálya alá kell tartozniuk.

9 — Az Iránnal szembeni korlátozó intézkedésekről szóló 423/2007/EK rendelet 7. cikke (2) bekezdésének végrehajtásáról szóló 2010. július 26-i 668/2010/EU tanácsi végrehajtási rendelet (HL L 195., 25. o.).

10 — Az Iránnal szembeni korlátozó intézkedésekről és a 2007/140/KKBP közös álláspont hatályon kívül helyezéséről szóló 2010/413/KKBP határozat módosításáról szóló, 2010. október 25-i 2010/644/KKBP tanácsi határozat (HL L 281., 81. o.).

11 — Az Iránnal szembeni korlátozó intézkedésekről és a 423/2007/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2010. október 25-i 961/2010/EU tanácsi rendelet (HL L 281., 1. o.).

12 — Az Iránnal szembeni korlátozó intézkedésekről szóló 2010/413/KKBP határozat módosításáról szóló, 2011. december 1-jei 2011/783/KKBP tanácsi határozat (HL L 319., 71. o.).

13 — Az Iránnal szembeni korlátozó intézkedésekről szóló 961/2010/EU rendelet végrehajtásáról szóló, 2011. december 1-jei 1245/2011/EU tanácsi végrehajtási rendelet (HL L 319., 11. o.).

18. 2012. március 23-án a Tanács elfogadta a 267/2012/EU rendeletet.[14] A 23. cikk (1) bekezdése ismét előírja a VIII. mellékletben jegyzékbe vett, az ENSZ Biztonsági Tanácsának határozatai értelmében szankciókkal sújtott személyek és szervezetek, a 23. cikk (2) bekezdése pedig a IX. mellékletben felsorolt személyek és szervezetek pénzeszközeinek befagyasztását. A 23. cikk (2) bekezdésének a) és b) pontjában szereplő követelmények lényegében megegyeznek a 961/2010 rendelet 16. cikke (2) bekezdésének a) és b) pontjában szereplőkkel, míg a 23. cikk (2) bekezdésének c), d) és e) pontja további követelményeket ír elő, amely pontok közül a bankokhoz hasonló szervezetekre csak a d) pont tűnik relevánsnak. Ez a következőképpen meghatározottakra vonatkozik: „azok az egyéb személyek, szervezetek és szervek, akik támogatást, így például anyagi, logisztikai vagy pénzügyi támogatást nyújtanak az iráni kormánynak, valamint az azokhoz kapcsolódó személyek és szervezetek”. A 42. cikk (2) bekezdése ugyanazt a mentességet írja elő a felelősség alól, mint a 423/2007 rendelet 12. cikkének (2) bekezdése. Mindkét bank ismét szerepel a rendelet IX. mellékletében. Az indokok megegyeznek a 2010/644 határozattal módosított 2010/413 határozat II. mellékletében szereplőkkel.

19. A jogszabályok – különösen a 423/2007 rendelet 9. cikke, a 2010/413 határozat 20. cikkének (6) bekezdése, a 961/2010 rendelet 18. cikke, valamint a 267/2012 rendelet 25. cikke – számos, a pénzeszközök befagyasztására vonatkozó kötelezettségektől való korlátozott mértékű eltérést is meghatároznak. E rendelkezések mindegyike lényegében lehetővé teszi a nemzeti hatóságoknak, hogy engedélyezzék egyes befagyasztott pénzeszközök felszabadítását azzal a céllal, hogy a jegyzékben felsorolt személy, szervezet vagy szerv a jegyzékbe való felvétele előtt szerződésben vállalt vagy az előtt keletkezett olyan fizetési kötelezettségének eleget tegyen, amely nem járul hozzá a nukleáris fejlesztésekkel kapcsolatos árukat vagy technológiát magában foglaló ügylethez vagy más tiltott tevékenységhez.

Az elsőfokú eljárás rövid összefoglalása és a megtámadott ítéletek

20. 2010. október 7-én a bankok külön kereseteket nyújtottak be a Törvényszékhez, ugyanakkor lényegében ugyanazokat a kérdéseket és érveket hozták fel, eredetileg a 2010/413 határozat és a 668/2010 végrehajtási rendelet mellékleteiben szereplő jegyzékekbe való felvételüket kifogásolva. Az eljárások során – az új intézkedések időközbeni elfogadása miatt – megsemmisítési kérelmeiket kiterjesztették a 2010/644 határozat, a 961/2010 rendelet, a 2011/783 határozat, az 1245/2011 végrehajtási rendelet, valamint a 267/2012 rendelet mellékleteinek őket érintő részére. E kiigazításnak a Törvényszék helyt adott, és azt nem is kérdőjelezik meg. A Bizottság a Tanács támogatása érdekében mindkét ügyben beavatkozott.

21. A Törvényszék először az intézmények azon állítását vizsgálta, hogy a bankok iráni államhoz tartozó intézményként nem hivatkozhatnak az alapvető jogokkal kapcsolatos védelemre és biztosítékokra.

22. Ezen állítás elutasítását követően a bankok első jogalapját (az indokolási kötelezettség megsértése, a védelemhez való jog, valamint a hatékony bírói jogvédelemhez való jog) vizsgálta a következő öt lépésben: a bankok hivatkozhatnak-e a védelemhez való jogra; a bizonyítékok első közlésével kapcsolatban az indokolási kötelezettség és a védelemhez való jog; a védelemhez való jog a Tanács irataihoz való hozzáféréssel kapcsolatban; a védelemhez való jog a bankok azon lehetőségével kapcsolatban, hogy álláspontjukat kifejtsék, és a hatékony bírói jogorvoslathoz való joguk; valamint a Tanács értékelésében és felülvizsgálatában állítólagosan vétett hibák. A Törvényszék e jogalapnak a 2010/413 határozat, a 668/2010 végrehajtási rendelet, a 2010/644 határozat, valamint a 961/2010 rendelet bankokat érintő része tekintetében helyt adott.

14 — Az Iránnal szembeni korlátozó intézkedésekről és a 961/2010/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2012. március 23-i 267/2012/EU tanácsi rendelet (HL L 88., 1. o.; helyesbítések: HL L 332., 31. o.; HL L 93., 85. o.).

23. Ezután a második jogalapot (nyilvánvaló értékelési hiba) vizsgálta, és mindkét ügyben arra a következtetésre jutott, hogy a Tanács által megállapított tények nem indokolták korlátozó intézkedések bevezetését.

24. Az első két jogalap vizsgálatát követően a Törvényszék arra a megállapításra jutott, hogy a bankokat érintő részükben valamennyi megtámadott intézkedést meg kell semmisíteni. Ezért a harmadik jogalap (a tulajdonhoz való jognak, és ezzel összefüggésben az arányosság elvének a megsértése) vizsgálata szükségtelen volt.

25. A Bank Saderat Iran esetében a Törvényszék megvizsgálta a bank azon állítását is, amely szerint a 267/2012 rendelet rendelet formáját öltő határozat volt. A Törvényszék megállapította, hogy a 267/2012 rendelet tényleges rendelet, így a Bíróság alapokmánya (a továbbiakban: alapokmány) 60. cikkének második bekezdése értelmében a semmissé nyilvánítást két hónapra és tíz napra felfüggesztette, amely időtartam alatt a Tanács újabb korlátozó intézkedések elfogadása révén orvosolhatta a megállapított jogsértéseket (vagy fellebbezés benyújtása). A 2010/644 és a 2011/783 határozattal módosított 2010/413 határozat joghatásai tehát a bankokat érintő részükben a 267/2012 rendelet megsemmisítésének hatálybalépéséig fennmaradtak.

Kérelmek és a fellebbezés során előadott érvek

26. A Bizottság és az Egyesült Királyság által támogatott Tanács azt kéri, hogy a Bíróság helyezze hatályon kívül a megtámadott ítéleteket, utasítsa el az első fokon benyújtott kérelmet, valamint kötelezze a bankokat a Tanács elsőfokú eljárás és fellebbezés során felmerült költségeinek viselésére. A bankok arra kérik a Bíróságot, hogy utasítsa el a fellebbezéseket, és kötelezze a Tanácsot a felmerült költségek viselésére. A Bank Saderat Iran csatlakozó fellebbezést is benyújtott, amelyben arra kéri a Bíróságot, hogy helyezze részben hatályon kívül a rá vonatkozó ügyben hozott megtámadott ítéletet, a bankot érintő részükben semmisítse meg az összes megtámadott intézkedést, valamint kötelezze a Tanácsot a bank csatlakozó fellebbezés során felmerült költségeinek viselésére.

27. A Tanács állítása szerint a Törvényszék a következők vizsgálata során tévesen alkalmazta a jogot: i. a bankok alapvető jogokkal kapcsolatos védelemre való jogosultsága, és ekként a keresetek első fokon történő elfogadhatósága, ii. a Tanács indokolási kötelezettsége, iii. a bankoknak az iratokhoz való hozzáférési joga, iv. a Tanács tényekkel kapcsolatos értékelésének állítólagos hibái, valamint v. a nyilvánvaló értékelési hibára vonatkozó jogalap. Ezek alapján az Egyesült Királyság észrevételeket nyújtott be a ii., iii. és v. pont támogatására, míg a Bizottság a ii–v. pontot támogatja.

28. A bankok mind az öt jogalapot megalapozatlannak tartják, ezenfelül a Bank Mellat kifogásolja az ő ügyében előterjesztett fellebbezés egészének elfogadhatóságát. A Bank Saderat Iran csatlakozó fellebbezésében azt állítja, hogy a Törvényszék tévesen vélte úgy, hogy i. a 2010/413 határozat és a 668/2010 végrehajtási határozat „[a felperesre vonatkozóan] elé terjesztett bizonyítékokon” alapult, valamint ii. a 267/2012 rendeletre az alapokmány 60. cikkének második bekezdése vonatkozott, ami miatt mindkét pont tekintetében megalapozatlan következtetéseket vont le.

29. Ezekkel a kérdésekkel az előző két pontban szereplő sorrendben fogok foglalkozni.

A fellebbezés elfogadhatósága (C-176/13. P. sz. ügy)

30. A megtámadott ítéletet 2013. január 30-án kézbesítették a feleknek. A Bank Mellat állítása szerint az alapokmány 56. cikke értelmében a fellebbezéseket két hónapon belül, azaz 2013. március 30-ig kellett volna benyújtani. A fellebbezést 2013. április 9-én nyújtották be, ezért az elfogadhatatlan. Nem alkalmazható a Bíróság eljárási szabályzatának 51. cikke, amely az eljárási határidőket a távolságra tekintettel tíznapos átalány-határidővel meghosszabbítja. A rendelkezésben szereplő, a távolságra való

hivatkozásnak ésszerűnek kell lennie: ez azt kívánja biztosítani, hogy a peres feleket nem éri hátrány amiatt, hogy a Bíróságtól távol vannak,[15] vagy hogy változatlanul nem elektronikus kommunikációs eszközöket használnak. A Tanács azonban semmilyen ésszerű értelemben nincs távol a Bíróságtól, és elektronikus kommunikációs eszközöket használ. Ezért az alapokmány 56. cikkét megszorítóan kell alkalmazni.

31. A Tanács válaszában azt állítja, hogy az eljárási szabályzat 51. cikke egyértelmű és pontos. Valamennyi peres félre egyenlőképpen alkalmazandó, mind a szövege, mind pedig a Bíróság gyakorlata szerint. A bank által hivatkozott 1994-es BASF-ítélet a Bíróságnak egy mára már elavult határozatán alapult, amely különbséget tett a peres felek között letelepedésük helye szerint.

32. Szerencsétlennek tartom, hogy az eljárási szabályzat továbbra is „a távolságra tekintettel" hosszabbítja meg az eljárási határidőket. Ez a megfogalmazás 2000 előtt megfelelő volt, amikor a szabályzat II. melléklete két nap és egy hónap között szóródó meghosszabbítást írt elő „minden olyan fél számára, akinek szokásos tartózkodási helye nem a Luxemburgi Nagyhercegség területén van" [nem hivatalos fordítás]. A különbségtételt korábbi időpontban vezették be,[16] amikor a postai szolgáltatások jellegéből fakadóan a Bíróságtól való fizikai távolság a határidők betartását érintő jelentős tényezőnek számított. E határidő-hosszabbításoknak „tíznapos átalány-határidővel" való felváltása egyértelműen megszűntette a Bíróságtól való távolság eljárási előnyként vagy hátrányként való megítélését, és (olyan környezetben, ahol a távolságtól nagyrészt független, gyors – vagy akár azonnali – kommunikációs eszközök általánosan hozzáférhetők) ismét egyenlő feltételeket hivatott biztosítani mindenki számára, a felek tartózkodási vagy letelepedési helyére való utalás nélkül. A fentiek miatt „a távolságra tekintettel" szavak életben maradását egy letűnt korszak maradványainak kell tekinteni, amelynek a mai eljárási szabályzatban nincs funkciója – annál is inkább, mivel nem lehet meggyőzően eldönteni, hogy milyen fokú „távolság" indokolhatná a határidők meghosszabbítását.

33. Mindezek mellett az eljárási szabályzat 51. cikkének hatályos szövege előírja, hogy az eljárási határidők a távolságra tekintettel tíznapos átalány-határidővel meghosszabbodnak. Ezért úgy vélem, hogy a fellebbezést időben, vagyis az eljárási szabályzatnak az alapokmány 56. cikkével összefüggésben értelmezett 51. cikkében meghatározott 10 nappal meghosszabbított két hónapos határidőn belül nyújtották be. A Bank Mellat elfogadhatatlanságra vonatkozó kifogása ezért megalapozatlan.

Az alapvető jogokkal kapcsolatos védelemre való jogosultság (a keresetek elfogadhatósága első fokon)

34. A Törvényszék mindkét ítéletben[17] elutasította a Tanács és a Bizottság azon állítását, hogy a bankok iráni államhoz tartozó intézményként nem hivatkozhatnak az alapvető jogokkal kapcsolatos védelemre és biztosítékokra. Megállapítása szerint sem a Szerződések, sem az Alapjogi Charta[18] nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek az államokhoz tartozó jogi személyeket kizárják az alapvető jogok védelméből, sőt, a Charta „mindenki" jogait biztosítja. Az EJEE[19] 34. cikke – amelyre az intézmények hivatkoztak – olyan eljárásjogi rendelkezés, amely alapján az Emberi Jogok Európai Bírósága nem fogadhatja el a kormányzati szervezetek által elé terjesztett kérelmeket, így az EJEE-ben részes állam egyidejűleg nem lehet felperes és alperes is az említett bíróság előtt; ez az érvelés az EU Bírósága előtt, illetve a jelen ügyekben nem volt alkalmazandó. A valamely államhoz tartozónak minősülő jogi személyeket más államok területén megillető jogok tekintetében nincs relevanciája annak az érvnek, hogy a saját területén maga az állam nem élvezheti az alapvető jogokat.

15 — Bizottság kontra BASF és társai ítélet, C-137/92 P, EU:C:1994:247, 40. pont.

16 — Az Európai Szén- és Acélközösség Bírósága eljárási szabályzata (*Journal Officiel* 1953. 3., 37. o.; magyar nyelven nem tették közzé) 85. cikkének (2) bekezdésében a hosszabbítás a Belgiumban letelepedett felekre vonatkozó egy nap és az Európán kívül letelepedettekre alkalmazandó két hónap között változott.

17 — Lásd: Bank Mellat ítélet, T-496/10, EU:T:2013:39, 35–46. pont; Bank Saderat Iran ítélet, T-494/10, EU:T:2013:59, 33–44. pont.

18 — Az Európai Unió Alapjogi Chartája (HL 2010. C 83., 389. o., a továbbiakban: Charta).

19 — Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, 1950. november 4-én Rómában aláírt egyezmény.

Következésképpen a harmadik államokhoz tartozó jogi személyek hivatkozhatnak az alapvető jogokhoz kapcsolódó védelemre és biztosítékokra, amennyiben ezek a jogok összeegyeztethetők a jogi személyi minőségükkel. A Törvényszék mindenesetre megállapította, hogy az intézmények nem bizonyították, hogy a bankok valóban az iráni államhoz tartozó intézmények, azaz a közhatalom gyakorlásában részt vevő vagy hatósági ellenőrzés mellett közszolgáltatást végző szervezetek; tevékenységeik kereskedelmi jellegűek, és az állami részvétel mindkét esetben kisebbségi részesedést jelentett.

35. A *Tanács* azt állítja, hogy a Törvényszék e két megállapítás során tévesen alkalmazta a jogot.

36. Az első pontot illetően a Tanács elismeri ugyan, hogy jogi személyeket is megillethetik az alapvető jogok, és hogy államok is gyakorolhatnak eljárási jogokat; az államok azonban nem élvezhetnek alapvető jogokat. Az EJEE 34. cikke nem olyan eljárási szabály, amely erre az egyezményre korlátozódik. Az államnak tiszteletben kell tartania a joghatósága alá tartozók alapvető jogait, de őt magát nem illetik meg ezek a jogok. Az EJEE értelmében továbbá valamely szuverén állam nem kerülhet másik állam joghatósága alá. Az uniós bíróságok nem hivatottak uniós tagállamok és harmadik országok közötti, az ezen utóbbi tulajdonjogára vonatkozó jogvitákat megoldani. Jóllehet az uniós Szerződésekben vagy a Chartában nem szerepel az EJEE 34. cikkéhez hasonló kifejezett rendelkezés, ugyanezt az elvet kell alkalmazni az uniós jogban, függetlenül attól, hogy az adott jogi személyek tagállamok, harmadik országok, vagy ezek bármelyikének kormányzati szervezetei vagy szervei.

37. A második pontot illetően az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlata bizonyítékként szolgál arra, hogy a konkrét ténybeli és jogi kontextus gondos vizsgálata mellett lehet csak eldönteni, hogy valamely szervezet kormányzati-e, vagy sem. Az ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottsága olyan meghatározást javasolt az „állam” fogalmára, amely kiterjed az állam vagy szuverén hatóságként eljáró más szervezet – köztük az állami vállalkozás vagy kereskedelmi ügyleteket végző más szervezetek – eszközeire. A Bíróság is hozott ítéletet [20] az állam fogalmáról, és megállapította, hogy valamely közvállalkozás által hozott támogatási intézkedés a körülményekből és a kontextusból – többek között a vállalkozásnak az államhoz fűződő kapcsolatából – következtetve az államnak tulajdonítható; az a puszta körülmény, hogy valamely közvállalkozás a közjog hatálya alá tartozó tőkeegyesítő társaság formájában jött létre, nem zárja ki azt, hogy az ilyen társaság által hozott támogatási intézkedés az államnak tulajdonítható. A Törvényszék továbbá elmulasztotta figyelembe venni azt, hogy jóllehet jelenleg az állami részesedés a Bank Mellatban csak 20%, a Bank Saderat Iranban pedig 33%, az iráni kormánynak még mindig jelentős befolyása van, mivel a többi részesedés széles körben szóródik.

38. Végezetül a Tanács kijelenti, hogy az első fokon előterjesztett, elfogadhatatlansággal kapcsolatos kifogása a bankok által felhozott valamennyi jogalapra vonatkozik, mivel keresetükben a pénzeszközeik befagyasztását elrendelő tanácsi határozatok megsemmisítését kérték, amelyek (jóllehet indokoltan) akadályozták őket a tulajdonhoz való alapvető joguk gyakorlásában.

39. A *bankok* először is előadják, hogy a Törvényszék a fellebbezés során meg nem támadható tényként megállapította, hogy nem tartoznak az iráni államhoz.

40. Másodszor, a szóban forgó ténymegállapítások mindenképpen helytállóak. Valamennyi felhozott bizonyíték pusztán kisebbségi állami részesedést igazolt. A Tanács továbbá félreértelmezi a Nemzetközi Jogi Bizottság „államra” vonatkozó fogalommeghatározását. Ez a szerv valójában azt mondta ki, hogy a kereskedelmi ügyleteket végző szervezetek elméletileg tartozhatnak az államhoz, amennyiben kormányzati feladatokat látnak el, a bankok azonban nem látnak el ilyen feladatokat. A

20 — Franciaország kontra Bizottság ítélet, C-482/99, EU:C:2002:294 (a továbbiakban: Stardust-ítélet), 55–57. pont.

Stardust-ítélet irreleváns, mivel nem állapították meg, hogy a bankok bármelyike is az iráni állam utasítására járt volna el. A Bank Mellat ügyben ezenfelül a United Kingdom Supreme Court (az Egyesült Királyság legfelsőbb bírósága) megerősítette, hogy a bank nem állt kormányzati ellenőrzés alatt és nem tartozott az államhoz. [21]

41. Harmadszor, a bankok véleménye szerint, a Törvényszék nem alkalmazta tévesen a jogot, amikor megállapította, hogy a harmadik országokhoz tartozó szervezetek hivatkozhatnak az alapvető jogaikkal kapcsolatos védelemre és biztosítékokra. A Charta „mindenki" jogait biztosítja. Az EJEE 34. cikke alapjául szolgáló elv sem alkalmazható az uniós jogban. A Charta („A hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jog" címet viselő) 47. cikkéhez fűzött magyarázat egyértelműen kijelenti, hogy az uniós jogban biztosított védelem tágabb, mint az EJEE szerinti. A Bíróság továbbá következetesen elismerte a tagállamok perbeli védelemhez való jogát az előtte folyamatban lévő eljárásokban.

42. Végezetül, még ha a Törvényszék mind jogi, mind pedig ténybeli hibát vétett is, ez nem befolyásolta a megtámadott ítélet kimenetelét. A Tanács álláspontja első fokon a bankok tulajdonhoz való jogának az érvényesítésén alapul. Ugyanakkor ez minden ügyben csak a harmadik jogalap volt, amelyet a Törvényszék nem vizsgált. Az összes indok, amely alapján a Törvényszék megsemmisítette a megtámadott intézkedéseket, az emberi és alapvető jogok keretein kívül hivatkozott eljárási követelmények megsértéséhez kapcsolódott, a Bíróság pedig elismeri, hogy az ilyen követelményekre hivatkozhatnak az államok.

43. Nem értek egyet a Tanács azon állításával, hogy az államokat (és a hozzájuk tartozó intézményeket) nem illetik meg az alapvető jogok.

44. Mind az EJEE 34. cikke, mind pedig a Stardust-ítélet irrelevánsnak tűnik. A Törvényszék helyesen mutatott rá arra, hogy az EJEE 34. cikke az Emberi Jogok Európai Bírósága előtti eljárásokkal kapcsolatos sajátos céllal rendelkező eljárási szabály, nem pedig az uniós jogban is alkalmazandó általános elv. [22] Az pedig, hogy valamely támogatás nyújtása egy tagállamnak tulajdonítható, független attól, hogy a támogatást nyújtó szervezetet egyéb szempontból az államhoz tartozónak kell-e tekinteni.

45. Ezen túlmenően, amint arra a bankok rámutattak, azok az indokok, amely alapján a Törvényszék tulajdonképpen megsemmisítette a megtámadott intézkedéseket, eljárási követelményekre vonatkoztak, amelyekre bármely fél hivatkozhat, amely ellen korlátozó intézkedéseket hoztak, függetlenül attól, hogy milyen minőségben jár el. Ezért nem érinti a megsemmisítés indokainak érvényességét az, hogy a bankok az iráni államhoz tartoznak-e. [23]

46. Végezetül, hatástalan a Tanács azon érve, amely szerint a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor arra a következtetésre jutott, hogy az intézmények nem bizonyították, hogy a bankok az államhoz tartoztak. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint valamely ítélet indokolásának mellékes részére vonatkozó kifogások nem szolgálhatnak a megtámadott ítélet hatályon kívül helyezésének alapjául. [24] Amint az a megtámadott ítéletekből [25] kitűnik, a Törvényszék pusztán mellékesen vizsgálta, hogy a bankok valóban az iráni államhoz tartoztak-e, miután elutasította a Tanács azon érvét, hogy a bankok nem hivatkozhatnak az alapvető jogokkal kapcsolatos védelemre és biztosítékokra.

21 — Bank Mellat (fellebbező) kontra Her Majesty's Treasury (alperes) (1. és 2. sz. ügy), [2013] UKSC 38., 66. pont, valamint [2013] UKSC 39., 15., 16. és 32. pont.

22 — Lásd még: Bot főtanácsnoknak a Tanács kontra Manufacturing Support & Procurement Kala Naft ügyre vonatkozó indítványa, C-348/12 P, EU:C:2013:470 (a továbbiakban: Kala Naft ítélet), 61. pont.

23 — Általánosságban lásd: Bot főtanácsnok Kala Naft ügyre vonatkozó indítványát, C-348/12 P, EU:C:2013:470, 57–75. pont.

24 — Lásd például: Bizottság kontra Kvaerner Warnow Werft ítélet, C-181/02 P, EU:C:2004:271, 49. pont.

25 — Lásd: Bank Mellat ítélet, T-496/10, EU:T:2013:39, 42. pont, bevezető rész; Bank Saderat Iran ítélet, T-494/10, EU:T:2013:59, 40. pont.

47. Ilyen körülmények között nem szükséges foglalkozni a bankok azon érvével, amely szerint a Tanács a Törvényszék ténymegállapítását kifogásolja.

Indokolási kötelezettség

48. A Törvényszék álláspontja szerint [26] mind a megtámadott intézkedésekben szereplő indokokat, mind pedig a korlátozó intézkedések elfogadásáról szóló, a Tanács által a bankoknak megküldött három javaslatot meg kellett vizsgálni. A korlátozó intézkedések alapjául a javaslatok szolgáltak. A Bank Mellat esetében azonban a harmadik javaslatot, a Bank Saderat Iran esetében pedig mind a három javaslatot a keresetek benyújtását követően hozták nyilvánosságra, és a kereseti kérelmeket oly módon igazították ki, hogy azok a 2010/644 határozatra és a 961/2010 rendeletre is vonatkozzanak. Ezért azokat csak a 2011/783 határozat, az 1245/2011 végrehajtási rendelet és a 267/2012 rendelet jogszerűségének értékeléséhez lehet figyelembe venni.

49. A Bank Mellat tekintetében [27] a Törvényszék a korlátozó intézkedések elfogadására összesen hét indokot jelölt meg (az első négy a megtámadott intézkedésekben, az utolsó három pedig a 2010. szeptember 13-án kézbesített két javaslatban szerepel):

i. a 2010/413 határozat és a 668/2010 végrehajtási rendelet szerint a bank állami tulajdonban van;

ii. Irán nukleáris és ballisztikusrakéta-programjait támogató és elősegítő magatartást tanúsított;

iii. banki szolgáltatásokat nyújtott az ENSZ és az EU által jegyzékbe felvett szervezeteknek, az ezek nevében vagy irányítása alatt eljáró, illetve az ezek tulajdonában lévő vagy ellenőrzése alá tartozó szervezeteknek;

iv. az Egyesült Nemzetek Szervezete Biztonsági Tanácsának 1929. sz. határozata értelmében szankciókkal sújtott FEE Bank anyavállalata;

v. banki szolgáltatásokat nyújtott a Biztonsági Tanács által elfogadott korlátozó intézkedések hatálya alá tartozó AEOI-nak és a Novinnak;

vi. kezelte az AIO tisztviselőinek és egy iráni beszerzési tisztviselő számláit.

vii. legalább 2003 óta több millió dollár mozgását segítette elő az iráni nukleáris program érdekében.

50. Ezen indokok közül a Törvényszék szerint az i., iv. és v. indok kellően, a ii., iii., vi. és vii. indok azonban nem kellően pontos ahhoz, hogy megfeleljen az ítélkezési gyakorlat által támasztott követelményeknek, vagyis annak, hogy az érintettnek elegendő információt nyújtson annak meghatározásához, hogy az intézkedések megalapozottak-e, avagy tévesek, valamint hogy a bíróságok azok jogszerűségét felül tudják vizsgálni.

51. A Bank Saderat Iran ügyben [28] öt indokot jelöltek meg (az első négy a megtámadott intézkedésekben, az ötödik pedig csak a viszonválaszhoz csatoltan kézbesített, a jegyzékbe való felvételre irányuló harmadik javaslatban szerepelt):

i. a bank (különböző intézkedések szerint 94%-ban vagy „részben”) az iráni állam tulajdonában állt;

26 — Lásd: Bank Mellat ítélet, T-496/10, EU:T:2013:39, 63–65. pont; Bank Saderat Iran ítélet, T-494/10, EU:T:2013:59, 61–63. pont.

27 — Lásd: Bank Mellat ítélet, T-496/10, EU:T:2013:39, 66–67. pont.

28 — Lásd: Bank Saderat Iran ítélet, T-494/10, EU:T:2013:59, 64–73. pont.

ii. pénzügyi szolgáltatásokat nyújtott az iráni nukleáris és ballisztikusrakéta-programokhoz beszerzéseket végrehajtó – többek között az ENSZ Biztonsági Tanácsa 1737. sz. határozatának hatálya alá tartozó – szervezetek számára;

iii. még 2009 márciusában is kezelte a korlátozó intézkedések hatálya alá tartozó DIO és IEI kifizetéseit és akkreditívjeit;

iv. 2003-ban akkreditívet nyitott az iráni nukleáris programhoz kapcsolódó MEC számára;

v. pénzügyi szolgáltatásokat nyújtott a SIG-nek.

52. A Törvényszék megállapítása szerint az i., iii., iv. és v. indok kellően pontos. Úgy vélte, hogy a ii. indok nem az azt követő indokok által kiegészített és egyértelművé tett állítás, hanem önálló indok, és mint ilyen, rendkívül általános, mivel nem tartalmaz semmiféle pontosítást azon szervezetek azonossága tekintetében, amelyek számára az érintett pénzügyi szolgáltatásokat nyújtották.

53. Következésképpen a Bank Mellatra vonatkozóan a ii., iii., vi. és vii. indok, a Bank Saderat Iran esetében pedig a ii. indok vonatkozásában a Tanács megsértette az indokolási kötelezettséget, valamint azon kötelezettségét, hogy a bankokkal közölje a terhükre megállapított bizonyítékokat. [29]

54. A *Tanács* előadja, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor az indokolás egyes elemeit külön, és nem egészében vizsgálta, és ezért tévesen jutott arra a következtetésre, hogy a Bank Mellat esetében a ii. és a iii. indok, a Bank Saderat Iran esetében pedig a ii. indok túl általános ahhoz, hogy megfeleljen az indokolási kötelezettségnek. Az indokok egyértelműen összefüggtek: a Bank Mellat esetében a iii. indok (banki szolgáltatások nyújtása az ENSZ és az EU által jegyzékbe felvett szervezeteknek) a ii. indokban szereplő magatartást határozza meg pontosabban; a Bank Saderat Iran esetében a iii. és iv. indok (kifizetések és akkreditívek kezelése a DIO és az IEI részére, valamint a MEC nevében) a ii. indokban szereplő magatartást (pénzügyi szolgáltatások nyújtása az iráni nukleáris és ballisztikusrakéta-programokhoz beszerzéseket végrehajtó – többek között az ENSZ határozatainak hatálya alá tartozó – szervezetek számára) határozza meg pontosabban. Az indokok tehát – együttes vizsgálatuk esetén – lehetővé tették a bankok számára annak meghatározását, hogy a megtámadott intézkedések megalapozottak vagy tévesek voltak-e, a bíróságok számára pedig lehetővé tették az indokok jogszerűségének felülvizsgálatát. Jóllehet a jegyzékbe felvett szervezeteket nem nevezték meg név szerint, a bankok összevethették volna az ENSZ és az EU jegyzékeit a saját ügyféllistájukkal. Ugyanez érvényes a vi. indokra a Bank Mellat esetében (az AIO tisztviselői és egy iráni beszerzési tisztviselő számláinak vezetése).

55. A *Bizottság* egyetért abban, hogy az indokokat együttesen, összefüggésükben kell értelmezni (ideértve az azon szervezeteket tartalmazó releváns ENSZ jegyzékeket, amelyek számára a bankoknak nem lett volna szabad szolgáltatást nyújtaniuk). Az egyes indokoknak nem kell külön-külön teljesíteniük az indokolási kötelezettségre vonatkozó valamennyi követelményt. Amennyiben az indokok együttesen lehetővé tették a bankok számára, hogy tudják, hogy valamely ügyfél szerepel a jegyzékben, valamint annak meghatározását, hogy a megtámadott intézkedések megalapozottak voltak-e, és nem voltak-e tévesek, és kellő információt szolgáltattak a bíróságoknak, hogy a jegyzékbe való felvétel jogszerűségét felülvizsgálhassák, akkor a Tanács nem szeghette meg az indokolási kötelezettségét.

29 — Lásd: Bank Mellat ítélet, T-496/10, EU:T:2013:39, 77. pont; Bank Saderat Iran ítélet, T-494/10, EU:T:2013:59, 73. pont.

56. Az *Egyesült Királyság* a Bíróságnak a Kadi II. ítéletben szereplő kijelentését idézi: „[t]ekintettel a szóban forgó korlátozó intézkedések megelőző jellegére, amennyiben [...] a megtámadott határozat jogszerűségének felülvizsgálata keretében [...] az uniós bíróság úgy véli, hogy a[z] [...] említett indokok legalább egyike kellően pontos és konkrét, alátámasztott, valamint hogy önmagában e határozat alátámasztásához elegendő alapot képez, az a körülmény, hogy a többi indok nem ilyen, nem igazolhatja az említett határozat megsemmisítését. [...]” [30]

57. *Mindkét bank* alapvető fontosságúnak tartja, hogy az indokokat egyenként vizsgálják, valamint hogy a túl általános indokokat nem lenne szabad továbbengedni az értékelés lehetséges hibáinak vizsgálatára.

58. *A Bank Mellat* állítása szerint az ő esetében a ii., iii., vi. valamint a vii. indokról helyesen állapította meg a Törvényszék, hogy rendkívül általános. A ii. indok (Irán nukleáris és ballisztikusrakéta-programját támogató és elősegítő magatartás) és a iii. indok (banki szolgáltatások nyújtása a jegyzékbe vett szervezeteknek, az ezek nevében vagy irányítása alatt eljáró, illetve az ezek tulajdonában lévő vagy ellenőrzése alá tartozó szervezeteknek) nem részletes. Ahhoz, hogy a bank meggyőződhessen arról, mely ügyfelekről lehet szó, nemcsak az ENSZ és az EU jegyzékeiben szereplő szervezeteket kellett volna ellenőriznie, hanem „az ezek nevében vagy irányítása alatt eljáró, illetve az ezek tulajdonában lévő vagy ellenőrzése alá tartozó” szervezeteket is, amelyek magukból a jegyzékekből nem azonosíthatóak, és számuk egy hosszabb időszak alatt gyakorlatilag korlátlan lehet. Mivel a Tanácsnak tudnia kellett, hogy mely szervezetekre utal, lehetősége volt és kötelessége lett volna azonosítani őket. Így ii. és iii. indok – függetlenül attól, hogy azokat együttesen vagy külön-külön vizsgálják-e – továbbra is rendkívül általános. A vi. indok (az AIO tisztviselői és egy iráni beszerzési tisztviselő számlájának vezetése) tekintetében a Tanács mindössze annyit állított, hogy a banki nyilvántartásokban szerepelt az ügyfelek munkáltatóinak személyazonossága, de ezt bizonyítékokkal nem támasztotta alá. Mivel a Tanács nem említi a vii. indokot, vélelmezni kell, hogy elfogadja, hogy az az indok rendkívül általános volt.

59. *A Bank Saderat Iran* hasonló érveket terjeszt elő. Hozzáteszi, hogy a iii. (a DIO és az IEI kifizetéseinek és akkreditívjeinek kezelése) és a iv. indokot (akkreditív nyitása a MEC számára) illetően semmi sem utalt arra, hogy a megnevezett szervezetek felsorolása kimerítő listának tekintendő-e, és az általánosságot tetőzte az, hogy az ENSZ jegyzékében szereplő szervezeteket azon szervezetek „között” említették, amelyekre a ii. indok (pénzügyi szolgáltatások nyújtása az iráni nukleáris és ballisztikusrakéta-programokhoz beszerzéseket végrehajtó – többek között az ENSZ Biztonsági Tanácsának 1737. sz. határozata értelmében szankciókkal sújtott – szervezetek számára) utalt.

60. Számomra – főszabály szerint – helyesnek tűnik az intézmények és az Egyesült Királyság álláspontja: amennyiben az indokokat egymás után sorolják fel, azokat együttesen kell értelmezni, az egymást követő indokok pedig alátámaszthatják és megmagyarázhatják egymást. Ez különösen igaz a magukban a megtámadott intézkedésekben szereplő indokok esetén, amelyek az egyes bankokra vonatkozóan ugyanazon bekezdésben szerepelnek. Ugyanakkor ez igaz a külön megadott (az egyfelől a megtámadott intézkedésekben, másfelől a jegyzékbe való felvételre irányuló, megfelelő időben kézbesített bármely javaslatban szereplőkhöz hasonló) indokokra is, mivel egyértelmű, hogy az intézmények kötelezettsége abban áll, hogy olyan indokokkal szolgáljanak, amelyek – együttes értelmezésük esetén – az intézkedések által hátrányosan érintett felek és az uniós bíróságok számára elegendő információt szolgáltatnak. [31] Ugyanakkor – amint arra az Egyesült Királyság helyesen rámutatott – elég, ha egyetlen ilyen indok megfelelő módon szerepel.

30 — Bizottság kontra Kadi ítélet, C-584/10 P, C-593/10 P, és C-595/10 P, EU:C:2013:518 (a továbbiakban: Kadi II. ítélet), 130. pont.

31 — Lásd: Kala Naft ítélet, C-348/12 P, EU:C:2013:776, 70. és 71. pont.

61. Egyetértek tehát abban, hogy mindkét ügyben a ii. indokot – jóllehet önmagában értelmezve kétségtelenül általános – az utána következő indokok (a Bank Mellat esetében az v. és esetleg a vi.; a Bank Saderat Iran esetében a iii., iv. és v. indok) egyértelműbbé teszik, és hogy azt együttesen kellett volna vizsgálni ezekkel. A Törvényszék ezért tévesen alkalmazta a jogot az indokolási kötelezettség értékelésének megközelítésekor.

62. Következésképpen a Bank Saderat Iran esetében a ii. indok (pénzügyi szolgáltatások nyújtása az iráni nukleáris és ballisztikusrakéta-programokhoz beszerzéseket végrehajtó – többek között az ENSZ Biztonsági Tanácsának 1737. sz. határozata értelmében szankciókkal sújtott – szervezetek számára), a négy konkrét szervezetet megjelölő iii., iv. és v. indokkal együttes értelmezése esetén, nem volt túlzottan általános. Ebben az összefüggésben az sem okoz bizonytalanságot, hogy az ENSZ jegyzékében szereplő szervezeteket a ii. indokban említett szervezetek „között” tüntetik fel. Ugyanakkor – jóllehet a iii., iv. és v. indok kétségtelenül egyértelműbbé teszi a ii. indokot – ez utóbbi nem tesz hozzá az előbbiekhez semmit, és nem pontosítja azokat. Ennélfogva – noha azon az álláspontón vagyok, hogy a Törvényszéknek úgy kellett volna vélnie, hogy a ii. indok az általa megfelelőnek tartott iii., iv. és v. indok kereteként szolgált – ez a megközelítésbeli hiba nem igazolhatja a megtámadott ítélet megsemmisítését.

63. A Bank Mellat tekintetében egyetértek a bankkal abban, hogy a iii. indok (banki szolgáltatások nyújtása a jegyzékbe vett szervezeteknek, az ezek nevében vagy irányítása alatt eljáró, illetve az ezek tulajdonában lévő vagy ellenőrzése alá tartozó szervezeteknek) nem pontosítja kellőképpen a ii. indokot (Irán nukleáris és ballisztikusrakéta-programját támogató és elősegítő magatartás). A banknak ugyan nem lett volna túlzottan nehéz meggyőződnie arról, hogy az ügyfelei között volt-e olyan, aki szerepel a jegyzékekben, a gyakorlatban rendkívül nehéznek bizonyulhatott volna annak ellenőrzése, hogy volt-e ezek között a nevükben vagy irányításuk alatt eljáró, illetve tulajdonukban lévő vagy ellenőrzésük alá tartozó szervezet. Ezenfelül, a Tanács vélhetően tudta, mely szervezetekre utal, és közölhette volna, melyek azok. Ennek elmulasztásával nem adott elegendő információt a banknak ahhoz, hogy a védelemhez való jogát gyakorolja, valamint a Törvényszéknek ahhoz, hogy hatékony bírósági felülvizsgálatot végezhessen. Igaz ugyan, hogy a jelen ügyekben a bankok úgy döntöttek, hogy megtámadják a jegyzékbe való felvételüket, ez nem változtat azon, hogy az információ hiánya megnehezítheti a potenciális felperes számára, hogy ezt a döntést meghozza, vagy (a határozat megtámadása esetén) megcáfolja az általánosan megfogalmazott állítást.

64. A Törvényszék szerint ugyanakkor az v. indok (az AEOI-nak és a Novinnak nyújtott szolgáltatások) megfelelő volt, a Bank Mellat pedig nem kifogásolta ezt a megállapítást. A Bank Saderat Iran esetéhez hasonlóan, a ii., iii. és v. indok együttes értelmezése esetén ezért ez még akkor is megfelel az indokolási kötelezettségnek, ha a ii. és iii. indok önmagában nem, az v. indok pedig valójában nem tesz hozzá semmi érdemlegeset az indokoláshoz.

65. A vi. indok (az AIO tisztviselői és egy iráni beszerzési tisztviselő számlájának vezetése) tekintetében egyetértek abban, hogy a Tanácsnak – ahhoz, hogy ezen érvét elfogadják – alá kellett volna támasztania azt az állítását, amely szerint a banki nyilvántartásokban szerepelt az ügyfelek munkáltatóinak személyazonossága. Annak megállapítása, hogy ilyen információ szerepelt-e, ráadásul olyan ténykérdés, amelynek eldöntésére jelen Bíróságnak a fellebbezés során nincs hatásköre. Végezetül – amint arra a bank rámutat – nem úgy tűnik, hogy a Tanács kifogásolná azt a megállapítást, hogy a vii. indok rendkívül általános.

66. Így tehát – jóllehet elfogadom a Tanácsnak az indokok együttes értékelésének szükségességére vonatkozó érvét – meglátásom szerint a Tanács e tekintetben nem jelölt meg semmilyen jogalapot a megtámadott ítélet megsemmisítésére.

Az iratokhoz való hozzáférésről

67. Azt követően, hogy a bankokat 2010. július 26-án először felvették a jegyzékekbe, és az előtt, hogy a Tanács 2010. október 25-én ezeket a jegyzékeket felülvizsgálta, a Tanács a tagállamok által előterjesztett, a jegyzékbe való felvételről szóló két javaslatot megküldte 2010. szeptember 13-án a Bank Mellatnak és 2010. október 28-án a Bank Saderat Irannak. A harmadik javaslatot mindkét banknak az első fokon – 2011 júniusában – benyújtott viszonválaszhoz csatolva kézbesítették. A bankoknak azonban a 2010/413 határozatra és a 668/2010 végrehajtási rendeletre vonatkozó észrevételeiket 2010. szeptember 15-ig kellett benyújtaniuk.

68. A megtámadott ítéletekben [32] a Törvényszék megállapította, hogy a Bank Mellat esetében a harmadik javaslat, a Bank Saderat Iran esetében pedig mindhárom javaslat közlésére a 2010/413 határozatra és a 668/2010 végrehajtási rendeletre vonatkozó észrevételek benyújtására rendelkezésre álló határidő lejárta után, valamint a 2010/644 határozat és a 961/2010 rendelet elfogadását követően került sor. Megállapította továbbá, hogy amennyiben a Tanács valamely tagállam által szolgáltatott bizonyítékra kíván támaszkodni korlátozó intézkedések elfogadása tekintetében, ezen intézkedések elfogadását megelőzően meg kell győződnie arról, hogy a bizonyítékok időben közölhetők-e az érintett szervezettel annak érdekében, hogy az megfelelően kifejthesse álláspontját. Ezekben az ügyekben a 2010. szeptember 15. után közölt javaslatok tekintetében a bankoknak nem volt meg ez a lehetőségük.

69. A fellebbezés során a *Tanács* azzal érvel, hogy a Törvényszék tévedett, amikor abból az ítélkezési gyakorlatból, amely szerint a jegyzékbe vett jogalannyal közölni kell a számára sérelmet okozó jogi aktust megalapozó, őt terhelő bizonyítékokat, arra következtetett, hogy a jegyzékbe való felvételre irányuló tagállami javaslatokat közölni kellett volna a bankokkal. [33] Ez az ítélkezési gyakorlat olyan időből származik, amikor a személyek és szervezetek jegyzékbe való felvételét nem indokolták meg konkrétan. Ma már szolgáltatnak ilyen indokokat; ezért semmi nem igazolja azt a követelményt, hogy a jegyzékbe való felvételre vonatkozó javaslatokat külön közöljék, amikor azok szerepelnek az indokolásban, és akkor sem kell külön közölni azokat, ha nem szerepelnek, mivel nem lehet vélelmezni, hogy a Tanács ezekre támaszkodott. A Törvényszéknek ehelyett úgy kellett volna alkalmaznia az ítélkezési gyakorlatot, hogy ha megtörtént a kellően pontos tájékoztatás, amely alapján az érdekelt jogalany megfelelően ismertetheti az álláspontját az ellene felhozott tényekről, a védelemhez való jog tiszteletben tartása alapján az intézmény nem köteles önként biztosítani az ügy összes iratába való betekintést. [34] Mindenesetre az indokolásban szereplő információ elegendő volt ahhoz, hogy a bankok kifejthessék véleményüket.

70. Az *Egyesült Királyság* a Bíróságnak a Kadi II. ítéletét [35] idézi: „[...] a védelemhez való jog és a hatékony bírói jogvédelemhez való jog tiszteletben tartása megköveteli, hogy az Unió illetékes hatósága közölje az érintett személlyel [...] legalább a[z] indokolást [...], hogy e személy a jogait [...] védhesse [...]”. Ezen ítélet értelmében az indokolást, nem pedig a jegyzékbe való felvételre irányuló javaslatot kell közölni. A jegyzékbe való felvételre irányuló javaslatot csak akkor lenne érdemes közölni, ha különbözik az indokolástól.

71. A *bankok* azzal érvelnek, hogy a Tanács téved az elvet illetően. A szóban forgó tényt „amennyire lehetséges közöl[ni kell] velük, vagy egyidejűleg a pénzeszközök befagyasztására vonatkozó eredeti határozat elfogadásával, vagy amint lehet azt követően”. [36] Nem menti fel a Tanácsot az azok közlésére vonatkozó kötelezettség alól sem az, hogy az iratokban csak a jegyzékbe való felvételre irányuló javaslat szerepelt, sem az az állítás, hogy a javaslatok a bankok számára érdektelenek lettek volna. Nem a Tanács, hanem a bankok feladata lett volna megítélni, hogy az észrevételek előterjesztése

32 — Lásd: Bank Mellat ítélet, T-496/10, EU:T:2013:39, 78–96. pont; Bank Saderat Iran ítélet, T-494/10, EU:T:2013:59, 74–90. pont.

33 — Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran kontra Tanács ítélet, T-228/02, EU:T:2006:384 (a továbbiakban: OMPI-ítélet), 93. pont.

34 — Bank Melli Iran kontra Tanács ítélet, T-390/08, EU:T:2009:401, 97. pont.

35 — Kadi II. ítélet, C-584/10 P, C-593/10 P és C-595/10 P, EU:C:2013:518, 111. pont.

36 — OMPI-ítélet, T-228/02, EU:C:2006:384, 137. pont.

szempontjából mi releváns. Ezenfelül a jegyzékbe való felvételre irányuló javaslatok az indokolásban nem szereplő olyan állításokat tartalmaztak, amelyeket közölni kellett volna, és ezek voltak az egyedüli anyagok az iratban, ezért azokat nem lehetett volna visszatartani, amikor az érintettek hozzáférést kértek, ahogyan ezt meg is tették. A jegyzékben szereplő valamely szervezet nem tudja kifogásolni a Tanács értékelését, ha az alapjául szolgáló anyagot nem közlik vele. Ezekben az ügyekben az indokolás eltért a jegyzékbe való felvételre irányuló javaslatoktól, és a bankok semmit nem tudtak a Tanács iratainak tartalmáról az eljárás egy bizonyos szakaszáig.

72. A Kadi II. ítéletre hivatkozva a bankok azt állítják először is, hogy a Bíróság következetesen azon a véleményen volt, hogy a szankciókkal sújtott szervezeteknek jogukban áll hozzáférni az iratokhoz [37] és minden olyan anyaghoz, amelyre a Tanács támaszkodott, amikor a jegyzékbe való felvételről határozott. A Tanács nem állítja, hogy a közlésre a bizalmas jelleg miatt nem került sor. Y. A. Kadi esetében (akit az ENSZ már szankciókkal sújtott, az EU részéről való szankcionálás pedig „követő" intézkedés volt) elegendő lehet az ENSZ összefoglaló jellegű indokolását közölni. Ezzel ellentétben a jelen ügyben az EU autonóm szankcionálási hatáskörében járt el, és valamennyi anyagot közölnie kellett volna.

73. Amennyire én látom, a Tanács által felvetett kérdés arra irányul, hogy a Törvényszék helyesen vélte-e úgy, hogy a Tanács azzal, hogy nem közölte a bankokkal a jegyzékbe való felvételre irányuló tagállami javaslatokat – ezzel lehetővé téve számukra a javaslatokra vonatkozó észrevételek előterjesztését –, megsértette a védelemhez való jogukat.

74. Nem vitatott, hogy a jegyzékbe való felvételről szóló összes javaslatot végső soron közölték a bankokkal, hogy ezek némelyikét nem közölték megfelelő időben ahhoz, hogy a 2010/413 határozatra és a 668/2010 végrehajtási rendeletre 2010. szeptember 15-ig benyújtandó észrevételeket megtehessék, illetve hogy – egyetlen kivétellel – azok, amelyeket nem közöltek megfelelő időben, valójában nem tartalmaztak olyan bizonyítékot vagy információt, amely a megtámadott intézkedések indokolásában ne szerepelt volna. A kivétel a Bank Saderat Iran esetében a harmadik javaslat volt, amely szerint a bank pénzügyi szolgáltatásokat nyújtott az ENSZ és az EU által szankciókkal sújtott szervezet, a SIG számára. Így tehát ez az egyetlen információ, amelynek korábbi közlése ténylegesen érintette volna az észrevételek előterjesztésének lehetőségét.

75. Mindazonáltal egyetértek a bankokkal abban, hogy ahhoz, hogy észrevételeik előterjesztése lehetővé váljon, megfelelő időben kellett volna hozzáférést biztosítani számukra az iratban szereplő mindazon anyaghoz, amelyre a Tanács támaszkodott, legalább is annyiban, amennyiben azok nem tartalmaztak bizalmas információt. [38] Kizárólag akkor lehettek biztosak abban, hogy észrevételeik teljesek, ha teljes körű hozzáférést kaptak legalább az iratoknak a szankcionálásuk alapjául szolgáló, nem bizalmas elemeihez.

76. Nem a Tanács feladata volt továbbá eldönteni, hogy a bankok észrevételei szempontjából mely információk relevánsak. [39] Nem igazolja az információk visszatartását vagy késedelmes közlését az, hogy a Bank Saderat Iran esetében a harmadik javaslatban szereplő, SIG-re történő utalástól eltekintve a nem időben közölt javaslatok nem tartalmaztak olyan információt, amely a bankok előtt már ne lett volna ismert. A bankok nem tudhattak erről, amíg a javaslatokat nem látták.

37 — Tanács kontra Fulmen és Mahmoudian ítélet, C-280/12 P, EU:C:2013:775 (a továbbiakban: Fulmen-ítélet), 60. pont; Kadi II. ítélet, C-584/10 P, C-593/10 P és C-595/10 P, EU:C:2013:518, 99. pont.

38 — A jelen ügyekben úgy tűnik, hogy a jegyzékbe vételre irányuló javaslatokban nem merül fel a bizalmas jelleg kérdése, amely igazolhatta volna a közlésükre való hajlandóság hiányát. Nem tartalmaznak több információt, mint a megtámadott ítéletben szereplő, a bankok jegyzékbe való felvételére vonatkozó indokok (a fenti 49. és 51. pont; lásd továbbá az alábbi 147. pontot és az azt követő pontokat).

39 — [39] – Nem zárnám ki azt a lehetőséget, hogy a Tanács úgy dönt, hogy csak bizonyos iratokra támaszkodik, miután úgy döntött, hogy ezek elégségesek a bankok jegyzékbe való felvételének alátámasztásához. Ebben az esetben azonban a bankok védelemhez való joga megsértésének minősülne, ha a Tanács ezt követően úgy döntene, hogy a határozat bíróság előtti megtámadása esetén olyan iratokra is hivatkozik, amelyeket visszatartott, és amelyekre vonatkozóan a bankoknak ezért nem volt módjuk észrevételt tenni.

77. Végezetül a maga a Tanács által hivatkozott ítélkezési gyakorlatból egyértelműen kitűnik, hogy „[a Tanács] [...] az érdekelt fél kérelmére köteles […] biztosítani az azokba a nem bizalmas jellegű adminisztratív iratokba való betekintést, amelyek a szóban forgó intézkedésre vonatkoznak”[40], a Tanács pedig az elsőfokú eljárás során benyújtott beadványaiban azt állította, hogy a bankok további információt kértek az ügyre vonatkozóan. A Tanács által ezekben a beadványokban hivatkozott, a fellebbezés során azonban elő nem terjesztett „kibocsátó beleegyezésének elve” – véleményem szerint – nem alapozhatja meg a bizalmas minőséget egy olyan szervezet védelemhez való jogának tiszteletben tartása szempontjából, amelynek pénzeszközeit be akarják fagyasztani, egy olyan dokumentumra vonatkozóan, amelynek kizárólagos tartalma a szóban forgó szervezet vélt vagy valós tevékenységére vonatkozik. Az ilyen tartalom a szóban forgó szervezettel szemben nem lehet bizalmas.

78. Ezért úgy vélem, hogy a Tanács érvelésével nem határozta meg pontosan, hogy e tekintetben a Törvényszék a megtámadott ítéletben miként alkalmazta tévesen a jogot.

A Tanács által végzett értékelést érintő hibák

79. A bankok első fokon előterjesztett első jogalapjukkal összefüggésben azt állították, hogy a Tanács nem végezte el az ügy körülményeinek valódi értékelését, hanem a tagállamok javaslatainak elfogadására szorítkozott, e hiba pedig mind a korlátozó intézkedések első értékelését, mind pedig ugyanezen intézkedések időszakos felülvizsgálatát érinti.

80. Ezen érv vizsgálatakor[41] a Törvényszék hangsúlyozta, hogy a Tanácsnak meg kell győződnie arról, hogy a megtámadott intézkedések elfogadása igazolt-e. Az első aktus elfogadása során a Tanácsnak értékelnie kell a 2010/413 határozat 23. cikkének (2) bekezdése értelmében valamely tagállam által elé terjesztett információk és bizonyítékok relevanciáját és megalapozottságát. Az ugyanazon szervezetet érintő, ezt követő aktusok elfogadása során a Tanácsnak az e szervezet által közölt észrevételek fényében felül kell vizsgálnia az intézkedések fenntartásának szükségességét. A jelen ügyekben semmi sem utalt arra, hogy a Tanács megvizsgálta az első aktusok elfogadását megelőzően elé terjesztett bizonyítékok relevanciáját és megalapozottságát; sőt, az állami tulajdonrész hányadára vonatkozó téves utalás arra enged következtetni, hogy e tekintetben semmiféle vizsgálat nem történt. Így „a 2010/413 határozat és a 668/2010 végrehajtási rendelet elfogadása során a Tanács nem tartotta tiszteletben a felperes tekintetében elé terjesztett információk és bizonyítékok relevanciájának és megalapozottságának vizsgálatára vonatkozó kötelezettségét, ily módon az említett aktusok jogellenesnek minősülnek”. A későbbi intézkedések elfogadása során a Tanács azonban helyesbítette a helytelen állításokat és reagált a bankok észrevételeire, ami azt mutatja, hogy a szóban forgó észrevételekre tekintettel felülvizsgálta az ügy körülményeit.

81. A Törvényszék ugyanakkor nem határozta meg pontosan, hogy az EUMSZ 263. cikk második bekezdésében meghatározott semmisségi okok (hatáskör hiánya, lényeges eljárási szabályok megsértése, a Szerződések vagy az alkalmazásukra vonatkozó bármely jogi rendelkezés megsértése, vagy hatáskörrel való visszaélés) melyikére alapozta az első intézkedések jogellenességére vonatkozó megállapítását. A Bíróság kérésére a fellebbezési eljárásban részt vevő felek kifejtették álláspontjukat ebben a kérdésben.

82. A *Tanács* azt állítja, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor kijelentette, hogy a korlátozó intézkedéseket bevezető első aktusok elfogadásakor értékelnie kell a tagállamok által elé terjesztett információk és bizonyítékok relevanciáját és megalapozottságát. Milyen bizonyítékokat kellene előterjeszteni annak igazolása céljából, hogy történt ilyen vizsgálat? Ezenfelül, olyan bizalmas

40 — Bank Melli Iran kontra Tanács ítélet, T-390/08, EU:T:2009:401, 97. pont.

41 — Lásd: Bank Mellat ítélet, T-496/10, EU:T:2013:39, 97–104. pont; Bank Saderat Iran ítélet, T-494/10, EU:T:2013:59, 91–98. pont.

forrásokból eredt az arra vonatkozó bizonyíték, hogy a bankok Irán atomfegyverek elterjedésével járó tevékenységeit támogatták, amely forrásokhoz a Tanács egyik tagjának sem volt hozzáférése; nem végezhettek ilyen vizsgálatot, és ezért irreleváns volt az a megállapítás, hogy nem végeztek ilyen vizsgálatot.

83. A megsemmisítés jogalapja tekintetében a Tanács megjegyzi, hogy a bankok jogalapja a „lényeges eljárási szabályok megsértése" körébe tartozó indokokon alapult. A Törvényszék azonban nem az indokolási kötelezettség, a védelemhez való jog vagy a hatékony bírói jogvédelemhez való jog megsértését jelölte meg hibaként. E jogok nem alkalmazhatók a pénzeszközök befagyasztásáról szóló első határozat meghozatala előtt; fenn kell tartani az intézkedés hatékonyságához szükséges, a váratlanságból fakadó hatást.[42] A védelemhez és a hatékony bírói jogvédelemhez való jogot csak az ehhez hasonló határozat meghozatala után lehet megsérteni. Mindenesetre nincs olyan „lényeges eljárási követelmény", amelyet a Tanácsnak a korlátozó intézkedések bevezetésére vonatkozó javaslat támogatására elé terjesztett információ relevanciájának és megalapozottságának értékelésekor be kellene tartania.[43]

84. A *bankok* állítása szerint a Törvényszék nem azt állapította meg, hogy az iratokból ki kell tűnnie, hogy végeztek vizsgálatot, csak azt, hogy azokból ez nem tűnt ki. A Tanács nem tagadja, hogy értékelnie kell az elé terjesztett információk és bizonyítékok relevanciáját és megalapozottságát, és azt sem, hogy nem végzett semmiféle vizsgálatot; azt állítja, hogy ezek bizalmas jellegével kapcsolatos aggályai miatt nem tudta a vizsgálatot elvégezni. Azt, hogy a Tanács nem végzett megfelelő vizsgálatot, a Törvényszék az arra vonatkozó bizonyítékok hiánya alapján állapította meg, hogy a Tanács ilyet végzett volna. Amennyiben az állítólagos bizonyítékok olyan bizalmas forrásból származtak, amelyhez a Tanács egészének nem volt hozzáférése, akkor egyértelműen nem vizsgálták meg azokat. A bankokat tehát olyan bizonyítékok alapján vették fel a jegyzékbe, amelyeket a döntéshozó nem látott, és nem bocsátott a bankok vagy a Bíróság rendelkezésére.

85. A megsemmisítés jogalapja tekintetében a bankok úgy vélik, hogy a Tanács azzal, hogy nem vizsgálta az ellenük felhozott információk és bizonyítékok relevanciáját és megalapozottságát, i. nyilvánvaló értékelési hibát vétett és/vagy megsértette a védelemhez való jogukat (a Szerződések alkalmazására vonatkozó jogi norma megsértése), valamint ii. elmulasztotta a jegyzékbe való felvételre vonatkozó javaslat előzetes vizsgálatát (lényeges eljárási szabályok megsértése).

86. A 2010/413 határozat 20. cikke (1) bekezdésének b) pontja és 23. cikkének (2) bekezdése a Tanács feladatává teszi azon személyek és szervezetek jegyzékbe való felvételét, akik vagy amelyek pénzeszközét be kell fagyasztani. Ezt a feladatát a Tanács nem ruházhatja a tagállamokra. A Tanácsnak és a tagállamoknak lojálisan együtt kell működniük, és biztosítaniuk kell, hogy a követelményeknek megfelelő személyeket – és csakis azokat – veszik fel a II. mellékletben szereplő jegyzékbe. A fenti cikkek alkalmazásához szükséges értékelési folyamat elmulasztása a Szerződések alkalmazásával kapcsolatos jogi norma megsértésének minősül.

87. A Tanács feladatát a Kadi II. ítélet (C-584/10 P, C-593/10 P és C-595/10 P, EU:C:2013:518), és különösen az annak 114. és 115. pontjában meghatározott kötelezettség tükrében kell vizsgálni: i. „köteles a[z] [szervezetek vagy magánszemélyek jegyzékbe való felvételére vonatkozó] állítólagos indokok megalapozottságának gondos és pártatlan vizsgálatára", amikor az érintett által tett észrevételeket követően dönt arról, hogy az illetőt továbbra is szerepelteti jegyzékben; valamint ii. köteles megvizsgálni, hogy kérni kell-e az ENSZ Szankcióbizottságától és – rajta keresztül – a jegyzékbe való felvételt javasoló ENSZ-tagtól azon bizalmas vagy nem bizalmas információk vagy

42 — Kadi és Al Barakaat International Foundation kontra Tanács és Bizottság ítélet, C-402/05 P és C-415/05 P, EU:C:2008:461 (a továbbiakban: Kadi I. ítélet), 338–341. pont.

43 — A Tanács eljárási szabályzata 3. cikkének (4) bekezdése a következőket mondja ki: „Az ideiglenes napirendre kizárólag azon pontok vehetők fel, amelyekre vonatkozóan a dokumentumokat legkésőbb a napirend továbbításáig megküldték a Tanács tagjainak és a Bizottságnak." Azt azonban nem határozza meg, hogy egy adott határozathoz adott dokumentumokra volna szükség.

bizonyítékok közlését, amelyek lehetővé teszik a hatáskörrel rendelkező uniós hatóság számára a gondos és pártatlan vizsgálatra vonatkozó kötelezettségének teljesítését. Legalább az anyag egy részét később az uniós bíróság rendelkezésére kell bocsátani, hogy „azon indokok jogszerűsége vizsgálatának keretében, amelyeken valamely meghatározott személy [...] listára való felvételére vagy fenntartására vonatkozó határozat alapul" az uniós bíróság „meggyőződjön arról, hogy e határozat [...] kellően biztos ténybeli alappal rendelkezik". A szóban forgó ítélet 118. pontjából egyértelműen kitűnik, hogy ezek a kötelezettségek „eljárási garanciák"; ekként pedig az EUMSZ 263. cikk értelmében vett lényeges eljárási követelményeknek kell lenniük. A Törvényszék által megállapított hibának a Bíróság által a Kadi II. ítéletben hivatkozott kötelezettségek megsértésével azonos megsemmisítési jogalap körébe tartozónak kell minősülnie.

88. A bankok véleménye szerint azonban az Europäisch-Iranische Handelsbank kontra Tanács ítélet [44] másik következtetést támaszt alá, amely szerint a Tanács kötelessége a jegyzékbe való felvételre vonatkozó javaslatok alátámasztására elé terjesztett információk és bizonyítékok vizsgálata, valamint hogy az ehhez hasonló kötelezettség megsértése nyilvánvaló értékelési hibának minősül, amelyet a Szerződés alkalmazásával kapcsolatos jogi norma megsértésének kell tekinteni.

89. A fentiek egyike sem ellentétes azonban azzal a következtetéssel, hogy a Tanács mulasztása megsértette a bankok védelemhez való jogát, amely kiterjed az irathoz való hozzáférés biztosítására, valamint – logikailag – az annak ellenőrzésére irányuló kötelezettségre, hogy az irat tartalmazta a minimálisan előírt információkat és bizonyítékokat. A védelemhez való jog megsértése az általános jogelvek megsértésének minősül, az általános jogelvek pedig a Szerződések alkalmazásával kapcsolatos jogi normák.

90. A *Bizottság* nem ért egyet azzal, hogy a Bíróság iratainak igazolniuk kell, hogy a Tanács megvizsgálta az elé terjesztett bizonyítékok relevanciáját és megalapozottságát, mielőtt a releváns aktusokat elfogadta volna. Ugyanígy az iratokban található helytelen állítás nem utal arra, hogy a vizsgálatot nem végezték el. Irán atomfegyverek elterjedésére irányuló tevékenységei természetüknél fogva titkosak, így az összegyűjtött bizonyítékok bizonyára szigorúan bizalmasak, hogy ne veszélyeztessék a nemzetközi együttműködést és az információt szerző személyt. Mivel a Tanácsnak ezt az információt ugyanilyen szintű bizalmas jelleggel kell értékelnie, a Törvényszék nincs abban a helyzetben, hogy azt állítsa, hogy nem végeztek vizsgálatot. Ezenfelül a bankok jegyzékbe való felvétele objektív módon hitelt érdemlő: fontos, jelentős nemzetközi jelenléttel rendelkező, az iráni kormány irányítása alatt álló iráni bankok; nem tagadják, hogy a jegyzékekben szereplő bizonyos szervezetekkel kötöttek üzletet; valamint a Biztonsági Tanács szankcionálta őket. Ennek fényében nem tekinthető úgy, hogy a tagállamok képviselői egyszerűen más tagállamok javaslatai alapján hozták meg döntésüket a Tanácsban, amint arra a Törvényszék utal.

91. A megsemmisítés jogalapja tekintetében a Bizottság egyetért a Tanáccsal, és hozzáteszi, hogy az Europäisch-Iranische Handelsbank kontra Tanács ítéletben (T-434/11, EU:T:2013:405) a Törvényszék a „nyilvánvaló értékelési hiba" címszó alatt hasonló érvet vizsgált. A releváns jogalap tehát a „Szerződések vagy az alkalmazásukra vonatkozó bármely jogi rendelkezés megsértése" volt. Az, hogy ezekben az ügyekben a Tanács nem vizsgálta az elé terjesztett információkat, nem érintette a bankok védelemhez való jogát, nem tette lehetetlenné a bírósági felülvizsgálatot, és nem is sértett semmiféle intézményi szabályt a Tanács döntéshozatali folyamata során.

92. A megsemmisítés jogalapja tekintetében az *Egyesült Királyság* úgy ítéli meg, hogy a jogalap csakis a „Szerződések vagy az alkalmazásukra vonatkozó bármely jogi rendelkezés megsértése" lehet. A Törvényszék érvelése a tanácsi határozat elfogadásának módjára vonatkozik, nem pedig az elfogadása után felmerülő eljárási szempontokra (például az indokolási kötelezettség vagy a meghallgatáshoz való jog). A megtámadott intézkedések a Szerződések alkalmazásával kapcsolatos jogi normák. Más

44 — Europäisch-Iranische Handelsbank kontra Tanács ítélet, T-434/11, EU:T:2013:405, 166–170. pont, amelyre a Bíróság a felekhez intézett kérdéseiben hivatkozott (lásd a fenti 81. pontot).

összefüggésben, amennyiben valamely hatáskörrel rendelkező szerv tévesen alkalmazza a jogot, hibát vét a tények értékelése során, vagy túllépi mérlegelési mozgásterét, a határozatot az értékelés hibája alapján megsemmisítik. Így tehát a bankokra vonatkozó korlátozó intézkedések előírásának értékelésével összefüggésben vétett hiba az ilyen intézkedéseket lehetővé tevő jogi normák megsértését jelentené.

93. Véleményem szerint először is egyértelműen kell látni a tekintetben, hogy milyen alapon határozott úgy a Törvényszék, hogy az, hogy a Tanács „nem tartotta tiszteletben az elé terjesztett információk és bizonyítékok relevanciájának és megalapozottságának vizsgálatára vonatkozó kötelezettségét”, azt eredményezte, hogy az első intézkedések „jogellenesnek minősülnek”.

94. Úgy vélem, hogy ez az alap csak valamely lényeges eljárási követelmény megsértése vagy a Szerződések alkalmazásával kapcsolatos jogi norma (jelesül a jelen ügyekben a tények helyes értékelése kötelezettségének) megsértése lehet. Mivel a Törvényszék a kérdést „az indokolási kötelezettségnek, a felperes védelemhez való jogának, valamint a hatékony bírói jogvédelemhez való jognak a megsértése” általános címszó alatt tárgyalja, olybá tűnik, úgy vélte, hogy az valamely lényeges eljárási körülmény megsértésével függ össze.

95. Úgy tűnik azonban, hogy nincs precedens arra, hogy a döntéshozatal szempontjából „lényeges eljárási követelménynek” minősül valamely első jegyzékbe való felvétel előtt az információ vagy bizonyíték relevanciájának és megalapozottságának előzetes értékelése, amely – ha a körülmények engedik – fő szabály szerint kétségtelenül különösen kívánatos. Ha ez így lenne, az intézkedés elfogadásának alapjául szolgáló indokot alátámasztó *valamennyi* rendelkezésre álló anyag vizsgálatának bárminemű elmulasztása automatikusan a szóban forgó intézkedés érvénytelenítéséhez vezetne. Ezért ajánlatosabbnak tűnik azon az alapon megközelíteni ezt a kérdést, hogy az ehhez hasonló mulasztás valószínűleg jelentősen növeli az értékelési hiba kockázatát, ami ezután a Szerződések alkalmazásával kapcsolatos jogi norma megsértését jelentheti.

96. Egy másik megközelítés az volna, hogy a Tanács megsértette a bankok védelemhez való jogát azzal, hogy nem vizsgálta meg teljes körűen a jegyzékbe való felvételre vonatkozóan elé terjesztett javaslatokat. Az állandó ítélkezési gyakorlatnak megfelelően a meghallgatáshoz való jog tiszteletben tartása az uniós jog alapvető elve minden olyan, egy adott személy ellen indított eljárásban, amelynek eredménye az adott személyt hátrányosan érintő intézkedés lehet, amely elvet akkor is garantálni kell, ha a szóban forgó eljárásra semmilyen konkrét szabály nem vonatkozik, és ez az elv megköveteli, hogy az olyan határozatok címzettjeit, amelyek jelentősen érintik érdekeiket, olyan helyzetbe hozzák, amelyben hatékonyan ismertethetik álláspontjukat,[45] és ez a jog lényeges eljárási követelmény.[46] Amennyiben maga a Tanács nem értékelte a jegyzékbe való felvételre irányuló javaslatokat alátámasztó bizonyítékokat, egyértelmű, hogy a bankok nem lehettek olyan helyzetben, amelyben a bizonyítékokra vonatkozó álláspontjukat hatékonyan ismertethetik.

97. Ugyanakkor, a bizonyítékok relevanciájára és megbízhatóságára vonatkozó, az első határozat meghozatala előtti vizsgálat elmulasztása logikusan nem érintheti a határozattal érintett személy védelemhez való jogát, hacsak az illető személy rendelkezett a meghallgatáshoz való joggal (itt viszont nem ez volt a helyzet) az első határozat meghozatala előtt.[47] Teljesen más kérdés az, hogy milyen

45 — Lásd például: Bizottság kontra Lisreatal és társai ítélet, C-32/95, EU:C:1996:402, 21. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

46 — Lásd például: Bizottság kontra Olaszország ítélet, 31/69, EU:C:1970:10, 13. pont. Ugyanakkor lehetnek kivételek – lásd például: Parlament kontra Reynolds ítélet, C-111/02 P, EU:C:2004:265, 57–60. pont, amelynek értelmében valamely uniós tisztviselőnek valamely frakció döntése alapján ideiglenes szolgálati helyre rendelése megszüntethető anélkül, hogy a tisztviselőt feltétlenül meghallgatnák, amennyiben a frakció megvonta bizalmát az érintett tisztviselőtől.

47 — Jóllehet tudomásul vettem Lord Sumptionnak a jelen indítvány 21. lábjegyzetében hivatkozott, Bank Mellat kontra Her Majesty's Treasury (No. 2.) ügy 32. és azt követő pontjaiban tett észrevételeit, ezek más eljárási keretek között hangzottak el. A magam részéről nem tudom kizárni azt a lehetőséget, hogy nagyon kivételes körülmények között a váratlanságból fakadó hatás esetleg nem szükségszerű. (Példaként szolgálhat erre, ha a gyanúsítottat már jogszerűen fogva tartják olyan körülmények között, amelyek nem teszik lehetővé számára, hogy a jegyzékbe való felvétel előtt pénzeszközöket utaljon át.) Ugyanakkor a váratlanságra általában egyértelműen szükség van a hatás biztosítása érdekében.

információt vagy bizonyítékot lehetett vagy kellett volna közölni a bankokkal egy későbbi szakaszban és/vagy a Törvényszék elé terjeszteni. Amint arra a Tanács rámutat, az első határozatokhoz szükség volt a váratlanságból fakadó hatásra.[48] Akkor, amikor a bankok kifogásolhatták ezeket a határozatokat, hivatkozhattak az ilyen értékelési hibákra. A védelemhez való jogukat tehát nem érintették a korábbi döntéshozatali folyamat belső hiányosságai.

98. Következésképpen számomra úgy tűnik, hogy önmagában nem minősülhetett a két szóban forgó intézkedés megsemmisítésének alapjául az, hogy a Törvényszék eljárásjogi szempontból bírálta, hogy a jegyzékbe való felvételt alátámasztó információk és bizonyítékok relevanciáját és megbízhatóságát nem értékelték. Ez nem jelenti azt, hogy a bírálat nem volt indokolt, de inkább azt kellett volna mérlegelni, hogy az arra utaló jelek hiánya, hogy a Tanács értékelte a birtokában lévő információk és bizonyítékok relevanciáját és megbízhatóságát, olyan tényező volt, amelyet figyelembe lehetett volna venni a Tanács értékelése érdemi minőségének vizsgálata során.

99. Ezért véleményem szerint a Tanácsnak a fellebbezés keretében előterjesztett érvelése igazolt annyiban, hogy a Törvényszék tévedett, amikor úgy vélte, hogy a jegyzékbe való felvételre irányuló javaslatokat alátámasztó információk és bizonyítékok relevanciájára és megalapozottságára vonatkozó értékelés elmulasztásával az első intézkedések jogellenessé váltak. Ez a következtetés ugyanakkor önmagában nem jelenti azt, hogy a megtámadott ítéleteket pusztán ezen az alapon hatályon kívül lehet helyezni. A bizonyítékok hiánya (vagy értékelésük elmulasztása) a fellebbezés következő jogalapjában is felmerül.

A Tanács által vétett nyilvánvaló értékelési hiba

100. Az elsőfokú eljárásban a bankok azt állították, hogy a Tanács által hivatkozott indokok nem tesznek eleget a 2010/413 határozatban, a 423/2007 rendeletben, a 961/2010 rendeletben és a 267/2012 rendeletben előírt feltételeknek, és azok nincsenek bizonyítékokkal alátámasztva. Következésképpen a Tanács nyilvánvaló értékelési hibát vétett azzal, hogy ezen indokok alapján korlátozó intézkedéseket fogadott el.

101. A Törvényszék mindkét ítéletben[49] emlékeztetett ítélkezési gyakorlatára,[50] amely szerint azon jogi aktus jogszerűségének bírósági felülvizsgálata, amellyel korlátozó intézkedéseket fogadtak el, kiterjed az aktus indokolásaként felhozott tények és körülmények megítélésére, valamint azon bizonyítékok és információk vizsgálatára, amelyeken e megítélés alapul. Ezek kifogásolása esetén a Tanács feladata e bizonyítékok és információk előterjesztése azoknak az uniós bíróság általi felülvizsgálata céljából. A Törvényszék ebből a szempontból vizsgálta, hogy megalapozottak-e a nem túlzottan általános indokok.

102. *A Bank Mellat tekintetében* a Törvényszék megállapította,[51] hogy az i. indok (állami tulajdon, amelyre kizárólag a 2010/413 határozat és a 668/2010 végrehajtási rendelet hivatkozik) téves ténybeli megállapításon alapul, és nem igazolhatja a szóban forgó aktusokkal elfogadott korlátozó intézkedéseket.

48 — Lásd a 83. pontot és a fenti 42. lábjegyzetet; lásd még: Bank Mellat Iran kontra Tanács ítélet, C-548/09 P, EU:C:2011:735, 90. pont.

49 — Lásd: Bank Mellat ítélet, T-496/10, EU:T:2013:39, 109–112. pont; Bank Saderat Iran ítélet, T-494/10, EU:T:2013:59, 103–106. pont.

50 — Bank Melli Iran kontra Tanács ítélet, T-390/08, EU:T:2009:401, 37. és 107. pont.

51 — Lásd: Bank Mellat ítélet, T-496/10, EU:T:2013:39, 113–139. pont.

103. A iv. indok vonatkozásában (a Biztonsági Tanács által szankciókkal sújtott FEE Bank anyavállalata), az ENSZ Biztonsági Tanácsának 1929. sz. határozata az FEE Bank szankcionálását kizárólag a Bank Mellat atomfegyverek elterjedésében való állítólagos közreműködésével indokolta, amely lényegében a Tanács által megadott vii. indoknak felel meg (2003 óta az iráni atomprogram részére több millió dollár mozgásának elősegítése). Ez az indok puszta állításon alapult, nem különült el a magát a Bank Mellatot érintő indokoktól, és nem igazolhatta a vele szembeni korlátozó intézkedések elfogadását.

104. Az v. indokot illetően (szolgáltatások nyújtása az AEOI és a Novin számára) nem volt semmilyen bizonyíték vagy információ arra, hogy a Bank Mellat szolgáltatásokat nyújtott volna az AEOI számára. Elismerte, hogy szolgáltatásokat nyújtott a Novinnak, de kifejtette, hogy a Novinnal szembeni korlátozó intézkedések elfogadását követően megszüntette a Novinhoz fűződő kapcsolatait. Ezek a szolgáltatások az atomfegyverek elterjedése támogatásának minősülnek-e a 2010/413 határozat, a 423/2007 rendelet, a 961/2010 rendelet és a 267/2012 rendelet értelmében? A kérdés az volt, hogy a bank haladéktalanul felhagyott-e szolgáltatásoknak a Novin számára történő nyújtásával, amint tudomást szerzett arról, vagy ésszerűen gyaníthatta azt, hogy a Novin közreműködött az atomfegyverek elterjedésében. A Tanács nem terjesztett elő arra utaló pontos és konkrét bizonyítékokat vagy információkat, hogy a bank az ENSZ korlátozó intézkedéseinek elfogadását megelőzően tudott arról, hogy a Novin közreműködött az atomfegyverek elterjedésében. Az ezt követő időszak tekintetében az intézmények nem vitatták, hogy a bank haladéktalan utasítására nem nyújtottak további szolgáltatást a Novinnak, olyan esedékes kifizetésektől eltekintve, amelyek nem kapcsolódtak az atomfegyverek elterjedéséhez. A Törvényszék – rámutatva, hogy a 2010/413 határozat 20. cikkének (6) bekezdése, a 423/2007 rendelet 9. cikke, a 961/2010 rendelet 18. cikke és a 267/2012 rendelet 25. cikke lényegében lehetővé teszi a korlátozó intézkedésekkel érintett szervezetek pénzeszközeinek felszabadítását a jegyzékbe való felvételük előtt létrejött kötelezettségek alapján történő kifizetések teljesítése érdekében, amennyiben az említett kifizetések nem kapcsolódnak az atomfegyverek elterjedéséhez – úgy vélte, hogy a körülmények alapján a bankkal szembeni korlátozó intézkedések elfogadása nem volt indokolt. Mivel a korlátozó intézkedéseket az i., iv. és v. indok nem igazolta, a Törvényszék helyt adott a Bank Mellat második jogalapjának.

105. *A Bank Saderat Iran tekintetében* a Törvényszék megállapította,[52] hogy az i. indok (a 2010/413 határozat és a 668/2010 végrehajtási rendelet szerint 94%-os, az ezt követő intézkedések szerint részleges állami tulajdon) a 94%-os tulajdonrészt illetően téves, a részleges tulajdont illetően pedig elégtelen ahhoz, hogy arra utaljon, hogy a bank támogatta az atomfegyverek elterjedését. Ezért ez nem igazolta a korlátozó intézkedéseket.

106. A iv. indok vonatkozásában (2003-ban akkreditívek kezelése a MEC számára) a Tanács nem bizonyította, hogy a bank szolgáltatásokat nyújtott a MEC-nek, vagy hogy a bank tudott e társaságnak az atomfegyverek elterjedésében való közreműködéséről, amely társaságra 2003-ban még nem vonatkoztak korlátozó intézkedések. Ezért ez az indok nem igazolta korlátozó intézkedések elfogadását.

107. Ugyanez igaz az v. indokra (a szolgáltatások nyújtása a SIG részére) a 2011/783 határozat, az 1245/2011 végrehajtási határozat és a 267/2012 rendelet vonatkozásában. A Tanács semmivel nem bizonyította, hogy a bank pénzügyi szolgáltatásokat nyújtott a SIG részére az azzal szemben elfogadott korlátozó intézkedések elfogadását követően, illetve azt, hogy azt megelőzően tudott a csoportnak az atomfegyverek elterjedésében való közreműködéséről.

52 — Lásd: Bank Saderat Iran ítélet, T-494/10, EU:T:2013:59, 106–117. pont.

108. A iii. indok tekintetében (szolgáltatások nyújtása a DIO és az IEI részére) a bank elismerte, hogy a DIO és az IEI részt vett az atomfegyverek elterjedésében, és hogy akkreditívet nyújtott e két szervezet számára, azt viszont nem, hogy azok a szolgáltatások igazolják a rá vonatkozó korlátozó intézkedések elfogadását – ezek az atomfegyverek elterjedéséhez nem kapcsolódó, rutinszerű banki szolgáltatások voltak, harmadik bankok által kibocsátott, exportakkreditívek kezelésével kapcsolatban. A Törvényszék kérte a Tanácsot, hogy szolgáltasson az akkreditívekre vonatkozó részletes információkat, a Tanács azonban nem szolgáltatott ilyen bizonyítékokat. A Törvényszék nem értett egyet azzal az érvvel, hogy a bank sem szolgáltatott ilyen bizonyítékokat. A Tanácsnak kellett volna szolgáltatnia azokat a bizonyítékokat és információkat, amelyekre az említett intézkedések elfogadása során támaszkodott. Az, hogy nem lehetett megvizsgálni a bank érvelésének megalapozottságát, nem okozhat hátrányt neki. Mivel ennek oka az volt, hogy a Tanács nem tartotta tiszteletben a releváns bizonyítékok és információk szolgáltatására vonatkozó kötelezettségét, a második jogalapnak helyt kell adni.

109. A fellebbezésben a *Tanács* azt állítja, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor a bankok jogalapjának helyt adott.

110. Először is, állítása szerint Irán titkos nukleáris tevékenységeivel kapcsolatban is érvényesek Bot főtanácsnoknak a Kadi II. ügyben [53] a tekintetben kifejtett kétségei, hogy a terrorizmussal kapcsolatos ügyekben alkalmazni kell-e az összetett gazdasági értékelések bírósági felülvizsgálatának alaposságára vonatkozó ítélkezési gyakorlatot, és hogy az uniós bíróságok elé kell-e terjeszteni a hírszerző szolgálatok elemzéseit és forrásait. Amennyiben a jegyzékbe való felvételre irányuló valamely javaslatot alátámasztó bizonyíték vagy információ bizalmas forrásból származik, a Tanács jogosan védi ezeket a forrásokat azzal, hogy az érintett tagállamok által javasolt indokok alapján jár el, feltéve hogy azok objektív módon tekintve hihetőek. Ez volt a helyzet a nemzetközi jelenléttel bíró, az iráni kormány irányítása alatt álló fontos iráni bankok esetében, a tagállamok egymás közötti, valamint a tagállamok és az uniós intézmények közötti kölcsönös bizalom elve, továbbá az EUMSZ 4. cikk (3) bekezdésében szereplő lojális együttműködés elve alapján.

111. A Tanács ezután az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlatát idézi: „a releváns bizonyítékok közléséhez való jog nem abszolút. Egy adott büntetőeljárásban versengő érdekek állhatnak fenn – mint a nemzetbiztonság vagy a megtorlás veszélyével szembesülő tanúk védelmének szükségessége vagy a jogsértések felderítésénél alkalmazott rendőri módszerek titkosságának megőrzése –, amelyeket a vádlott jogaival szemben mérlegelni kell […]. Egyes esetekben szükséges lehet bizonyos bizonyítékok visszatartása a védelem elől, hogy egy másik személy alapvető jogait megvédjék, vagy egy fontos közérdek biztosítékaként.” [54] Ez a kijelentés a büntetőeljárásokra vonatkozott, és *a fortiori* azt a – pusztán elővigyázatossági intézkedéseket képező – korlátozó intézkedésekre is alkalmazni kell. Amennyiben a bizalmas bizonyítékot közölnék, magánszemélyek élete és biztonsága, és az alkalmazott módszerek kerülhetnének veszélybe. Ha az információ valamely harmadik államtól származik, fenn kell tartani a nemzetközi együttműködést.

112. A Tanács továbbá úgy véli, hogy a Törvényszék az indokolás értékelése során nem tulajdonított kellő súlyt az ENSZ Biztonsági Tanácsa határozatainak. A Kadi I. ítéletben a Bíróság hangsúlyozta, hogy „ez utóbbi hatáskör gyakorlása során [az EU] ugyanis köteles különös jelentőséget tulajdonítani annak a ténynek, hogy az Egyesült Nemzetek Alapokmánya 24. cikkének megfelelően, amikor a Biztonsági Tanács az ezen Alapokmány VII. fejezete alapján fogad el határozatokat, arra a nemzetközi béke és biztonság világviszonylatban történő fenntartása érdekében e nemzetközi szervre ruházott fő felelősség keretében kerül sor […]” [55]. Ahogyan Bot főtanácsnok a Kadi II ügyre vonatkozó indítványában megjegyezte, a terrorizmus elleni küzdelem „a bizalmat és az együttműködést, nem pedig a

53 — Bizottság kontra Kadi indítvány, C-584/10 P, C-593/10 P és C-595/10 P, EU:C:2013:176 (a továbbiakban: Kadi II. ügyre vonatkozó indítvány), 66. pont.

54 — EJEB [GC] 2000. február 16-i Jasper kontra Egyesült Királyság ítélet, 27052/95. sz., 52. §.

55 — Kadi I. ítélet, C-402/05 P és C-415/05 P, EU:C:2008:461, 294. pont.

bizalmatlanságot követeli meg" az EU és az ENSZ között, amelyek esetében az alapvető jogok tiszteletben tartására vonatkozó értékek megegyeznek.[56] Ezek az észrevételek összhangban vannak az EUSZ 3. cikk (5) bekezdésével, 21. cikk (1) bekezdésével, valamint 2. cikk c) pontjával, továbbá a 2007. december 13-i 13. nyilatkozattal.

113. A Tanács ezután külön-külön érveket hoz fel a megtámadott ítéletekre.

114. A Bank Mellat ügyét illetően, először is a Törvényszék tévesen vélte úgy, hogy a iv. indoknak (az ENSZ Biztonsági Tanácsának 1929. sz. határozata értelmében szankciókkal sújtott FEE Bank anyavállalata) önálló indoknak kell minősülnie a Bank Mellatra vonatkozó többi indokhoz képest. Ami azonban még ennél is alapvetőbb fontossággal bír, azzal, hogy a Törvényszék megalapozatlanként utasította el a Biztonsági Tanács azon állítását, amely szerint a Bank Mellat nukleáris fegyver-, rakéta- és védelmi programban közreműködő iráni szervezetek ügyleteinek lebonyolítását tette lehetővé, figyelmen kívül hagyta az uniós jog és az ENSZ Biztonsági Tanácsának határozatai közötti kapcsolatra vonatkozó ítélkezési gyakorlatot, valamint az uniós Szerződések rendelkezéseit. Azt kellett volna megállapítania, hogy a Bank Mellattal szembeni uniós korlátozó intézkedések tekintetében elegendő indokként szolgál a Biztonsági Tanács egyértelmű kijelentése.

115. Azon megállapításra vonatkozóan, hogy az v. indok (banki szolgáltatások nyújtása a Novin számára) nem igazolta a megtámadott intézkedéseket, mivel a bank megszüntette a Novinnal való kapcsolatot, amint tudomására jutott, hogy szankciókat alkalmaznak vele szemben, a Tanács azzal érvel, hogy az, hogy a bank szolgáltatást nyújtott a Novin részére, amikor az részt vett Irán atomfegyverek elterjedésével járó tevékenységeinek fejlesztésében, azt mutatja, hogy a bank valószínűleg a jövőben is nyújt ilyen szolgáltatást másoknak, akik ugyanezen tevékenységekben részt vesznek. A pénzeszközök elővigyázatosságból történő befagyasztása ezért igazolt volt, függetlenül attól, hogy a bank ténylegesen tudott-e arról, hogy az ilyen szervezetek a szóban forgó tevékenységekben részt vettek-e, vagy a nyújtott szolgáltatásokat e tevékenységekkel kapcsolatban használják fel. A Novinnak nyújtott szolgáltatások Irán atomfegyverek elterjedésével járó tevékenységei támogatásának minősülnek a 2010/413 határozat, a 961/2010 rendelet és a 267/2012 rendelet értelmében, amelyeket a Törvényszék rendkívül szűken értelmezett. Ezzel a pénzeszközök befagyasztásának elrendelését igazoló tényeket illetően a Tanács értékelése helyébe – saját ítélkezési gyakorlatával ellentétesen – a sajátját állította.[57]

116. A Bank Saderat Iran esetében a Tanács állítása szerint a Törvényszék hibát követett el akkor, amikor nem vette figyelembe az ENSZ Biztonsági Tanácsának 1803. sz. határozatát, amely felhívta valamennyi államot, „hogy tanúsítson éberséget a területén található pénzügyi intézmények által az Iránban székhellyel rendelkező bármely bankkal – különösen [...] a Bank Saderat Irannal –, valamint azok bankfiókjaival és külföldi kirendeltségeivel folytatott tevékenységekkel kapcsolatban annak elkerülése érdekében, hogy e tevékenységek az 1737 (2006) sz. határozatban említett, az atomfegyverek elterjedésének veszélyével járó tevékenységekhez vagy az atomfegyverek célba juttatására szolgáló rendszerek fejlesztéséhez vezessenek". Bizonyára alapos indok alapján ítélték meg úgy, hogy a bank hozzájárult Irán atomfegyverek elterjedésével járó tevékenységeihez, a Törvényszék azonban figyelmen kívül hagyta ezt a tényt.

117. Ezenfelül a ii. indok (akkreditívek kezelése a DIO és az IEI számára, amikor az ENSZ és az EU mindkettővel szemben szankciókat alkalmazott) önmagában elégséges volt ahhoz, hogy igazolja a korlátozó intézkedéseket. A DIO és az IEI által exportált termékek akkreditívjei közvetetten relevánsak lehetnek Irán atomfegyverek elterjedésével járó tevékenységeinek szempontjából. Ezért téves úgy vélni, hogy akkreditíveknek a szankcionált szervezetek számára történő kezelése nem igazolhatta a pénzeszközök befagyasztására vonatkozóan a bankkal szemben hozott rendelkezéseket. A Törvényszék

56 — Kadi II. ügyre vonatkozó indítvány, C-584/10 P, C-593/10 P és C-595/10 P, EU:C:2013:176, 85. pont.

57 — Lásd: People's Mojahedin Organization of Iran kontra Tanács ítélet, T-256/07, EU:T:2008:461, 138. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

megint csak rendkívül szűk értelmezést tett magáévá, és a Tanács értékelését a sajátjával váltotta fel. Mindenesetre, mivel a Tanács megjelölte az akkreditívek bank általi kezelésének időpontját (2009. március), és a jegyzékbe vett érintett szervezeteket (a DIO és az IEI), és mivel ezeket a tényeket nem tagadták, a bankot – és nem a Tanácsot – kellett volna kötelezni további információk benyújtására.

118. A *Bizottság* hangsúlyozza, hogy a bankok tevékenységeit átfogóan kell nézni. A jegyzékbe való felvételről a Biztonsági Tanács szintjén döntöttek, a Tanácsnak pedig az ilyen iránymutatást figyelembe kell vennie. A Törvényszék nem szorítkozhatott csupán a Tanács konkrét ügyletekre vonatkozó bizonyítékainak vizsgálatára, és nem hagyhatta figyelmen kívül azt, hogy a bankok tevékenységeit Irán atomfegyverek elterjedésével járó tevékenységei szempontjából nemzetközi szinten gyanúsnak ítélték meg. A korlátozó intézkedésekről arra válaszul döntöttek, hogy Irán folytatta atomprogramját és nem működött együtt a NAÜ-vel. Számos iráni bank pénzeszközeit fagyasztották be azzal az indokkal, hogy Irán banki szolgáltatások révén fizeti ki az importált anyagokat és technológiát. Valamely iráni importőr valószínűleg nemzetközi szinten működő iráni bankhoz fog fordulni akkreditívekért. A nemzetközi közösség célját szolgálja, ha egy ilyen bankot elvágnak egy nagyobb piactól. A Törvényszék nem vette figyelembe a Tanácsnak a fenyegetés súlyosságának meghatározására és a megelőzéséhez szükséges eszközök megválasztására vonatkozó politikai mérlegelési mozgásterét.

119. A Bank Mellat vonatkozásában a Bizottság azt állítja, hogy a Novinnak a múltban nyújtott szolgáltatások egyértelműen azt mutatják, hogy a bank a nukleáris fejlesztésben és atomfegyverek elterjedésében részt vevő importőrök számára nyújthat szolgáltatást. A Tanácsnak anélkül kell tudnia megakadályozni az ilyen szolgáltatások jövőbeli nyújtását, hogy bizonyítania kellene a konkrét szolgáltatások vagy ügyletek és az atomfegyverek elterjedése közötti közvetlen kapcsolatot. Amikor a Tanács a jegyzékbe vett szervezetek jogait az EU biztonsági érdekeivel szemben mérlegelte, kellett, hogy legyen némi mérlegelési mozgástere annak eldöntéséhez, hogy a pénzügyi szolgáltatások nyújtása segíti-e a jegyzékbe vett szervezeteket az atomfegyverek elterjedésével járó tevékenységeikkel kapcsolatban.

120. A Bank Saderat Iran vonatkozásában a Bizottság megjegyzi, hogy a bank bevallottan nyújtott szolgáltatásokat legalább a DIO és az IEI számára, amelyek mindegyike részt vesz az atomfegyverek elterjedésében; ezáltal teljesül a 267/2012 rendelet 23. cikke (2) bekezdésének a) pontjában szereplő kritérium („támogatás biztosítása Irán proliferációs veszéllyel járó nukleáris tevékenységeihez”). Nem szükséges bizonyítani, hogy konkrét szolgáltatások vagy ügyletek közvetlenül kapcsolódtak ilyen tevékenységekhez; atomfegyverek elterjedésében köztudottan részt vevő szervezetek pénzeszközei és egyéb vagyoni értékei valószínűleg nem tagolhatók szét, hogy meg lehessen különböztetni az atomfegyverekkel kapcsolatos és egyéb tevékenységeket. Ahogyan maga a Törvényszék a Bank Mellat ítéletben [58] megállapította, a külföldi pénzügyi intézménynek haladéktalanul meg kell szüntetnie minden kapcsolatot azzal az ügyféllel, akiről ésszerűen gyaníthatja azt, hogy részt vesz vagy közvetlenül közreműködik az atomfegyverek elterjedésében, vagy támogatja azt.

121. Az *Egyesült Királyság* egyetért mindkét intézménnyel, és azt állítja, hogy a Törvényszék tévedett, amikor a Bank Melli Iran ítéletében nem alkalmazott hasonló megközelítést. [59] A kifizetésekre (egy atomkutatási és -fejlesztési szervezet ösztöndíjai és kiadásai, ami a Bank Melli Iran esetében a jegyzékbe való felvételt igazolta, valamint mindkét ügyben akkreditívek kezelése védelmi- és villamosenergia-ágazathoz tartozó szerveknek) mindkét ügyben a szóban forgó szervezetek szankcionálása után került sor. Az Egyesült Királyság arra is felhívja a figyelmet, hogy a Fulmen-ítéletben [60] felmerült a biztonsággal kapcsolatos aggályok azzal szembeni mérlegelésének szükségessége, hogy az uniós intézmények által hozott határozatok megfelelőek és megalapozottak.

58 — T-496/10, EU:T:2013:39, 125. pont.

59 — Bank Melli Iran kontra Tanács ítélet, T-35/10 és T-7/11, EU:T:2013:397, 143–149. pont.

60 — Fulmen-ítélet, C-280/12 P, EU:C:2013:775.

122. A *bankok* megjegyzik, hogy a Tanács nem azzal érvel, hogy az állításokat bizonyítékokkal támasztotta alá, hanem azzal, hogy nem kell igazolást vagy bizonyítékot szolgáltatnia. Azt is megjegyzik, hogy az i. indok (állami irányítás) elégtelen voltát egyik ügyben sem vitatják. A Tanácsnak továbbá nincs joga azzal érvelni, hogy a Törvényszék nem vette megfelelőképpen figyelembe, hogy az alapul szolgáló bizonyítékok bizalmas forrásokból származnak, mivel első fokon nem utalt a bizalmas jellegre. Ellentétes a jogállamisággal az az érv, hogy az intézmények és a tagállamok közötti bizalom és együttműködés elve lehetővé teszi a Tanács számára, hogy az őt arról tájékoztató egyetlen tagállamra hagyatkozzon, amely szerint a bizonyíték létezik. Mindkét bank hat további érvet hoz fel ezzel kapcsolatban.

123. Először is, a Tanács bizonyítékszolgáltatási kötelezettsége a hatékony bírói jogvédelemhez való jogból következik. A valamely jegyzékbe való felvételről szóló határozat érdemi része jogszerűségének megfelelő bírósági felülvizsgálata kiterjed az alapjául szolgáló tények, bizonyítékok és információk pontosságának, nem csupán elvont valószínűségének értékelésére.[61]

124. Másodszor, azzal, hogy a bizonyítás a szankciókkal sújtott szervezetet terheli, köteles bizonyítani a Bíróság ítélkezési gyakorlatától való, számára hátrányos, jelentős és nem igazolható eltérést.

125. Harmadszor, a lojális együttműködés elve alapján a tagállamoknak őszintéknek kell lenniük a Tanáccsal, a Tanácsnak pedig nyíltnak és őszintének kell lennie a bírósági eljárások során.

126. Negyedszer, a Tanács álláspontja azt jelenti, hogy megbízik egyetlen tagállamban annak értékelése tekintetében, hogy létezik-e a szankcionálás kritériumának megfelelő tevékenységre vonatkozó megalapozott és megbízható bizonyíték. Ez csúfot űz abból a követelményből, amely szerint a Tanácsnak a korlátozó intézkedések bevezetése során egyhangúlag kell eljárnia,[62] valamint a döntéshozóra vonatkozó azon nyilvánvaló követelményből, hogy olyan bizonyíték alapján járjon el, amelyet lát és meg tud vizsgálni. Ennek a feladatnak egyetlen tagállamra való áthárítása a felelősség elhárítása, nyilvánvalóan jogellenes, és nem megengedett (még kevésbé kötelező) a lojális együttműködés elve alapján.

127. Ötödször, a bizalmas információ védelmének szükségessége igazolhatja azt, hogy a bizonyítékot nem közlik a felekkel vagy azok ügyvédeivel. Nem igazolhatja azt, hogy a Tanács a megsemmisítés iránti keresettel kapcsolatban eljáró Bíróságtól visszatartja azokat a bizonyítékokat, amelyekre támaszkodott. A Tanács messze túlmegy az Emberi Jogok Európai Bíróságának Jasper-ítéletén[63]. Irreleváns, hogy az eljárási szabályzat nem írja elő kifejezetten az uniós bíróságoknak, hogy olyan bizonyítékokat vegyenek figyelembe, amelyeket a felekkel vagy ügyvédjeikkel nem közöltek; a szabályokat az elsődleges jog szerinti titoktartási kötelezettségnek megfelelően kell értelmezni, amely az összes uniós intézményre – köztük a Bíróságra – is kötelező erővel bír.[64] A Bíróság tehát kérheti, hogy mutassák be neki azokat a bizalmas bizonyítékokat, amelyeket a feleknek vagy azok ügyvédeinek nem mutatnak meg.

61 — E és F ítélet, C-550/09, EU:C:2010:382, 57. pont; Melli Bank kontra Tanács ítélet, C-380/09 P, EU:C:2012:137, 46. pont; OMPI-ítélet, T-228/02, EU:T:2006:384, 159. pont; Fulmen kontra Tanács ítélet, T-439/10 és T-440/10, EU:T:2012:142, 96. és 97. pont; Kadi II. ítélet, C-584/10 P, C-593/10 P és C-595/10 P, EU:C:2013:518, 142. pont.

62 — Az EUSZ 31. cikk (1) bekezdése.

63 — Az 54. lábjegyzetben hivatkozott ítélet.

64 — Adams kontra Bizottság ítélet, 145/83, EU:C:1985:448, 28. pont.

128. Hatodszor, a Tanács nem állíthatja egyszerűen azt, hogy vannak biztonsággal kapcsolatos aggályok; megfelelő részletességet kell biztosítani a Bíróság számára annak vizsgálatához, hogy ezek léteznek, és igazolják az eljárási jogok korlátozását. Nemzeti összefüggésben, ha biztonsággal kapcsolatos megfontolásokra hivatkoznak a hiányos tájékoztatás igazolására, az illetékes hatóságnak kell bizonyítania, hogy a biztonság máskülönben veszélyben lenne; nem vélelmezhető, hogy a hivatkozott indokok léteznek, és megalapozottak. [65] Ugyanez vonatkozik analógia útján a Tanácsra is.

129. Az Egyesült Királyságnak adott válaszként a bankok különbséget tesznek a Bank Melli Iran ítéletben (T-35/10 és T-7/11, EU:T:2013:397) szereplő körülmények és a saját ügyükben szereplők között. Az említett ügyben a Törvényszék tényként állapította meg, hogy a felperes kifizetéseket eszközölt az AEOI nevében, valamint hogy – mivel a magasan képzett személyzet rendkívül fontos a nukleáris kutatás és fejlesztés szempontjából – még az e területen történő oktatás biztosítására történő, viszonylag kis összegű ösztöndíj folyósítása is e tevékenységek támogatásának minősül. Itt hasonló ténymegállapításra nem volt lehetőség, mivel a Tanács nem közölt részleteket. A Fulmen-ítéletre (C-280/12 P, EU:C:2013:775) való hivatkozást illetően a bankok úgy vélik, hogy az ő álláspontjukat igazolja a szóban forgó ügyre vonatkozó ítélet 57–83. pontja, különösen a 78. pont: „[...] mivel a hatáskörrel rendelkező uniós hatóság megtagadta a bizonyítékok uniós bíróság elé terjesztését[,] [...] ezen utóbbi [...] kizárólag a vele közölt információkra alapíthatja döntését.”

130. A *Bank Mellat* a iv. indokra tekintettel (az ENSZ Biztonsági Tanácsának 1929. sz. határozata értelmében szankciókkal sújtott FEE Bank anyavállalata) azt állítja, hogy az a követelmény, amely szerint az uniós bíróságnak kellőképpen figyelembe kell vennie az ENSZ-t, nem mentesíti az uniós bíróságot attól, hogy az uniós aktusok jogszerűségét felülvizsgálja. A Bíróságnak biztosítania kell valamennyi uniós intézkedésnek – az uniós jog szerinti alapjogok tükrében történő – teljes körű felülvizsgálatát, hogy érvényre juttassa azokat a határozatokat, amelyeket az Egyesült Nemzetek Alapokmányának VII. fejezete alapján a Biztonsági Tanács fogadott el. [66] Ezen túlmenően, a Biztonsági Tanács úgy határozott, hogy a Bank Mellattal szemben nem alkalmaz szankciókat. A Tanács nem az ENSZ szankcióit hajtotta végre, a jegyzékbe való felvétel alapjául szolgáló tényeket pedig teljes körűen felül kell vizsgálni. A Biztonsági Tanács állításainak relevanciáját ebben az összefüggésben kell vizsgálni. Arra sincs továbbá bizonyíték, hogy a Tanács ezekre az állításokra támaszkodott. A iv. indok egyszerűen az, hogy a Bank Mellat a szankciókkal sújtott FEE Bank anyavállalata; nem utaltak a Biztonsági Tanácsnak a Bank Mellatra vonatkozó általános állítására.

131. Az v. indok (szolgáltatásnyújtás az AEOI részére) első részére vonatkozóan a bank visszautasítja azt az állítást, amely szerint a lojális együttműködés elve feljogosítja a Tanácsot, hogy egyetlen tagállam által szolgáltatott, ellenőrizetlen vagy nem közölt bizonyítékokra hagyatkozzon. Az EUMSZ 4. cikk (3) bekezdése értelmében az intézményeknek csak a Szerződésekből eredő feladatok végrehajtásában kell együttműködniük. [67] Amennyiben a védelemhez való jog vagy a teljes körű bírósági felülvizsgálat megkerülése céljából hivatkozni lehetne erre a rendelkezésre, az intézmények valójában a Szerződésből fakadó kötelezettségeik megszegésében segítenének a tagállamnak. A lojális együttműködés elve alapján a tagállamok az intézményekkel az uniós tevékenységek támogatása és az alapjogok betartásának biztosítása érdekében kötelesek együttműködni, nem pedig azért, hogy a megfelelő működést akadályozzák. Az Unió célkitűzéseinek támogatására irányuló tagállami kötelezettség az elsődleges, és legfeljebb másodlagos az intézmények azon kötelezettsége, hogy támogassák az uniós politikákkal nem ellentétes nemzeti politikákat. Az, hogy a Tanács egyetlen tagállamtól származó, megalapozatlan információkra támaszkodik uniós szintű szankciók elfogadásakor, ellentétes az uniós jogszabályoknak az uniós jog által biztosított valamennyi alapvető jognak való megfelelés teljes körű felülvizsgálatához való joggal. Ilyen körülmények között az elv gyakorlatilag aláásná az uniós jog nemzeti joggal szembeni elsőbbségét.

65 — ZZ-ítélet, C-300/11, EU:C:2013:363, 61. pont.

66 — Kadi I. ítélet, C-402/05 P és C-415/05 P, EU:C:2008:461, 283–285., 299., 303., 304., 306–308., valamint 326. pont.

67 — X-ítélet, C-429/07, EU:C:2009:359, 21. pont.

132. Az v. indok (szolgáltatásnyújtás a Novin részére) második részét illetően a Tanács először is nem kifogásolhatja a Törvényszék tényekre vonatkozó értékelését, illetve nem kéri ettől a Bíróságtól, hogy azt saját értékelésével váltsa fel. Másodszor, „önmagában azon kockázat, hogy az érintett jogalany a jövőben atomfegyverek elterjedéséhez biztosít támogatást, nem elégséges”.[68] Harmadszor, nem áll fenn ilyen kockázat és az erre vonatkozó állításnak semmi alapja sincs. A Törvényszék megállapította, hogy a bank nem nyújtott támogatást atomfegyverek elterjedésének veszélyével járó tevékenységekhez. Ésszerűtlen lenne azt a következtetést levonni, hogy a bank a jövőben valószínűleg támogatásnak minősülő banki szolgáltatást nyújtana; ehelyett – mivel a bank korábban nem támogatta Irán atomfegyverek elterjedésével járó tevékenységeit – nem volt indok azt feltételezni, hogy a jövőben ezt fogja tenni.

133. *A Bank Saderat Iran* a iv. (2003-ban akkreditívek kezelése a MEC részére) és az v. indok (pénzügyi szolgáltatások nyújtása a SIG részére) tekintetében azzal érvel, hogy tagadta az állításokat, és hogy a Tanács nem mutatott fel semmiféle bizonyítékot azok alátámasztására. A Törvényszék ezért helyesen állapította meg a nyilvánvaló értékelési hibát.

134. A iii. indokot (akkreditívek kezelése a DIO és az IEI számára) illetően a bank elismerte, hogy közreműködött (szankciókkal nem sújtott nemzetközi bankok által kibocsátott és fizetett) exportakkreditívekben a DIO és az IEI *javára*, de azt nem, hogy a DIO és az IEI *saját* akkreditívjeit kezelte volna, vagy hogy szankcionálásukat követően közreműködött volna. A Tanács nem szolgált semmiféle bizonyítékkal arra vonatkozóan, hogy ezek nem rutinszerű, az atomfegyverek elterjedésétől független banki szolgáltatások voltak. A Törvényszék ezért helyesen állapította meg, hogy a Tanácsnak részletes információkkal kellett szolgálnia, mivel a bank által állítólag kezelt, konkrét akkreditívekre hivatkozott, és nem okozhat hátrányt a banknak az, hogy nem lehetett megvizsgálni az érvek megalapozottságát. A Törvényszék tényként állapította meg, hogy a Tanács nem bizonyította, hogy az exportakkreditívek „kezelése” Irán nukleáris tevékenységeinek a megtámadott intézkedések szerinti támogatásának minősülhet.

135. Nem lehet a korlátozó intézkedésekkel érintett szervezetek feladata megcáfolni a rájuk vonatkozó intézkedések alapját, állításainak bizonyítása kizárólag a Tanács feladata. Igaz, hogy a tagállamoknak a jogsértési eljárások során cáfolniuk kell az állításokat, de a tagállamoknak lojálisan együtt kell működniük az uniós jog alkalmazásának biztosítása céljából. A korlátozó intézkedések hatálya alá tartozó szervezetekre nem vonatkozik ilyen kötelesség. A bankok ugyanakkor önkéntesen szolgáltattak információt a DIO és az IEI számára nyújtott banki szolgáltatásaikra vonatkozóan; a Tanács ezt – a Törvényszékkel folytatandó lojális együttműködési kötelezettsége ellenére – nem viszonozta.

136. Végezetül a Törvényszék ítélete nem helyezhető hatályon kívül azon az alapon, hogy a Biztonsági Tanács kijelentését nem vette figyelembe, az ugyanis nem kapcsolódik a bank szankcionálására felhozott indokok egyikéhez sem; ez a kijelentés nem minősülhet indoknak sem, mivel nem szerepel az indokolásban, illetve a jegyzékbe való felvételre vonatkozó egyik javaslatban sem, és nem teljesíti a jegyzékbe való felvételre vonatkozó kritériumokat. A Tanács azt sem fejti ki, hogy a Törvényszék elemzését hogyan befolyásolhatná ennek a Tanács állításainak egyikét sem bizonyító állításnak a „figyelembevétele”. Puszta spekuláció azt állítani, hogy a Biztonsági Tanácsnak bizonyára alapos indoka volt úgy vélni, hogy a bankok hozzájárulnak Irán nukleáris tevékenységeihez. Az, hogy hozzájárultak-e, ténykérdés, amit a Tanácsnak bizonyítékokkal kell igazolnia. Ugyanígy spekulatív azt állítani, hogy a Biztonsági Tanács különféle politikai és gazdasági érdekek miatt nem szankcionálta a bankokat. A helyes következtetés az, hogy a jegyzékbe való felvételt semmilyen bizonyíték nem igazolta.

137. A fenti érvek alapján számomra úgy tűnik, hogy két kérdéskört kell vizsgálni.

68 — Manufacturing Support & Procurement Kala Naft kontra Tanács ítélet, T-509/10, EU:T:2012:201, 115. pont.

138. Először is, mit kellett volna tennie a Tanácsnak, hogy jogszerűen vezessen be korlátozó intézkedéseket a bankokkal szemben? Különösen: szükséges volt-e (ahogyan azt a Törvényszék lényegében megállapította) bizonyítani konkrét magatartást, amely – adott esetben a 423/2007 rendeletben, a 2010/413 határozatban, a 961/2010 rendeletben vagy a 267/2012 rendeletben meghatározott kritériumok értelmében – valamiképpen támogatta Irán atomfegyverek elterjedésének veszélyével járó tevékenységeit? Vagy pedig elégséges lett volna (ahogyan azt a Tanács most lényegében állítja), hogy a bankok objektíven olyan helyzetben legyenek, hogy a vállalkozásukkal kapcsolatos ügyletfajták révén a jövőben ilyen támogatást tudnának nyújtani, és hogy a teljes kontextusban nézve (ideértve az ENSZ Biztonsági Tanácsának határozataiban foglalt állításokat és a múltbeli magatartást, amelyekről nem kell bizonyítani, hogy szándékos vagy tudatos támogatás volt, vagy hogy közvetlen kapcsolata lett volna Irán atomfegyverek elterjedésével járó tevékenységeivel) valószínűleg meg is tennék?

139. A második kérdéskör a korlátozó intézkedések bevezetése érdekében megjelölt indokokat igazoló bizonyítékok rendelkezésre állására vonatkozik. Elképzelhetetlen, hogy ilyen intézkedéseket bármiféle bizonyíték nélkül igazolni lehessen, meg kell azonban vizsgálni, hogy a bizonyítékot – különösen, ha esetleg bizalmas jellegű – milyen mértékben kell azok rendelkezésére bocsátani, akiket az intézkedések érintenek, a Törvényszék számára, és maga a Tanács számára, mind a tények helyes értékelésére, mind pedig az értékelés megfelelő bírósági felülvizsgálatára vonatkozó követelmények teljesítése érdekében.

140. Mindkét kérdéskör tekintetében számomra úgy tűnik, hogy a Tanács nem bizonyított olyan téves jogalkalmazást, amely igazolná a megtámadott ítéletek hatályon kívül helyezését.

141. Először is a maga a Tanács által megállapított kritériumok vonatkoznak az abban a jegyzékben szereplő személyekre, szervezetekre és szervekre, akik pénzeszközeit és erőforrásait be kell fagyasztani. Ezek egyértelműek és konkrétak. Jellegüket tekintve tényszerűek, és alkalmasak arra, hogy ténybeli bizonyítékokkal alátámasszák őket. Az érintett felek tényleges, megállapítható magatartására (vagy állapotára) vonatkoznak, nem pedig bizonyosfajta jövőbeli tevékenység elvont eshetőségére.

142. Különösen, a meghatározott kritériumokban [69] nem szerepel az a puszta tény, hogy az ENSZ Biztonsági Tanácsának valamely határozatában azt állítják, hogy valaki ügyletek lebonyolítását segítette elő (ahogyan a Bank Mellat esetében, az ENSZ Biztonsági Tanácsának 1929. sz. határozatában), vagy éberséget javasolnak (ahogy a Bank Saderat esetében – amely esetleg nem is ugyanaz a szervezet, mint a Bank Saderat Iran – az ENSZ Biztonsági Tanácsának 1803. sz. határozatában), ha ténylegesen nem sújtották szankciókkal az ENSZ Biztonsági Tanácsának valamely határozatában vagy annak értelmében oly módon, hogy pénzeszközeit és erőforrásait be kell fagyasztani. Nem tartalmazzák továbbá azt a puszta tényt, hogy valaki olyan helyzetben van, hogy meghatározott magatartást folytasson vagy valószínűleg folytasson, hanem csak – és kifejezetten – azt, hogy (igazoltan) ilyen magatartást folytat. Végezetül, a pénzeszközök és gazdasági erőforrások befagyasztásával érintettek jegyzékébe való felvételre vonatkozó uniós jogszabályokban szereplő kritériumok között nem szerepel az arra vonatkozó puszta gyanú vagy akár alapos indok, hogy konkrétabb kritériumok teljesültek. Kétségkívül úgy tűnhet, hogy az utolsó helyzet eltér az ENSZ Biztonsági Tanácsa 1929. sz. határozatának 21. pontjától, amelyben a pénzeszközök és erőforrások befagyasztása olyan intézkedésként szerepel, amelyet akkor kell megtenni, ha valamely állam „olyan információkkal rendelkezik, amely alapján ésszerűen feltételezhető, hogy az ilyen [...] pénzeszközök és erőforrások hozzájárulhatnak Irán

69 — Lásd a fenti 4. és azt követő pontokat.

atomfegyverek elterjedésének veszélyével járó tevékenységekeihez [...].”[70] Itt is szükség van azonban a mögöttes információra. Ezen túlmenően, az ugyanezen pontban szereplő másik intézkedés ilyen körülmények között a pénzügyi ügyletek fokozott ellenőrzése, a Tanács pedig ezt a lehetőséget választotta.[71]

143. Ezenfelül a Tanács által a bankok jegyzékbe való felvételére vonatkozóan adott indokok önmagukban tényszerűek és alkalmasak arra, hogy ténybeli bizonyítékokkal támasszák őket alá, továbbá objektíven nézve a bankok megállapítható magatartására vagy állapotára vonatkoznak. Ugyanakkor nem minden indok felel meg kifejezetten a maga a Tanács által a jegyzékbe való felvételre meghatározott követelményeknek. A Bank Mellat esetében az, hogy az ENSZ Biztonsági Tanácsa által szankciókkal sújtott FEE Bank anyavállalata, formálisan nem tartozik egyik kritériumhoz sem.[72]

144. Már kifejtettem, hogy azon a véleményen vagyok, hogy az indokokat egészként kell értékelni, amennyiben együttes értelmezésük esetén kölcsönösen értelmezhetik és alátámaszthatják egymást. Ezért úgy vélem, hogy a Törvényszéknek a többi, konkrétabb indok értékelése során nem lett volna szabad figyelmen kívül hagynia annak az esetleges jelentőségét, hogy például a Bank Saderat Iran részben állami tulajdonban állt[73], vagy hogy a Bank Mellat az FEE Bank tulajdonosa, amennyiben ezek az állítások megfelelő bizonyítékon alapultak és azokat nem vitatták.

145. Nem gondolom ugyanakkor, hogy a Törvényszéket bírálni lehetne azért, mert nem vont le következtetéseket a Bank Mellattal szemben olyan megalapozatlan spekulációkból, hogy pusztán a Biztonsági Tanácson belüli politikai nézeteltérés miatt került sor az FEE Bank szankcionálására, a Bank Mellatéra pedig nem. A Törvényszék csak akkor lett volna köteles figyelembe venni a (kétségkívül első ránézésre meglepő) különbségtételre vonatkozó indokokat, ha az ilyen indokokra tényleges bizonyítékok lettek volna.

146. Azért sem lehet bírálni a Törvényszéket, hogy abból, hogy a bankok szolgáltatást nyújtottak egyes olyan szervezeteknek, amelyek részt vettek a nukleáris fejlesztésben, de csak később került sor a szankcionálásukra, nem azt a következtetést vonta le, hogy a jövőben valószínűleg szolgáltatást nyújtanak más ilyen szervezeteknek, valamint hogy ennek valószínűsége – amennyiben fennállna – igazolhatná a korlátozó intézkedéseket. Számomra egyfelől úgy tűnik, hogy (különösen mivel a bankok tagadták, hogy előzetesen tudtak volna ügyfeleik nukleáris tevékenységekben való részvételéről) az ilyen körülmény nem igazolja azt a vélekedést, hogy nagyobb valószínűséggel nyújtanak ilyen szolgáltatást a jövőben, mint bármely más bank; másfelől mindenesetre nem pénzügyi szolgáltatások jegyzékbe vett szervezetek részére történő nyújtásának valószínűsége, hanem az ilyen szolgáltatás tényleges nyújtása az a kritérium, amely alapján valakit fel kell venni azok jegyzékébe, akik pénzeszközeit és erőforrásait be kell fagyasztani.

147. Ezért a második tágabb kérdés vizsgálatával kezdem, amely a bizonyíték rendelkezésre állására vonatkozik, különös tekintettel annak esetleges bizalmas jellegére, amivel kapcsolatban nem tudom elfogadni a Tanács érvelését.

70 — Lásd a fenti 7. pontot.

71 — Lásd például: a 423/2007 rendelet 11. cikkének (1) bekezdése; a 2010/413 határozat (21) preambulumbekezdése és 10. cikke (1) bekezdésének d) pontja; a 961/2010 rendelet 5. cikkének (3) bekezdése, 12. cikkének (2) bekezdése, valamint 23. cikke (1) bekezdésének d) pontja; valamint a 267/2012 rendelet 3. cikkének (5) bekezdése, 5. cikkének (3) bekezdése, 18. cikkének (2) bekezdése, és 32. cikke (1) bekezdésének d) pontja.

72 — Amennyiben a FEE Bank lett volna az anyavállalat és a Bank Mellat a leányvállalat, ez utóbbi valamely szankcionált szervezet „tulajdonában vagy ellenőrzése alatt” állt volna (lásd még: Melli Bank kontra Tanács ítélet, T-246/08 és T-332/08, EU:T:2009:266, 103. pont). Talán meglepő, hogy a jegyzékbe való felvételre vonatkozó kritériumok között nem szerepel valamely szankcionált szervezet „tulajdonjoga vagy ellenőrzése”, hiszen egyértelmű, hogy egy anyavállalat valószínűleg jelentős befolyással rendelkezik a leányvállalat tevékenysége felett, ahogyan azt már különösen a versenyjog területén következetesen elismerte a Bíróság (lásd például: Akzo Nobel és társai kontra Bizottság ítélet, C-97/08 P, EU:C:2009:536, 54. és azt követő pontok).

73 — [73] A Bank Mellat esetében más a helyzet, mivel a Tanács a 2010/413 határozatban és a 668/2010 végrehajtási rendeletben arra a téves állításra támaszkodott, hogy a bank állami tulajdonban áll, és a következő intézkedésekben nem hivatkozott az állami tulajdon mértékére.

148. Amint arra rámutattam, a jegyzékbe való felvételre vonatkozó valamennyi kritérium, és a Tanács által a bankok jegyzékbe való felvételére vonatkozóan megadott valamennyi indok bizonyítható ténybeli elem. Ezen indokok némelyikét esetleg nehezebb bizonyítani (mint a nukleáris programokat elősegítő magatartás, vagy szolgáltatások nyújtása meg nem határozott szervezetek számára), míg másokat könnyebb (részleges állami tulajdon, vagy szolgáltatások nyújtása megnevezett szervezetek számára); ugyanakkor fő szabály szerint mindet alá lehet támasztani bizonyítékokkal.

149. E tekintetben nem csak a jegyzékbe való felvételre vonatkozó, együttesen értelmezett indokoknak kell elégségesnek lenniük annak bizonyításához, hogy a jegyzékbe való felvételre vonatkozóan legalább egy kritérium teljesül, de az ilyen indokokat szükségszerűen olyan tényszerű bizonyítékokkal kell alátámasztani, amelyek e kritériumra vagy kritériumok tekintetében relevánsak. [74]

150. Hogyan, mikor és ki számára kell ennek a bizonyítéknak hozzáférhetőnek lennie?

151. Először is, természetesen kívánatos, hogy a bizonyíték a Tanács számára hozzáférhető legyen, amikor meghozza a határozatát. E tekintetben úgy véltem, hogy nem sérthette a bankok védelemhez való jogát a bizonyítékok jegyzékbe való felvételről szóló első határozat meghozatala előtti vizsgálatának elmulasztása – mint olyan –, [75] amelynek általában váratlanságból fakadó hatással kell rendelkeznie. [76] Ezenfelül a jelen ügyekben szóban forgó korlátozó intézkedések esetében, olykor (bár nem mindig) szükséges lehet az első határozat gyors meghozatala a tagállamok által nyújtott azon információk alapján, amelyeket a rendelkezésre álló idő alatt a Tanács mint szerv nem tud lényegesen ellenőrizni.

152. Ezek a megfontolások ugyanakkor nem mentik fel a Tanácsot a gondos és pártatlan vizsgálatra irányuló feladata alól akkor, amikor az első határozatot megerősítésképpen újból megvizsgálja. [77] Ezért a megfelelő bizonyítéknak ekkor a Tanács rendelkezésére kell állnia. Következésképpen, nem tekinthető megfelelő értékelésnek az, ha a Tanács egésze egy későbbi szakaszban olyan bizonyítékra támaszkodik, amelyet csak egyetlen tagállam (vagy jelen esetben legfeljebb három tagállam, mivel három, jegyzékbe való felvételre irányuló javaslat volt) értékelt, és amelyet nem bocsátottak a Tanács rendelkezésére. Főszabály szerint a Tanács nem elégedhet meg azzal, hogy a tagállamok által elmondottakra rányomja a pecsétjét. Az egyes tagállamok részt vesznek a Tanácsban, de az intézmény maga külön szerv, és a saját feladatait magának kell ellátnia. Amennyiben ez a jelen ügyekben nem történt meg, véleményem szerint kellően indokolt a megtámadott intézkedéseknek a nyilvánvaló értékelési hiba alapján történő megsemmisítése, amennyiben azok olyan indokokon alapultak, amelyeket a Tanács nem vizsgált meg.

153. A Törvényszék azonban a nyilvánvaló értékelési hiba megállapítását nem arra a konkrét okra alapozta, hogy maga a Tanács nem értékelte a bizonyítékokat, hanem inkább arra, hogy – függetlenül attól, hogy a Tanács mint olyan rendelkezett-e bármiféle alátámasztó bizonyítékkal, vagy értékelt-e ilyet – a peres eljárás során egyet sem bocsátott a Törvényszék rendelkezésére. A Tanács most azt állítja, hogy a hírszerző források védelmének szükségességével kapcsolatos bizalmas jelleg miatt nem tudott ilyen bizonyítékot szolgáltatni, valamint hogy a Törvényszéknek el kellett volna fogadnia ezt a helyzetet, és úgy kellett volna megítélnie, hogy a jegyzékbe való felvételre irányuló tagállami javaslatokban szereplő állítások elégséges bizonyítékot nyújtottak, feltéve hogy hihetőek.

74 — Kadi II. ítélet, C-584/10 P, C-593/10 P és C-595/10 P, EU:C:2013:518, 119. pont.

75 — Lásd a fenti 47. sz. lábjegyzetet.

76 — Lásd a jelen indítvány 97. pontját.

77 — Kadi II. ítélet, C-584/10 P, C-593/10 P és C-595/10 P, EU:C:2013:518, 114 és 115. pont. Lásd még a Franciaország kontra People's Mojahedin Organization of Iran ügyre vonatkozó indítványom, C-27/09 P, EU:C:2011:482, 72. és azt követő pontjait.

154. Ennek az álláspontnak véleményem szerint nem lehet helyt adni, először is és leginkább azért, mert a Tanács első fokon nem hivatkozott a jegyzékbe való felvételről szóló határozatok alapjául szolgáló indokokra vonatkozó mögöttes bizonyítékok vagy információk bizalmas jellegére, jóllehet a bankok beadványukban említették, hogy esetleg vannak bizalmas információk.[78] A Törvényszék ezért nem bírálható amiatt, hogy a nyilvánvaló értékelési hibára vonatkozó jogalapok tekintetében végkövetkeztetéseit az alapján hozta meg, amit elé terjesztettek. Teljes mértékben jogában állt a Tanács értékelését a számára hozzáférhető bizonyítékok és azon tények alapján vizsgálni, amelyekben a felek egyetértettek.[79]

155. Ezenfelül mindenesetre nehéz elfogadnom további magyarázat nélkül a Tanács általános állítását, amely szerint a bizonyítékok közlése veszélyeztetheti azokat, akik az információt szolgáltatták, vagy azokat az eszközöket, amelyekkel megszerezték ezeket az információkat, illetve hogy ha nem tartják tiszteletben valamely harmadik ország által szolgáltatott információ bizalmas jellegét, akkor a nemzetközi együttműködés kerülhet veszélybe. Lényegében az egyetlen bizonyíték, amelyre a Tanács hivatkozhatott volna – az állami tulajdonra, vagy a Bank Mellat esetében az arra vonatkozó bizonyítékon kívül, hogy az FEE Bank anyavállalata, amelyek tekintetében nem merül fel a bizalmasság kérdése –, a bankok által bizonyos időpontban bizonyos ügyfelek részére végzett állítólagos ügyletekre vonatkozott volna. A Tanács semmivel nem utalt arra, hogy nem lehet ilyen bizonyítékokat bemutatni a forrás vagy a módszerek felfedése nélkül, illetve hogy valamely harmadik állam – amelynek szolgálatai megszerezték a bizonyítékot – miért nem akarhatja, hogy az nyilvánosságra kerüljön. Ráadásul maga a bizonyíték (szemben az annak megszerzésére alkalmazott módszerrel) a bankok által ismert ügyekre vonatkozik, amelyekkel szemben a Tanács ezért nem hivatkozhat a bizalmas jellegre. Ugyanígy a Törvényszékkel szemben sem hivatkozhat erre.[80]

156. Összefoglalva, a Bank Mellat jegyzékbe való felvételére adott indokok mögötti tények Tanács általi értékelésére tekintettel: először is, a Tanács nem kifogásolta, hogy a Törvényszék elutasította a vii. indokot (dollármilliók mozgásának elősegítetése az iráni nukleáris program érdekében); másodszor, nem szolgáltatott bizonyítékot arra, hogy a bank szolgáltatásokat nyújtott az AEOI, az AIO tisztviselőinek vagy egy iráni beszerzési tisztviselőnek (az v. indok egy része és a vi. indok); harmadszor, nem állította és nem is bizonyította, hogy a bank nyújtott volna bármilyen új szolgáltatást[81] a Novin részére azután, miután a Novint a Biztonsági Tanács szankciókkal sújtotta, illetve hogy a bank tudomására jutott, hogy a Novin nukleáris fejlesztésben vesz részt (az v. indok többi része), és az, hogy korábban nyújtottak részére szolgáltatást, nem szerepel a jegyzékbe való felvételre vonatkozó követelmények között és nem támasztja azt alá; negyedszer, az v. és vi. indok alátámasztása nélkül, nem támasztották alá a ii. és iii. indokot (Irán nukleáris és ballisztikusrakéta-programját támogató és elősegítő magatartás, valamint szolgáltatások nyújtása az ENSZ, illetve az EU által jegyzékbe vett szervezeteknek); ötödször az, hogy az FEE Bank anyavállalata (iv. indok) nem olyan indok, amely megfelel a jegyzékbe való felvételre vonatkozó kritériumnak; végezetül az állami tulajdon (i. indok) önmagában nem felelt meg a jegyzékbe való felvételre vonatkozó kritériumnak, csak részleges volt (és a részesedés mértéke nem bizonyult „jelentős befolyásnak” az állam részéről) és erre mindenesetre csak a 2010/413 határozatban és a 668/2010 végrehajtási rendeletben támaszkodtak.

157. Ezért arra a következtetésre jutottam, hogy a Tanács nem mutatott rá a jog Törvényszék általi olyan téves alkalmazására, amely igazolná a Bank Mellat esetében a megtámadott ítélet hatályon kívül helyezését.

78 — Itt megjegyzem, hogy a tájékoztatáshoz való jog nem abszolút (lásd például: EJEB, Jasper-ítélet, hivatkozás a jelen indítvány 111. pontjában és 54. lábjegyzetében; lásd még: EJEB [GC] 3455/05. sz., A és társai kontra Egyesült Királyság ítélet, 205. és azt követő §-ok, EJEB 2009., valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

79 — Lásd például: Fulmen-ítélet, C-280/12 P, EU:2013:775, 78. és 79. pont, valamint Kadi II. ítélet, C-584/10 P, C-593/10 P és C-595/10 P, EU:C:2013:518, 123. és 127. pont.

80 — Kadi II. ítélet, C-584/10 P, C-593/10 P és C-595/10 P, EU:C:2013:518, 125. pont.

81 — Úgy tűnik, a Tanács nem kifogásolja a Törvényszéknek a Novinnal szembeni korlátozó intézkedések elfogadása *előtt* kibocsátott eszközök alapján esedékes kifizetésekre vonatkozó megállapításait.

158. A Bank Saderat Iran jegyzékbe való felvételére adott indokok mögötti tények tanácsi értékelésére tekintettel: először is, a Tanács nem szolgált bizonyítékkal vagy részletes információval a bank által állítólagosan a DIO, az IEI, a MEC vagy a SIG részére nyújtott szolgáltatásokra vonatkozóan (iii., iv. és v. indok); másodszor, ezen indokok alátámasztása nélkül nem támasztotta alá másként a ii. indokot (szolgáltatások nyújtása az iráni nukleáris és ballisztikusrakéta-programokhoz beszerzéseket végrehajtó – többek között az ENSZ Biztonsági Tanácsának 1737. sz. határozata értelmében szankciókkal sújtott – szervezetek számára); végezetül az állami tulajdon (i. indok) önmagában nem felelt meg a jegyzékbe való felvételre vonatkozó kritériumnak, és tévesen állították a 2010/413 határozatban és a 668/2010 végrehajtási rendeletben, hogy 94%-os mértékű volt (és a részesedés mértéke nem bizonyult „jelentős befolyásnak” az állam részéről).

159. Ezért arra a következtetésre jutottam, hogy a Tanács nem mutatott rá a jog Törvényszék általi olyan téves alkalmazására, amely igazolná a Bank Saderat Iran esetében a megtámadott ítélet hatályon kívül helyezését.

160. Ennek megfelelően teljes egészükben elutasítanám a Tanács állításait, amelyek szerint a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot a bankok nyilvánvaló értékelési hibára vonatkozó jogalapjának elemzése során.

A Bank Saderat Iranra vonatkozó bizonyítékok (a Bank Saderat Iran csatlakozó fellebbezése)

161. A megtámadott ítélet 95. pontjában a Törvényszék a következőket jelenti ki: „az ügy iratai semmiféle utalást nem tartalmaznak arra nézve, hogy a Tanács megvizsgálta a 2010/413 határozat és a 668/2010 végrehajtási rendelet elfogadását megelőzően [a felperesre vonatkozóan] elé terjesztett bizonyítékok relevanciáját és megalapozottságát”. A 96. pontban ezután megállapította, hogy ezért egyértelmű, „hogy a legutóbbi megtámadott aktusok elfogadása során a Tanács felülvizsgálta az ügy körülményeit a felperes észrevételeinek fényében, mivel helyesbítette az iráni állam által a felperes tőkéjében birtokolt tulajdonrészre vonatkozó utalást, és kifejtette az akkreditívekre vonatkozó tevékenységekkel kapcsolatos érvelését.”

162. Csatlakozó fellebbezésében a *Bank Saderat Iran* azzal érvel, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor megállapította, hogy a Tanács számára a 2010/413 határozat és a 668/2010 végrehajtási rendelet alapjául szolgáló információk között szerepeltek olyan, „[a felperesre vonatkozóan] elé terjesztett bizonyítékok”, amelyeket értékelni lehet. Következésképpen, tévesen jutott arra a megállapításra is, hogy e bizonyíték értékelésének elmulasztása nem volt hatással a későbbi intézkedésekre. Első fokon a bank hangsúlyozta, hogy a Tanács értékelése nem bizonyítékokon, hanem egyszerűen a jegyzékbe való felvételre irányuló javaslatokon alapult, így erre vonatkozóan a bizonyítékok semmiféle értékelésére nem kerülhetett sor. A Törvényszék azonban a megtámadott ítélet 95. pontját arra a téves előfeltevésre alapozta, hogy volt értékelhető bizonyíték. Valójában semmilyen bizonyítékot nem terjesztettek a Tanács elé, amely fellebbezésében elismeri, hogy nem látott ilyet, mivel minden esetlegesen létező bizonyíték bizalmas jellegű volt. Egyedül ezen az alapon meg kellene semmisíteni mind az első, mind a későbbi intézkedéseket.

163. A *Tanács* nem vitatja, hogy nem végezhette volna el az értékelést, ha nem lett volna egyáltalán semmiféle, a bank szankcionálására vonatkozó információ vagy bizonyíték. Ugyanakkor némi bizonyíték és információ a rendelkezésére állt, és azokat a Tanács értékelni tudta. Azt a kérdést, hogy az információ és bizonyíték elégséges volt-e, vagy kellőképpen alá volt-e támasztva ahhoz, hogy igazolja a bank jegyzékbe való felvételét, el kell határolni attól a kérdéstől, hogy a Tanács el tudott-e végezni egy első értékelést, és hogy sor került-e későbbi felülvizsgálatra. Következésképpen, még ha téves következtetést vontak is le a rendelkezésre álló információkból és bizonyítékokból, ez nem jelenti azt, hogy az első értékelést és a későbbi felülvizsgálatot ne végezhették volna el. A Törvényszék nem alkalmazta tévesen a jogot annak megállapításakor, hogy a Tanács felülvizsgálta a bank jegyzékbe való felvételének körülményeit, mielőtt elfogadta volna a vele szembeni későbbi intézkedéseket.

164. Számomra úgy tűnik először is, hogy a Bank Saderat Iran csatlakozó fellebbezésének ez a része elfogadhatatlan, mivel – a Bíróság eljárási szabályzata 178. cikkének (1) bekezdésével ellentétben – nem arra irányul, hogy egészben vagy részben helyezzék hatályon kívül a Törvényszék határozatát, azaz a megtámadott ítélet rendelkező részét. A bank kifejezetten azt kéri a Bíróságtól, hogy helyezze hatályon kívül az ítéletet „a meghatározott [...] téves jogalapok tekintetében". Az így megfogalmazott fellebbezés elfogadhatatlan.[82]

165. A megtámadott ítélet rendelkező részének 1. pontja a bankot érintő részében megsemmisített minden intézkedést (mind az elsőt, mind a későbbieket), amelynek megsemmisítését a bank kérte. A Bank nem kéri, hogy ezt a megsemmisítést a Bíróság helyezze hatályon kívül, és érvelése nem is járhat ezzel a következménnyel, amennyiben az érvelés sikeres volna. A bank a csatlakozó fellebbezés e részében mindössze annyit kér,[83] hogy a Bíróság ismerje el, hogy az intézkedéseket pusztán azon az alapon meg lehetett volna semmisíteni, hogy a Tanács nem látott bizonyítékokat.

166. Mindenesetre úgy vélem, hogy a bank itt terminológiai részletre – és feltehetőleg egy nem szerencsés fordításra – összpontosít. A megtámadott ítélet francia nyelvi változata (amely – mint köztudott – az a nyelvi változat, amelyen az ítéletet megfogalmazták és tárgyalták) az általánosabb „éléments" [elemek, anyagok] szót, míg az angol az „evidence" [bizonyíték] szót használja. Függetlenül attól, hogy a Tanács mit tett vagy nem tett, egyértelmű, hogy az anyagokat a 2010/413 határozat és a 668/2010 végrehajtási rendelet elfogadása előtt terjesztették be elé. Az anyagok relevanciáját és megalapozottságát ebben a szakaszban kellett volna értékelni. A Törvényszék megállapította, hogy ez nem történt meg. Nem tűnik lényegesnek ebben az összefüggésben különbséget tenni a bizonyítékok és az (egyelőre) meg nem erősített állítások között. A Törvényszék következtetése egyszerűen az volt, hogy a Tanács nem teljesítette az elé terjesztett anyagok relevanciájának és megalapozottságának ellenőrzésére irányuló kötelezettségét. A Törvényszék – azzal, hogy elfogadta, hogy a Tanács az ügy felülvizsgálata során figyelembe vette a bank későbbi észrevételeit – semmiképpen nem abból az előfeltevésből indult ki, hogy a korábbi anyag, szigorú értelemben véve, a felperesre vonatkozó bizonyítéknak minősülne.

167. Ezért véleményem szerint a csatlakozó fellebbezésnek ezt a jogalapját el kell utasítani.

Az alapokmány 60. cikke (a Bank Saderat Iran csatlakozó fellebbezése)

168. Az EUMSZ 288. cikk úgy határozza meg a *rendeletet*, mint amely általános hatállyal bír, teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamban, míg a *határozat, amennyiben külön megjelöli, hogy kik a címzettjei*, kizárólag azokra nézve kötelező, akiket címzettként megjelöl. Az alapokmány 60. cikkének első bekezdése kimondja, hogy a fellebbezésnek nincs felfüggesztő hatálya. Ugyanakkor a második bekezdés szerint a Törvényszék valamely *rendeletet* semmissé nyilvánító határozata csak a fellebbezési határidő lejártának napjától vagy – ha e határidőn belül fellebbezést nyújtottak be – a fellebbezés elutasításának napjától lép hatályba.

169. Az elsőfokú eljárás során a Bank Saderat Iran felhívta a figyelmet az Akhras kontra Tanács végzésre, amelyet a szíriai rezsimmel kapcsolatos személyekkel és szervezetekkel szembeni korlátozó intézkedéseket bevezető jogi aktusok – köztük rendeletek – végrehajtásának felfüggesztése iránti kérelmet elutasító végzés elleni fellebbezés során hoztak. Ebben a végzésben a Bíróság elnöke megállapította, hogy „[m]ég ha – ahogy a fellebbező *nem megalapozatlannak tűnő érvekkel* állítja – az

82 — Lásd például: Al-Aqsa kontra Tanács és Hollandia kontra Al-Aqsa ítélet, C-539/10 P és C-550/10 P, EU:C:2012:711, 43–47. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

83 — A megtámadott ítélet rendelkező részének 2. pontját a csatlakozó fellebbezés második része kifogásolja (lásd a jelen indítvány 168. és azt követő pontjait). Igaz, hogy a rendelkező rész 3. pontja „a keresetet ezt meghaladó részében elutasítja", de egyfelől az 1. és 2. pont után én nem találok elutasítandó „ezt meghaladó részt", másfelől a Bank Saderat Iran nem hivatkozik a rendelkező rész 3. pontjára.

alapokmány 60. cikkének második bekezdését [...] nem is kell alkalmazni a felperes által az alapeljárásban megtámadottakhoz hasonló rendeletek esetében, ez nem változtat azon, hogy a jelen ügyben az ideiglenes intézkedések meghozatalát nem a szóban forgó rendelkezés hatásai miatt tagadták meg, [...] hanem [...] mert a sürgősségre vonatkozó feltétel nem teljesült [nem hivatalos fordítás].”[84]

170. A Törvényszék úgy vélte,[85] hogy „a Bíróság elnöke nem vizsgálta meg részletesen a Bíróság alapokmánya 60. cikke második bekezdésének a korlátozó rendelkezéseket előíró rendeletekre való alkalmazhatóságát, mivel csak annak megállapítására szorítkozott, hogy jóllehet a felperes által [...] e tekintetben hivatkozott érvek nem tűntek »megalapozatlannak«, ellenben hatástalanok voltak”.[86] Ezért többek között úgy határozott, hogy a 267/2012 rendelet valódi rendelet, amelyre alkalmazni kell az alapokmány 60. cikkének második bekezdését, ezért a Tanács a fellebbezésre rendelkezésre álló határidőn belül orvosolhatja a megállapított jogsértéseket, adott esetben újabb korlátozó intézkedéseket hozva a bankkal szemben (vagy a megsemmisítésre nézve felfüggesztő hatállyal bíró fellebbezést nyújthat be). Következésképpen, annak érdekében, hogy a jogbiztonság ne kerüljön veszélybe, a 2010/413 határozat (amely, módosított formájában, a 267/2012 rendeletben foglaltakkal megegyező intézkedéseket vezetett be a bankkal szemben) joghatásait is fenntartották a 267/2012 rendelet megsemmisítésének hatálybalépéséig.

171. Csatlakozó fellebbezésében a *Bank Saderat Iran* azt állítja, hogy megfelelő módon elemezve a megtámadott rendeletek egyike sem valódi rendelet, hanem rendeleti formát öltő határozat, amelyeknek korlátozott számú konkrét szervezetek a címzettjei, és amelyek rájuk vonatkoznak. A bankok jegyzékbe való felvételének megsemmisítését így azonnali hatállyal kellene foganatosítani. Analógiát von egy, megnevezett gyártók termékeire vám kivetéséről szóló dömpingellenes rendelet egyik cikkével, illetve behozatali engedélyek egyéni kérelmek alapján történő odaítéléséről szóló rendelettel, amelyek mindegyikét a Bíróság egyéni határozatok gyűjteményének tekintette.[87] A jelen ügyekben szóban forgóhoz hasonló jegyzékekbe való felvétel határozati jellegét a 423/2007 rendelet 15. cikkének (3) bekezdésében szereplő egyéni értesítési kötelezettség támasztja alá, amit Mengozzi főtanácsnok a Bank Melli Iran ügyre vonatkozó indítványában[88] elfogadott. Az alapokmány 60. cikke az EU egészében alkalmazandó valamely rendelet hatályát a fellebbezési eljárás végéig fenntartja azért, hogy mérsékelje az olyan általános szabályok érvénytelenítésének hatását, amelyek a fellebbezés során érvényesnek bizonyulnak. Ugyanez az aggály nem vonatkozik az olyan rendeletre, amelynek magánszemély a címzettje, és amely tartalmát tekintve határozat, amelyre az alapokmány 60. cikkének első bekezdésében foglalt általános elv vonatkozik.

172. A *Tanács* visszautasítja a bank által a dömpingellenes vámok kiszabásról és a behozatali engedélyek odaítéléséről szóló rendeletekkel kapcsolatban felhozott analógiát. A bank által hivatkozott ítéletek a „közvetlen és személyes érintettség” kérdésére vonatkoztak, amely az aktus megtámadhatóságát jelentené. A Kadi I.[89] és a Bank Melli Iran[90] ítéletben a Bíróság megállapította, hogy a korlátozó intézkedéseket bevezető rendeletek mellékleteiben szereplő jegyzékeknek, mint bármely más rendeletnek, általános hatálya van, teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamban. Ugyanennek kellene erre is vonatkoznia. A megtámadott intézkedések ráadásul nemcsak a jegyzékbe vett személyekre és szervezetekre vonatkoznak, hanem számos velük üzleti kapcsolatban állóra is. A 267/2012 rendelet továbbá előírja a tagállamoknak, hogy állapítsák meg a rendelet megsértése esetén alkalmazandó szankciókra vonatkozó szabályokat, valamint hogy mindenképpen el kell kerülni a jogbizonytalanságot a fellebbezési eljárás végéig. Végezetül,

84 — Akhras kontra Tanács végzés, C-110/12 P(R), EU:C:2012:507, 29. pont, kiemelés tőlem.

85 — Lásd: Bank Saderat Iran ítélet, T-494/10, EU:T:2013:59, 122–126. pont.

86 — A megtámadott ítélet 122. pontja.

87 — NTN Toyo Bearing és társai kontra Tanács ítélet, 113/77, EU:C:1979:91, 11. pont; valamint International Fruit Company és társai kontra Bizottság, 41/70–44/70, EU:C:1971:53, 21. pont.

88 — Bank Melli Iran kontra Tanács ügyre vonatkozó indítvány, C-548/09 P, EU:C:2011:426, 41. pont.

89 — Kadi I. ítélet, C-402/05 P és C-415/05 P, EU:C:2008:461, 241. pont.

90 — Bank Melli Iran kontra Tanács ítélet, C-548/09 P, EU:C:2011:735, 45. pont.

amennyiben az alapokmány 60. cikkének második bekezdését nem kellene alkalmazni, és a pénzeszközök befagyasztásáról szóló rendeleteket a Törvényszék azonnali hatállyal semmisítené meg, a sikeres felperesek megszabadulhatnának pénzeszközeiktől, hogy egy későbbi pénzeszköz-befagyasztás hatásait elkerüljék. Semmiféle gyakorlati hatása nem lenne egy ilyen megsemmisítés elleni fellebbezésnek, még ha sikerrel járna is.

173. A *Bizottság* hangsúlyozza, hogy a megtámadott intézkedésekben megállapított kötelezettségek címzettjei nem a jegyzékben szereplő személyek és szervezetek, hanem azok, akik ilyen személyek vagy szervezetek tulajdonában vagy irányítása alatt álló pénzeszközökkel vagy gazdasági erőforrásokkal rendelkeznek, vagy akik olyan helyzetben vannak, hogy pénzeszközöket és gazdasági erőforrásokat bocsáthatnak a rendelkezésükre.

174. Véleményem szerint a csatlakozó fellebbezés e részét is el kell utasítani.

175. Először is, a „rendelet” és a „határozat” fogalmának EUMSZ 288. cikk szerinti meghatározásából azonnal kitűnik, hogy a 267/2012 rendelet az előbbi, és nem az utóbbi hatálya alá tartozik. Így tehát mind az említett rendelkezés, mind pedig az alapokmány 60. cikke értelmében valódi rendeletnek tekintendő.

176. Másodszor, a Bíróság már kifejezetten foglalkozott ezzel a kérdéssel a Kadi I. ítélet (C-402/05 P és C-415/05 P, EU:C:2008:461) 241. és azt követő pontjaiban, és megállapította, hogy egy, az ehhez felettébb hasonló rendelet valódi rendelet volt a Szerződésben foglalt fogalommeghatározás értelmében. A Bíróság olyan indokokra alapozta ezt a megállapítását – amelyre a Bank Saderat Iran még csak nem is utal a csatlakozó fellebbezésében –, amelyek lényegében megegyeznek az intézmények által itt előterjesztett érvekkel.

177. Ezzel szemben a banknak a dömpingellenes rendeletekről szóló ítélkezési gyakorlatra és Mengozzi főtanácsosnak a Bank Melli Iran ügyre (C-548/09 P, EU:C:2011:426) vonatkozó indítványára való hivatkozása nem tartozik ide. Az általa idézett két ítélet olyan jogi aktus megtámadhatóságára vonatkozott, amely a felperest közvetlenül és személyében érintette, és e tekintetben vélte úgy Mengozzi főtanácsnok, hogy a 423/2007 rendelet hibrid intézkedés, azaz olyan általános hatályú intézkedés, amelyről azonban az érintetteket értesíteni kellett. Az azoknak az egyedi értesítésére vonatkozó kötelezettség, akik pénzeszközeit vagy egyéb vagyoni értékeit be kell fagyasztani, nem érinti az ilyen rendeletek általános hatályát azokkal szemben, akik ilyen pénzeszközökkel és vagyoni értékekkel rendelkeznek, nem érinti továbbá a jogorvoslati eljárás végéig fenntartandó jogbiztonság szükségességét.

178. Ezért úgy vélem, hogy a Törvényszék nem alkalmazta tévesen a jogot, amikor megállapította, hogy a 267/2012 rendelet az alapokmány 60. cikkének első bekezdésében szereplő általános szabály hatálya alá tartozó, valódi rendelet.

Végkövetkeztetések

179. A fenti megfontolások összességére tekintettel azon a véleményen vagyok, hogy a Bíróságnak mind a fellebbezéseket, mind pedig a Bank Saderat Iran csatlakozó fellebbezését mint megalapozatlanokat kell elutasítania. Az eljárási szabályzat együttesen értelmezett 138., 140. és 184. cikkével összhangban

– a Tanácsnak viselnie kell saját költségeit, valamint a fellebbezéssel összefüggésben a bank részéről felmerült költségeket;

– a Bank Saderat Irannak viselnie kell saját költségeit, valamint a csatlakozó fellebbezéssel összefüggésben a Tanács részéről felmerült költségeket; továbbá

– az Egyesült Királyságnak és a Bizottságnak mind a fellebbezésekkel, mind pedig a csatlakozó fellebbezéssel összefüggésben viselniük kell saját költségeiket.