Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PAOLO MENGOZZI
12 päivänä marraskuuta 2014[1]

Asia C-585/13 P

Europäisch-Iranische Handelsbank AG
vastaan

Euroopan unionin neuvosto

Muutoksenhaku — Iraniin kohdistuvat rajoittavat toimenpiteet — Luettelo henkilöistä ja yhteisöistä, joiden varat ja taloudelliset resurssit jäädytetään — Kantajan nimen merkitseminen luetteloon — Nimeämisperusteet — Rajoittavien toimenpiteiden kiertämiskielto — Laillisuusedellytykset rahoitustoimille, joihin on osallistunut nimettyjä iranilaisia pankkeja — Varojen vapauttaminen — Ennakkolupamenettelyt — Toimivaltaisen kansallisen viranomaisen myöntämät luvat — Kolmatta tapaa koskeva menettely — Yleinen hyväksyntä

Sisällys

I Asian käsittelyn aiemmat vaiheet ja valituksenalainen tuomio 3

II Asian käsittely unionin tuomioistuimessa ja asianosaisten vaatimukset 5

III Asian tarkastelu 5

A Ensimmäinen valitusperuste ja toisen valitusperusteen ensimmäinen osa: unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se totesi perusteettomasti, että EIH on myöntänyt toteuttaneensa riidanalaisten säädösten perusteluissa tarkoitetut liiketoimet 6

1. Valittajan lausumat 6

2. Tarkastelu 7

B Toisen valitusperusteen toinen osa: unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se katsoi EIH:n täyttävän nimeämisen edellytykset 8

1. Valittajan lausumat 8

a) Rajoittavien toimenpiteiden soveltamisalan ulkopuolelle väitetysti kuuluvat liiketoimet .. 9

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

b) Liiketoimet, joille oli väitetysti myönnetty lupa 9

c) Kolmatta tapaa koskevan menettelyn mukaisesti toteutetut liiketoimet 9

2. Tarkastelu 11

a) Rajoittavien toimenpiteiden ulkopuolelle väitetysti kuuluvat liiketoimet 11

b) Liiketoimet, joille on väitetysti myönnetty lupa 13

c) Kolmatta tapaa koskevan menettelyn mukaisesti toteutetut liiketoimet 14

i) Yleisen hyväksynnän laillisuus 14

ii) Asetuksen N:o 961/2010 21 artikla 16

iii) Kolmatta tapaa koskeva menettely ja rajoittavien toimenpiteiden kiertämiskielto ... 17

C Kolmas valitusperuste: oikeudellinen virhe luottamuksensuojan ja oikeusvarmuuden periaatteiden tulkinnassa ja soveltamisessa 19

1. Valittajan lausumat 19

2. Tarkastelu 20

D Neljäs valitusperuste: oikeudellinen virhe asetuksen N:o 961/2010 32 artiklan 2 kohdan ja suhteellisuusperiaatteen tulkinnassa 21

1. Valittajan lausumat 21

2. Tarkastelu 22

IV Oikeudenkäyntikulut 24

V Ratkaisuehdotus 24

1. Europäisch-Iranische Handelsbank AG (jäljempänä EIH tai valittaja) vaatii valituksellaan unionin tuomioistuinta kumoamaan tuomion Europäisch-Iranische Handelsbank AG v. neuvosto [2] (jäljempänä valituksenalainen tuomio), jolla unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi osittain kumoamiskanteen, jonka EIH nosti tietyistä toimista, joilla sen nimi merkittiin sellaisten henkilöiden, yhteisöjen ja elinten (jäljempänä henkilöt ja yhteisöt) luetteloihin, joiden varat on jäädytettävä ydinaseiden levittämisen estämiseksi Iranissa, ja pysytettiin näissä luetteloissa.

2. Euroopan unionin neuvosto perusteli EIH:n varojen jäädyttämispäätöstä sillä, että tiettyihin tämän toteuttamiin liiketoimiin oli osallistunut nimettyjä yhteisöjä eli yhteisöjä, joihin oli jo kohdistettu rajoittavia toimenpiteitä, vaikka niiden varat olisi pitänyt jäädyttää. Käsiteltävän valituksen oikeudellinen perusongelma koskee sitä, riittääkö Bundesbankin – toimivaltainen kansallinen viranomainen, jolla on unionin lainsäädännön nojalla oikeus sallia nimettyjen yhteisöjen varojen tai

2 — Tuomio Europäisch-Iranische Handelsbank v. neuvosto (T-434/11, EU:T:2013:405).

sellaisten liiketoimien, joihin liittyy varainsiirtoja nimeämättömille iranilaisille henkilöille tai yhteisöille tai nimeämättömiltä iranilaisilta henkilöiltä tai yhteisöiltä, vapauttaminen – väitetysti EIH:lle antama hyväksyntä tai lupa suojaamaan mainitut liiketoimet tosiasiallisesti toteuttanutta yhteisöä luetteloon merkitsemiseltä ja estämään neuvostoa tekemästä päätöstä EIH:n varojen jäädyttämisestä.

I Asian käsittelyn aiemmat vaiheet ja valituksenalainen tuomio

3. Valituksenalaisen tuomion 1 kohdasta ja sitä seuraavista kohdista ilmenee, että valittaja on saksalainen pankki, joka on erikoistunut Irania koskeviin tai Iranissa tarjottaviin palveluihin ja toimintoihin.

4. Unionin yleisen tuomioistuimen käsiteltäväksi saatettu asia liittyy sellaisten rajoittavien toimenpiteiden soveltamiseen, joiden tarkoituksena on painostaa Irania lopettamaan joukkotuhoaseiden levittämistä edistävä ydinenergia-alan toiminta ja ydinasejärjestelmien kehittäminen (jäljempänä ydinaseiden levittäminen).

5. Iraniin kohdistuvista rajoittavista toimenpiteistä ja yhteisen kannan 2007/140/YUTP kumoamisesta 26.7.2010 annettu neuvoston päätös 2010/413/YUTP [3] ja Iraniin kohdistuvista rajoittavista toimenpiteistä ja asetuksen (EY) N:o 423/2007 kumoamisesta 25.10.2010 annettu neuvoston asetus (EU) N:o 961/2010 [4] ovat käsiteltävässä asiassa perussäädökset, joissa vahvistetaan periaate niiden henkilöiden ja yhteisöjen, joiden nimet on merkitty päätöksen 2010/413 liitteessä II ja asetuksen N:o 961/2010 liitteessä VIII oleviin luetteloihin, varojen ja taloudellisten resurssien jäädyttämisestä sekä määritellään tämän toimenpiteen edellytykset.

6. Neuvosto antoi 23.5.2011 päätöksen 2011/299/YUTP, jolla muutettiin päätöstä 2010/413, [5] sekä täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 503/2011, [6] jolla pantiin täytäntöön asetus N:o 961/2010 (jäljempänä yhdessä 23.5.2011 annetut säädökset).

7. Näillä kahdella säädöksellä neuvosto merkitsi EIH:n nimen ensimmäisen kerran päätöksen 2010/413 liitteessä II ja asetuksen N:o 961/2010 liitteessä VIII oleviin luetteloihin. Merkitsemistä perusteltiin seuraavasti: ”EIH:lla on ollut keskeinen asema iranilaisten pankkien avustamisessa niiden etsiessä vaihtoehtoja Iraniin kohdistettujen [unionin] pakotteiden keskeyttämien liiketoimien saattamiseksi päätökseen. EIH:n on todettu toimivan neuvoa-antavana ja välittäjäpankkina nimettyjen iranilaisten yhteisöjen kanssa toteutettavissa toimissa. EIH esimerkiksi jäädytti elokuun alussa 2010 EIH:n Hampurin [Saksa] toimipaikassa olleet [unionin] nimeämien pankkien Saderat Iranin ja Bank Mellatin tilit. Pian tämän jälkeen EIH jatkoi euromääräisiä toimia Bank Mellatin ja Bank Saderat Iranin kanssa käyttäen EIH:n tilejä nimeämättömän iranilaisen pankin kanssa. Elokuussa 2010 EIH otti käyttöön järjestelmän, joka mahdollistaisi juoksevien maksujen suorittamisen Bank Saderatille Londonille ja Future Bankille Bahrainille siten, että [unionin] määräämät pakotteet vältettäisiin. Lokakuusta 2010 alkaen EIH on toiminut edelleen maksukanavana pakotteiden kohteena oleville iranilaisille pankeille, mukaan lukien Bank Mellat ja Bank Saderat. Nämä pakotteiden kohteena olevat pankit ohjaavat maksunsa EIH:lle iranilaisen Bank of Industry and Mine -pankin kautta. Vuonna 2009 Post Bank käytti EIH:ta pakotteiden välttämiseen tähtäävässä järjestelyssä, johon liittyi maksumääräysten käsitteleminen YK:n nimeämän Bank Sepahin puolesta. [Unionin] nimeämä Bank Mellat on yksi EIH:n emopankeista.”

3 — EUVL L 195, s. 39.
4 — EUVL L 281, s. 1.
5 — EUVL L 136, s. 65.
6 — EUVL L 136, s. 26.

8. Tämän ensimmäisen luetteloon merkitsemisen johdosta EIH osoitti vuoden 2011 touko- ja heinäkuun välisenä aikana neuvostolle useita tietopyyntöjä ja asiakirjoja sekä pyysi kuulemisen järjestämistä ja merkitsemispäätöksen uudelleenkäsittelyä. Se toimitti neuvostolle myös asiaa koskevat huomautuksensa. Neuvosto vastasi näihin pyyntöihin ilmoittamalla EIH:lle, että sen nimeämisen syyt perustuivat jäsenvaltiolta tulleeseen ehdotukseen ja ettei neuvostolla ollut hallussaan muita tietoja. Lisäksi neuvosto toimitti EIH:lle jäljennöksen merkinnän tekemistä koskevasta ehdotuksesta.

9. Neuvosto pysytti EIH:n nimen kyseisissä luetteloissa päätöksen 2010/413 muuttamisesta 1.12.2011 antamallaan päätöksellä 2011/783/YUTP[7] ja samana päivänä asetuksen N:o 961/2010 täytäntöön panemisesta antamallaan täytäntöönpanoasetuksella (EU) N:o 1245/2011.[8] Neuvosto lähetti 5.12.2011 EIH:lle kirjeen, johon oli liitetty kyseisen päätöksen ja täytäntöönpanoasetuksen jäljennökset. Kirjeessä ilmoitettiin, että neuvosto oli alkuperäisten luettelojen uudelleentarkastelun jälkeen ja valittajan touko- ja heinäkuun 2011 välisenä aikana käydyn kirjeenvaihdon yhteydessä esittämiä huomautuksia harkittuaan päättänyt pysyttää EIH:n nimen luetteloissa sillä perusteella, että tämä oli tarjonnut kiellettyjä rahoituspalveluja nimetyille yhteisöille – mitä neuvoston mukaan voitiin pitää taloudellisena apuna, joka edisti ydinaseiden leviämisen vaaraa aiheuttavia ydinalan toimia Iranissa. Tämän kirjeen johdosta EIH toisti pyyntönsä kuulemisen järjestämisestä, pitäytyi aiemmin esittämissään huomautuksissa ja pyysi jälleen luetteloihin merkitsemisen uudelleenkäsittelyä.

10. EIH:n neuvostolle osoittamista kirjeistä[9] ilmenee, että se katsoo toimineensa Bundesbankin antaman hyväksynnän ja luvan nojalla ja tämän valvonnassa kaikissa toimissa, joihin osallistui nimettyjä iranilaisia pankkeja. Lisäksi EIH toimitti neuvostolle yksityiskohtaiset tiedot ”kolmanneksi tavaksi” kutsutusta menettelystä, jota EIH ilmoitti noudattaneensa nimettyjen iranilaisten pankkien aikaisempaan toimintaan liittyneissä liiketoimissa. Tällä menettelyllä tarkoitetaan ”nimetyn yhteisön mahdollisuutta suorittaa nimeämistään edeltävästä velvoitteesta syntynyt saatava unionin alueelle sijoittautuneelle velkojalle siirtämällä tälle varoja jonkin nimeämättömän yhteisön välityksellä”.[10]

11. EIH nosti unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 3.8.2011 jättämällään kannekirjelmällä ja mukautettuaan kahteen kertaan vaatimuksiaan[11] kumoamiskanteen, jossa unionin yleistä tuomioistuinta vaadittiin kumoamaan välittömin vaikutuksin 23.5.2011 annetut säädökset, päätös 2011/783, täytäntöönpanoasetus N:o 1245/2011 ja asetus N:o 267/2012 kantajaa koskevilta osin, toteamaan, että päätöksen 2010/413 20 artiklan 1 kohdan b alakohtaa, asetuksen N:o 961/2010 16 artiklan 2 kohtaa ja asetuksen N:o 267/2012 23 artiklan 2 kohtaa[12] ei voida soveltaa kantajaan, ja velvoittamaan neuvosto korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

12. EIH esitti muutettujen kumoamisvaatimustensa tueksi neljä kanneperustetta. Ensimmäinen kanneperuste koski perusteluvelvollisuuden laiminlyöntiä ja puolustautumisoikeuksien ja tehokasta oikeussuojaa koskevan oikeuden loukkaamista. Toinen kanneperuste koski ilmeistä arviointivirhettä siinä, ettei neuvosto ensinnäkään esittänyt näyttöä riidanalaisten säädösten perusteluissa mainituista liiketoimista, että toiseksi EIH:n nimen merkitsemistä luetteloihin ja sen pysyttämistä luetteloissa koskevat edellytykset eivät täyttyneet ja että kolmanneksi neuvoston merkitsemispäätöksestä tekemä arviointi ja uudelleentarkastelu olivat riittämättömiä. Kolmas kanneperuste koski luottamuksensuojan periaatteen, oikeusvarmuuden periaatteen ja hyvää hallintoa koskevan oikeuden loukkaamista. Neljäs

7 — EUVL L 319, s. 71.

8 — EUVL L 319, s. 11.

9 — Ks. valituksenalaisen tuomion 167 kohta.

10 — Valituksenalaisen tuomion 51 kohta.

11 — Ensimmäisen kerran 1.12.2011 annettujen toimien perusteella (ks. tämän ratkaisuehdotuksen 9 kohta) ja toisen kerran Iraniin kohdistuvista rajoittavista toimenpiteistä ja asetuksen (EU) N:o 961/2010 kumoamisesta 23.3.2012 annetun neuvoston asetuksen (EU) N:o 267/2012 (EUVL L 88, s. 1) hyväksymisen perusteella. Asetuksen N:o 267/2012 23 artiklan 2 kohdan a ja b alakohdassa määrätään jäädyttämään saman asetuksen liitteessä IX lueteltujen henkilöiden, yhteisöjen ja elinten varat. Mainitussa liitteessä on valittajan nimi.

12 — Näissä säännöksissä määritellään edellytykset henkilöiden tai yhteisöjen varojen jäädyttämiselle. Niissä velvoitetaan jäädyttämään varat muun muassa sellaisilta henkilöiltä ja yhteisöiltä, jotka ovat auttaneet nimettyä yhteisöä kiertämään siihen kohdistettujen rajoittavien toimenpiteiden järjestelmää.

kanneperuste koski suhteellisuusperiaatteen, omaisuudensuojan ja elinkeinovapauden loukkaamista. Lisäksi kantaja esitti päätöksen 2010/413 20 artiklan 1 kohdan b alakohdan, asetuksen N:o 961/2010 16 artiklan 2 kohdan b alakohdan ja asetuksen N:o 267/2012 23 artiklan 2 kohdan lainvastaisuutta koskevan väitteen.

13. Unionin yleinen tuomioistuin hyväksyi valituksenalaisella tuomiolla toisen kanneperusteen 23.5.2011 annettujen säädösten osalta. Tutkittuaan väitteen, joka koski sitä, miten neuvosto arvioi ensimmäisen merkinnän tekemistä koskevaa ehdotusta,[13] unionin yleinen tuomioistuin totesi, että koska ehdotus kantajan varojen jäädyttämisestä tuli jäsenvaltiolta, neuvoston olisi kuulunut tutkia sille toimitettujen tietojen ja todisteiden merkityksellisyys ja paikkansapitävyys. Neuvosto kuitenkin itse myönsi, ettei sillä ollut käytettävissään muita tietoja eikä varsinkaan muita todisteita kuin kyseinen ehdotus. Näin ollen unionin yleinen tuomioistuin totesi, että siltä osin kuin oli kyse kantajan merkitsemisestä ensimmäisen kerran luetteloon, neuvosto ei 23.5.2011 annettujen säädösten hyväksymishetkellä ollut mitenkään voinut varmistua kantajaa vastaan kyseisessä ehdotuksessa esitetyn näytön paikkansapitävyydestä. Tällä perusteella unionin yleinen tuomioistuin kumosi kantajaa koskevilta osin ainoastaan 23.5.2011 annetut säädökset, joilla tämä merkittiin luetteloon ensimmäisen kerran.

14. Muilta osin kanne hylättiin.

II Asian käsittely unionin tuomioistuimessa ja asianosaisten vaatimukset

15. EIH teki 19.11.2013 valituksen valituksenalaisesta tuomiosta. Valituksessaan se vaatii, että unionin tuomioistuin kumoaa valituksenalaisen tuomion siten kuin valituksessa selostetaan, kumoaa toimet, jotka unionin yleinen tuomioistuin jätti kumoamatta, eli päätöksen 2011/783, täytäntöönpanoasetuksen N:o 1245/2011 ja asetuksen N:o 267/2012 (jäljempänä yhdessä riidanalaiset säädökset)[14] välittömin vaikutuksin siltä osin kuin ne koskevat EIH:ta, ja velvoittaa neuvoston korvaamaan molemmissa oikeusasteissa aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.

16. Neuvosto vaatii vastineessaan unionin tuomioistuinta hylkäämään valituksen kokonaisuudessaan ja velvoittamaan valittajan korvaamaan neuvoston oikeudenkäyntikulut.

17. Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta, joka tuki neuvostoa väliintulijana ensimmäisessä oikeusasteessa, vaatii vastineessaan unionin tuomioistuinta hylkäämään valituksen.

III Asian tarkastelu

18. Valittaja esittää neljä valitusperustetta. Ensimmäisen valitusperusteen mukaan unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se totesi perusteettomasti, että EIH on myöntänyt toteuttaneensa liiketoimet, joiden perusteella neuvosto nimesi sen. Toisen valitusperusteen mukaan unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen katsoessaan, että kantajan luetteloon merkitsemiselle asetetut aineelliset edellytykset täyttyivät. Kolmannen valitusperusteen mukaan unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen hylätessään perusteltua luottamusta ja oikeusvarmuuden periaatetta koskevan perusteen. Neljännen valitusperusteen mukaan unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen katsoessaan, ettei EIH voinut vedota asetuksen N:o 961/2010 32 artiklan 2 kohtaan.

13 — Ks. valituksenalaisen tuomion 163 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

14 — Riidanalaisista säädöksistä ainoastaan asetuksessa N:o 267/2012 toistetaan nimenomaisesti ensimmäisen luetteloon merkitsemisen yhteydessä (toisin sanoen 23.5.2011 annetuissa säädöksissä) mainitut perustelut. Koska päätös 2011/783 ja täytäntöönpanoasetus N:o 1245/2011 ovat 23.5.2011 annetut säädökset vahvistavia säädöksiä, katson jäljempänä esitettävien näkökohtien kannalta, että niissä on implisiittisesti toistettu 23.5.2011 annetuissa säädöksissä mainitut perustelut. Käytän siis jatkossa kaikista nimitystä ”riidanalaisten säädösten perustelut”.

A *Ensimmäinen valitusperuste ja toisen valitusperusteen ensimmäinen osa: unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se totesi perusteettomasti, että EIH on myöntänyt toteuttaneensa riidanalaisten säädösten perusteluissa tarkoitetut liiketoimet*

1. Valittajan lausumat

19. Ensimmäisessä valitusperusteessaan EIH väittää, että unionin yleinen tuomioistuin teki virheen, kun se katsoi EIH:n esittäneen myöhässä väitteensä, jonka mukaan se ei ole toteuttanut rajoittavien toimenpiteiden kohteena olevien henkilöiden ja yhteisöjen luetteloon merkitsemistä ja siinä pysyttämistä koskevien päätösten perusteluissa tarkoitettuja liiketoimia, vaikka tämä väite EIH:n mukaan esitettiin jo kannekirjelmässä ja vielä toistamiseen kantajan vastauksessa – kuten suullista käsittelyä varten laaditusta kertomuksesta ilmenee – ja joka tapauksessa täysin unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 48 artiklan 2 kohtaa noudattaen. Neuvosto itse ei sitä paitsi kiistänyt, että väite täyttää tutkittavaksi ottamisen edellytykset, joten se olisi näissä olosuhteissa pitänyt ottaa tutkittavaksi. Tästä EIH päättelee, että unionin tuomioistuimen on tutkittava unionin yleiselle tuomioistuimelle esitetty ensimmäinen ja toinen kanneperuste uudelleen ottaen asianmukaisesti huomioon, ettei EIH ole myöntänyt toteuttaneensa kyseisiä liiketoimia, toisin kuin unionin yleinen tuomioistuin on lähtökohtaisesti olettanut.

20. EIH:n mukaan tällainen lähtökohta tekee kokonaisuudessaan virheellisiä niistä päätelmistä, jotka unionin yleinen tuomioistuin on esittänyt yhtäältä perustelujen riittävyydestä ja puolustautumisoikeuksien noudattamisesta (ensimmäisessä oikeusasteessa esitetty ensimmäinen kanneperuste) ja toisaalta neuvoston, joka ei esittänyt todisteita riidanalaisten säädösten perusteluissa tarkoitetuista toimista, ilmeisestä arviointivirheestä (ensimmäisessä oikeusasteessa esitetyn toisen kanneperusteen ensimmäinen osa).

21. Tässä yhteydessä EIH väittää, ettei neuvosto voinut riidanalaisten säädösten perustelujen pohjalta vahvistaa yhteyttä kyseisten toimien ja kolmatta tapaa koskevan menettelyn mukaisesti toteutettujen liiketoimien välillä, koska neuvosto ei kyennyt itse missään vaiheessa osoittamaan, että näiden liiketoimien ja perusteluissa tarkoitettujen liiketoimien välillä oli yhteys. EIH tyytyi ainoastaan tekemään selkoa kaikista toteuttamistaan liiketoimista ja väittämään, että tietyt niistä kuuluivat sen mukaan rajoittavien toimenpiteiden soveltamisalan ulkopuolelle tai että niille oli myönnetty Bundesbankin lupa tai hyväksyntä; EIH ei kuitenkaan kyennyt yksilöimään toimia, joita arvosteltiin tarkasteltaessa luvista annettua toista esimerkkiä,[15] luettuna yhdessä ensimmäisen[16] ja neljännen esimerkin[17] kanssa.

22. EIH väittää, ettei neuvoston suorittama merkinnän uudelleentarkastelu ollut riittävä, koska neuvosto ei missään vaiheessa esittänyt todisteita kyseisistä liiketoimista, vaikka EIH kiisti riidanalaisten säädösten perusteluissa tarkoitettujen liiketoimien olemassaolon. Neuvoston EIH:lle osoittamaa lyhyttä vastausta, joka esitettiin sen jälkeen, kun EIH oli esittänyt huomautuksensa merkitsemisestään luetteloon, ei voida pitää merkitsemispäätöksen uudelleentarkasteluna. Toisin kuin valituksenalaisen tuomion 99 kohdassa todetaan, unionin yleinen tuomioistuin ei voinut tämän perusteella päätellä neuvoston nimenomaisesti kiistäneen EIH:n esittämät väitteet, koska tällaisen kiistämisen on perustuttava itse liiketoimia koskeviin todisteisiin.

15 — EIH otti elokuussa 2010 käyttöön järjestelmän, joka mahdollisti juoksevien maksujen suorittamisen Bank Saderatille Londonille ja Future Bankille Bahrainille siten, että vältettiin unionin pakotteet.

16 — EIH jäädytti elokuun 2010 alussa Bank Saderat Iranin ja Bank Mellatin tilit ja alkoi sen jälkeen uudelleen hoitaa euromääräisiä liiketoimia näiden kahden nimetyn yhteisön kanssa pankkitileiltä, jotka sillä oli eräässä nimeämättömässä iranilaisessa pankissa.

17 — Post Bank käytti vuonna 2009 EIH:ta välikätenä pakotteiden välttämiseksi toteutetussa järjestelyssä, jossa liiketapahtumia käsiteltiin Yhdistyneiden kansakuntien nimeämän Bank Sepahin nimissä.

23. Koska neuvosto ei missään vaiheessa esittänyt todisteita kyseisistä liiketoimista, ja kun otetaan huomioon, ettei EIH koskaan myöntänyt toteuttaneensa niitä, yhtäkään perusteluissa esitetyistä väitteistä ei voida pitää toteen näytettynä, vaikka oikeuskäytännössä niin edellytetään.[18] Näin ollen riidanalaiset säädökset on kumottava.

2. Tarkastelu

24. Paikoitellen hieman mutkikkaan päättelynsä lopuksi valittaja vetoaa oikeudelliseen virheeseen, jota se ei kuitenkaan luokittele oikeudellisesti.

25. Heti alkuun on muistutettava, että ”unionin tuomioistuimella ei ole toimivaltaa määrittää asian tosiseikastoa eikä lähtökohtaisesti myöskään arvioida sitä selvitystä, johon unionin yleinen tuomioistuin on asian tosiseikastoa määrittäessään tukeutunut. Silloin, kun tämä selvitys on saatu asianmukaisesti ja todistustaakkaa sekä asian selvittämistä koskevia menettelysääntöjä ja yleisiä oikeusperiaatteita on noudatettu, ainoastaan unionin yleisen tuomioistuimen tehtävänä on arvioida sille esitetyn selvityksen näyttöarvoa. Lukuun ottamatta sitä tapausta, että tuomioistuimelle esitetty selvitys on otettu huomioon vääristyneellä tavalla, tämä arviointi ei näin ollen ole sellainen oikeuskysymys, että se sinänsä kuuluisi unionin tuomioistuimen harjoittaman valvonnan piiriin”.[19]

26. Olenkin taipuvainen tulkitsemaan EIH:n ensimmäisen valitusperusteen ja toisen valitusperusteen ensimmäisen osan yhteydessä esittämät väitteet niin, että se vaatii unionin tuomioistuinta toteamaan, että todisteet on otettu huomioon vääristyneellä tavalla, koska unionin yleinen tuomioistuin teki EIH:n mukaan virheen, kun se katsoi näihin kirjelmiin sisältyvien ja erityisesti kannekirjelmän liitteessä esitettyjen tietojen merkitsevän neuvoston riidanalaisten säädösten perusteluissa tarkoittamien liiketoimien olemassaolon tunnustamista.

27. Vaikka oikeuskäytännössä onkin vakiintuneesti todettu, että unionin yleiselle tuomioistuimelle toimitettujen todisteiden vääristynyt huomioon ottaminen kuuluu unionin tuomioistuimen valitusasiassa harjoittaman valvonnan piiriin, on muistettava, että tämän vääristyneen huomioon ottamisen ”on ilmettävä toimitetusta aineistosta selvästi ilman, että on tarpeen ryhtyä uudelleen arvioimaan tosiseikastoa ja selvitystä”.[20] Lisäksi sen, joka vetoaa tähän, on esitettävä tästä näyttö, ja valituksessa on ilmoitettava muun muassa ne oikeudelliset perusteet ja perustelut, joihin erityisesti halutaan vedota vaatimuksen tueksi.[21]

28. Vaikka näiden kahden edellytyksen voitaisiin katsoa täyttyvän, EIH:n väitteistä ei ilmene selvästi, että todisteet on otettu huomioon vääristyneellä tavalla, vaan niillä pyritään lähinnä siihen, että unionin tuomioistuin arvioisi nämä seikat uudelleen, mikä ei kuitenkaan kuulu sen toimivaltaan.

29. Unionin yleinen tuomioistuin saattoi jo pelkästään kannekirjelmän liitteitä – joihin sisältyi muun muassa luettelot EIH:n ja riidanalaisten säädösten perusteluissa nimettyjen yhteisöjen eli Bank Mellatin, Bank Sepahin, Bank Saderat Iranin, Bank Saderat Plc:n, Future Bank of Bahrainin ja Postbank of Iranin välillä pääosin vuosina 2010 ja 2011[22] toteutetuista liiketoimista – tarkastelemalla perustellusti todeta, ettei liiketoimien tosiasiallista toteutumista kiistetä. EIH:n toimittamista kirjelmistä ilmenee lisäksi selvästi, että se on sekä unionin yleisessä tuomioistuimessa että unionin tuomioistuimessa riitauttanut riidanalaisten säädösten perustelut pääasiallisesti sillä perusteella, että

18 — Kantaja mainitsee tässä yhteydessä tuomion Fulmen v. neuvosto (T-439/10 ja T-440/10, EU:T:2012:142, 95–104 kohta) ja tuomion komissio ym. v. Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P ja C-595/10 P, EU:C:2013:518, 119–121 kohta).

19 — Tuomio Trubowest Handel ja Makarov v. neuvosto ja komissio (C-419/08 P, EU:C:2010:147, 31 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

20 — Tuomio Trubowest Handel ja Makarov v. neuvosto ja komissio (EU:C:2010:147, 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

21 — Ks. ratkaisuehdotukseni Trubowest Handel ja Makarov v. neuvosto ja komissio (EU:C:2009:678), 53 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

22 — Ajanjaksona, johon riidanalaisten säädösten perusteluissa viitataan (lukuun ottamatta neljättä esimerkkiä, jossa viitataan vuoteen 2009).

sen nimettyjen yhteisöjen kanssa suorittamat liiketoimet, joita se ei – ainakaan unionin yleiselle tuomioistuimelle toimittamissaan kirjelmissä – kiellä toteuttaneensa, olivat laillisia, koska niihin oli myönnetty Bundesbankin lupa tai hyväksyntä tai koska ne kuuluivat rajoittavien toimenpiteiden soveltamisalan ulkopuolelle.

30. Valituksenalaisesta tuomiosta ilmenee nimenomaisesti unionin yleisen tuomioistuimen katsoneen, että EIH myönsi kirjelmissään toteuttaneensa liiketoimia, joissa oli mukana nimettyjä pankkeja, mutta väitti niiden olevan laillisia ja että se vasta istunnossa kiisti osallisuutensa riidanalaisten säädösten perusteluissa tarkoitetun kaltaisiin liiketoimiin sekä yhteyden mainittujen liiketoimien ja tosiasiallisesti toteutettujen toimien välillä. Unionin yleinen tuomioistuin on siis aivan perustellusti pitänyt tätä väitettä uutena eikä ole ottanut sitä tutkittavaksi, koska EIH ei kirjallisen käsittelyn kuluessa väittänyt, että sen vetoamilla liiketoimilla, jotka se toteutti samojen liikekumppaneiden kanssa ja samalla aikavälillä kuin riidanalaisten säädösten perusteluissa tarkoitetut toimet, ei ollut mitään tekemistä jälkimmäisten liiketoimien kanssa. Tästä syystä unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että asianosaiset olivat erimielisiä ainoastaan toteutettujen liiketoimien laillisuudesta, eivät niiden toteutumisesta. Koska käsiteltävässä asiassa ei kiistetty riitautettuja tosiseikkoja – perusteluissa mainittuja liiketoimia – sinänsä vaan ainoastaan niiden lainvastaisuus, neuvostoa ei voida moittia siitä, ettei se esittänyt todisteita näiden liiketoimien olemassaolosta ja että se keskittyi ainoastaan sen toteen näyttämiseen, että ne olivat asiaa koskevan unionin lainsäädännön perusteella lainvastaisia.[23]

31. Koska edellä esitetty tarkastelu ei osoita, että unionin yleinen tuomioistuin olisi ottanut todisteet huomioon vääristyneellä tavalla, ensimmäinen valitusperuste sekä toisen valitusperusteen ensimmäinen osa on hylättävä. Unionin tuomioistuimen ei siten tarvitse analyysin tässä vaiheessa tarkastella uudelleen unionin yleisen tuomioistuimen ensimmäisestä ja toisesta kanneperusteesta tekemää päättelyä.

B *Toisen valitusperusteen toinen osa: unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se katsoi EIH:n täyttävän nimeämisen edellytykset*

1. Valittajan lausumat

32. Toisen valitusperusteensa toisessa osassa EIH väittää, että unionin yleinen tuomioistuin teki virheen, kun se katsoi valituksenalaisen tuomion 121–159 kohdassa, ettei EIH näyttänyt toteen, että kaikille pakotteiden kohteena olevien pankkien kanssa tehdyille liiketoimille oli saatu Bundesbankin lupa tai hyväksyntä tai että ne kuuluivat pakotejärjestelmän soveltamisalan ulkopuolelle, niin ettei kyseisillä liiketoimilla voitu oikeuttaa EIH:n merkitsemistä niiden henkilöiden ja yhteisöjen luetteloon, joiden varat on jäädytettävä.

33. EIH:n toisen valitusperusteen toisen osan yhteydessä esittämät väitteet koskevat ensinnäkin liiketoimia, jotka eivät väitetysti kuuluneet rajoittavien toimenpiteiden soveltamisalaan, toiseksi liiketoimia, joille oli väitetysti myönnetty lupa, ja kolmanneksi liiketoimia, jotka toteutettiin kolmatta tapaa koskevan menettelyn mukaisesti.

23 — Ks. valituksenalaisen tuomion 114–118 kohta.

a) Rajoittavien toimenpiteiden soveltamisalan ulkopuolelle väitetysti kuuluvat liiketoimet

34. EIH väittää unionin yleisen tuomioistuimen tehneen virheen, kun se jätti työjärjestyksensä 44 artiklan 1 kohdan mukaisesti tutkimatta väitteen, jonka mukaan tietyt liiketoimet, kuten erityisesti nimettyjen yhteisöjen jäädytetyille tileille suoritetut maksut, kuuluivat rajoittavien toimenpiteiden soveltamisalan ulkopuolelle eivätkä tästä syystä oikeuttaneet EIH:n sisällyttämistä niiden henkilöiden ja yhteisöjen luetteloon, joiden varat on jäädytettävä.

b) Liiketoimet, joille oli väitetysti myönnetty lupa

35. EIH väittää, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se katsoi, ettei EIH toimittanut riittävästi näyttöä Iraniin kohdistuvista rajoittavista toimenpiteistä 19.4.2007 annetun neuvoston asetuksen N:o 423/2007[24] nojalla myönnetyistä ja asetuksen N:o 961/2010[25] voimaantulon jälkeen toteutettujen liiketoimien osalta sen nojalla myönnetyistä luvista. Valittaja väittää lähinnä, että unionin yleinen tuomioistuin tulkitsi väärin erästä kannekirjelmään sisältynyttä liitettä, jonka muutetussa versiossa lueteltiin asetuksen N:o 423/2007 9 artiklan (2.9.2010–27.10.2010 toteutetut liiketoimet) ja asetuksen N:o 961/2010 18 artiklan (myöhemmät liiketoimet) mukaisesti myönnetyt luvat. Unionin yleinen tuomioistuin ei voinut arvostella EIH:ta siitä, ettei tämä esittänyt sille riidanalaisten säädösten perusteluissa tarkoitetuille, ennen 2.9.2010 toteutetuille liiketoimille myönnettyjä lupia, kun kerran Bundesbank oli itse ilmoittanut, ettei aiempaan toimintaan liittyville kolmatta tapaa koskevan menettelyn mukaisesti toteutettaville liiketoimille tarvittu lupia. Koska unionin yleinen tuomioistuin itse totesi alustavasti,[26] ettei neuvosto voi perustaa tulevaisuudessa toteutettavien rajoittavien toimenpiteiden toteuttamista liiketoimiin, joille on myönnetty lupa tapauksen mukaan joko asetuksen N:o 423/2007 tai asetuksen N:o 961/2010 nojalla, EIH pyrki toimittamallaan liitteellä nimenomaan osoittamaan, että riidanalaisten säädösten perusteluissa tarkoitetuille liiketoimille, jotka koskivat 2.9.2010 jälkeistä ajanjaksoa, oli myönnetty luvat, eikä neuvosto ole vedonnut eikä liioin osoittanut tukeutuneensa muihin kuin sellaisiin liiketoimiin, joille oli myönnetty lupa. Jos neuvosto tukeutui yksinomaan luvallisiin liiketoimiin, se ei voinut pelkästään niiden perusteella päättää merkitä EIH:ta luetteloon. Lisäksi EIH tyytyi esittämään esimerkkejä ainoastaan asetuksen N:o 961/2010 21 artiklan nojalla myönnetyistä luvista, jotka koskivat 2.9.2010 jälkeen toteutettuja liiketoimia, mutta kaikki kolmatta tapaa koskevan menettelyn mukaisesti toteutetut liiketoimet, jotka edellyttivät kyseisen artiklan mukaista lupaa, oli hyväksytty asianmukaisesti. Neuvosto sen enempää kuin unionin yleinen tuomioistuinkaan eivät vaatineet EIH:lta enempää todisteita, eikä mikään oikeusperiaate tai oikeussääntö myöskään velvoittanut EIH:ta esittämään näyttöä jokaisesta luvasta. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi siten virheellisesti, että EIH:n luvista toimittamat esimerkit olivat riittämättömiä tukemaan väitettä, jonka mukaan kaikki EIH:n 2.9.2010 jälkeen toteuttamat liiketoimet olivat laillisia.

c) Kolmatta tapaa koskevan menettelyn mukaisesti toteutetut liiketoimet

36. Lopuksi valittaja väittää, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se katsoi, että kolmatta tapaa koskevan menettelyn mukaisesti toteutetut liiketoimet olivat laittomia. Tästä kysymyksestä se esittää kolmenlaisia väitteitä.

37. Ensinnäkin EIH väittää, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, koska se katsoi, että Bundesbankin antama hyväksyntä EIH:n kolmatta tapaa koskevan menettelyn mukaisesti toteuttamille liiketoimille, jotka koskivat pakotteiden kohteena olevien pankkien kanssa toteutettua aikaisempaa toimintaa, ei ollut laillinen siitä syystä, että Bundesbank oli antanut yleisen hyväksynnän,

24 — EUVL L 103, s. 1.

25 — Koska riidanalaisten säädösten perusteluissa mainitut liiketoimet on toteutettu vuosina 2009 ja 2010, niiden laillisuus on tutkittava sekä asetuksen N:o 423/2007 että 27.10.2010 voimaan tulleen asetuksen N:o 961/2010 perusteella.

26 — Ks. valituksenalaisen tuomion 129 kohta.

vaikka luvat olisi asetusten N:o 423/2007 ja N:o 961/2010 mukaan pitänyt myöntää tapauskohtaisesti. EIH moittii unionin yleistä tuomioistuinta siitä, että se tutki tämän kysymyksen viran puolesta, vaikkei asianosaisten välillä ollut käyty keskustelua tarpeesta pyytää luvat tapauskohtaisesti ja vaikka neuvosto tyytyi muun muassa väittämään, ettei mikään estänyt sitä käyttämästä perusteena myös liiketoimia, joille on myönnetty lupa, merkitäkseen EIH:n niiden henkilöiden ja yhteisöjen luetteloon, joiden varat on jäädytettävä. Toissijaisesti EIH väittää, ettei asetusten N:o 423/2007 ja N:o 961/2010 merkityksellisissä säännöksissä suljeta nimenomaisesti pois liiketoimien yleistä hyväksyntää, ja vetoaa esimerkiksi Yhdistyneen kuningaskunnan valtiovarainhallinnon käytäntöön soveltaa samalla kertaa sekä tapauskohtaisesti tehtäviä arviointeja että yleisiä hyväksyntöjä. Päätösvalta siitä, ettei lupa jossakin tietyssä tapauksessa ole tarpeen, kuuluu joka tapauksessa kansallisille viranomaisille. Asetuksen N:o 423/2007 7 ja 9 artiklan tai asetuksen N:o 961/2010 18 ja 21 artiklan mukaisesti esitettyjä lupapyyntöjä ratkaistessaan kansallisten viranomaisten on ensin tarkistettava, onko luvan myöntäminen tarpeen, sen jälkeen arvioitava, voidaanko lupa myöntää, ja lopuksi päätettävä, onko lupaan liitettävä ehtoja. Kansallisille viranomaisille on annettu toimivalta arvioida ennakolta, onko kyseisessä tapauksessa esimerkiksi sovellettava asetuksen N:o 423/2007 7 artiklaa, ja jos jokin kansallisista viranomaisista katsoisi, ettei näin ole, mitään lupia ei vaadittaisi, ja viranomaisen olisi katsottava antaneen liiketoimille hyväksyntänsä. Viranomainen ilmoittaisi päätöksestään talouden toimijalle, jonka kuuluisi sen jälkeen saada samanlaista suojaa kuin jos sille olisi myönnetty lupa, mikä tarkoittaa, ettei sitä enää uhkaa nimeäminen kyseisen liiketoimen perusteella. Neuvosto ei siten voinut määrätä rajoittavia toimenpiteitä kansallisen viranomaisen hyväksymän menettelyn mukaisesti toteutettujen liiketoimien perusteella, jos kerran mainitulla viranomaisella oli toimivalta myöntää tällainen hyväksyntä joko asetuksen N:o 423/2007 tai asetuksen N:o 961/2010 nojalla. Lisäksi neuvosto sen paremmin kuin komissiokaan eivät missään vaiheessa ole väittäneet, että Bundesbank olisi toiminut väärin, eivätkä vaatineet sitä perumaan lupia. Bundesbank ilmoitti valituksenalaisen tuomion johdosta oma-aloitteisesti muuttaneensa käytäntöjään ja vaati, että kolmatta tapaa koskevan menettelyn mukaisesti toteutettaville liiketoimille pyydetään vastaisuudessa luvat. Näin ollen EIH:n nimeäminen kolmatta tapaa koskevan menettelyn mukaisesti toteutettujen liiketoimien perusteella on lainvastaista. Unionin yleinen tuomioistuin syyllistyi siis vakavaan virheeseen, kun se päätyi yleisen hyväksynnän oletetun lainvastaisuuden perusteella päinvastaiseen ratkaisuun ja katsoi, ettei tällainen hyväksyntä voi sitoa neuvostoa.

38. Toiseksi EIH väittää, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se totesi, että Bundesbankin asetuksen N:o 961/2010 21 artiklan nojalla antamat luvat eivät riittäneet osoittamaan kolmatta tapaa koskevan menettelyn mukaisesti toteutettujen liiketoimien laillisuutta. Vaikka on aivan oikein väittää – kuten unionin yleinen tuomioistuin tekee –, että nimeämättömien yhteisöjen on varmistuttava kolmannen tavan mukaisten liiketoimien laillisuudesta pyytämällä tarvittaessa asetuksen N:o 961/2010 16–19 ja 21 artiklan mukaisia lupia ja että 21 artiklan, jolla lievennetään varojen jäädyttämisen periaatetta, nojalla myönnetyt luvat antavat taloudelliselle toimijalle varmuuden siitä, että aiotut liiketoimet ovat asetuksen mukaisia, kyseisen artiklan perusteella toteutettavien varainsiirtojen seurauksena ei saa olla, että niillä mahdollistetaan rajoittavien toimenpiteiden kiertäminen, mikä asetuksen N:o 961/2010 16 artiklan 4 kohdan mukaan on kiellettyä. Näin ollen ei voida väittää, että talouden toimija, joka on toimittanut suunnitellusta liiketoimesta kaikki kansallisen viranomaisen lupien myöntämiseksi vaatimat yksityiskohtaiset tiedot ja saanut tarvittavan luvan, olisi ”osallistunut tietoisesti ja tarkoituksellisesti toimintaan, jonka suorana tai välillisenä tavoitteena tai vaikutuksena on varojen jäädyttämistä koskevien toimenpiteiden kiertäminen”. Neuvosto ei siten voinut perustella rajoittavien toimenpiteiden kohdistamista EIH:hen liiketoimilla, joille oli myönnetty asetuksen N:o 961/2010 21 artiklan mukainen lupa, ja koska se ei ole ilmoittanut tukeutuneensa muihin kuin tällaisen luvan saaneisiin liiketoimiin, perustelujen ensimmäistä, toista ja kolmatta esimerkkiä on pidettävä lainvastaisina.

39. Kolmanneksi valittaja moittii jälleen unionin yleistä tuomioistuinta siitä, että tämä katsoi valittajan osallistuneen ”tietoisesti ja tarkoituksellisesti” toimintaan, jonka tavoitteena tai seurauksena oli rajoittavien toimenpiteiden kiertäminen. Valittaja väittää, että unionin yleinen tuomioistuin otti tämän seikan esille viran puolesta, vaikkei siitä ollut käyty keskustelua asianosaisten välillä. Toissijaisesti

valittaja väittää, että koska liiketoimet eivät edellyttäneet lupia tai koska ne oli hyväksytty tai niille oli myönnetty asetuksen N:o 961/2010 21 artiklan mukaiset luvat, unionin yleinen tuomioistuin ei voinut katsoa, että EIH:n osallistuminen rajoittavien toimenpiteiden kiertämiseen oli ”tietoista ja tarkoituksellista”, mitä luetteloon merkitseminen asetuksen N:o 961/2010 16 artiklan 4 kohdan mukaan edellyttää, varsinkaan kun EIH oli saanut Bundesbankilta vakuutteluja kyseisten liiketoimien laillisuudesta. EIH:ta ei voida vaatia näyttämään toteen, ettei se ole rikkonut mainitun asetuksen 16 artiklan 4 kohtaa. EIH:ta ei voida myöskään moittia siitä, ettei se pyytänyt Bundesbankilta tarkempia tietoja suunnitelluista liiketoimista. Tämä ensimmäisen kerran valituksenalaisessa tuomiossa esitetty väite otettiin nimittäin esille viran puolesta, vaikkei siitä ollut käyty keskustelua asianosaisten kesken. Lisäksi EIH oli saanut toimivaltaiselta kansalliselta viranomaiselta – käsiteltävässä tapauksessa Bundesbankilta – asiantuntijalausunnon, jossa tämä toisti kannan useaan otteeseen. EIH oli yhteydessä tämän viranomaisen kanssa säännöllisesti, minkä se on näyttänyt toteen, mutta unionin yleinen tuomioistuin on tulkinnut ilmeisen virheellisesti Bundesbankin kanssa käydyn kirjeenvaihdon aikajärjestystä. EIH:lle kuuluva tarkkailuvelvollisuus päti iranilaisiin luonnollisiin henkilöihin ja oikeushenkilöihin mutta ei todellakaan Bundesbankin itsensä antamiin tietoihin ja vakuutteluihin. Toiseksi valittaja moittii, että unionin yleinen tuomioistuin jätti virheellisesti ottamatta huomioon sen todisteiksi esittämät Itävallan keskuspankin kolme kirjettä, vaikka niissä vahvistettiin Bundesbankin kanta kolmatta tapaa koskevan menettelyn mukaisesti toteutettuihin aiempaan toimintaan liittyneisiin liiketoimiin ja vaikka mainituista kirjeistä ilmeni, että neuvosto itse, jäsenvaltiot ja Euroopan komission oikeudellinen yksikkö olivat samalla kannalla. Lopuksi valittaja riitauttaa unionin yleisen tuomioistuimen päätelmät tarkastuskertomuksista, joihin valittaja oli vedonnut. Unionin yleinen tuomioistuin ei voi alentaa tarkastuskertomusten todistusarvoa pelkästään sillä perusteella, että ne perustuvat liiketoimien otosten analyysiin, koska tämä on alan tavanomainen käytäntö. Unionin yleinen tuomioistuin jätti huomiotta myös sen, että EIH:n toimipaikassa oli läsnä kaksi Bundesbankin valvojaa, jotka laativat säännöllisesti tarkastuskertomuksia liittovaltion finanssivalvontaviranomaiselle. Lisäksi unionin yleinen tuomioistuin tyytyi toteamaan, että yhdessä näistä tarkastuskertomuksista korostettiin nimenomaisesti, että kolmatta tapaa koskevan menettelyn yhteydessä toteutetut liiketoimet saattoivat olla omiaan vaarantamaan unionin pakotepolitiikan tavoitteet,[27] vaikka samassa kertomuksessa vahvistettiin, että ”ottaen huomioon jäljempänä esitetyt päätelmät ja suositukset, ja jollei erikseen tehtävistä lisätarkastuksista muuta johdu, Bundesbank katsoo, että EIH:n pakoteasetusten noudattamiseksi soveltamat menettelyt ovat lainmukaisia”.[28] Unionin yleisen tuomioistuimen tarkastuskertomuksista tekemät tosiseikkoja koskevat päätelmät on siten kumottava, sillä ne ovat ristiriidassa asiakirja-aineistoon sisällytettyjen asiakirjojen kanssa ja siten perustavanlaatuisesti virheellisiä. Unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se totesi, että kolmatta tapaa koskeva menettely rikkoo asetuksen N:o 961/2010 16 artiklan 4 kohdassa asetettua rajoittavien toimenpiteiden kiertämiskieltoa.

40. Edellä esitetyistä syistä valittaja väittää, että unionin yleinen tuomioistuin katsoi virheellisesti valittajan täyttävän asetuksen N:o 961/2010 16 artiklassa säädetyt edellytykset rajoittavien toimenpiteiden määräämiselle.

2. Tarkastelu

a) Rajoittavien toimenpiteiden ulkopuolelle väitetysti kuuluvat liiketoimet

41. Valituksenalaisen tuomion 145 ja 146 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin totesi EIH:n tyytyvän väittämään, että sen tietyt liiketoimet kuuluivat rajoittavien toimenpiteiden soveltamisalan ulkopuolelle, tukematta tältä osin muutoin perustelujaan, ja katsoi, että tämä väite oli jätettävä tutkimatta työjärjestyksen 44 artiklan 1 kohdan nojalla. Saatuaan EIH:lta lisätietoja istunnossa unionin yleinen

27 — Ks. valituksenalaisen tuomion 156 kohta.

28 — Valittaja tukeutuu tässä konsulttiyhtiön 23.12.2010 päivätyn kertomuksen 151 kohtaan (ks. valituksen 85 kohta).

tuomioistuin katsoi, että väite, jonka mukaan Bundesbankin myöntämä hyväksyntä perustui siihen, että se katsoi kolmatta tapaa koskevan menettelyn mukaisesti toteutettujen liiketoimien kuuluvan rajoittavien toimenpiteiden soveltamisalan ulkopuolelle, oli tutkittava kyseisen menettelyn yhteydessä väitetysti hyväksyttyjen ja toteutettujen liiketoimien tarkastelun yhteydessä.

42. Yhdyn unionin yleisen tuomioistuimen käsitykseen.

43. Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä nimittäin ilmenee, että unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 44 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan oikeudenkäynnin kohde ja yhteenveto kanteen oikeudellisista perusteista ovat kaksi olennaista tietoa, jotka on mainittava kannekirjelmässä, ja että kannekirjelmässä ilmoitettavien oikeudenkäynnin kohdetta ja kanteen oikeudellisten perusteiden yhteenvetoa koskevien mainintojen on oltava riittävän täsmällisiä, jotta unionin tuomioistuimet voivat harjoittaa valvontaansa.[29] Näin ollen riidanalaisen päätöksen aineellista lainmukaisuutta koskeva peruste voidaan lähtökohtaisesti tutkia ainoastaan, jos siihen on vedottu.[30]

44. Tästä kysymyksestä tyydyn toteamaan, että unionin yleisen tuomioistuimen käsiteltäväksi saatetussa kannekirjelmässä ei viitata nimettyjen yhteisöjen jäädytetyille tileille suoritettujen maksujen tapaukseen muualla kuin alaviitteissä.[31] Ellen erehdy, asetuksen N:o 423/2007 11 artiklaa, johon EIH:n valituksessa esitetty väite näyttäisi perustuvan, ei mainita kannekirjelmässä sen paremmin kuin EIH:n samassa oikeusasteessa käydyssä menettelyssä esittämässä vastauksessakaan. Sitä vastaava asetuksen N:o 961/2010 säännös eli kyseisen asetuksen 20 artikla[32] mainitaan kannekirjelmässä ainoastaan asian kannalta merkityksellisen unionin lainsäädännön kuvausta koskevassa osassa.[33] EIH ei liioin yksilöi liiketoimia, jotka sen mukaan olisivat voineet kuulua näiden kahden säännöksen soveltamisalaan. Kannekirjelmän 42 kohdassa[34] se ainoastaan viittaa tarkemmin määrittelemättä liiketoimiin, ”jotka eivät kuulu Iraniin kohdistuvia rajoittavia toimenpiteitä koskevan lainsäädännön soveltamisalaan”.

45. Näin ollen on todettava, ettei EIH:n unionin yleisen tuomioistuimen käsiteltäväksi saattamaan kannekirjelmään sisältynyt ainuttakaan kanneperustetta, kanneperusteen osaa tai edes väitettä, joka tukisi vakuuttavasti näkemystä, jonka mukaan nimettyjen yhteisöjen jäädytetyille tileille suoritetut maksut eivät kuulu rajoittavien toimenpiteiden soveltamisalaan.

46. Unionin yleisellä tuomioistuimella oli siis täysi syy katsoa, että väite oli jätettävä työjärjestyksen 44 artiklan 1 kohdan mukaisesti tutkimatta.

29 — Tuomio Ranska v. komissio (C-559/12 P, EU:C:2014:217, 38 ja 39 kohta).

30 — Tuomio Rousse Industry v. komissio (C-271/13 P, EU:C:2014:175, 18 kohta).

31 — Ks. kannekirjelmän alaviitteet 6 ja 37.

32 — Asetuksen N:o 423/2007 11 artiklasta ja asetuksen N:o 961/2010 20 artiklasta ilmenee lähinnä, että velvollisuus jäädyttää nimettyjen henkilöiden ja yhteisöjen varat ei estä rahoituslaitoksia hyvittämästä jäädytettyjä tilejä, jos ne saavat kolmansilta varoja, edellyttäen että myös kaikki näille tileille lisättävät varat jäädytetään. Sama pätee muihin jäädytetyille tileille lisättäviin varoihin, kuten näistä tileistä kertyviin korko- tai muihin tuottoihin tai nimetylle henkilölle tai yhteisölle suoritettuihin maksuihin, jotka perustuvat sopimuksiin tai velvoitteisiin, jotka on tehty tai jotka ovat syntyneet ennen kyseisen henkilön tai yhteisön nimeämistä. Sen sijaan silloin, kun nimetyllä henkilöllä tai yhteisöllä on suoritettavana maksuja, jotka perustuvat ennen nimeämistä tehtyihin tai syntyneisiin sopimuksiin tai velvoitteisiin, varojen vapauttaminen voidaan sallia ainoastaan tiukoin edellytyksin, joista säädetään asetuksen N:o 423/2007 9 artiklassa ja asetuksen N:o 961/2010 18 artiklassa.

33 — Ks. kannnekirjelmän 15 kohta.

34 — Perusteellisuuden vuoksi totean, että niihin viitataan myös kannekirjelmän 7 kohdassa, jossa ainoastaan esitetään eri kanneperusteiden otsikot.

b) Liiketoimet, joille on väitetysti myönnetty lupa

47. EIH:n tästä näkökohdasta esittämillä väitteillä ensinnäkin kyseenalaistetaan arviointi, jonka unionin yleinen tuomioistuin esitti EIH:n kannekirjelmän liitteestä A19, johon – kuten edellä todettiin [35] – sisältyy luettelo EIH:n riidanalaisten säädösten perusteluissa mainittujen pankkien kanssa vuosina 2010 ja 2011 toteuttamista liiketoimista, [36] ja liitteestä A20, jossa esitetään muun muassa kymmenen esimerkkiä EIH:lle asetuksen N:o 961/2010 21 artiklan 4 kohdan [37] nojalla myönnetyistä luvista.

48. Edellä mainittujen vakiintuneen oikeuskäytännön periaatteiden [38] mukaan todisteiden vääristyneen huomioon ottamisen on, jotta se voidaan todeta valituksen yhteydessä, ilmettävä toimitetusta aineistosta selvästi ilman, että on tarpeen ryhtyä uudelleen arvioimaan tosiseikastoa.

49. Tyydyn näin ollen toteamaan, että liitteessä mainitut kaksi vanhinta liiketoimea, joihin on väitetysti myönnetty lupa, on toteutettu 27.7.2010 ja 6.10.2010, kun taas kaikki muut liiketoimet on toteutettu myöhemmin kuin 27.10.2010 eli asetuksen N:o 961/2010 voimaantulopäivän jälkeen. Ainakin yksi neuvoston riidanalaisten säädösten perusteluissa mainitsemista esimerkeistä liittyy vuonna 2009 toteutettuihin liiketoimiin, ja perusteluissa viitataan paitsi ”vuonna 2009” myös ”elokuun alussa 2010”, ”elokuussa 2010” ja ”lokakuussa 2010” toteutettuihin liiketoimiin, ja näiltä ajanjaksoilta mainitaan vain yksi liiketoimi. Lisäksi on todettava, että liitteestä A20 ilmenee EIH:n esittävän – kuten unionin yleinen tuomioistuin aivan oikein toteaa – ainoastaan esimerkkejä luvista, ja ne kaikki on myönnetty 1.7.2011 jälkeen. [39]

50. Näin ollen unionin yleinen tuomioistuin on perustellusti katsonut, ettei tällaisen osittaisen näytön tarjoaminen riittänyt osoittamaan, että *kaikki* riidanalaisten säädösten perusteluissa tarkoitetut vuosina 2009 ja 2010 toteutetut liiketoimet olivat laillisia.

51. Valittajan väitteet perustuvat toiseksi valituksenalaisen tuomion virheelliseen tulkintaan. Sen päättely voidaan tiivistää seuraavasti: koska unionin yleinen tuomioistuin katsoi, ettei neuvosto voinut perustaa rajoittavien toimenpiteiden toteuttamista liiketoimiin, joille on myönnetty lupa, EIH:n tarvitsee vain esittää todisteet perusteluissa tarkoitetuille liiketoimille myönnetyistä luvista, jotta sen merkitseminen varojen jäädyttämisen kohteena olevien henkilöiden ja yhteisöjen luetteloon todetaan lainvastaiseksi. Unionin yleisen tuomioistuimen kanta on kuitenkin monisyisempi, sillä sen mukaan liiketoimi, jolle on myönnetty lupa, ei voi olla perusteena rajoittavien toimenpiteiden toteuttamiselle ainoastaan siltä osin kuin kyseinen lupa on myönnetty asetuksen *mukaisesti*. [40] Lupien esittäminen ei siten yksinään riitä takaamaan kyseisten liiketoimien laillisuutta. Palaan tähän näkökohtaan siinä yhteydessä, kun tarkastelen valittajan väitteitä kolmatta tapaa koskevan menettelyn mukaisesti toteutetuista liiketoimista.

35 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 29 kohta.

36 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 29 kohta.

37 — Tästä artiklasta ks. tämän ratkaisuehdotuksen 61 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

38 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 25 ja 27 kohta.

39 — Ks. valituksenalaisen tuomion 147 kohta.

40 — Ks. valituksenalaisen tuomion 129 kohta. Valittaja pitää tätä valituksenalaiseen tuomioon sisältyvää toteamusta ilmeisen oikeana (ks. valituksen 44 kohta).

c) Kolmatta tapaa koskevan menettelyn mukaisesti toteutetut liiketoimet

i) Yleisen hyväksynnän laillisuus

52. On syytä hylätä suoralta kädeltä valittajan väite, jossa unionin yleistä tuomioistuinta arvostellaan siitä, että tämä tutki viran puolesta ja osapuolten käymättä keskustelua kysymyksen siitä, onko kullakin liiketoimella oltava yleisen hyväksynnän sijasta kussakin tapauksessa erikseen myönnetty lupa. Kirjelmissään EIH myöntää itse vastanneensa unionin yleisen tuomioistuimen sille osoittamaan kirjalliseen kysymykseen, jossa tiedusteltiin seuraavaa: ”jos ajatellaan asetuksen [N:o 423/2007] säännöksiä, mikä oikeudellinen arvo on mielestänne toimivaltaisen kansallisen viranomaisen ’kolmatta tapaa’ koskevan menettelyn kaltaisessa menettelyssä myöntämällä hyväksynnällä?” Kysymyksen muotoilusta ilmenee selvästi unionin yleisen tuomioistuimen kiinnittäneen hyvinkin huomiota siihen, että kyse oli menettelyn eikä erillisten ja yksittäisten liiketoimien hyväksynnästä. Kuten neuvosto huomauttaa, asianosaisilla olisi ollut tuolloin kaikki mahdollisuudet ottaa kantaa tähän kysymykseen. Lisäksi unionin yleinen tuomioistuin toimitti tähän kirjalliseen kysymykseen saamansa vastaukset asianosaisille tammikuussa 2013, ja istunto järjestettiin 20.2.2013. EIH olisi siis vielä istunnossakin voinut käyttää tilaisuutta hyväkseen keskustellakseen hyväksynnän oikeudellisesta arvosta ja tuodakseen nimenomaisesti esille kysymyksen siitä, voidaanko ”hyväksyntää” pitää asetuksessa N:o 423/2007 tarkoitettuna toimivaltaisten viranomaisten tapauskohtaisena päätöksenä, minkä neuvosto kiisti vastauksessaan unionin yleisen tuomioistuimen esittämään kirjalliseen kysymykseen.

53. Näin ollen on todettava, ettei unionin yleisen tuomioistuimen perusongelmasta esittämää arviointia rasita oikeudellinen virhe. Tarkastelen seuraavassa lyhyesti asetusten N:o 423/2007 ja N:o 961/2010 sanamuotoa ja tarkoitusta.

54. Näissä kahdessa asetuksessa vahvistetaan periaate nimettyjen henkilöiden ja yhteisöjen varojen jäädyttämisestä [41] ja säädetään tilanteista, joissa kyseiset varat voidaan poikkeuksellisesti vapauttaa. [42] Tällaisia poikkeuksia ”voivat” [43] sallia kansalliset toimivaltaiset viranomaiset, [44] joiden tehtävänä on tarkistaa, että kaikki varojen vapauttamiselle asetetut ehdot täyttyvät.

55. Kansallinen toimivaltainen viranomainen voi sallia varojen vapauttamisen pääasiallisesti silloin, kun varoihin kohdistuu tuomioistuimen, viranomaisen tai välimiesten ennen tiettyä määräpäivää perustama oikeus [45] tai kun maksu johtuu sopimuksesta tai velvoitteesta, jonka kyseinen yhteisö teki ennen nimeämistään, [46] tai kun varojen vapauttaminen on tarpeen henkilöiden perustarpeiden tyydyttämiseksi, oikeudellisiin palveluihin liittyvien tai varojen säilyttämisestä tai hoidosta aiheutuvien palkkioiden maksamiseen tai poikkeuksellisten menojen kattamiseen. [47] Kaikista näistä säännöksistä ilmenee unionin lainsäätäjän tarkoittaneen, että kukin aiottu liiketoimi hyväksytään erikseen, ja tässä yhteydessä mainituissa säännöksissä viitataan maksusuoritukseen [48] tai lupaan. [49] Koska luvan myöntäminen on jäädyttämisperiaatteeseen säädetty poikkeus, kansallisella toimivaltaisella viranomaisella on velvollisuus varmistaa, että suunniteltu vapauttaminen täyttää kaikki asetuksessa säädetyt edellytykset. Siinä vaaditaan selvästikin tapauskohtaista arviointia.

41 — Asetuksen N:o 423/2007 7 artikla ja asetuksen N:o 961/2010 16 artikla.

42 — Asetuksen N:o 423/2007 8–10 artikla ja asetuksen N:o 961/2010 17–19 artikla.

43 — Asetuksen N:o 423/2007 8–10 artikla (1 kohta) ja asetuksen N:o 961/2010 17–19 artikla (1 ja 2 kohta).

44 — Asetuksen N:o 423/2007 liitteessä III oli luettelo kansallisista Internet-sivustoista, joilla mainitun asetuksen 8–10 artiklassa tarkoitettuja toimivaltaisia viranomaisia koskevat tiedot olivat saatavilla. Asetuksen N:o 961/2010 liitteessä V annettiin samat tiedot viranomaisista, jotka olivat vastuussa tarvittavien lupien myöntämisestä erityisesti asetuksen 17–19 artiklan ja 21 artiklan nojalla.

45 — Asetuksen N:o 423/2007 8 artikla ja asetuksen N:o 961/2010 17 artikla.

46 — Asetuksen N:o 423/2007 9 artikla ja asetuksen N:o 961/2010 18 artikla.

47 — Asetuksen N:o 423/2007 10 artikla ja asetuksen N:o 961/2010 19 artikla.

48 — Asetuksen N:o 423/2007 9 artiklan johdanto-osa ja a alakohdan i ja iii alakohta ja asetuksen N:o 961/2010 18 artiklan johdanto-osa ja a alakohdan i ja iii alakohta.

49 — Asetuksen N:o 423/2007 10 artiklan 1 kohdan b alakohta, 2 kohdan a ja b alakohta ja asetuksen N:o 961/2010 19 artiklan 1 kohdan b alakohta ja 2 kohdan a ja b alakohta.

56. Unionin yleinen tuomioistuin on siis perustellusti todennut valituksenalaisen tuomion 128 kohdassa, että toimivaltaiset kansalliset viranomaiset ”eivät voi asetuksen N:o 423/2007 8–10 artiklan ja asetuksen N:o 961/2010 17–19 artiklan nojalla antaa yleistä hyväksyntää tietylle ryhmälle liiketoimia, joiden osalta kyseiset yhteisöt olisi näin ollen vapautettu pyytämästä lupia kussakin tapauksessa erikseen”.

57. EIH kuitenkin väittää, ettei mainituissa kahdessa asetuksessa suljeta nimenomaisesti pois yleisen hyväksynnän antamista ja että se on aivan tavanomainen käytäntö, jota noudattavat muutkin kansalliset viranomaiset kuin Bundesbank, kuten esimerkiksi Britannian valtiovarainhallinto. Kun kuitenkin kyse on varojen jäädyttämisen periaatteeseen säädetystä poikkeuksesta, jota on lähtökohtaisesti tulkittava suppeasti, ei voida väittää, että se, mitä ei nimenomaisesti suljeta pois, on sallittua. Lisäksi Britannian valtiovarainhallintoon liittyvät väitteet ja todisteet esitettiin myöhässä, koska niitä ei toimitettu unionin yleiselle tuomioistuimelle, vaikka EIH:lla olisi ollut kaikki mahdollisuudet tehdä niin erityisesti unionin yleisen tuomioistuimen kirjalliseen kysymykseen antamassaan vastauksessa,[50] minkä lisäksi kansallisiin käytäntöihin on tehotonta vedota perusteena unionin toimen tulkinnalle. Huomattakoon myös, että Yhdistynyt kuningaskunta itse epäilee kirjelmissään, ettei sen valtiovarainhallinnon noudattamalla käytännöllä – sellaisena kuin valittaja on siihen vedonnut – ole välttämättä sama oikeudellinen perusta kuin nyt käsiteltävässä valituksessa tarkoitetulla Bundesbankin käytännöllä.

58. Vaikka mikään ei estä kansallisia toimivaltaisia viranomaisia antamasta yleistä hyväksyntää esimerkiksi tietyille rahaliikenteessä noudatettaville menettelyille, tällaiset hyväksynnät eivät kuulu asetusten N:o 423/2007 ja N:o 961/2010 soveltamisalaan eivätkä tehtäviin, jotka unionin lainsäätäjä on niiden yhteydessä antanut mainituille viranomaisille. Kuten unionin yleinen tuomioistuin aivan oikein toteaa, ainoastaan kansallisen toimivaltaisen viranomaisen näiden kahden asetuksen *mukaisesti* antama lupa voi lähtökohtaisesti estää neuvostoa käyttämästä liiketoimia, joille on myönnetty tällainen lupa, perusteena rajoittavien toimenpiteiden kohdistamiselle kyseiset toimet toteuttaneeseen yhteisöön.[51] Totean unionin yleisen tuomioistuimen tapaan, ettei kyseessä ole kuitenkaan mikään ehdoton tae, sillä kansallisen viranomaisen päätös ei tee liiketoimesta, jolle on myönnetty lupa, automaattisesti laillista suhteessa rajoittavia toimenpiteitä koskevan järjestelmän oikeudellisen perustan vahvistaviin asetuksiin. Ei nimittäin pidä unohtaa, että kansallisilla viranomaisilla voi lupapäätöstä tehdessään olla saatavillaan ainoastaan puutteellisia tietoja ja että on hyvinkin mahdollista, että tällaisen pyynnön esittänyt yhteisö salaa tiettyjä tietoja aiotusta liiketoimesta saadakseen luvan.

59. Erityisesti tästä syystä ja ottaen huomioon kyseessä olevat intressit – ydinaseiden levittämisen estämisen Iranissa – neuvoston toimivalta päättää rajoittavien toimenpiteiden määräämisestä eli siitä, täyttyvätkö asetuksen N:o 423/2007 7 artiklassa tai asetuksen N:o 961/2010 16 artiklassa säädetyt edellytykset, ei voi olla riippuvainen pelkästään siitä, käyttävätkö kansalliset viranomaiset oikeuttaan sallia varojen vapauttaminen asetuksen N:o 423/2007 8–10 artiklan ja asetuksen N:o 961/2010 17–19 artiklan perusteella.

60. EIH ei siten voi väittää, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se ei katsonut, että kolmatta tapaa koskevan menettelyn mukaisesti toteutetut liiketoimet olivat laillisia jo yksin sillä perusteella, että Bundesbank oli hyväksynyt ne yleisesti ja yhteisesti, ja kun se totesi, että neuvosto on asianmukaisesti perustanut rajoittavien toimenpiteiden toteuttamisen liiketoimiin, joille on myönnetty tällainen lupa.

50 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 52 kohta.

51 — Ks. valituksenalaisen tuomion 129 kohta.

ii) Asetuksen N:o 961/2010 21 artikla

61. Asetuksen N:o 961/2010 21 artiklasta, jota vastaavaa säännöstä ei ole asetuksessa N:o 423/2007, on todettava, että sen hyväksymisen taustalla oli tarve vahvistaa rahoituksen valvontaa, mikä lausuttiin julki Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvoston päätöslauselmassa 1803 (2008) ja konkretisoitiin päätöslauselmalla 1929 (2010), jolla tiukennettiin toimenpiteitä. Asetuksen N:o 961/2010 21 artiklassa säädetään yleisestä valvontajärjestelystä, jota sovelletaan kaikkiin varainsiirtoihin iranilaisille henkilöille ja yhteisöille tai iranilaisilta henkilöiltä ja yhteisöiltä. Varojen määrän ja käyttötarkoituksen mukaan siirtoon vaaditaan joko pelkkä ilmoitus tai kansallisten toimivaltaisten viranomaisten ennakkolupa. Toisin kuin mainitun asetuksen 17–19 artiklassa sen 21 artiklassa tarkoitetussa lupamenettelyssä on kyse unionin alueelle sijoittautuneesta yhteisöstä, joka haluaa siirtää varoja nimeämättömille yhteisöille eli yhteisöille, joiden varoja ei ole jäädytetty asetuksen N:o 961/2010 16 artiklan nojalla, tai vastaanottaa varoja viimeksi mainituilta yhteisöiltä.

62. Kolmatta tapaa koskevan menettelyn mukaisesti toteutettavista liiketoimista voitaisiin hyvinkin tehdä asetuksen N:o 961/2010 21 artiklaan perustuva lupahakemus sen erityisluonteeseen vedoten etenkin, jollei paljasteta, että niissä on mukana nimetty yhteisö. Asetuksen N:o 961/2010 21 artiklaa ei kuitenkaan missään tapauksessa saa käyttää kyseisen asetuksen 17–19 artiklassa säädettyjen tiukkojen, varojen jäädyttämisen periaatetta koskevien poikkeusten kiertämiseen. Kolmatta tapaa koskevan menettelyn luonteesta johtuu, että sen ”tavoitteena on kanteessa esitetyn määritelmän mukaisesti toteuttaa *nimettyjä* yhteisöjä koskevia rahoitustoimia, koska niiden avulla on tarkoitus mahdollistaa muun muassa *nimettyjen* iranilaisten pankkien aikaisempien velvoitteiden täyttäminen”.[52] EIH ei kiistä tätä määritelmää, koska se itse esitti sen unionin yleiselle tuomioistuimelle ja koska se on valitusvaiheessa useaan kertaan korostanut, että liiketoimet liittyivät nimettyjen yhteisöjen aikaisempaan toimintaan. Tällaisiin liiketoimiin ei näin ollen olisi pitänyt soveltaa asetuksen N:o 961/2010 21 artiklaa vaan päinvastoin jotakin nimettyjen yhteisöjen jäädytettyjen varojen vapauttamista koskevista säännöksistä, joka nyt käsiteltävässä tapauksessa olisi – siirron tarkoitus huomioon ottaen – asetuksen N:o 961/2010 18 artikla. Unionin yleinen tuomioistuin on siten aivan oikein katsonut, että väitetysti kolmatta tapaa koskevan menettelyn mukaisesti toteutetut liiketoimet – siitä syystä, että niillä vältytään soveltamasta osaan liiketoimista asetuksen N:o 961/2010 17–19 artiklassa vahvistettuja sääntöjä, jotka muutoin olisivat asetuksen 21 artiklalla käyttöön otettua järjestelyä rajoittavampia – ovat omiaan rikkomaan asetuksen N:o 961/2010 16 artiklan 4 kohdassa säädettyä kieltoa, koska niillä pystytään kiertämään nimettyjen yhteisöjen varojen jäädyttämistä.[53]

63. Unionin tuomioistuimen mukaan on lisäksi katsottava, että asetuksen N:o 423/2007 7 artiklan 4 kohdassa – joka on täysin sama kuin asetuksen N:o 961/2010 16 artiklan 4 kohta – säädetty kiertämiskielto ”kattaa sellaisen toiminnan, joka on muodolliselta ilmiasultaan sellainen, että sillä ei rikota [varojen saataville asettamista koskevaa kieltoa], mutta jonka suorana tai välillisenä tarkoituksena tai tuloksena objektiivisten seikkojen perusteella arvioituna kuitenkin on [varojen saataville asettamista koskevan] kiellon rikkominen, joko sellaisenaan tai siksi, että kyseinen toiminta mahdollisesti liittyy muuhun toimintaan”.[54]

64. Edellä mainituista syistä[55] talouden toimija ei siis voi vedota kansallisen viranomaisen asetuksen N:o 961/2010 21 artiklan perusteella myöntämään lupaan silloin, kun kyseisessä artiklassa määriteltyä menettelyä on käytetty sen alkuperäisen tarkoituksen vastaisesti niin, ettei kyseinen lupa ole asetuksen mukainen.

52 — Valituksenalaisen tuomion 150 kohta. Kursivointi tässä. Ks. myös valituksenalaisen tuomion 51 kohta, jossa mainitaan valittajan kolmatta tapaa koskevasta menettelystä esittämä määritelmä, johon viittasin tämän ratkaisuehdotuksen 10 kohdassa.

53 — Ks. valituksenalaisen tuomion 150 kohta.

54 — Tuomio Afrasiabi ym. (C-72/11, EU:C:2011:874, 62 kohta).

55 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 58 kohta.

65. EIH kiistää valitusvaiheessa, että sen voitaisiin katsoa osallistuneen asetuksen N:o 961/2010 16 artiklan 4 kohdassa tarkoitetulla tavalla ”tietoisesti ja tarkoituksellisesti” toimintaan, jonka suorana tai välillisenä tavoitteena on kiertää varojen jäädyttämistä koskevia toimenpiteitä.

66. Tämän ”psykologista edellytystä” [56] tai kyseisessä artiklassa tarkoitettua ”osallistumista koskevaa subjektiivista edellytystä” [57] koskevan väitteen esittäminen on nähdäkseni liian myöhäistä, koska EIH ei näytä erikseen riitauttaneen tätä edellytystä unionin yleisessä tuomioistuimessa, ja vaikka EIH väittää, ettei se tiennyt, millä perusteilla se merkittiin niiden henkilöiden ja yhteisöjen luetteloon, joiden varat on jäädytettävä, riidanalaisten säädösten perusteluista ilmenee selvästi, että EIH:ta arvosteltiin ”iranilaisten pankkien avustamisesta niiden etsiessä vaihtoehtoja Iraniin kohdistettujen EU:n pakotteiden keskeyttämien liiketoimien saattamiseksi päätökseen” ja niiden avustamisesta siinä, että ”EU:n määräämät pakotteet vältettäisiin”, ja ”pakotteiden välttämisessä”. Nämä kaikki ovat tekijöitä, jotka osoittavat, että sitä syytettiin nimettyjen yhteisöjen varojen jäädyttämisen kiertämisestä. Asiakysymyksestä tyydyn unionin yleisen tuomioistuimen tapaan toteamaan, että EIH:n, joka on unionin alueelle sijoittautunut ja Irania koskeviin tai Iranissa tarjottaviin palveluihin ja toimintoihin erikoistunut rahoituslaitos, on täytynyt tässä ominaisuudessa olla täysin tietoinen unionissa määrätyistä eri toimenpiteistä ja velvollisuudestaan tarkkailla ja valvoa iranilaisten liikekumppaniensa kanssa harjoittamiaan toimintoja [58] varsinkin, kun näiden joukossa oli nimettyjä yhteisöjä. Myös EIH:n toimiminen välikätenä osoittaa, että se tiesi tarkasti, keitä alkuperäinen velallinen ja lopullinen velkoja olivat, ja näistä ensiksi mainittu oli tunnetusti nimetty. EIH oli siis hyvin ”tietoinen – – siitä, että kolmatta tapaa koskeva menettely mahdollisti varojen jäädyttämisen periaatteesta huolimatta nimettyjä pankkeja koskevien liiketoimien toteuttamisen”. [59] Tietoisuus ja tahto, jota ilmaukset ”tietoinen” ja ”tarkoituksellinen” [60] edellyttävät, ovat EIH:n tapauksessa selvästi nähtävissä etenkin, kun unionin tuomioistuin on todennut, että nämä kaksi kumulatiivista edellytystä täyttyvät, kun kyseinen yhteisö ”pitää mahdollisena, että hänen osallistumisellaan kyseisenlaiseen toimintaan on tällainen tavoite tai seuraus, ja hyväksyy tämän mahdollisuuden”. [61] Koska EIH edelleen ylläpiti liikesuhteitaan nimettyihin yhteisöihin kolmatta tapaa koskevan menettelyn kaltaisessa epätyypillisessä järjestelyssä, sen on katsottava tietoisesti hyväksyneen tällaisen mahdollisuuden. [62]

67. Edellä esitetystä seuraa, että neuvosto saattoi vedota näihin perusteettomasti asetuksen N:o 961/2010 21 artiklan nojalla hyväksyttyihin liiketoimiin perusteena riidanalaisten säädösten kohdistamiselle EIH:hon.

iii) Kolmatta tapaa koskeva menettely ja rajoittavien toimenpiteiden kiertämiskielto

68. EIH pyrkii jälleen kyseenalaistamaan unionin yleisen tuomioistuimen tulkinnan asetuksen N:o 961/2010 16 artiklan 4 kohdan subjektiivisesta edellytyksestä eli ”tietoisesta ja tarkoituksellisesta” osallistumisesta toimintaan, jolla kierretään rajoittavia toimenpiteitä. Tässä kysymyksessä pitäydyn täysin tämän ratkaisuehdotuksen 66 kohdassa esittämässäni näkemyksessä.

56 — Ks. julkisasiamies Botin ratkaisuehdotus Afrasiabi ym. (EU:C:2011:737), 78 kohta.

57 — Tuomio Afrasiabi ym. (EU:C:2011:874, 63 kohta).

58 — Ks. valituksenalaisen tuomion 140 kohta.

59 — Valituksenalaisen tuomion 150 kohta.

60 — Tuomio Afrasiabi ym. (EU:C:2011:874, 66 kohta).

61 — Tuomio Afrasiabi ym. (EU:C:2011:874, 67 kohta).

62 — Lisättäköön, että EIH:n suhtautumistapaan voitaisiin vedota perusteena rajoittavien toimenpiteiden määräämiselle asetuksen N:o 961/2010 16 artiklan 2 kohdan b alakohdan nojalla, sillä tämän säännöksen mukaan varojen jäädyttämistä koskeva toimenpide voidaan kohdistaa myös henkilöihin tai yhteisöihin, ”jotka ovat auttaneet luettelossa olevaa henkilöä, yhteisöä tai elintä kiertämään tai rikkomaan tämän asetuksen säännöksiä”. Tällaisessa tapauksessa moititun menettelyn tietoisella ja tarkoituksellisella luonteella on ainoastaan toissijainen merkitys, koska on riittävää, että kyseisen henkilön tai yhteisön osoitetaan avustaneen kiertämisessä tai rikkomisessa.

69. EIH:n vetoaminen Bundesbankilta – joka EIH:n mukaan oli toistanut kantansa useaan otteeseen ja ilmoittanut, ettei aiottuihin liiketoimiin vaadittu lupaa tai että kolmatta tapaa koskeva menettely oli hyväksytty – saamiinsa vakuutteluihin ei missään tapauksessa ole riittävä peruste päätellä, että unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt oikeudellisen virheen katsoessaan, että nimeämisen edellytykset täyttyvät. Toinen valitusperuste koskee nimenomaan tätä kysymystä. Bundesbankin mahdollisesti antamat vakuuttelut ja neuvoston arvio siitä, onko EIH:n nimi aiheellista merkitä niiden henkilöiden ja yhteisöjen luetteloon, joiden varat on jäädytettävä, ovat tulosta kahdesta erillisestä ja toisistaan riippumattomasta menettelystä, ja näin on varsinkin, kun – kuten jo edellä osoitin – annetut vakuuttelut, hyväksynnät ja luvat eivät osoittautuneet asetusten N:o 423/2007 ja N:o 961/2010 mukaisiksi.

70. Vaikka unionin yleisen tuomioistuimen toteamus, jonka mukaan ”kohtuullisen huolellisen finanssilaitoksen olisi pitänyt pyytää lisää tietoja myönnetystä ’hyväksynnästä’”,[63] voi vaikuttaa poikkeuksellisen vaativalta, se ei ole ratkaiseva tekijä unionin yleisen tuomioistuimen päättelyssä, jonka mukaan neuvosto saattoi oikeutetusti katsoa EIH:n täyttävän luetteloon merkitsemisen edellytykset. Tässä yhteydessä on – sikäli kuin tämä on sellainen kysymys, joka kuuluu unionin tuomioistuimen valvontaan muutoksenhakumenettelyssä – tarpeetonta enää käsitellä Bundesbankin ja valittajan välisen kirjeenvaihdon aikajärjestystä, koska siitä ei voida tehdä mitään johtopäätöksiä, jotka tukisivat valittajan todistelua.

71. Itävallan keskuspankilta saaduista kirjeistä unionin yleinen tuomioistuin totesi, ettei kirjeet lähettänyt kansallinen viranomainen ollut toimivaltainen kyseisten liiketoimien osalta, koska EIH oli riippuvainen ainoastaan Bundesbankista.[64] Mainituilla kirjeillä voitiin enintään tuoda esille kyseisen yksittäisen kansallisen viranomaisen tulkinta rahoitustoimiin unionin säädöksen täytäntöönpanon yhteydessä sovellettavista säännöistä, eikä tällainen tulkinta voi sitoa unionin toimielimiä.[65] Myöskään sillä, että yhdessä kirjeistä väitetysti selostetaan RELEX-/pakotetyöryhmän kokouksen tuloksia, ei voida tukea EIH todistelua, koska neuvosto huomautti, että tämä työryhmä toimii neuvostossa pelkkänä valmisteluelimenä ja etteivät sen kokouspöytäkirjat edusta neuvoston virallista kantaa.

72. Lopuksi valittaja pyrkii osoittamaan, että unionin yleinen tuomioistuin on ottanut sen toimittamat tarkastuskertomukset huomioon vääristyneellä tavalla. Unionin tuomioistuimen suorittamaa laillisuusvalvontaa ohjaavien periaatteiden[66] mukaisesti tyydyn toteamaan, että mielestäni unionin yleinen tuomioistuin on täysin johdonmukaisesti katsonut, etteivät tarkastuskertomuksen päätelmät, jotka on lähtökohtaisesti laadittu liiketoimien otoksen perusteella, automaattisesti päde kaikkiin tosiasiallisesti toteutettuihin liiketoimiin. EIH ei sitä paitsi kiistä, että 23.12.2010 päivätyssä tarkastuskertomuksessa todetaan nimenomaisesti, että ”kolmatta tapaa koskevan menettelyn yhteydessä vuonna 2010 toteutetut liiketoimet saattoivat olla omiaan vaarantamaan Euroopan unionin pakotepolitiikan tavoitteet”.[67] Toinen tarkastuskertomuksen kohta, johon valittaja vetoaa ja jonka unionin yleinen tuomioistuin olisi valittajan mukaan jättänyt huomiotta, näyttää sekin viittaavan täysin samaan suuntaan, sillä kyseisessä kohdassa tarkastuskertomuksen laatijat toteavat, ettei liiketoimista voida tehdä lopullista arviota muuten kuin tarkastelemalla perusteellisesti erikseen kutakin liiketoimea ja sen taustalla olevia toimia,[68] ja korostavat näin toistamiseen tarkastuskertomuksesta suoraan tehtävien päätelmien suhteellisuutta. Sama pätee toteamukseen, jonka mukaan laatijat katsoivat, että

63 — Valituksenalaisen tuomion 154 kohta.

64 — Ks. valituksenalaisen tuomion 155 kohta.

65 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen edellä 57 kohta.

66 — Esitetty tämän ratkaisuehdotuksen 25 ja 27 kohdassa.

67 — Valituksenalaisen tuomion 156 kohta.

68 — Ks. valituskirjelmän 85 kohdan 5 alakohta.

jollei yksittäistapauksissa tehtävistä lisätarkastuksista muuta ilmene, EIH:n pakoteasetusten noudattamiseksi soveltamat menettelyt ovat lainmukaisia.[69] Unionin yleinen tuomioistuin ei siten voinut objektiivisesti katsoa, että tarkastuskertomukset takaavat ehdottomasti ja lopullisesti sen, että EIH toimi ja oli aina toiminut täysin asetusten N:o 423/2007 ja N:o 961/2010 mukaisesti.

C Kolmas valitusperuste: oikeudellinen virhe luottamuksensuojan ja oikeusvarmuuden periaatteiden tulkinnassa ja soveltamisessa

1. Valittajan lausumat

73. Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi valituksenalaisen tuomion 174 kohdassa ja sitä seuraavissa kohdissa EIH:n väitteen, jonka mukaan sillä oli perusteltu luottamus siihen, ettei sille koituisi seuraamuksia Bundesbankin myöntämän luvan tai hyväksynnän perusteella toteutetuista liiketoimista, koska unionin yleisen tuomioistuimen mukaan huolellisen ja järkevän talouden toimijan on kyettävä ennakoimaan sellaisen unionin toimenpiteen toteuttaminen, joka voi vaikuttaa sen etuihin, eikä se voi vedota tähän periaatteeseen, kun tällainen toimenpide tosiasiallisesti toteutetaan. EIH kiistää voineensa ennakoida siihen kohdistettujen rajoittavien toimenpiteiden hyväksymisen nimenomaan siksi, että liiketoimet hyväksyi tai niihin antoi luvan toimivaltainen kansallinen viranomainen.

74. Edelleen unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että Bundesbankin toimivalta rajoittui lupien myöntämiseen kussakin tapauksessa erikseen tehtävän arvioinnin perusteella ja että kolmatta tapaa koskevan menettelyn mukaisesti toteutettujen liiketoimien yleisestä hyväksynnästä ei siten ole voinut syntyä perusteltua luottamusta.[70] EIH riitauttaa tämän päätelmän ja viittaa tältä osin toisen valitusperusteen yhteydessä esittämiinsä väitteisiin. Se lisää, että vaikka vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan luottamuksensuojan periaatteeseen voidaan vedota ainoastaan, jos annetut vakuuttelut ovat sovellettavien normien mukaisia, talouden toimija voi perustaa luottamuksensa myös sellaiseen kansallisen viranomaisen lausuntoon, joka on ristiriidassa unionin oikeuden kanssa, jos kyseiseen säännökseen liittyy epäselvyyttä,[71] kuten on tilanne nyt käsiteltävässä tapauksessa, kun otetaan huomioon eriävät näkemykset kolmatta tapaa koskevan menettelyn lainmukaisuudesta. EIH:n mukaan unionin yleinen tuomioistuin on joka tapauksessa jo katsonut, että jopa sellainen kansallinen toteamus tai päätös, joka ei ole täysin unionin oikeussääntöjen mukainen, voi poikkeuksellisissa olosuhteissa olla sellainen seikka, jonka johdosta talouden toimijalle on voinut syntyä perusteltu luottamus;[72] unionin tuomioistuin puolestaan on lausunut, että kansalliset kilpailuviranomaiset voivat poikkeuksellisesti päättää olla määräämättä sakkoa, vaikka yritys on rikkonut SEUT 101 artiklassa asetettua kartellikieltoa.[73] Jos EIH:n menettelyn lopulta katsottaisiin merkitsevän asetuksen N:o 961/2010 16 artiklan 4 kohdan rikkomista – mikä siis ei pidä paikkaansa –, Bundesbankin antamat selkeät, täsmälliset ja toistuvat vakuuttelut siis estäisivät kohdistamasta EIH:hon minkäänlaisia jäsenvaltion tai unionin määräämiä pakotteita, ja Bundesbankin antamista vakuutteluista syntyneen perustellun luottamuksen olisi katsottava sitovan neuvostoa.[74]

75. EIH riitauttaa toteamuksen, johon unionin yleinen tuomioistuin on päätynyt valituksenalainen tuomion 179 kohdassa ja jonka mukaan riidanalaiset toimet olivat riittävän selkeitä, jotta EIH saattoi ennakoida niiden soveltamisen.

69 — Ks. valituskirjelmän 85 kohdan 5 alakohta.

70 — Ks. valituksenalaisen tuomion 176 ja 177 kohta.

71 — Tässä yhteydessä valittaja vetoaa tuomioon Maizena (5/82, EU:C:1982:439, 22 kohta) ja tuomioon Sony Supply Chain Solutions (Europe) (C-153/10, EU:C:2011:224, 47 kohta) sekä tuomioon Regione autonoma della Sardegna ym. v. komissio (T-394/08, T-408/08, T-453/08 ja T-454/08, EU:T:2011:493, 273 kohta).

72 — Valittaja lainaa tässä kohden tuomiota Regione autonoma della Sardegna ym. v. komissio (EU:T:2011:493, 274 kohta).

73 — Tässä valittaja tukeutuu tuomioon Schenker & Co. ym. (C-681/11, EU:C:2013:404, 40 ja 41 kohta).

74 — Tältä osin valittaja viittaa julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotukseen Schenker & Co. ym. (C-681/11, EU:C:2013:126), 87 kohta.

2. Tarkastelu

76. Täsmennän heti alkuun, että tämän valitusperusteen tarkastelu on jatkoa toisen valitusperusteen toisesta osasta esittämälleni analyysille, jossa käsittelin muun muassa Bundesbankin EIH:n toteuttamille liiketoimille myöntämien lupien ja hyväksyntöjen oikeudellista arvoa. Tarkastelen seuraavaksi kolmatta valitusperustetta tästä kysymyksestä esittämieni toteamusten pohjalta.

77. Valituksenalaisessa tuomiossa lainatusta unionin tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä[75] ilmenee, että ”oikeus vedota luottamuksensuojan periaatteeseen edellyttää, että unionin toimivaltaiset viranomaiset ovat antaneet asianomaiselle täsmällisiä, ehdottomia ja yhtäpitäviä vakuutteluja, jotka on saatu toimivaltaiselta ja luotettavalta taholta.– – Kyseinen oikeus on jokaisella oikeussubjektilla, jolle unionin toimielin, elin tai laitos on antamalla hänelle täsmällisiä vakuutteluita synnyttänyt perusteltuja odotuksia. Tällaisia vakuutteluja ovat riippumatta siitä muodosta, jossa ne on annettu tiedoksi, täsmälliset, ehdottomat ja yhtäpitävät tiedot”.[76]

78. Tästä oikeuskäytännöstä on aiheellista esittää kahdenlaisia huomautuksia.

79. Vaikka olisikin niin, että Bundesbankin kanta on ollut omiaan synnyttämään valittajassa jonkinlaisen perustellun luottamuksen, tämä ei voisi vedota siihen muita kuin kyseistä kansallista viranomaista vastaan. Bundesbankin omaksumalla kannalla mahdollisesti synnytettyyn perusteltuun luottamukseen ei siis olisi voitu vedota neuvostoa vastaan sen päättäessä kohdistaa EIH:hon rajoittavia toimenpiteitä. Valittajan mainitsema oikeuskäytäntö ei vaikuta olevan ristiriidassa tämän toteamuksen kanssa, koska siinä ainoastaan todetaan, että kansalliset kilpailuviranomaiset *voivat* päättää olla määräämättä sakkoa, vaikka yritys on rikkonut SEUT 101 artiklaa tahallaan tai tuottamuksesta, jos ne ovat synnyttäneet yrityksessä perustellun luottamuksen siihen, ettei sen menettely riko kyseistä oikeussääntöä,[77] mikä tarkoittaa ainoastaan sitä, että *perustellun luottamuksen synnyttäneellä viranomaisella* on mahdollisuus tarvittaessa mukauttaa toimivaltaansa seuraamusten määräämisessä.

80. Toisen valitusperusteen tarkastelusta ilmenee, etteivät kansallisen viranomaisen väitetysti antamat vakuuttelut ole unionin lainsäädännön mukaisia, koska kansallisilla viranomaisilla on toimivalta myöntää lupia ainoastaan tapauskohtaisesti ja kyseisissä asetuksissa vahvistettuja menettelyjä noudattaen.[78] Oikeuskäytännössä, johon valittaja vetoaa, todetaan, että ”perusteltuun luottamukseen valtiontuen sääntöjenmukaisuudesta voidaan lähtökohtaisesti – poikkeuksellisia olosuhteita lukuun ottamatta – vedota ainoastaan, jos tuki on myönnetty – – määrättyä menettelyä noudattaen”.[79] Olisi joka tapauksessa tehotonta tutkia, liittyykö nyt käsiteltävään tapaukseen sellaisia poikkeuksellisia olosuhteita, joihin EIH voisi vedota, koska luottamuksensuojan syntymiseen vaadittavat tekijät ja erityisesti täsmälliset, ehdottomat ja yhtäpitävät vakuuttelut, jotka estäisivät kohdistamasta EIH:hon rajoittavia toimenpiteitä sen toteuttamien riidanalaisten liiketoimien perusteella, puuttuvat.

81. Väite, jonka mukaan unionin yleisen tuomioistuimen luottamuksensuojan periaatteen loukkaamisesta esittämä arviointi oli oikeudellisesti virheellinen, on siten hylättävä.

82. Myöskään unionin yleisen tuomioistuimen oikeusvarmuuden periaatteesta esittämään analyysiin ei liity minkäänlaista oikeudellista virhettä.

75 — Ks. valituksenalaisen tuomion 174 kohta.

76 — Tuomio HGA ym. v. komissio (C-630/11 P–C-633/11 P, EU:C:2013:387, 132 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

77 — Ks. tuomio Schenker & Co. ym. (EU:C:2013:404, 40 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

78 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 54 kohta ja sitä seuraavat kohdat ja 64 kohta.

79 — Tuomio HGA ym. v. komissio (EU:C:2013:387, 134 kohta).

83. Oikeusvarmuuden periaate edellyttää, että unionin lainsäädäntö on selvää ja että sen soveltaminen on yksityisten ennakoitavissa.[80] Siinä vaiheessa, jolloin EIH pyysi lupia ja hyväksyntöjä Bundesbankilta, oli sovellettava asetusta N:o 423/2007 ja myöhemmin asetusta N:o 961/2010. Kummassakaan ei mainita, että kansallisen viranomaisen myöntämä hyväksyntä tai lupa poistaisi neuvoston oikeuden määrätä rajoittavia toimenpiteitä tai toimisi takeena siitä, että neuvosto pitää tällaisen hyväksynnän tai luvan saaneita liiketoimia automaattisesti laillisina. Näihin asetuksiin sisältyvät lupamenettelyjä koskevat säännökset ja säännökset, jotka koskevat varojen jäädyttämisen periaatetta yleensä ja erityisesti rajoittavien toimenpiteiden kiertämiskieltoa, on siten erotettava selvästi toisistaan.[81] Kyseisten kahden asetuksen sanamuodosta ilmenee samoin yksiselitteisesti, että kansallisten viranomaisten on myönnettävä luvat kunkin siirron tapauskohtaisen arvioinnin perusteella – olipa sitten kyse vapauttamispyynnöstä[82] tai varainsiirrosta.[83]

84. Näin ollen valittaja on voinut täysin ennakoida paitsi sen, että Bundesbankin antama yleinen hyväksyntä oli unionin oikeuden vastainen,[84] myös sen, että neuvosto saattoi joka tapauksessa kohdistaa siihen rajoittavia toimenpiteitä mainituissa asetuksissa selkeästi määritettyjen edellytysten täyttyessä.

85. Unionin yleinen tuomioistuin on siis täysin oikeutetusti hylännyt oikeusvarmuuden periaatteen loukkaamista koskevan väitteen pitäessään sitä perusteettomana. Näin ollen myös kolmas valitusperuste on hylättävä kokonaisuudessaan perusteettomana.

D *Neljäs valitusperuste: oikeudellinen virhe asetuksen N:o 961/2010 32 artiklan 2 kohdan ja suhteellisuusperiaatteen tulkinnassa*

1. Valittajan lausumat

86. Neljännellä valitusperusteellaan valittaja moittii unionin yleistä tuomioistuinta lähinnä siitä, että tämä katsoi valituksenalainen tuomion 204 ja 205 kohdassa, ettei EIH voinut vedota asetuksen N:o 961/2010 32 artiklan 2 kohtaan, jonka tarkoituksena on suojella asetuksessa säädettyjä kieltoja tahattomasti rikkoneita yrityksiä, mikä pätee EIH:hon, jos unionin tuomioistuin päätyisi pitämään riidanalaisia liiketoimia lainvastaisina.

87. Lisäksi valittaja moittii unionin yleistä tuomioistuinta suhteellisuusperiaatteen loukkaamista koskevan kanneperusteen hylkäämisestä. Valittajan mukaan neuvoston päätös jäädyttää EIH:n varat oli kohtuuton.

88. EIH korostaa ensinnäkin toimineensa kaikessa toimivaltaisen kansallisen viranomaisen ohjeiden mukaisesti ja väittää, että Bundesbank olisi voinut esimerkiksi päättää olla enää hyväksymättä kolmatta tapaa koskevan menettelyn käyttöä tai evätä EIH:n asetuksen N:o 961/2010 21 artiklan nojalla pyytämät luvat. Unionin yleinen tuomioistuin oli väärässä katsoessaan, että tällaisilla neuvoston valvonnan ulkopuolisilla toimenpiteillä ei turvattu samaa suojavaikutusta kuin varojen jäädyttämispäätöksellä, ja päätös oli siis täysin tarkoituksenmukainen ja tarpeellinen. Jos nimittäin neuvosto olisi pitänyt Saksan valvontajärjestelmää riittämättömänä, se olisi voinut velvoittaa Saksan tehostamaan sitä, jolloin

80 — Ks. laajasta oikeuskäytännöstä tuomio Nuova Agricast ja Cofra v. komissio (C-67/09 P, EU:C:2010:607, 77 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio Alcoa Trasformazioni v. komissio (C-194/09 P, EU:C:2011:497, 71 kohta).

81 — Ks. asetuksen N:o 423/2007 7 artiklan 4 kohta ja 8–10 artikla sekä asetuksen N:o 961/2010 16 artiklan 4 kohta ja 17–19 artikla ja 21 artikla.

82 — Asetuksen N:o 423/2007 8–10 artiklan ja asetuksen N:o 961/2010 17–19 artiklan nojalla.

83 — Asetuksen N:o 423/2007 11 artiklan ja asetuksen N:o 961/2010 21 artiklan nojalla.

84 — Kansallisten viranomaisten ja tiettyjen unionin toimielinten asiasta esittämiin poikkeaviin tulkintoihin perustuva väite on siten tehoton, eikä ongelmana ole lopulta niinkään se, ovatko kolmatta tapaa koskevan menettelyn mukaisesti toteutetut liiketoimet lähtökohtaisesti unionin oikeuden mukaisia, vaan se, voiko kansallinen viranomainen asetusten N:o 423/2007 ja N:o 961/2010 perusteella myöntää suunnitelluille liiketoimille yleisen hyväksynnän arvioimatta nitä kussakin tapauksessa erikseen.

kyseisen jäsenvaltion olisi pitänyt tehdä niin vilpittömän yhteistyön velvoitteen nojalla. Unionin yleinen tuomioistuin ei kuitenkaan ottanut tätä näkökohtaa huomioon analyysissaan. Joka tapauksessa on kohtuutonta korvata kansallisen viranomaisen mahdollinen virhe rajoittavilla toimenpiteillä, vaikka vastuu unionin säädösten toisistaan poikkeavien tulkintojen välttämisestä kuuluu unionin toimielimille.

89. Unionin yleinen tuomioistuin teki toisen oikeudellisen virheen, kun se katsoi, ettei asetuksen N:o 961/2010 21 artiklalla perustetulla lupajärjestelmällä voitu turvata samaa ennalta ehkäisevää vaikutusta kuin merkitsemisellä niiden henkilöiden ja yhteisöjen luetteloon, joiden varat on jäädytettävä. On totta, että 21 artiklan rikkominen tulisi väistämättä ilmi jälkikäteen, mutta sama koskee EIH:n mukaan kaikkia muitakin nimettyjen yhteisöjen varojen jäädyttämisen rikkomisia. Asetuksen N:o 961/2010 21 artiklalla on siis samanlainen ennalta ehkäisevä vaikutus kuin EIH:n nimeämisellä, mutta se on selvästi vähemmän rajoittava. EIH pyysi Bundesbankia hyväksymään kolmatta tapaa koskevan menettelyn ennen kuin se aloitti kyseiset liiketoimet, ja 21 artiklaan perustuvat pyynnöt on niin ikään esitettävä ennen liiketoimen toteuttamista. EIH korostaa, että Bundesbankin olisi vain tarvinnut muuttaa ohjeistustaan saadakseen sen luopumaan liiketoimistaan, koska se oli kaikessa noudattanut mainitun kansallisen viranomaisen ohjeita. EIH:n mukaan ei siis ole mitään syytä ajatella, ettei tällaisella ohjeistuksen muutoksella olisi voitu taata samanlaista ennalta ehkäisevää vaikutusta kuin EIH:n varojen jäädyttämisellä. EIH viittaa lisäksi Itävallan keskuspankin lähettämään kirjeeseen, joka sen mukaan osoittaa, että neuvosto oli tietoinen Bundesbankin kannasta kolmanteen tapaan ja oli hyväksynyt tämän kannan jo ennen EIH:n nimeämistä. [85]

90. Neuvoston päätös nimetä EIH oli siten kohtuuton, ja unionin yleinen tuomioistuin on EIH:n mukaan luonnehtinut tosiseikkoja oikeudellisesti virheellisellä tavalla ja tehnyt asiakirja-aineistosta täysin virheellisiä päätelmiä.

2. Tarkastelu

91. Asetuksen N:o 961/2010 32 artiklan 2 kohdasta ilmenee, että ”tässä asetuksessa vahvistetuista kielloista ei seuraa minkäänlaista vastuuvelvollisuutta kyseessä oleville luonnollisille henkilöille, oikeushenkilöille tai yhteisöille, jos ne eivät tienneet eikä niillä ollut perusteltua syytä epäillä, että niiden toiminta rikkoisi näitä kieltoja”. Asetuksen N:o 961/2010 32 artiklassa vapautetaan vastuusta henkilöt tai yhteisöt, jotka vilpittömässä mielessä toimien tai rajoittavien toimenpiteiden syistä tietämättöminä tulevat rikkoneeksi edellä mainittua asetusta.

92. Tästä on riittävää todeta, että koska EIH auttoi iranilaisia pankkeja saattamaan loppuun varojen jäädyttämisen seurauksena keskeytyneitä liiketoimiaan, vaikka se itse toimii rahoitusmarkkinoilla ja on erikoistunut Irania koskeviin tai Iranissa tarjottaviin palveluihin ja toimintoihin ja vaikka se on osittain nimetyn yhteisön omistuksessa, se ei voi väittää, ettei se tiennyt tai ettei sillä ollut perusteltua syytä epäillä rikkovansa erityisesti asetuksen N:o 961/2010 16 artiklan 4 kohdassa säädettyä rajoittavien toimenpiteiden kiertämiskieltoa. Tässä kysymyksessä on tehotonta vedota mahdollisiin Bundesbankin myöntämiin hyväksyntöihin tai lupiin [86] sen enempää kuin Itävallan keskuspankin lähettämään kirjeeseenkään. [87] Tällaisilla luvilla ja hyväksynnöillä ei nimittäin voida synnyttää perusteltua luottamusta – kuten jo toisen valitusperusteen tarkastelussa totesin –, eikä niillä ole merkitystä myöskään arvioitaessa sitä, voidaanko EIH vapauttaa vastuusta asetuksen N:o 961/2010 32 artiklan nojalla, kun otetaan huomioon, että näitä lupia ja hyväksyntöjä ei ole myönnetty asetuksen mukaisesti. Kuten neuvosto aivan oikein toteaa, vaikka EIH olisikin voinut vedota asetuksen N:o 961/2010 32 artiklan 2 kohtaan, tämä ei olisi estänyt sen merkitsemistä luetteloon, koska se täytti

85 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 39 kohta.

86 — Muistutettakoon, että kansalliset viranomaiset myöntävät tällaisia hyväksyntöjä tai lupia joka tapauksessa pelkästään niitä pyytäneen henkilön tai yhteisön antamien tietojen perusteella, ellei asiassa käynnistetä selvitystä, ja että nämä tiedot saattavat olla viranomaisia harhaan johtavia.

87 — Viimeksi mainitusta kirjeestä ja siitä, mitä johtopäätöksiä siitä voidaan tehdä suhteessa neuvoston kolmanteen tapaan omaksumaan kantaan, ks. tämän ratkaisuehdotuksen 71 kohta.

mainitun asetuksen 16 artiklassa säädetyt edellytykset, ja tällaista turvaamistoimeksi [88] luonnehdittavaa rajoittavaa toimenpidettä ei ole välttämättä tulkittava seuraamukseksi EIH:lle asetuksen rikkomisesta syntyneestä vastuusta. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan rajoittavien toimenpiteiden määräämiseksi annetun unionin toimen tavoitteiden merkitys on omiaan oikeuttamaan jopa tietyille toimijoille aiheutuvat merkittävät kielteiset seuraukset, ne toimijat mukaan lukien, jotka eivät ole millään tavalla vastuussa siitä tilanteesta, jonka vuoksi kyseessä olevat toimenpiteet toteutettiin, mutta joihin kohdistuu vaikutuksia, muun muassa näiden toimijoiden omaisuudensuojan osalta. [89]

93. Unionin yleisen tuomioistuimen asetuksen N:o 961/2010 32 artiklan 2 kohdasta esittämään analyysiin ei siten näytä liittyvän minkäänlaista oikeudellista virhettä.

94. Siitä kysymyksestä, oliko neuvoston päätös merkitä valittaja varojen jäädyttämisen kohteena olevien henkilöiden ja yhteisöjen luetteloon oikeasuhteinen, on todettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ”suhteellisuusperiaate kuuluu unionin oikeuden yleisiin periaatteisiin, ja se edellyttää, että kyseessä olevan säännöstön legitiimit tavoitteet ovat toteutettavissa unionin oikeuden säännöksessä säädettyjen keinojen avulla ja että näillä keinoilla ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen näiden tavoitteiden saavuttamiseksi”. [90] Unionin tuomioistuin on samoin todennut, että ”unionin lainsäätäjällä on katsottava olevan laaja harkintavalta aloilla, joilla siltä edellytetään poliittisten, taloudellisten ja sosiaalisten valintojen tekemistä ja joilla sen on suoritettava monitahoisia arviointeja”. [91]

95. Tässä yhteydessä on huomattava, ettei EIH kiistä asetuksella N:o 961/2010 perustetulla Iraniin kohdistetulla pakotejärjestelmällä tavoitellun päämäärän legitiimiyttä eikä edes varojen jäädyttämisen kohteena olevien henkilöiden ja yhteisöjen luetteloon merkitsemiselle asetettujen edellytysten oikeasuhteisuutta vaan ainoastaan vastustaa sitä, että neuvosto on kohdistanut siihen rajoittavia toimenpiteitä. On kuitenkin pidettävä mielessä, että jokaisella ydinaseiden leviämisen estämiseksi Iranissa tehtävällä merkitsemispäätöksellä on kansainväliseen rauhaan ja turvallisuuteen liittyvä tavoite. [92]

96. Kuten jo edellä muistutin, asetuksen N:o 961/2010 21 artiklalla perustettu järjestelmä – jonka mukaan kansalliset viranomaiset valvovat varainsiirtoja ja jossa siirroille on haettava ennakkolupa ennen niiden toteuttamista – on luonteeltaan täysin erilainen kuin asetuksen N:o 961/2010 16 artiklassa määritetty rajoittavien toimenpiteiden järjestelmä. Kyseisessä asetuksessa nimittäin säädetään turvaamistoimena periaatteesta, jonka mukaan luetteloon merkitsemisen edellytykset täyttävien henkilöiden tai yhteisöjen varat jäädytetään. Tähän periaatteeseen sallitaan poikkeuksellisesti useita mahdollisuuksia varojen vapauttamiseen.

97. Asetuksen N:o 960/2010 21 artikla sitä vastoin liittyy yleiseen rahoituksen valvontaan, ja sitä sovelletaan kaikkiin varainsiirtoja toimeksi antaneisiin tai niitä vastaanottaneisiin iranilaisiin henkilöihin ja yhteisöihin, jotka voivat kuitenkin edelleen vapaasti käyttää varojaan. Valittajan merkitsemisellä asetuksen N:o 961/2010 16 artiklan nojalla kyseiseen luetteloon on siis oma erityinen logiikkansa ja systematiikkansa, joilla ei ole mitään tekemistä soveltamisalaltaan huomattavasti laajemman 21 artiklan kanssa, joten näitä kahta artiklaa ei voida soveltaa vaihtoehtoisesti.

88 — Tuomio Kadi ja Al Barakaat International Foundation v. neuvosto ja komissio (C-402/05 P ja C-415/05 P, EU:C:2008:461, 358 kohta); tuomio Afrasiabi ym. (EU:C:2011:874, 45 kohta) ja tuomio komissio ym. v. Kadi (EU:C:2013:518, 130 ja 132 kohta).

89 — Tuomio Kadi ja Al Barakaat International Foundation v. neuvosto ja komissio (EU:C:2008:461, 361 kohta).

90 — Tuomio Melli Bank v. neuvosto (C-380/09 P, EU:C:2012:137, 52 kohta).

91 — Tuomio neuvosto v. Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776, 120 kohta).

92 — Tuomio Bank Melli Iran v. neuvosto (C-548/09 P, EU:C:2011:735, 115 kohta) ja tuomio neuvosto v. Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (EU:C:2013:776, 124 kohta). Ks. myös asetuksen N:o 961/2010 johdanto-osan 15 perustelukappale.

98. Kun otetaan huomioon tämä legitiimi tavoite – jota siis ei ole kiistetty –, asetuksen N:o 961/2010 16 artiklan soveltaminen valittajaan vaikuttaa täysin oikeasuhteiselta, koska sen seurauksena jäädytettiin kaikki valittajan hallussa olevat varat ja sallittiin niiden käyttöön ottaminen – vapauttaminen – ainoastaan poikkeuksellisesti. Näin neuvosto saattoi varmistaa, etteivät nimetyt yhteisöt enää käytä EIH:n varoja asetuksen vastaisesti, kuten unionin yleinen tuomioistuin toteaa valituksenalainen tuomion 202 kohdassa. Tästä toteamuksesta luonnollisestikin seuraa, ettei asetuksen N:o 961/2010 16 artiklan soveltamisella aikaan saatua ennalta ehkäisevää vaikutusta voida verrata saman asetuksen 21 artiklan vaikutukseen, koska jälkimmäisen tapauksessa varat pysyvät asianomaisen yhteisön hallinnassa.

99. Lisättäköön, ettei EIH:n luetteloon merkitsemisen tarkoituksena ole osoittaa mahdollisia puutteita Saksan finanssivalvontajärjestelmässä, joten valittajan esittämistä väitetysti vaihtoehtoisista toimenpiteistä, kuten Bundesbankin ohjeistuksen muuttamisesta tai mainitun valvontajärjestelmän parantamisesta kansallisella tasolla ei – siinäkään tapauksessa, että se tehtäisiin vilpittömän yhteistyön velvoitteen nimissä – voida todeta, että ne tarjoaisivat pätevän vaihtoehdon EIH:hon kohdistetulle jäädyttämistoimenpiteelle. Lisäksi on todettava, etteivät EIH:n väitteet perustu mihinkään olemassa oleviin vaihtoehtoisiin toimenpiteisiin vaan ainoastaan *mahdollisiin* vaihtoehtoisiin toimenpiteisiin. Toimenpiteet, joihin EIH vetoaa, ovat enimmäkseen puhtaasti ennakoivia – etten sanoisi hypoteettisia –, eikä unionin tuomioistuin voi tyytyä niihin lausuessaan arvioinnista, jonka unionin yleinen tuomioistuin on esittänyt EIH:hon kohdistetun varojen jäädyttämistoimenpiteen oikeasuhteisuudesta.

100. Nämä seikat huomioon ottaen unionin yleinen tuomioistuin on täysin perustellusti katsonut, ettei ainuttakaan valittajan esittämistä toimenpiteistä voitu hyväksyä vaihtoehtoiseksi toimenpiteeksi, jolla saataisiin aikaan yhtä tehokas vaikutus kuin EIH:n varojen jäädyttämisellä mutta joka kuitenkin olisi valittajan oikeuksia ja vapauksia vähemmän rajoittava.

101. Edellä esitetyistä syistä katson, että neljäs valitusperuste on hylättävä.

IV Oikeudenkäyntikulut

102. Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 184 artiklan 2 kohdan mukaan unionin tuomioistuin tekee ratkaisun oikeudenkäyntikuluista, jos valitus on perusteeton. Saman työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan, jota sovelletaan sen 184 artiklan 1 kohdan nojalla valituksen käsittelyyn, asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska valittaja häviää mielestäni asian, se on velvoitettava korvaamaan muutoksenhakuun liittyvät oikeudenkäyntikulut neuvoston vaatimusten mukaisesti. Koska Yhdistynyt kuningaskunta on osallistunut oikeudenkäyntiin unionin tuomioistuimessa työjärjestyksen 172 artiklan nojalla, se vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan työjärjestyksen 140 artiklan 1 kohdan mukaisesti.

V Ratkaisuehdotus

103. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

1) Valitus hylätään.

2) Europäisch-Iranische Handelsbank AG velvoitetaan korvaamaan Euroopan unionin neuvoston oikeudenkäyntikulut.

3) Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan on vastattava omista oikeudenkäyntikuluistaan.