Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)

28 päivänä marraskuuta 2013 *

Muutoksenhaku — Iranin islamilaiseen tasavaltaan kohdistetut rajoittavat toimenpiteet, joiden tarkoituksena on estää ydinaseiden levittäminen — Varojen jäädyttäminen — Velvollisuus perustella toimenpiteen hyväksyttävyys

Asiassa C-280/12 P,

jossa on kyse Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 56 artiklan nojalla 4.6.2012 tehdystä valituksesta,

Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään M. Bishop ja R. Liudvinaviciute-Cordeiro,

valittajana,

jota tukevat

Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta, asiamiehinään J. Beeko ja A. Robinson, avustajanaan barrister S. Lee, ja

Ranskan tasavalta, asiamiehinään E. Ranaivoson ja D. Colas,

väliintulijoina muutoksenhakuasteessa,

ja jossa valittajan vastapuolina ja muina osapuolina ovat

Fulmen, kotipaikka Teheran (Iran), ja

Fereydoun Mahmoudian, kotipaikka Teheran,

edustajinaan avocat A. Kronshagen ja avocat C. Hirtzberger,

kantajina ensimmäisessä oikeusasteessa, sekä

Euroopan komissio, asiamiehenään M. Konstantinidis,

väliintulijana ensimmäisessä oikeusasteessa,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja T. von Danwitz sekä tuomarit E. Juhász, A. Rosas (esittelevä tuomari), D. Šváby ja C. Vajda,

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

julkisasiamies: M. Wathelet,

kirjaaja: hallintovirkamies V. Tourrès,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 4.7.2013 pidetyssä istunnossa esitetyn,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan unionin neuvosto vaatii valituksellaan unionin tuomioistuinta kumoamaan unionin yleisen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa T-439/10 ja T-440/10, Fulmen ja Mahmoudian vastaan neuvosto, 21.3.2012 antaman tuomion (jäljempänä valituksenalainen tuomio), jolla unionin yleinen tuomioistuin kumosi Fulmenia ja Fereydoun Mahmoudiania koskevin osin

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

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

— päätöksen 2010/413 muuttamisesta 25.10.2010 annetun neuvoston päätöksen 2010/644/YUTP (EUVL L 281, s. 81)

— Iraniin kohdistuvista rajoittavista toimenpiteistä ja asetuksen (EY) N:o 423/2007 kumoamisesta 25.10.2010 annetun neuvoston asetuksen (EU) N:o 961/2010 (EUVL L 281, s. 1; jäljempänä yhdessä riidanalaiset toimet)

ja piti voimassa päätöksen 2010/413, sellaisena kuin se on muutettuna päätöksellä 2010/644, vaikutukset siihen asti, kunnes asetuksen N:o 961/2010 kumoaminen tulee voimaan, ja hylkäsi kanteen muilta osin.

Asiaa koskevat oikeussäännöt ja asian tausta

2 Sopimus ydinaseiden leviämisen estämisestä avattiin allekirjoituksille 1.7.1968 Lontoossa, Moskovassa ja Washingtonissa. Euroopan unionin kaikki 28 jäsenvaltiota samoin kuin Iranin islamistinen tasavalta ovat sopimuksen osapuolia.

3 Sopimuksen 2 artiklassa määrätään, että ”jokainen sopimuksen osapuolena oleva ydinaseeton valtio sitoutuu – – olemaan valmistamatta tai muulla tavoin hankkimatta ydinaseita tai muita ydinräjähteitä – –”.

4 Sopimuksen 3 artiklan 1 kappaleen mukaan ”jokainen sopimuksen osapuolena oleva ydinaseeton valtio sitoutuu hyväksymään valvonnan siten kuin siitä sovitaan sopimuksessa, josta neuvotellaan ja joka solmitaan Kansainvälisen atomienergiajärjestön [(jäljempänä IAEA)] kanssa [IAEA:n] perussäännön ja turvallisuusvalvontajärjestelmän mukaisesti, jolloin ainoana tarkoituksena on tämän sopimuksen edellyttämien velvoitusten täyttämisen todentaminen ydinvoiman siirtämisen estämiseksi rauhanomaisesta käytöstä ydinaseisiin tai muihin ydinräjähteisiin – –”.

5 IAEA osoittaa perussääntönsä III B 4 artiklan mukaisesti vuosittaiset kertomukset työstään Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokoukselle ja tarpeen vaatiessa Yhdistyneiden Kansakuntien turvallisuusneuvostolle (jäljempänä turvallisuusneuvosto).

6 Koska turvallisuusneuvosto oli huolissaan IAEA:n pääsihteerin ja hallituksen Iranin islamistisen tasavallan ydinohjelmaa koskevista lukuisista kertomuksista, se antoi 23.12.2006 päätöslauselman 1737 (2006), jonka liitteessä luetellaan joukko henkilöitä ja yhteisöitä, jotka osallistuvat ydinaseiden levittämiseen ja joiden varat ja taloudelliset resurssit oli jäädytettävä.

7 Päätöslauselman 1737 (2006) täytäntöön panemiseksi unionissa neuvosto hyväksyi 27.2.2007 Irania koskevista rajoittavista toimenpiteistä yhteisen kannan 2007/140/YUTP (EUVL L 61, s. 49).

8 Yhteisen kannan 2007/140 5 artiklan 1 kohdassa säädettiin mainitun kohdan a ja b alakohdassa lueteltujen henkilöiden ja yhteisöjen kaikkien varojen ja taloudellisten resurssien jäädyttämisestä. Kyseisen 5 artiklan 1 kohdan a alakohta koski päätöslauselman 1737 (2006) liitteessä nimettyjä henkilöitä ja yhteisöjä sekä muita turvallisuusneuvoston tai turvallisuusneuvoston komitean – joka on perustettu päätöslauselman 1737 (2006) 18 artiklan mukaisesti – nimeämiä henkilöitä ja yhteisöjä. Luettelo näistä henkilöistä ja yhteisöistä oli yhteisen kannan 2007/140 liitteessä I. Samaisen 5 artiklan 1 kohdan b alakohta puolestaan koski henkilöitä ja yhteisöjä, jotka eivät sisälly liitteeseen I ja jotka osallistuvat Iranin ydinalan toimintaan, johon liittyy joukkotuhoaseiden leviämisen vaara, tai joilla on välitön yhteys tällaiseen toimintaan tai jotka antavat tukea tällaiselle toiminnalle. Luettelo näistä henkilöistä ja yhteisöistä oli yhteisen kannan 2007/140 liitteessä II.

9 Päätöslauselma 1737 (2006) pantiin Euroopan yhteisön toimivaltaan kuuluvin osin täytäntöön Iraniin kohdistuvista rajoittavista toimenpiteistä 19.4.2007 annetulla asetuksella (EY) N:o 423/2007 (EUVL L 103, s. 1), joka annettiin EY 60 ja EY 301 artiklan nojalla ja joka koski yhteistä kantaa 2007/140 ja vastasi sitä sisällöltään olennaisilta osin, sillä samojen yhteisöjen ja luonnollisten henkilöiden nimet mainitaan asetuksen liitteessä IV (turvallisuusneuvoston nimeämät henkilöt, yhteisöt ja elimet) ja liitteessä V (muut kuin liitteessä IV mainitut henkilöt, yhteisöt ja elimet).

10 Asetuksen N:o 423/2007 7 artiklan 2 kohdan a alakohdassa säädettiin seuraavaa:

”Kaikki liitteessä V luetelluille henkilöille, yhteisöille tai elimille kuuluvat taikka niiden omistuksessa, hallussa tai määräysvallassa olevat varat ja taloudelliset resurssit jäädytetään. Liitteeseen V sisältyvät luonnolliset henkilöt, oikeushenkilöt, yhteisöt ja elimet, jotka eivät kuulu liitteen IV soveltamisalaan ja joista on yhteisen kannan [2007/140] 5 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisesti todettu, että ne

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

11 Todettuaan, että Iranin islamistinen tasavalta ei noudattanut turvallisuusneuvoston päätöslauselmia, että se – vastoin sillä olevaa velvoitetta keskeyttää kaikki ydinmateriaalin rikastaminen – oli rakentanut Qomiin ydinvoimalan, jonka se oli paljastanut vasta syyskuussa 2009, ja ettei se ollut ilmoittanut asiasta IAEA:lle eikä suostunut toimimaan yhteistyössä kyseisen järjestön kanssa, turvallisuusneuvosto toteutti 9.6.2010 antamallaan päätöslauselmalla 1929 (2010) ankarampia toimenpiteitä, jotka kohdistuivat erityisesti Iranin merialan yrityksiin, ydinaseiden kuljetukseen soveltuvien ballististen ohjusten kattamaan alaan ja vallankumouskaartiin (Islamic Revolutionary Guard Corps).

12 Eurooppa-neuvoston 17.6.2010 päivättyjen päätelmien liitteenä olevassa julkilausumassa todetaan, että Eurooppa-neuvosto korostaa olevansa yhä enemmän huolissaan Iranin ydinohjelmasta, on tyytyväinen turvallisuusneuvoston antamaan päätöslauselmaan 1929 (2010) ja panee merkille IAEA:n viimeisimmän 31.5.2010 päivätyn raportin.

13 Julkilausuman 4 kohdassa Eurooppa-neuvosto katsoi, että uudet rajoittavat toimenpiteet olivat tulleet väistämättömiksi. Eurooppa-neuvosto otti huomioon ulkoasiainneuvostossa tehdyn työn ja pyysi sitä hyväksymään seuraavassa istunnossaan toimenpiteitä, joilla pannaan täytäntöön turvallisuusneuvoston päätöslauselmassa 1929 (2010) olevat toimenpiteet, samoin kuin liitännäistoimenpiteitä, joilla tuettaisiin neuvotteluratkaisun löytämistä kaikkiin jäljellä oleviin ongelmiin, jotka koskevat Iranin islamistisen tasavallan ydin- ja ohjusohjelmiensa tukemiseksi kehittämiä arkaluonteisia teknologioita. Neuvotteluissa olisi keskityttävä seuraaviin aloihin:

”Kaupan eri alat, erityisesti kaksikäyttötuotteet ja ulkomaankaupan vakuutusten rajoittaminen edelleen, finanssiala, mukaan lukien uusien iranilaisten pankkien varojen jäädyttäminen sekä pankki- ja vakuutustoimintaa koskevat rajoitukset, Iranin kuljetusala, erityisesti Islamic Republic of Iran Shipping Linen (IRISL) sekä sen tytäryritykset ja lentorahti, kaasu- ja öljyteollisuuden avainalat kieltämällä uudet investoinnit, tekninen apu ja teknologioiden siirto, näihin aloihin ja varsinkin jalostukseen, nesteytykseen ja LNG-teknologiaan liittyvät laitteet ja palvelut, sekä uudet viisumikiellot ja varojen jäädyttämiset, erityisesti Islamic Revolutionary Guard Corpsin (IRGC) osalta.”

14 Neuvosto pani julkilausuman täytäntöön päätöksellä 2010/413, jolla kumottiin yhteinen kanta 2007/140 ja toteutettiin yhteiseen kantaan nähden uusia Iraniin kohdistuvia rajoittavia toimenpiteitä.

15 Päätöksen 2010/413 20 artiklan 1 kohdassa säädetään useiden henkilö- ja yhteisöryhmien varojen jäädyttämisestä. Kyseisen 20 artiklan 1 kohdan a alakohta koskee turvallisuusneuvoston nimeämiä henkilöitä ja yhteisöjä, joiden luettelo on päätöksen liitteessä I. Saman artiklan 1 kohdan b alakohdan kohteena puolestaan ovat muun muassa ”henkilöt ja yhteisöt, jotka eivät sisälly liitteeseen I ja jotka osallistuvat Iranin ydinalan toimintaan, johon liittyy joukkotuhoaseiden leviämisen vaara, tai ydinasejärjestelmien kehittämiseen, tai joilla on välitön yhteys tällaiseen toimintaan tai jotka antavat tukea tällaiselle toiminnalle, myös osallistumalla kiellettyjen tuotteiden, tavaroiden, laitteiden, aineiden ja teknologian hankintaan, tai niiden puolesta tai johdolla toimivat henkilöt tai yhteisöt tai niiden omistuksessa tai määräysvallassa, myös laittomin keinoin, olevat yhteisöt, – – joiden luettelo on liitteessä II”.

16 Asian T-439/10 kantaja, Fulmen, on iranilainen yhtiö, joka toimii erityisesti sähkölaitealalla. Se on kirjattu päätöksen 2010/413 liitteessä II olevan I osan B jakson 13 kohtaan. Perusteluina mainitussa kohdassa esitetään seuraavaa:

”Fulmen on osallistunut sähkölaitteiden asentamiseen Fordow’n laitokseen lähellä Qomia silloin, kun tämän olemassaolo ei ollut vielä paljastunut.”

17 Valituksenalaisen tuomion 2 kohdan mukaan asian T-440/10 kantaja, Mahmoudian, on Fulmenin enemmistöosakas ja sen hallituksen puheenjohtaja. Hänet on kirjattu päätöksen 2010/413 liitteessä II olevan I osan A jakson 9 kohtaan. Perusteluina esitetään, että hän on ”Fulmen-yhtiön johtaja”.

18 Asetuksen N:o 423/2007 7 artiklan 2 kohdan täytäntöön panemiseksi annetulla täytäntöönpanoasetuksella N:o 668/2010 Fulmenin nimi, joka mainittiin täytäntöönpanoasetuksen N:o 668/2010 liitteessä olevan I osan B jakson 11 kohdassa, lisättiin asetuksen N:o 423/2007 liitteessä V olevassa taulukossa I mainittujen oikeushenkilöiden, yhteisöjen ja elinten luetteloon.

19 Perusteluina esitettiin seuraavaa:

”Fulmen on osallistunut sähkölaitteiden asentamiseen Fordow’n laitokseen lähellä Qomia silloin, kun tämän olemassaolo ei ollut vielä paljastunut.”

20 Mahmoudian, joka mainittiin täytäntöönpanoasetuksen N:o 668/2010 liitteessä olevan I osan A jakson 2 kohdassa, lisättiin asetuksen N:o 423/2007 liitteessä V olevassa taulukossa I mainittujen luonnollisten henkilöiden luetteloon. Häntä koskevat perustelut ovat samat kuin päätöksessä 2010/413 esitetyt perustelut.

21 Päätöksen 2010/413 liitettä II muutettiin ja muotoiltiin uudestaan päätöksellä 2010/644.

22 Päätöksen 2010/644 toisesta viidenteen perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(2) Neuvosto on tarkistanut kaikilta osiltaan päätöksen 2010/413/YUTP liitteessä II olevan luettelon henkilöistä ja yhteisöistä, joihin sovelletaan päätöksen 19 artiklan 1 kohdan b alakohtaa ja 20 artiklan 1 kohdan b alakohtaa. Tarkistuksen yhteydessä neuvosto on ottanut huomioon asianomaisten sille toimittamat huomautukset.

(3) Neuvosto on todennut, että päätöksen 2010/413/YUTP liitteessä II lueteltuihin henkilöihin ja yhteisöihin olisi kahta yhteisöä lukuun ottamatta edelleen sovellettava kyseisessä päätöksessä säädettyjä erityisiä rajoittavia toimenpiteitä.

(4) Neuvosto on todennut myös, että tiettyjä yhteisöjä koskevia merkintöjä luettelossa olisi muutettava.

(5) Luettelo päätöksen 2010/413/YUTP 19 artiklan 1 kohdan b alakohdassa ja 20 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitetuista henkilöistä ja yhteisöistä olisi saatettava ajan tasalle.”

23 Fulmenin nimi sisällytettiin päätöksen 2010/413 liitteessä II, sellaisena kuin se on muutettuna päätöksellä 2010/644, olevassa I taulukossa olevan yhteisöjen luettelon 13 kohtaan. Sitä koskevat perustelut ovat samat kuin päätöksessä 2010/413 esitetyt perustelut.

24 Mahmoudianin nimi sisällytettiin päätöksen 2010/413 liitteessä II, sellaisena kuin se on muutettuna päätöksellä 2010/644, olevassa I taulukossa olevan luonnollisten henkilöiden luettelon 9 kohtaan. Häntä koskevat perustelut ovat samat kuin päätöksessä 2010/413 esitetyt perustelut.

25 Asetus N:o 423/2007 kumottiin asetuksella N:o 961/2010.

26 Asetuksen N:o 961/2010 16 artiklassa säädetään muun muassa tietyille henkilöille, yhteisöille ja elimille kuuluvien taikka niiden määräysvallassa olevien varojen ja taloudellisten resurssien jäädyttämisestä. Artiklan 1 kohta koskee henkilöitä, yhteisöjä ja elimiä, jotka turvallisuusneuvosto on nimennyt ja jotka luetellaan asetuksen liitteessä VII.

27 Asetuksen N:o 961/2010 16 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”2. Jäädytetään kaikki liitteessä VIII luetelluille henkilöille, yhteisöille ja elimille kuuluvat taikka niiden omistuksessa, hallussa tai määräysvallassa olevat varat ja taloudelliset resurssit. Liitteessä VIII luetellaan luonnolliset henkilöt, oikeushenkilöt, yhteisöt ja elimet, – – joista on [päätöksen 2010/413] 20 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisesti todettu, että ne:

a) osallistuvat tai ovat suoraan yhteydessä Iranin joukkotuhoaseiden leviämistä edistävään ydinenergia-alan toimintaan tai ydinasejärjestelmien kehittämiseen tai tukevat niitä, muun muassa osallistumalla kiellettyjen tuotteiden ja teknologian hankintaan, tai ovat tällaisen henkilön, yhteisön tai elimen omistuksessa tai määräysvallassa, myös silloin, kun tällainen omistus tai määräysvalta perustuu laittomiin keinoihin, tai toimivat niiden puolesta tai johdolla;

– –”

28 Neuvosto kirjasi Fulmenin nimen asetuksen N:o 961/2010 liitteessä VIII olevan B jakson 13 kohdassa olevaan oikeushenkilöiden, yhteisöjen ja elinten luetteloon. Kirjaamisen perustelut ovat samat kuin päätöksessä 2010/413 esitetyt perustelut.

29 Neuvosto kirjasi Mahmoudianin nimen asetuksen N:o 961/2010 liitteessä VIII olevan A jakson 14 kohdassa olevaan luonnollisten henkilöiden luetteloon. Kirjaamisen perustelut ovat samat kuin päätöksessä 2010/413 esitetyt perustelut.

30 Mahmoudian pyysi 26.8.2010 ja Fulmen 14.9.2010 päivätyllä kirjatulla kirjeellä neuvostoa poistamaan heidän nimensä puheena olevista luetteloista ja ilmoittamaan seikat, joiden perusteella se oli toteuttanut rajoittavia toimenpiteitä heidän suhteensa. Neuvosto hylkäsi nämä pyynnöt 28.10.2010 päivätyillä kirjeillä. Se vastasi Mahmoudianille ja Fulmenille, että sen päätös säilyttää heidän nimensä riidanalaisissa luetteloissa perustui ainoastaan mainittujen luetteloiden perusteeksi esitettyihin seikkoihin.

Menettely unionin yleisessä tuomioistuimessa ja valituksenalainen tuomio

31 Fulmen ja Mahmoudian nostivat unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 24.9.2010 toimittamillaan kannekirjelmillä kumoamiskanteen päätöksestä 2010/413 ja täytäntöönpanoasetuksesta N:o 668/2010. Nämä asiat, jotka kirjattiin rekisterinumeroilla T-439/10 ja T-440/10, yhdistettiin suullista käsittelyä ja tuomion antamista varten.

32 Vastauskirjelmissään Fulmen ja Mahmoudian laajensivat vaatimuksiaan siten, että ne vaativat kumottavaksi myös päätöstä 2010/644 ja asetusta N:o 961/2010 niitä koskevin osin. Ne pyysivät lisäksi unionin yleistä tuomioistuinta vahvistamaan vahingon, joka niille on aiheutunut riidanalaisten toimien antamisen johdosta.

33 Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi ensimmäiseksi ensimmäisen kanneperusteen, joka koskee perusteluvelvollisuuden noudattamatta jättämistä ja puolustautumisoikeuksien ja tuomioistuimen tarjoamaa tehokasta oikeussuojaa koskevan oikeuden loukkaamista, koska se katsoi, että vaikka riidanalaisten toimien perustelut olivatkin lyhyet, Fulmen ja Mahmoudian ovat voineet niiden perusteella ymmärtää, mistä niitä moitittiin, ja nostaa kanteen.

34 Tämän jälkeen unionin yleinen tuomioistuin tutki kolmannen kanneperusteen, joka koski arviointivirhettä pohdittaessa Fulmenin ja Mahmoudianin osallistumista ydinaseiden levittämiseen. Ne väittivät, ettei neuvosto ollut esittänyt näyttöä Fulmenin toimimisesta Qoom/Fordoon laitoksessa. Neuvosto vastasi tähän, ettei siltä voitu edellyttää näytön esittämistä tästä väitteestä. Neuvoston mukaan unionin tuomioistuinten valvonnan on rajoituttava sen varmistamiseen, että rajoittavien toimenpiteiden oikeuttamiseksi esitetyt perusteet ovat ”todennäköisiä”. Näin on sen mukaan nyt käsiteltävissä asioissa, kun otetaan huomioon, että Fulmen on jo pitkään Iranin sähkölaitemarkkinoilla toiminut yhtiö, jolla on huomattavasti työvoimaa.

35 Unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 96–104 kohdassa seuraavaa:

> ”96 Tältä osin on muistutettava, että yhteisöön kohdistettavien rajoittavien toimenpiteiden toteuttamistoimen laillisuutta koskeva tuomioistuinvalvonta ulottuu sellaisten tosiseikkojen ja olosuhteiden arviointiin, joihin on vedottu kyseisen toimen perustelemiseksi, sekä niiden todisteiden ja tietojen tutkimiseen, joihin kyseinen arviointi perustuu. Riitauttamistapauksessa neuvoston tehtävänä on esittää nämä seikat, jotta unionin tuomioistuimet voivat tutkia ne (ks. vastaavasti [asia T-390/08, Bank Melli Iran v. neuvosto, tuomio 14.10.2009, Kok., s. II-3967,] 37 ja 107 kohta).

97 Näin ollen toisin kuin neuvosto väittää, nyt käsiteltävissä asioissa harjoitettava laillisuusvalvonta ei rajoitu esitettyjen perustelujen abstraktin ’todennäköisyyden’ tutkimiseen, vaan siihen on sisällyttävä kysymys siitä, tukevatko konkreettiset todisteet ja tiedot niitä oikeudellisesti riittävästi.

98 Neuvosto ei voi myöskään väittää, ettei sillä ole velvollisuutta esittää tällaisia seikkoja.

99 Ensinnäkin neuvosto väittää tältä osin, että kantajiin kohdistetut rajoittavat toimenpiteet on toteutettu jäsenvaltion ehdotuksesta päätöksen 2010/413 23 artiklan 2 kohdassa säädetyn menettelyn mukaisesti. Tämä seikka ei kuitenkaan muuta sitä tosiseikkaa, että riidanalaiset toimet ovat neuvoston toimia; tämän täytyy näin ollen varmistaa, että niiden toteuttaminen on oikeutettua, pyytämällä tarvittaessa kyseistä jäsenvaltiota esittämään sille tätä varten tarpeelliset todisteet ja tiedot.

100 Toiseksi neuvosto ei voi vedota siihen, että kyseiset tiedot ovat peräisin luottamuksellisista lähteistä eikä niitä näin ollen voida paljastaa. Vaikka tämä seikka voisikin mahdollisesti oikeuttaa niiden tiedoksi antamista [Fulmenille tai Mahmoudianille] tai näiden asianajajille koskevat rajoitukset, unionin tuomioistuinten on voitava valvoa tällaisten toimenpiteiden laillisuutta ja perusteltavuutta ilman, että sitä vastaan voitaisiin vedota neuvoston käyttämien todisteiden tai tietojen salaisuuteen tai luottamuksellisuuteen, kun otetaan huomioon tuomioistuinvalvonnan keskeinen rooli rajoittavien toimenpiteiden toteuttamisen yhteydessä (ks. analogisesti [asia T-228/02, Organisation des Modjahedines du peuple d’Iran v. neuvosto, tuomio 12.12.2006, Kok., s. II-4665,] 155 kohta). Neuvostolla ei ole oikeutta perustaa rajoittavien toimenpiteiden toteuttamisesta annettua tointa jäsenvaltion tiedoksi antamiin tarkkoihin tietoihin tai asiaan liittyviin seikkoihin, jos tämä jäsenvaltio ei ole valmis sallimaan niiden tiedoksi antamista unionin tuomioistuimille, jotka valvovat tämän päätöksen laillisuutta (ks. analogisesti asia T-284/08, People’s Mojahedin Organization of Iran v. neuvosto, tuomio 4.12.2008, Kok., s. II-3487, 73 kohta).

101 Kolmanneksi neuvosto väittää virheellisesti, ettei siltä voida vaatia näyttöä yhteisön osallistumisesta ydinaseiden levittämiseen, kun otetaan huomioon kyseisten toimintojen salainen luonne. Yhtäältä jo se, että rajoittavien toimenpiteiden toteuttamista ehdotetaan päätöksen 2010/413 23 artiklan 2 kohdan perusteella, edellyttää, että tapauskohtaisesti kyseisellä jäsenvaltiolla tai unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkealla edustajalla on todisteita tai tietoja, jotka sen mielestä osoittavat, että kyseinen yhteisö osallistuu ydinaseiden levittämiseen. Toisaalta neuvoston mahdollisesti kohtaamilla vaikeuksilla sen pyrkiessä osoittamaan tämän osallistumisen voi tarvittaessa olla vaikutusta siltä vaaditun näytön tasoon. Niistä ei sitä vastoin voi olla seurauksena neuvoston vapauttaminen kokonaan sille kuuluvasta todistustaakasta.

102 Neuvosto ei nyt käsiteltävien asioiden arvioinnin osalta ole esittänyt mitään tietoja tai näyttöä riidanalaisten toimien perustelujen tueksi. Kuten se keskeisiltä osin itse myöntää, se on tukeutunut pelkkiin toteen näyttämättömiin väitteisiin, joiden mukaan Fulmen olisi asentanut sähkölaitteita Fordoon laitoksessa lähellä Qomia ennen kuin tämän laitoksen olemassaolo paljastui.

103 Näissä olosuhteissa on todettava, ettei neuvosto ole esittänyt näyttöä siitä, että Fulmen olisi toiminut Fordoon laitoksessa lähellä Qomia, ja näin ollen on hyväksyttävä kolmas kanneperuste ilman, että olisi tarpeen lausua Mahmoudianin asiassa T-440/10 esittämästä toisesta väitteestä, joka koskee hänen asemaansa Fulmenissa.

104 Koska neuvosto ei ole riidanalaisissa toimissa vedonnut muihin seikkoihin, jotka oikeuttavat rajoittavien toimenpiteiden kohdistamisen Fulmeniin ja Mahmoudianiin, kyseiset toimet on kumottava siltä osin kuin ne koskevat [Fulmenia ja Mahmoudiania].”

36 Oikeusvarmuuden loukkaamisen estämiseksi unionin yleinen tuomioistuin piti voimassa päätöksen 2010/413, sellaisena kuin se on muutettuna päätöksellä 2010/644, vaikutukset siihen saakka, kunnes unionin tuomioistuin ratkaisee muutoksenhaun. Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 60 artiklan toisen kohdan mukaan muutoksenhaku lykkää unionin yleisen tuomioistuimen asetuksen – nyt käsiteltävässä asiassa asetuksen N:o 961/2010 – kumoamisesta antaman ratkaisun voimaantuloa siihen saakka, kunnes unionin tuomioistuin ratkaisee muutoksenhaun.

Asian käsittelyn vaiheet unionin tuomioistuimessa sekä asianosaisten ja muiden osapuolten vaatimukset

37 Unionin tuomioistuimen presidentin 24.10.2012 antamalla määräyksellä Ranskan tasavalta sekä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta hyväksyttiin asiassa väliintulijoiksi tukemaan neuvoston vaatimuksia.

38 Neuvosto vaatii, että unionin tuomioistuin

— kumoaa valituksenalaisen tuomion

— ratkaisee asian lopullisesti ja hylkää Fulmenin ja Mahmoudianin riidanalaisista toimista nostamat kanteet

— velvoittaa Fulmenin ja Mahmoudianin korvaamaan neuvostolle ensimmäisessä oikeusasteessa ja muutoksenhakumenettelyssä aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.

39 Fulmen ja Mahmoudian vaativat, että unionin tuomioistuin

— hylkää valituksen

— vahvistaa valituksenalaisen tuomion, jolla unionin yleinen tuomioistuin kumosi riidanalaiset toimet siltä osin kuin ne koskevat Fulmenia ja Mahmoudiania

— kumoaa 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) siltä osin kuin se on tarpeen

— velvoittaa neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

40 Ranskan tasavalta sekä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta vaativat, että unionin tuomioistuin hyväksyy neuvoston valituksen.

41 Komissio ei ole jättänyt vastinetta.

Valituksen tarkastelu

Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

42 Neuvosto väittää, että unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt oikeudellisia virheitä katsoessaan, että neuvoston oli esitettävä näyttö, jolla osoitetaan, että Fulmen oli toiminut Qom/Fordoon laitoksessa, vaikka seikat, joita näyttönä olisi voitu esittää, olivat peräisin luottamuksellisista lähteistä. Unionin yleisen tuomioistuimen oikeudelliset virheet liittyvät kahteen tekijään näiden seikkojen esittämisessä. Ensimmäinen koskee jäsenvaltioiden neuvostolle ilmoittamia todisteita ja toinen luottamuksellisten seikkojen esittämistä tuomioistuimille.

43 Neuvosto, jota Ranskan tasavalta tukee, korostaa heti alkuun, että Qoom/Fordoon ydinlaitos on rakennettu salassa ilmoittamatta siitä IAEA:lle ja vastoin turvallisuusneuvoston päätöslauselmia. Ranskan tasavalta mainitsee tässä yhteydessä päätöslauselman 1929 (2010), jonka johdanto-osassa mainitaan Qomin rikastamo. Qomin laitoksen salaisen rakentamisen johdosta jäsenvaltio saattoi pitää turvallisuutensa kannalta tarpeellisena olla paljastamatta luottamuksellisia asiakirjoja, mitä unionin yleinen tuomioistuin ei ole ottanut riittävällä tavalla huomioon.

44 Ensimmäisellä väitteellään neuvosto riitauttaa valituksenalaisen tuomion 99 kohdan, jossa unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että varmistuakseen siitä, että rajoittavien toimenpiteiden toteuttaminen jäsenvaltion pyynnöstä on oikeutettua, neuvoston on tarvittaessa pyydettävä kyseistä jäsenvaltiota esittämään sille tätä varten tarpeelliset todisteet ja tiedot. Neuvoston mukaan silloin, kun todisteet ovat peräisin luottamuksellisista lähteistä, se voi hyväksyttävästi päättää rajoittavan toimenpiteen toteuttamisesta pelkästään jäsenvaltion esittämän perusteiden tiivistelmän perusteella, kunhan tiivistelmä on objektiivisesti arvioituna uskottava. Tällainen toimintatapa vastaa molemminpuolisen luottamuksen periaatetta, jonka on vallittava jäsenvaltioiden välillä sekä niiden ja unionin toimielinten välillä, ja vilpittömän yhteistyön periaatetta, sellaisena kuin siitä määrätään SEU 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa.

45 Ranskan tasavalta katsoo niin ikään, että jäsenvaltion neuvostolle toimittama, objektiivisesti arvioituna kohtuullinen perusteiden tiivistelmä riitti rajoittavien toimenpiteiden toteuttamiseen, ja muistuttaa SEUT 346 artiklan 1 kohdan a alakohdasta, jonka mukaan ”mikään jäsenvaltio ei ole velvollinen antamaan tietoja, joiden ilmaisemisen se katsoo keskeisten turvallisuusetujensa vastaiseksi”.

46 Neuvosto toteaa myös, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan oikeus todisteiden paljastamiseen osana puolustautumisoikeuksia ei ole luonteeltaan ehdoton (Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen 16.2.2000 antama tuomio Jasper v. Yhdistynyt kuningaskunta, valitus nro 27052/95, 52 kohta). Tätä oikeuskäytäntöä, joka koskee Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetun, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn eurooppalaisen yleissopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen määräyksiä, jotka liittyvät rikossyytteestä päättämiseen, voidaan sitä suuremmalla syyllä soveltaa nyt käsiteltävinä oleviin rajoittaviin toimenpiteisiin.

47 Yhdistynyt kuningaskunta toteaa tämän neuvoston väitteen tueksi ensinnäkin, että neuvoston SEU 29 artiklan perusteella tekemien päätösten on SEU 31 artiklan nojalla oltava yksimielisiä. Se väittää toiseksi, että äänestäessään jonkin jäsenvaltion ehdotuksesta muut jäsenvaltiot tuovat asiaan mukaan oman erityisosaamisensa ja tietonsa päätöksen laatimiseksi. Kolmanneksi Yhdistynyt kuningaskunta toteaa, että eräät tiedot ovat sellaisia, että tietyt jäsenvaltiot ovat mahdollisesti vaihtaneet niitä keskenään kahdenvälisesti. Jos jäsenvaltiot katsovat, että neuvoston päätösehdotuksessa väitetty tiettyjen henkilöiden tai yhteisöjen osallistuminen toimiin, joihin liittyy ydinaseiden levittämisen vaara, on mielivaltaista, epätodennäköistä tai epäuskottavaa, niiden olisi kieltäydyttävä kyseisen päätöksen tekemisestä.

48 Toisessa väitteessään neuvosto riitauttaa valituksenalaisen tuomion 100 kohdan, jossa unionin yleinen tuomioistuin katsoi, ettei unionin tuomioistuimia vastaan voida vedota rajoittavien toimenpiteiden perustana olevien todisteiden tai tietojen salaisuuteen tai luottamuksellisuuteen.

49 Neuvoston mukaan unionin yleinen tuomioistuin on rikkonut työjärjestyksensä 67 artiklan 3 kohdan määräyksiä, jonka mukaan unionin yleinen tuomioistuin ottaa huomioon vain ne asiakirjat, joihin asianosaisten asianajajat ja asiamiehet ovat voineet tutustua ja joista he ovat saaneet antaa lausumansa. Neuvoston mukaan unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestys ei sen nykytilassa salli sitä, että jokin asianosaisista ilmoittaa unionin yleiselle tuomioistuimelle luottamuksellisia seikkoja, jotta ne otettaisiin huomioon paljastamatta niitä vastapuolen asianajajille. Ranskan tasavalta väittää tältä osin, ettei neuvostoa voida moittia siitä, ettei se ole säätänyt unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen muutosta, koska unionin yleisen tuomioistuimen on laadittava työjärjestyksensä yhdessä unionin tuomioistuimen kanssa ja neuvosto hyväksyy sen. Ranskan tasavallan ja Yhdistyneen kuningaskunnan

mukaan niin kauan, kuin unionin yleinen tuomioistuin ei voi ottaa huomioon luottamuksellisia seikkoja ilmoittamatta niitä vastapuolen asianajajille, jäsenvaltioiden on vaikea hyväksyä, että niiden käytettävissä olevat luottamukselliset seikat, jotka oikeuttaisivat kyseessä olevien rajoittavien toimenpiteiden toteuttamisen, ilmoitettaisiin unionin yleiselle tuomioistuimelle.

50 Neuvosto on istunnossa väittänyt, että sillä on SEUT 215 artiklan 1 kohdan mukaisesti oikeus toteuttaa yleisluonteisia taloudellisia seuraamuksia tai kohdistaa seuraamuksia Iranin talouden tiettyihin aloihin. Sillä, että ensisijaisesti valitaan täsmällisesti kohdistettavia toimenpiteitä, voidaan lieventää rajoittavilla toimenpiteillä väestöön olevia haitallisia vaikutuksia, mutta vaikeutena on edelleen näytön esittäminen sellaisten toimintojen – jotka useimmiten ovat salaisia – olemassaolosta, jotka oikeuttavat kyseisten toimenpiteiden toteuttamisen. Neuvosto toteaa myös, että unionin yleinen tuomioistuin on valituksenalaisen tuomion 49 kohdassa katsonut, että unionin tai sen jäsenvaltioiden turvallisuus tai niiden kansainvälisten suhteiden hoitaminen voi oikeuttaa poikkeamaan velvollisuudesta esittää perusteet, jotka oikeuttavat kyseessä olevien rajoittavien toimenpiteiden toteuttamisen, mutta se on virheellisesti jättänyt soveltamatta tätä poikkeusta väitetystä toiminnasta esitettävään näyttöön.

51 Yhdistynyt kuningaskunta väittää, että unionin yleisen tuomioistuimen olisi tullut tutkia, kuinka legitiimit intressit, joita suojeltiin rajoittavien toimenpiteiden toteuttamisella, ja intressit, joita luottamuksellisuuden säilyttämisellä suojellaan, oli sovitettava yhteen tuomioistuimen tarjoaman oikeussuojan tehokkaan säilyttämisen kanssa. Se väittää, että koska unionissa ei vielä ole toteutettu menettelyitä, joiden avulla unionin yleiselle tuomioistuimelle voitaisiin esittää luottamuksellisia asiakirjoja, unionin yleisen tuomioistuimen olisi tämän yhteensovittamisen puitteissa kiinnitettävä enemmän huomiota rauhaan ja turvallisuuteen liittyviin intresseihin kuin rajoittavien toimenpiteiden kohteena olevan henkilön intresseihin. Yhdistynyt kuningaskunta muistuttaa, että kyseessä olevat toimenpiteet ovat ennaltaehkäiseviä eivätkä rikosoikeudellisia. Vaikka toimenpiteillä puututaankin niiden kohteena olevien tilanteeseen ja vaikka niillä on usein varsin merkittäviä vaikutuksia, niihin liittyy kuitenkin erityissäännöksiä, joilla suojellaan toimenpiteiden kohteena olevia henkilöitä, kuten asetuksen N:o 961/2010 19 ja 21 artikla.

52 Fulmen ja Mahmoudian väittävät ensinnäkin, että väite, joka koskee sellaisten lähteiden olemassaoloa, joiden on pysyttävä luottamuksellisina, on uusi väite, jota neuvosto ei ollut esittänyt ensimmäisessä oikeusasteessa muuten kuin käsiteltäessä suullisesti unionin yleisen tuomioistuimen neuvostolle esittämiä kysymyksiä.

53 Toiseksi – ja toissijaisesti – ne väittävät, että luottamuksellisista lähteistä peräisin olevien seikkojen olemassaolo on poikkeus sekä puolustautumisoikeuksien kunnioittamista koskevaan periaatteeseen että velvollisuuteen esittää riittävä näyttö tehdyn päätöksen taustalla olevista tosiseikoista.

54 Fulmen ja Mahmoudian muistuttavat myös, että unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 67 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan nojalla on hylättävä neuvoston väite siitä, ettei unionin yleiselle tuomioistuimelle ole mahdollista esittää luottamuksellisia seikkoja siten, että ne voitaisiin ottaa huomioon paljastamatta niitä vastapuolen asianajajille.

55 Ne korostavat tämän suhteen sitä, ettei neuvosto ole koskaan viitannut päätöksensä tueksi mihinkään luottamuksellisiin seikkoihin. Ne muistuttavat lähettäneensä kaksi kirjattua kirjettä, jotka on päivätty 26.8. ja 14.9.2010, joissa ihmetellään sitä, ettei tehtyjen päätösten tueksi ole esitetty näyttöä. Oikeudenkäyntimenettelyn tultua vireille neuvosto ei ole koskaan viitannut jäsenvaltioiden ja/tai Euroopan ulkosuhteista vastaavien toimijoiden toimittamien luottamuksellisten seikkojen olemassaoloon.

56 Fulmen ja Mahmoudian väittävät niin ikään, että vaikka oletettaisiin, että luottamuksellisia seikkoja on olemassa, päätöksen perustelut olivat erittäin ylimalkaiset eikä Fulmen tai Mahmoudian voinut niiden perusteella puolustautua tehokkaasti. Ne muistuttavat lukuisista sekä Fulmenia että Mahmoudiania

koskevista päätöksessä olevista virheistä, jotka mainittiin unionin yleiselle tuomioistuimelle. Mainittujen asianosaisten mukaan näiden virheiden perusteella voidaan epäillä niiden lausumien todenperäisyyttä, joita neuvosto on esittänyt luottamuksellisten seikkojen olemassaolosta.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

57 Neuvoston valitusperusteessa esitetyt kaksi väitettä on syytä tutkia yhdessä. Unionin yleinen tuomioistuin vastaa valituksenalaisen tuomion 99 ja 100 kohdassa Fulmenin ja Mahmoudianin saman tuomion 94 kohdassa esitettyyn argumenttiin, jonka mukaan neuvosto ei ole esittänyt näyttöä väitteilleen, joiden mukaan Fulmen on toiminut Qom/Fordoon laitoksessa. Tuomion 99 kohtaa on näin ollen tulkittava siten, että unionin yleinen tuomioistuin katsoo, että neuvoston on tarvittaessa pyydettävä tarpeelliset todisteet ja tiedot rajoittavia toimenpiteitä ehdottaneelta jäsenvaltiolta voidakseen esittää ne menettelyssä, jossa tuomioistuinvalvonta toteutuu ja jota käsitellään valituksenalaisen tuomion seuraavassa kohdassa.

58 Kuten unionin tuomioistuin on muistuttanut rajoittavia toimenpiteitä koskevan valvonnan osalta, unionin tuomioistuinten on niille perussopimuksessa myönnetyn toimivallan mukaisesti valvottava, pääsääntöisesti täysimääräisesti, kaikkien unionin toimien laillisuutta perusoikeuksien kannalta, jotka ovat erottamaton osa unionin oikeusjärjestystä. Tällaisesta vaatimuksesta määrätään nimenomaisesti SEUT 275 artiklan toisessa kohdassa (yhdistetyt asiat C-584/10 P, C-593/10 P ja C-595/10 P, komissio ym. v. Kadi, tuomio 18.7.2013, 97 kohta; jäljempänä asia Kadi II)

59 Näihin perusoikeuksiin kuuluvat muun muassa puolustautumisoikeuksien kunnioittaminen ja oikeus tehokkaaseen tuomioistuimen tarjoamaan oikeussuojaan (ks. em. asia Kadi II, tuomion 98 kohta).

60 Näistä oikeuksista ensimmäinen, joka vahvistetaan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 41 artiklan 2 kohdassa, sisältää oikeuden tulla kuulluksi ja oikeuden tutustua asiakirjoihin siten, että otetaan huomioon oikeutetun luottamuksellisuuden vaatimukset (ks. em. asia Kadi II, tuomion 99 kohta).

61 Perusoikeuksista toinen, joka taataan perusoikeuskirjan 47 artiklassa, edellyttää, että asianomaisen on voitava saada tieto häntä koskevan päätöksen perusteluista joko suoraan päätöksestä itsestään tai ilmoituksella asianomaisen pyynnöstä, millä ei puututa toimivaltaisen tuomioistuimen oikeuteen vaatia kyseessä olevaa viranomaista ilmoittamaan ne, jotta hän voi puolustaa oikeuksiaan parhain mahdollisin edellytyksin ja päättää kaikista asiaan vaikuttavista seikoista tietoisena, onko asian saattaminen toimivaltaisen tuomioistuimen käsiteltäväksi tarkoituksenmukaista, ja jotta viimeksi mainittu kykenee täysimääräisesti harjoittamaan kyseessä olevaan päätökseen kohdistuvaa laillisuusvalvontaa (ks. asia C-300/11, ZZ, tuomio 4.6.2013, 53 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja em. asia Kadi II, tuomion 100 kohta).

62 Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdassa sallitaan kuitenkin rajoituksia perusoikeuskirjassa vahvistettujen oikeuksien käyttöön, kunhan rajoitukset toteutetaan kyseisen perusoikeuden keskeistä sisältöä kunnioittaen ja ne ovat suhteellisuusperiaatteen mukaisesti tarpeellisia ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita (ks. em. asia ZZ, tuomion 51 kohta ja em. asia Kadi II, tuomion 101 kohta).

63 Lisäksi sitä, onko puolustautumisoikeuksia ja tehokasta tuomioistuimen tarjoamaa oikeussuojaa koskevaa oikeutta loukattu, on arvioitava kunkin yksittäistapauksen erityisten olosuhteiden perusteella (ks. vastaavasti asia C-110/10 P, Solvay v. komissio, tuomio 25.10.2011, Kok., s. I-10439, 63 kohta), muun muassa tarkastelemalla kyseessä olevan toimen luonnetta, sen antamisen asiayhteyttä ja asiaa koskevia oikeussääntöjä (ks. em. asia Kadi II, tuomion 102 kohta; ks. myös vastaavasti

perusteluvelvollisuuden noudattamisesta yhdistetyt asiat C-539/10 P ja C-550/10 P, Al-Aqsa v. neuvosto ja Alankomaat v. Al-Aqsa, tuomio 15.11.2012, 139 ja 140 kohta sekä asia C-417/11 P, neuvosto v. Bamba, tuomio 15.11.2012, 53 kohta).

64 Perusoikeuskirjan 47 artiklassa taatun tuomioistuinvalvonnan tehokkuus edellyttää muun muassa, että unionin tuomioistuimet varmistuvat siitä, että päätös, joka koskee kyseistä henkilöä tai yhteisöä erikseen, perustuu riittävän vankkaan tosiseikastoon. Tämä edellyttää niiden tosiseikkojen tarkistamista, joihin viitataan kyseisen päätöksen taustalla olevassa perusteiden tiivistelmässä, jottei tuomioistuinvalvonta rajoittuisi esitettyjen perusteiden abstraktin todennäköisyyden arviointiin vaan kohdistuisi siihen, onko näille perusteille tai ainakin niistä yhdelle, jonka katsotaan sellaisenaan riittävän saman päätöksen tueksi, näyttöä (ks. em. asia Kadi II, tuomion 119 kohta).

65 Tätä varten unionin tuomioistuinten tehtävänä on toteuttaa tällainen tutkinta pyytämällä tarvittaessa unionin toimivaltaista viranomaista toimittamaan tutkinnan kannalta merkityksellisiä tietoja tai todisteita siitä riippumatta, ovatko ne luottamuksellisia (ks. em. asia Kadi II, tuomion 120 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

66 Juuri unionin toimivaltaisen viranomaisen asiana nimittäin on osoittaa, mikäli asia riitautetaan, että kyseessä olevaa henkilöä vastaan esitetyt perusteet ovat perusteltuja; viimeksi mainitun asiana ei ole esittää negatiivista näyttöä siitä, etteivät kyseiset perusteet ole perusteltuja (ks. em. asia Kadi II, tuomion 121 kohta).

67 Tällöin ei ole tarpeen, että mainittu viranomainen esittää unionin tuomioistuimissa kaikki tiedot ja todisteet, jotka liittyvät kumoamisvaatimuksen kohteena olevassa toimessa esitettyihin perusteisiin. Esitettyjen tietojen tai todisteiden on kuitenkin tuettava asianomaista henkilöä vastaan esitettyjä perusteita (ks. em. asia Kadi II, tuomion 122 kohta).

68 Jos unionin toimivaltaiselle viranomaiselle on mahdotonta täyttää unionin tuomioistuinten pyyntöä, viimeksi mainittujen asiana on silloin tukeutua pelkkiin niille ilmoitettuihin seikkoihin eli nyt käsiteltävässä asiassa riidanalaisten toimien perusteluihin, asianomaisen henkilön mahdollisesti esittämiin syyttömyyttä tukeviin huomautuksiin ja seikkoihin sekä unionin toimivaltaisen viranomaisen näihin huomautuksiin antamaan vastaukseen. Jollei näiden seikkojen avulla ole mahdollista todeta, että jokin peruste on perusteltu, unionin tuomioistuimet katsovat, ettei peruste tue kyseessä olevaa merkitsemispäätöstä tai merkinnän pysyttämistä koskevaa päätöstä (ks. em. asia Kadi II, tuomion 123 kohta).

69 Jos sitä vastoin unionin toimivaltainen viranomainen toimittaa asian kannalta merkityksellisiä tietoja tai todisteita, unionin tuomioistuinten on tutkittava väitettyjen tosiseikkojen aineellinen paikkansapitävyys kyseisten tietojen tai todisteiden kannalta ja arvioitava viimeksi mainittujen todistusarvoa käsiteltävän asian olosuhteiden mukaan ja muun muassa asianomaisen henkilön niistä mahdollisesti esittämien huomautusten valossa (ks. em. asia Kadi II, tuomion 124 kohta).

70 Unionin tai sen jäsenvaltioiden turvallisuuteen tai niiden kansainvälisten suhteiden hoitamiseen liittyvät pakottavat näkökohdat voivat tosin olla esteenä sille, että jotkin tiedot tai todisteet toimitettiin asianomaiselle henkilölle. Tällaisessa tapauksessa unionin tuomioistuinten, joita vastaan ei voida vedota tietojen tai todisteiden salaisuuteen tai luottamuksellisuuteen, asiana on kuitenkin niiden harjoittaman tuomioistuinvalvonnan yhteydessä käyttää keinoja, joiden avulla voidaan sovittaa yhteen yhtäältä turvallisuutta koskevat legitiimit näkökohdat, jotka liittyvät kyseessä olevan toimen antamiseksi huomioon otettujen tietojen luonteeseen ja lähteisiin, ja toisaalta tarve taata riittävästi yksityiselle, että hänen menettelyllisiä oikeuksiaan, kuten oikeutta tulla kuulluksi ja kontradiktorista periaatetta, kunnioitetaan (ks. em. asia Kadi II, tuomion 125 kohta ja analogisesti em. asia ZZ, tuomion 54, 57 ja 59 kohta).

71 Tässä yhteydessä unionin tuomioistuinten asiana on kaikkia unionin toimivaltaisen viranomaisen toimittamia oikeudellisia seikkoja ja tosiseikkoja tutkiessaan tarkistaa, ovatko syyt, joihin kyseinen viranomainen vetoaa mainittua tietojen ja todisteiden toimittamista vastustaakseen, perusteltuja (ks. em. asia Kadi II, tuomion 126 kohta ja analogisesti em. asia ZZ, tuomion 61 ja 62 kohta).

72 Mikäli unionin tuomioistuimet katsovat, etteivät nämä syyt ole esteenä kyseisten tietojen tai todisteiden toimittamiselle ainakin osittain, ne antavat unionin toimivaltaiselle viranomaiselle mahdollisuuden toimittaa ne asianomaiselle henkilölle. Jos kyseinen viranomainen vastustaa tietojen tai todisteiden toimittamista kokonaan tai osittain, unionin tuomioistuinten on tutkittava riidanalaisen toimen laillisuus ainoastaan toimitettujen seikkojen perusteella (ks. em. asia Kadi II, tuomion 127 kohta ja analogisesti em. asia ZZ, tuomion 63 kohta).

73 Jos sitä vastoin osoittautuu, että unionin toimivaltaisen viranomaisen esittämät syyt ovat todellakin esteenä unionin tuomioistuimissa esitettyjen tietojen tai todisteiden toimittamiselle asianomaiselle henkilölle, tehokasta oikeussuojaa koskevaan oikeuteen, erityisesti kontradiktorisen periaatteen noudattamiseen, liittyvät vaatimukset on saatettava asianmukaisesti tasapainoon unionin tai sen jäsenvaltioiden turvallisuudesta tai niiden kansainvälisten suhteiden hoidosta johtuvien vaatimusten kanssa (ks. em. asia Kadi II, tuomion 128 kohta ja analogisesti em. asia ZZ, tuomion 64 kohta).

74 Tällaisessa tasapainoon saattamisessa voidaan käyttää kyseessä olevien tietojen tai todisteiden sisällön tiivistelmän toimittamisen kaltaisia mahdollisuuksia. Siitä riippumatta, käytetäänkö tällaisia mahdollisuuksia, unionin tuomioistuinten tehtävänä on arvioida, onko se, ettei luottamuksellisia tietoja tai todisteita ole ilmoitettu asianomaiselle henkilölle eikä tällä siis ole ollut mahdollisuutta esittää niistä huomautuksiaan, omiaan ja missä määrin se on omiaan vaikuttamaan luottamuksellisen näytön todistusarvoon (ks. em. asia Kadi II, tuomion 129 kohta ja analogisesti em. asia ZZ, tuomion 67 kohta).

75 Käsiteltävässä asiassa unionin yleinen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 52 kohdassa, että vaikka perustelut, jotka esitettiin Fulmenin ja Mahmoudianin kirjaamiseksi riidanalaisissa toimissa oleviin luetteloihin, olivatkin lyhyet, Fulmen ja Mahmoudian ovat voineet niiden avulla ymmärtää, mistä toimista Fulmenia moitittiin, ja kiistää joko näiden toimien todenperäisyyden tai niiden merkityksen.

76 Fulmen tosin väitti istunnossa, että sille ilmoitettiin vasta muutoksenhakumenettelyssä, mitä ajanjaksoa sitä vastaan esitetyt tosiseikat koskivat – eli vuosia 2006–2008 – mutta tämä ajanjakso oli helposti pääteltävissä julkisista asiakirjoista, koska perustelut koskivat ajanjaksoa, joka edelsi Qomin laitoksen paljastumista, ja koska turvallisuusneuvoston päätöslauselmassa 1929 (2010) todetaan, että Qomin ydinvoimalan rakentaminen on paljastunut syyskuussa 2009.

77 Kun tarkastellaan näyttöä Fulmenin osallistumisesta sähkölaitteiden asentamiseen Qom/Fordoon laitokseen, neuvosto, Ranskan tasavalta ja Yhdistynyt kuningaskunta ovat väittäneet, ettei asiakirjojen esittäminen tästä osallistumisesta ollut tarpeen eikä se ollut edes mahdollista, mikä johtui asiakirjojen luottamuksellisuudesta ja unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksestä, jossa edellytetään asiakirjojen esittämistä vastapuolelle.

78 Tämän suhteen on todettava, että kun unionin toimivaltainen viranomainen kieltäytyy esittämästä unionin tuomioistuimissa näyttöä, viimeksi mainittujen asiana on silloin tämän tuomion 68 kohdasta ilmenevän mukaisesti tukeutua pelkkiin niille toimitettuihin seikkoihin.

79 Käsiteltävässä asiassa ainoa unionin tuomioistuinten käytettävissä oleva seikka on riidanalaisten toimien perusteluissa esitetty väite. Sen tueksi ei ole esitetty tietoja tai todisteita, kuten tiivistelmää kyseessä olevien tietojen sisällöstä, tarkempia täsmennyksiä Qomin laitokseen väitetysti asennetuista sähkölaitteista tai syitä, joilla voidaan osoittaa juuri Fulmenin asentaneen kyseiset laitteet ja joilla näin voitaisiin osoittaa moitittujen toimien paikkansapitävyys.

80 Näissä olosuhteissa on katsottava, että Fulmen ja Mahmoudian eivät ole voineet puolustautua niitä vastaan esitettyjä tosiseikkoja vastaan eivätkä unionin tuomioistuimet ole voineet varmistua riidanalaisten toimien hyväksyttävyydestä.

81 Sillä, että SEUT 215 artiklan 1 kohdassa myönnetään neuvostolle oikeus toteuttaa yleisluonteisia taloudellisia toimenpiteitä Iranin islamistista tasavaltaa vastaan, ei ole merkitystä asian kannalta. Unionin tuomioistuinten valvonnan kohteena oleva toimenpide on kohdennettu toimenpide, joka ei kohdistu johonkin talouden alaan vaan yksittäiseen yritykseen väitetyn täsmällisen toiminnan johdosta.

82 Kaikkien näiden seikkojen valossa unionin yleinen tuomioistuin on ollut oikeassa todetessaan valituksenalaisen tuomion 103 kohdassa, ettei neuvosto ole esittänyt näyttöä siitä, että Fulmen olisi toiminut Qom/Fordoon laitoksessa.

83 Tämän johdosta valitus on perusteeton, ja se on näin ollen hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

84 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 184 artiklan 2 kohdan mukaan silloin, kun valitus on perusteeton tai jos valitus on perusteltu ja unionin tuomioistuin ratkaisee itse riidan lopullisesti, se päättää oikeudenkäyntikuluista. Saman työjärjestyksen 138 artiklan, jota sen 184 artiklan 1 kohdan nojalla sovelletaan myös muutoksenhakuun, 1 kohdassa määrätään, että asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Työjärjestyksen 140 artiklan 1 kohdassa, jota sovelletaan sen 184 artiklan 1 kohdan nojalla myös muutoksenhakuun, määrätään, että jäsenvaltiot ja toimielimet, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

85 Koska neuvoston vaatimukset on hylätty, se on velvoitettava korvaamaan Fulmenin ja Mahmoudianin oikeudenkäyntikulut näiden vaatimusten mukaisesti.

86 Väliintulijoina olevat Ranskan tasavalta, Yhdistynyt kuningaskunta ja komissio vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (viides jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Valitus hylätään.

2) Euroopan unionin neuvosto velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

3) Ranskan tasavalta, Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta sekä Euroopan komissio vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Allekirjoitukset