Oikeustapauskokoelma

UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)

22 päivänä huhtikuuta 2016*

Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka — Iraniin kohdistetut rajoittavat toimenpiteet — Iranilaisia rahoituslaitoksia koskevat varainsiirtorajoitukset — Unionin yleisen tuomioistuimen toimivalta — Kumoamiskanne — Sääntelytoimi, joka ei sisällä täytäntöönpanotoimenpiteitä — Yksityistä suoraan koskeva toimi — Oikeussuojan tarve — Tutkittavaksi ottaminen — Oikeasuhteisuus — Perusteluvelvollisuus — SEUT 215 artiklan 3 kohdassa tarkoitetut oikeudelliset takeet — Oikeusvarmuus — Mielivallan kielto — Perusoikeuksien loukkaaminen

Asiassa T-160/13,

Bank Mellat, kotipaikka Teheran (Iran), edustajanaan aluksi solicitor S. Zaiwalla, solicitor P. Reddy, solicitor F. Zaiwalla, solicitor Z. Burbeza, solicitor A. Meskarian, D. Wyatt, QC, barrister R. Blakeley ja barrister G. Beck, sittemmin Zaiwalla, Reddy, Burbeza, Meskarian, Wyatt, Blakeley ja Beck,

kantajana,

vastaan

Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään M. Bishop ja I. Rodios,

vastaajana,

jota tukevat

Euroopan komissio, asiamiehinään D. Gauci ja M. Konstantinidis,

ja

Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta, asiamiehinään aluksi S. Behzadi-Spencer, L. Christie ja C. Brodie, sittemmin Brodie ja V. Kaye, avustajanaan barrister S. Lee,

väliintulijoina,

joka koskee Iraniin kohdistuvista rajoittavista toimenpiteistä annetun asetuksen (EU) N:o 267/2012 muuttamisesta 21.12.2012 annetun neuvoston asetuksen (EU) N:o 1263/2012 (EUVL L 356, s. 34) 1 artiklan 15 alakohdan kumoamisvaatimusta tai mainitun säännöksen kumoamisvaatimusta siltä osin kuin siinä ei säädetä kantajan tapaukseen sovellettavasta poikkeuksesta, sekä Iraniin kohdistuvista rajoittavista toimenpiteistä annetun neuvoston päätöksen 2010/413/YUTP muuttamisesta 15.10.2012 annetun neuvoston päätöksen 2012/635/YUTP (EUVL L 282, s. 58) 1 kohdan 6 kohdan soveltumattomuuden toteamista,

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja H. Kanninen sekä tuomarit I. Pelikánová (esittelevä tuomari) ja E. Buttigieg,

kirjaaja: hallintovirkamies C. Heeren,

ottaen huomioon asian käsittelyn kirjallisessa vaiheessa ja 7.7.2015 pidetyssä istunnossa esitetyn,

on antanut seuraavan

tuomion

Asian tausta

1 Kantaja Bank Mellat on iranilainen liikepankki.

2 Käsiteltävänä oleva asia liittyy sellaisiin rajoittaviin toimenpiteisiin, joiden tarkoituksena on painostaa Iranin islamilaista tasavaltaa lopettamaan ydinaseiden levittämistä edistävä ydinenergia-alan toiminta ja ydinasejärjestelmien kehittäminen (jäljempänä ydinaseiden levittäminen).

3 Kantajan nimi merkittiin 26.7.2010 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) liitteessä II ja Iraniin kohdistuvista rajoittavista toimenpiteistä 19.4.2007 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 423/2007 (EUVL L 103, s. 1) liitteessä V olevaan Iranin ydinaseiden levittämiseen osallistuvien yhteisöjen luetteloon.

4 Koska asetus N:o 423/2007 oli kumottu Iraniin kohdistuvista rajoittavista toimenpiteistä 25.10.2010 annetulla neuvoston asetuksella (EU) N:o 961/2010 (EUVL L 281, s. 1), neuvosto merkitsi kantajan nimen viimeksi mainitun asetuksen liitteeseen VIII. Koska asetus N:o 961/2010 puolestaan kumottiin Iraniin kohdistuvista rajoittavista toimenpiteistä 23.3.2012 annetulla neuvoston asetuksella (EU) N:o 267/2012 (EUVL L 88, s. 1), kantajan nimi merkittiin viimeksi mainitun asetuksen liitteeseen IX.

5 Olemassa olevia Iraniin kohdistettuja rajoittavia toimenpiteitä on muutettu ja siihen on kohdistettu uusia rajoittavia toimenpiteitä päätöksen 2010/413 muuttamisesta 15.10.2012 annetulla neuvoston asetuksella 2012/635/YUTP (EUVL L 282, s. 58) ja asetuksen N:o 267/2012 muuttamisesta 21.12.2012 annetulla neuvoston asetuksella (EU) N:o 1263/2012 (EUVL L 356, s. 34; jäljempänä riidanalainen asetus). Erityisesti päätöksen 2012/635 1 artiklan 6 kohdalla muutettiin päätöksen 2010/413 10 artiklaa, kun taas riidanalaisen asetuksen 1 artiklan 15 alakohdalla muutettiin asetuksen N:o 267/2012 30 artiklaa ja lisättiin siihen 30 a ja 30 b artikla.

6 Päätöksen 2010/413 10 artiklassa, sellaisena kuin se on muutettuna päätöksen 2012/635 1 artiklan 6 kohdalla, säädetään muun muassa rahoitusliiketoimien rajoituksista yhtäältä Iraniin sijoittautuneiden rahoituslaitosten sekä niiden konttoreiden ja tytäryhtiöiden ja toisaalta Euroopan unionin rahoituslaitosten välillä.

7 Päätöksen 2010/413 10 artiklan 2 kohdan mukaan, sellaisena kuin se on muutettuna, voidaan suorittaa vain ensinnäkin liiketoimia, jotka liittyvät elintarvikkeisiin, terveydenhuoltoon, lääkinnällisiin laitteisiin tai maanviljely- tai humanitaarisiin tarkoituksiin (jäljempänä humanitaariset tilisiirrot), toiseksi liiketoimia, jotka koskevat henkilökohtaisia rahalähetyksiä, kolmanneksi liiketoimia, jotka liittyvät päätöksellä 2010/413 säädettyjen poikkeusten täytäntöönpanoon, neljänneksi liiketoimia, jotka liittyvät

johonkin erityiseen kauppasopimukseen, jota ei ole kyseisellä päätöksellä kielletty, viidenneksi liiketoimia, jotka liittyvät diplomaatti- tai konsuliedustustoon tai kansainväliseen järjestöön, ja kuudenneksi liiketoimia, jotka koskevat Irania, iranilaisia henkilöitä tai yhteisöjä kohtaan esitettyjen vaatimusten täyttämiseen liittyviin maksuihin sekä luonteeltaan vastaaviin liiketoimiin.

8 Päätöksen 2010/413 10 artiklan 3 kohdan mukaan, sellaisena kuin se on muutettuna, saman artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen liiketoimien osalta varainsiirrot Iraniin ja Iranista iranilaisia pankkeja ja rahoituslaitoksia käyttäen edellyttävät tapauskohtaisesti ja siirtojen kohteen mukaisesti sekä eri kynnysarvoista lähtien toimivaltaisen kansallisen viranomaisen antamaa ennakkoilmoitusta sekä ennakkolupaa.

9 Asetuksen N:o 267/2012 30-30 b artiklassa, sellaisina kuin ne ovat muutettuina riidanalaisen asetuksen 1 artiklan 15 alakohdalla, toistetaan lähtökohtaisesti nämä rajoitukset ja ilmoitus- ja lupavelvollisuudet.

10 Siten asetuksen N:o 267/2012 30 artiklassa, sellaisena kuin se on muutettuna, säädetään rajoituksista yhtäältä rahoitus- ja luottolaitosten ja valuutanvaihtotoimistojen, joiden kotipaikka on Iranissa sekä niiden konttorien ja tytäryhtiöiden ja luotto- ja rahoituslaitosten sekä valuutanvaihtotoimistojen, jotka ovat sellaisten henkilöiden, yhteisöjen tai elinten määräysvallassa, joiden kotipaikka on Iranissa ja toisaalta unionin rahoituslaitosten välisiin rahoitusliiketoimiin.

11 Asetuksen N:o 267/2012 30 artiklan 2 kohdan mukaan, sellaisena kuin se on muutettuna, voidaan suorittaa ainoastaan ensinnäkin humanitäärisiin tarkoituksiin liittyviä siirtoja, toiseksi siirtoja, jotka ovat henkilökohtaisia rahalähetyksiä, kolmanneksi siirtoja, jotka liittyvät tiettyyn kauppasopimukseen, jos siirtoa ei ole kielletty asetuksella N:o 267/2012, neljänneksi siirtoja, jotka koskevat diplomaatti- tai konsuliedustustoja tai kansainvälisiä järjestöjä, viidenneksi siirtoja, jotka liittyvät iranilaista henkilöä, yhteisöä tai elintä kohtaan esitettyjen tai näiden esittämien vaateiden täyttämiseen liittyviin maksuihin, tai luonteeltaan samankaltaisia siirtoja, ja kuudenneksi siirtoja, jotka ovat tarpeen asetuksen N:o 267/2012 12 artiklan 1 kohdan b alakohdassa mainittuihin sopimuksiin perustuvien velvoitteiden täyttämiseksi.

12 Asetuksen N:o 267/2012 30 artiklan 3, 4 ja 5 kohdan mukaan, sellaisena kuin kyseinen artikla on muutettuna, saman artiklan 2 kohdan perusteella sallittavat varainsiirrot edellyttävät tapauskohtaisesti ja siirtojen kohteen mukaisesti sekä eri kynnysarvoista lähtien ennakkoilmoitusta sekä toimivaltaisen kansallisen viranomaisen antamaa ennakkolupaa.

13 Asetuksen N:o 267/2012 30 a artiklassa säädetään erityisesti tietyistä rajoituksista yhtäältä sellaisten iranilaisten henkilöiden, yhteisöjen ja elinten ja toisaalta sellaisten unionin kansalaisten välisille varainsiirroille, joita ei tarkoiteta saman asetuksen 30 artiklassa.

14 Asetuksen N:o 267/2012 30 b artiklan 1 kohdassa säädetään, että jos lupa on myönnetty 24, 25, 26, 27, 28 tai 28 a artiklan mukaisesti, ei sovelleta 30 eikä 30 a artiklaa.

15 Asetuksen N:o 267/2012 30 b artiklan 3 kohdassa säädetään, että saman asetuksen 30 artiklan 3 kohdan b alakohtaa ja 30 artiklan 3 kohdan c alakohtaa ja 30 a artiklan 1 kohdan c alakohtaa sovellettaessa toimivaltaisten viranomaisten on myönnettävä tarkoituksenmukaisiksi katsominsa ehdoin lupa varainsiirtoon, ellei niillä ole perusteltua syytä todeta, että varainsiirto, johon lupaa haetaan, voisi rikkoa jotain asetuksessa N:o 267/2012 säädetyistä kielloista tai velvoitteista.

16 Unionin yleinen tuomioistuin kumosi 29.1.2013 antamallaan tuomiolla Bank Mellat v. neuvosto (T-496/10, Kok., EU:T:2013:39) kantajan nimen merkitsemisen päätöksen 2010/413 liitteessä II olevaan luetteloon, asetuksen N:o 423/2007 liitteessä V olevaan luetteloon, asetuksen N:o 961/2010 liitteessä VIII olevaan luetteloon ja asetuksen N:o 267/2012 liitteessä IX olevaan luetteloon. Unionin yleinen tuomioistuin totesi muun muassa, että Euroopan unionin neuvoston kantajaa vastaan käyttämät seikat eivät osoittaneet, että tämä oli tukenut ydinaseiden levittämistä.

Unionin tuomioistuin on 18.2.2016 antamallaan tuomiolla neuvosto v. Bank Mellat (C-176/13 P, Kok., EU:C:2016:96) hylännyt neuvoston edellä mainitusta tuomiosta Bank Mellat v. neuvosto (EU:T:2013:39) tekemän valituksen.

Oikeudenkäyntimenettely ja asianosaisten vaatimukset

17 Kantaja nosti unionin yleiseen tuomioistuimeen 15.3.2013 toimittamallaan kannekirjelmällä nyt käsiteltävänä olevan kanteen, jossa se vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

— kumoaa riidanalaisen asetuksen 1 artiklan 15 alakohdan

— kumoaa riidanalaisen asetuksen 1 artiklan 15 alakohdan siltä osin kuin siinä ei säädetä kantajan tapaukseen sovellettavasta poikkeuksesta

— toteaa, että päätöksen 2012/635 1 artiklan 6 alakohtaa ei sovelleta kantajaan

— velvoittaa neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

18 Neuvosto vaatii unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 27.6.2013 toimittamassaan vastineessa, että unionin yleinen tuomioistuin

— hylkää kanteen ja

— velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

19 Euroopan komissio pyysi 24.6.2013 ja Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta pyysi 10.7.2013 unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon jättämällään asiakirjalla saada osallistua väliintulijana oikeudenkäyntiin tukeakseen neuvoston vaatimuksia. Unionin yleisen tuomioistuimen neljännen jaoston puheenjohtaja hyväksyi nämä väliintulohakemukset 9.9.2013 antamillaan määräyksillä.

20 Komissio ja Yhdistynyt kuningaskunta vaativat, että unionin yleinen tuomioistuin hylkää kanteen.

21 Koska unionin yleisen tuomioistuimen jaostojen kokoonpanoa muutettiin, esittelevä tuomari määrättiin ensimmäiseen jaostoon, jonka käsiteltäväksi esillä oleva asia näin ollen siirrettiin 4.10.2013 tehdyllä päätöksellä.

22 Unionin yleinen tuomioistuin (ensimmäinen jaosto) päätti esittelevän tuomarin kertomuksen perusteella 23.4.2015 aloittaa asian käsittelyn suullisen vaiheen, ja se esitti 2.5.1991 annetun työjärjestyksen 64 artiklassa säädettyjen prosessinjohtotoimien puitteissa asianosaisille kysymyksiä kirjallisen ja suullisen vastauksen saamiseksi ja pyysi näiltä erityisesti kirjallisia huomautuksia unionin yleisen tuomioistuimen toimivallasta lausua kantajan vaatimusten kolmannesta osasta, joka koskee päätöksen 2012/635 1 artiklan 6 kohdan soveltamatta jättämisen toteamista. Asianosaiset vastasivat tähän kehotukseen unionin yleisen tuomioistuimen vahvistamassa määräajassa.

23 Asianosaisten suulliset lausumat ja niiden unionin yleisen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin antamat vastaukset kuultiin 7.7.2015 pidetyssä istunnossa. Tässä yhteydessä kantaja täsmensi yhtäältä, että sen vaatimusten ensimmäinen ja toinen osa olivat vaihtoehtoisia, ja toisaalta, että sen vaatimusten toinen osa koski riidanalaisen asetuksen 1 artiklan 15 alakohdan kumoamista siltä osin kuin tässä säännöksessä ei säädetä siihen sovellettavasta poikkeuksesta.

24 Ennen oikeusriidan aineellista tutkimista on viran puolesta tutkittava unionin yleisen tuomioistuimen toimivalta ratkaista kanne sekä kantajan vaatimusten kahden ensimmäisen osan tutkittavaksi ottamiskelpoisuus, jonka neuvosto ja väliintulijat riitauttavat.

Oikeudellinen arviointi

1. *Unionin yleisen tuomioistuimen toimivalta*

25 Vastauksena unionin yleisen tuomioistuimen kirjalliseen kysymykseen neuvosto ja väliintulijat ovat väittäneet, että unionin yleinen tuomioistuin ei ole toimivaltainen ratkaisemaan kantajan vaatimusten kolmatta osaa siltä osin kuin siinä tarkoitettiin Euroopan unionin tuomioistuimen toimivaltaa koskevalla SEUT 275 artiklassa määrätyllä poikkeuksella päätöksen 2012/635 1 artiklan 6 kohtaa yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevana säännöksenä.

26 Yhdistynyt kuningaskunta katsoo lisäksi, että unionin yleisen tuomioistuimen puuttuva toimivalta valvoa päätöksen 2012/635 1 artiklan 6 kohdan laillisuutta merkitsee sitä, ettei unionin yleinen tuomioistuin ole myöskään toimivaltainen lausumaan niistä vaatimusten osista, jotka koskevat riidanalaisen asetuksen 1 artiklan 15 alakohtaa, joka on annettu mainitun säännöksen perusteella.

27 Kantaja katsoo, että unionin yleinen tuomioistuin on toimivaltainen lausumaan kanteesta kokonaisuudessaan. Se väittää erityisesti, että SEUT 275 artiklaa on tulkittava suppeasti unionin tuomioistuinten toimivaltaa koskevana poikkeuksena. Se lisää, että päätöksen 2012/635 1 artiklan 6 kohta koskee luonnollisia henkilöitä ja oikeushenkilöitä eli muun muassa iranilaisia rahoituslaitoksia sekä henkilöitä ja yhteisöjä, jotka haluavat suorittaa siirtoja viimeksi mainittujen välityksellä ja joihin nähden sillä on oikeusvaikutuksia. Tästä syystä se on kantajan mukaan SEUT 275 artiklan toisessa kohdassa tarkoitettu luonnollisiin henkilöihin tai oikeushenkilöihin kohdistuvia rajoittavia toimenpiteiä sisältävä päätös. Lisäksi kantajan mukaan unionin yleisen tuomioistuimen toimivalta valvoa päätöksen 2012/635 1 artiklan 6 alakohdan laillisuutta johtuu myös siitä, että riidanalaisen asetuksen 1 artiklan 15 alakohta, jonka kumoamista koskeva kantajan vaatimus on tutkittava, on annettu kyseisen säännöksen perusteella.

28 SEUT 275 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Euroopan unionin tuomioistuimella ei ole toimivaltaa yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevien määräysten osalta eikä näiden määräysten nojalla hyväksyttyjen säädösten osalta.

Tuomioistuimella on kuitenkin toimivalta valvoa Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 40 artiklan noudattamista ja ratkaista tämän sopimuksen 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitetuin edellytyksin vireille pannut kanteet, jotka koskevat luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle osoitetun, neuvoston Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V osaston 2 luvun nojalla tekemän, rajoittavia toimenpiteitä sisältävän päätöksen laillisuuden tutkimista.”

29 SEUT 263 artiklan neljännen kohdan mukaan luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö voi kyseisen määräyksen ensimmäisessä ja toisessa kohdassa määrätyin edellytyksin nostaa kanteen hänelle osoitetusta toimesta tai toimesta, joka koskee häntä suoraan ja erikseen, sekä sääntelytoimesta, joka koskee häntä suoraan ja joka ei edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä.

30 Lisäksi SEUT 277 artiklassa määrätään, että vaikka 263 artiklan kuudennessa kohdassa mainittu määräaika on päättynyt, asianosainen voi riidassa, joka koskee unionin toimielimen, elimen tai laitoksen antamaa soveltamisalaltaan yleistä säädöstä, vaatia Euroopan unionin tuomioistuimessa 263 artiklan toisessa kohdassa mainitulla perusteella, että säädöstä ei sovelleta.

31 Nyt käsiteltävässä asiassa kantaja vaatii vaatimustensa kolmannessa osassa unionin yleistä tuomioistuinta toteamaan, että päätöksen 2012/635 1 artiklan 6 kohtaa ei sovelleta siihen; tämä on SEUT 275 artiklassa tarkoitettu YUTP-säännös. Kantaja on vastauksessaan täsmentänyt, että tämä vaatimus on SEUT 277 artiklassa tarkoitettu lainvastaisuusväite.

32 Tältä osin oikeuskäytännön mukaan SEUT 275 artikla sisältää poikkeuksen säännöstä, joka koskee yleistä toimivaltaa, joka SEU 19 artiklassa annetaan Euroopan unionin tuomioistuimelle sen turvaamiseksi, että perussopimusten tulkinnassa ja soveltamisessa noudatetaan lakia, ja sitä on näin ollen tulkittava suppeasti (ks. vastaavasti tuomio 24.6.2014, parlamentti v. neuvosto, C-658/11, Kok., EU:C:2014:2025, 70 kohta).

33 Yhtäältä nyt käsiteltävässä asiassa päätöksen 2012/635 1 artiklan 6 alakohdassa vahvistetut toimenpiteet ovat luonteeltaan yleisesti sovellettavia toimenpiteitä, koska niiden soveltamisala määritellään viittaamalla objektiivisiin perusteisiin eikä viittaamalla yksilöityihin luonnollisiin henkilöihin tai oikeushenkilöihin. Näin ollen toisin kuin kantaja väittää, päätöksen 2012/635 1 artiklan 6 alakohta ei itsessään ole SEUT 275 artiklan toisessa kohdassa tarkoitettu päätös, joka sisältää luonnollisiin henkilöihin tai oikeushenkilöihin kohdistuvia rajoittavia toimenpiteitä. (ks. analogisesti tuomio 25.4.2012, Manufacturing Support & Procurement Kala Naft v. neuvosto, T-509/10, Kok., EU:T:2012:201, 37 kohta, vahvistettu tältä osin 28.11.2013 annetulla tuomiolla neuvosto v. Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, 99 kohta).

34 Toisaalta kantaja on esittänyt päätöksen 2012/635 1 artiklan 6 kohtaa koskevan lainvastaisuusväitteen riidanalaisen asetuksen 1 artiklan 15 alakohtaa vastaan nostetun kumoamiskanteen tueksi.

35 Tältä osin edellä 5-15 alakohdasta ilmenee, että riidanalaisen asetuksen 1 artiklan 15 alakohdan tarkoituksena on panna täytäntöön EUT-sopimuksen alalla päätöksen 2012/635 1 artiklan 6 kohta.

36 Näin ollen riidanalaisen asetuksen 1 artiklan 15 alakohta ei ole SEUT 275 artiklan toisessa kohdassa tarkoitettu päätös, joka sisältää luonnollisiin henkilöihin tai oikeushenkilöihin kohdistuvia rajoittavia toimenpiteitä. Sitä sovelletaan objektiivisesti määritettyihin tilanteisiin ja se saa aikaan oikeusvaikutuksia yleisesti ja abstraktisti tarkoitettuihin henkilöryhmiin nähden, koska sitä sovelletaan muun muassa kaikkiin minkä tahansa iranilaisen pankin tai rahoituslaitoksen ja minkä tahansa unionin alueella sijaitsevan rahoituslaitoksen välisiin tilisiirtoihin, ja koska sen täytäntöönpano ei johdu neuvoston suorittamasta tietyn laitoksen olosuhteiden arvioinnista.

37 Siten päätöksen 2012/635 1 artiklan 6 kohtaa koskevaa lainvastaisuusväitettä, jonka kantaja on esittänyt vaatimustensa kolmannen osan yhteydessä, ei ole esitetty tukemaan kumoamiskannetta, joka on nostettu SEUT 275 artiklan toisessa kohdassa tarkoitetusta päätöksestä, joka sisältää luonnollisiin henkilöihin tai oikeushenkilöihin kohdistuvia rajoittavia toimenpiteiä.

38 Edellä 33 ja 37 kohdassa esitettyjen toteamusten perusteella on katsottava, että unionin yleinen tuomioistuin ei ole SEUT 275 artiklan nojalla toimivaltainen lausumaan kantajan vaatimusten kolmannesta osasta.

39 Tarkasteltaessa unionin yleisen tuomioistuimen toimivaltaa lausua vaatimusten ensimmäisestä ja toisesta osasta myös edellä 32 kohdassa esiin tuodun oikeuskäytännön perusteella, SEUT 275 artiklassa määrättyä poikkeusta unionin tuomioistuinten toimivallasta ei voida tulkita niin, että se ulottuu siihen, että suljetaan pois riidanalaisen asetuksen 1 artiklan 15 alakohdan kaltaisen, SEUT 215 artiklaan perustuvan sellaisen toimen laillisuusvalvonta, joka ei kuulu yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan, ainoastaan siitä syystä, että mainitun toimen pätevän hyväksymisen edellytyksenä on yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvan aikaisemman päätöksen tekeminen. Kyseessä olevan poikkeuksen tällainen tulkinta olisi ristiriidassa sekä SEU 19 artiklaan

perustuvan unionin tuomioistuimen yleisen toimivallan kanssa että sen erityisen toimivallan kanssa, joka sille on annettu nimenomaisesti SEUT 263 artiklan ensimmäisessä, toisessa ja neljännessä kohdassa (ks. vastaavasti tuomio 4.6.2014, Sina Bank v. neuvosto, T-67/12, EU:T:2014:348, 41 kohta).

40 Näin ollen on todettava, että unionin yleinen tuomioistuin on SEUT 263 artiklan perusteella toimivaltainen lausumaan kantajan vaatimusten ensimmäisestä ja toisesta osasta.

2. *Kantajan vaatimusten ensimmäisen ja toisen osan tutkittavaksi ottaminen*

41 Neuvosto, komissio ja Yhdistynyt kuningaskunta väittävät, että riidanalaisen asetuksen 1 artiklan 15 alakohdan kumoamisvaatimus ei täytä SEUT 263 artiklassa vahvistettuja tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä.

42 Neuvosto väittää lisäksi, että vaatimusten ensimmäinen ja toinen osa on jätettävä tutkimatta, koska kanteen nostamishetkellä kantajalla ei ollut oikeussuojan tarvetta riidanalaisen asetuksen 1 artiklan 15 alakohtaa vastaan.

43 Kantaja vastaa, että sen kanne on otettava tutkittavaksi.

SEUT 263 artiklassa vahvistettujen edellytysten noudattaminen

44 SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa määrätään, että ”luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö voi ensimmäisessä ja toisessa kohdassa määrätyin edellytyksin nostaa kanteen hänelle osoitetusta säädöksestä tai säädöksestä, joka koskee häntä suoraan ja erikseen, sekä sääntelytoimesta, joka koskee häntä suoraan ja joka ei edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä”.

45 Yhdistynyt kuningaskunta väittää ensinnäkin, että riidanalainen asetus ei ole sääntelytoimi, vaan lainsäätämisjärjestyksessä hyväksytty säädös, mikä tarkoittaa sitä, että kantajan on osoitettava, että se koskee sitä suoraan ja erikseen. Nyt käsiteltävässä asiassa toimi ei kuitenkaan koske kantajaa erikseen.

46 Kantaja katsoo, että riidanalainen asetus on sääntelytoimi ja että lisäksi sen 1 artiklan 15 alakohta koskee kantajaa erikseen.

47 Tältä osin SEUT 289 artiklassa määrätään seuraavaa:

”1. Tavallista lainsäätämisjärjestystä noudatettaessa Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyvät yhdessä asetuksen, direktiivin tai päätöksen komission ehdotuksesta. Tämä menettely määritellään 294 artiklassa.

2. Perussopimuksissa määrätyissä erityistapauksissa noudatetaan erityistä lainsäätämisjärjestystä, kun Euroopan parlamentti hyväksyy asetuksen, direktiivin tai päätöksen neuvoston osallistuessa menettelyyn, tai kun vastaavasti neuvosto hyväksyy tällaisen säädöksen Euroopan parlamentin osallistuessa menettelyyn.

3. Lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttäviä säädöksiä ovat ne, jotka hyväksytään mainitussa järjestyksessä.

4. Perussopimuksissa määrätyissä erityistapauksissa lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävät säädökset voidaan antaa jäsenvaltioiden ryhmän tai Euroopan parlamentin aloitteesta, Euroopan keskuspankin suosituksesta taikka unionin tuomioistuimen tai Euroopan investointipankin pyynnöstä.”

48 Nyt käsiteltävässä asiassa riidanalainen asetus on annettu SEUT 215 artiklan perusteella ja kyseisessä artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen, eli neuvosto on hyväksynyt sen määräenemmistöllä unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan ja komission yhteisestä ehdotuksesta.

49 Siten yhtäältä riidanalaista asetusta ei ole annettu SEUT 289 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua ja SEUT 294 artiklassa määritettyä tavallista lainsäätämisjärjestystä noudattaen.

50 Kun toisaalta otetaan huomioon Euroopan parlamentin puuttuva osallistuminen riidanalaisen asetuksen antamiseen, ei voida katsoa, että asetus olisi annettu SEUT 289 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua erityistä lainsäädäntömenettelyä noudattaen.

51 Siten SEUT 289 artiklan 3 kohdan perusteella on katsottava, ettei riidanalainen asetus ole lainsäätämisjärjestyksessä hyväksytty toimi, eikä siten ole lausuttava Yhdistyneen kuningaskunnan väitteestä, jonka mukaan mainitun asetuksen 1 artiklan 15 alakohta ei koske kantajaa erikseen.

52 Toiseksi neuvosto ja väliintulijat väittävät, että toisin kuin SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa vaaditaan, riidanalaisen asetuksen 1 artiklan 15 alakohta ei koske kantajaa suoraan ja se sisältää täytäntöönpanotoimia.

53 Neuvosto ja väliintulijat esittävät, että riidanalaisen asetuksen 1 artiklan 15 alakohdassa säädettyyn varainsiirtokieltoon liittyy tietty joukko poikkeuksia, jotka panevat täytäntöön jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset, joilla on tältä osin harkintavaltaa. Siten riidanalaisen asetuksen 1 artiklan 15 alakohta ei välttämättä estä sitä, että kantajalle siirretään varoja tai että se suorittaa näitä siirtoja. Siten riidanalaisen asetuksen 1 artiklan 15 alakohdalla ei ole välittömiä vaikutuksia kantajan oikeudelliseen tilanteeseen.

54 Kantaja katsoo, että riidanalaisen asetuksen 1 artiklan 15 alakohta koskee sitä suoraan ja että sen täytäntöönpano ei edellytä täytäntöönpanotoimia. Se väittää tältä osin, että tätä säännöstä sovelletaan viittaamatta kansalliseen täytäntöönpanolakiin erityisesti, kun on kyse velvollisuudesta pyytää lupa kaikille kyseessä oleville varainsiirroille.

55 Tältä osin yhtäältä edellä 36 kohdassa esitetyistä toteamuksista ilmenee, että riidanalaisen asetuksen 1 artiklan 15 alakohta on yleisesti sovellettava toimi, ja toisaalta edellä 51 kohdassa esitetyistä toteamuksista ilmenee, ettei se ole lainsäätämisjärjestyksessä hyväksytty toimi. Näin ollen on todettava, että riidanalaisen asetuksen 1 artiklan 15 alakohta on SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettu sääntelytoimi (ks. analogisesti määräys 6.9.2011, Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. parlamentti ja neuvosto, T-18/10, Kok., EU:T:2011:419, 56 ja 63 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

56 Yhtäältä siitä kysymyksestä, koskeeko riidanalaisen asetuksen 1 artiklan 15 alakohta kantajaa suoraan ja edellyttääkö se täytäntöönpanotoimenpiteitä, vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että edellytys siitä, että toimen pitää koskea yksityistä suoraan, vaatii täyttyäkseen sen, että riidanalaisella unionin toimella on välittömiä vaikutuksia yksityisen oikeusasemaan ja ettei se jätä niille, joille se on osoitettu ja joiden tehtävänä on sen toimeenpano, ollenkaan harkintavaltaa, jolloin täytäntöönpano on täysin automaattista ja perustuu yksinomaan unionin lainsäädäntöön eikä edellytä välissä olevien sääntöjen soveltamista (ks. edellä 55 kohdassa mainittu määräys Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. parlamentti ja neuvosto, EU:T:2011:419, 71 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

57 Toisaalta käsitteen ”täytäntöönpanotoimenpiteet” osalta SEUT 263 artiklan neljännen kohdan viimeisen osan tavoitteena on välttää se, että yksityisen olisi rikottava lakia voidakseen saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Kun sääntelytoimella on välittömiä vaikutuksia luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön oikeusasemaan eikä täytäntöönpanotoimenpiteitä tarvita, kyseinen henkilö voisi jäädä ilman tehokasta tuomioistuimen tarjoamaa oikeussuojaa, jos sillä ei olisi suoraa oikeussuojakeinoa unionin tuomioistuimissa edellä mainitun sääntelytoimen laillisuuden kyseenalaistamiseksi. Täytäntöönpanotoimenpiteiden puuttuessa luonnollinen henkilö tai

oikeushenkilö voisi näet – vaikka kyseessä oleva toimi koskee häntä suoraan – saattaa kyseisen toimen tuomioistuinvalvonnan piiriin vasta rikottuaan ensin mainitun toimen säännöksiä ja vetoamalla sitten niiden lainvastaisuuteen menettelyissä, jotka on pantu sitä vastaan vireille kansallisissa tuomioistuimissa (tuomio 19.12.2013, Telefónica v. komissio, C-274/12 P, Kok., EU:C:2013:852, 27 kohta).

58 Sitä vastoin kun sääntelytoimi edellyttää täytäntöönpanotoimenpiteitä, unionin oikeusjärjestyksen kunnioittamista koskeva tuomioistuinvalvonta varmistetaan riippumatta siitä, ovatko mainitut toimenpiteet unionin vai jäsenvaltioiden toteuttamia. Luonnollisia henkilöitä tai oikeushenkilöitä, jotka eivät voi SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettujen tutkittavaksi ottamisen edellytysten vuoksi riitauttaa unionin sääntelytoimea suoraan unionin tuomioistuimissa, suojellaan siltä, että niihin sovelletaan tällaista toimea, antamalla niille mahdollisuus riitauttaa tällaisen toimen edellyttämät täytäntöönpanotoimenpiteet tapauskohtaisesti unionin tuomioistuimissa tai kansallisessa tuomioistuimessa (ks. vastaavasti edellä 57 kohdassa mainittu tuomio Telefónica v. komissio, Kok., EU:C:2013:852, 28 ja 29 kohta).

59 Nyt käsiteltävässä asiassa on todettava aluksi, että koska kantaja on Iraniin sijoittautunut rahoituslaitos, asetuksen N:o 267/2012 30 a artiklassa, sellaisena kuin se on muutettuna riidanalaisen asetuksen 1 artiklan 15 alakohdalla, käyttöön otetut rajoittavat toimenpiteet eivät koske sitä. Näin ollen asetuksen N:o 267/2012 30 a artikla ei koske kantajaa suoraan, mikä merkitsee sitä, että kanne on jätettävä tutkimatta siltä osin kuin se koskee kyseistä säännöstä.

60 Neuvosto väittää lisäksi perustellusti, että kun riidanalaisen asetuksen 1 artiklan 15 alakohdalla asetuksessa N:o 267/2012 käyttöön otetun rajoitusjärjestelmän (jäljempänä riidanalainen järjestelmä) perusteella varainsiirtolupaa koskeva pyyntö on esitetty toimivaltaiselle kansalliselle viranomaiselle, tällä on harkintavalta määrittääkseen asetuksen N:o 267/2012 30 a artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaisesti, voiko kyseessä oleva siirto rikkoa jotakin asetuksella N:o 267/2012 säädetyistä kielloista tai velvoitteista. Samoin tämän arvioinnin päätteeksi toimivaltainen viranomainen tekee päätöksen, jolla joko sallitaan kyseinen siirto tai kielletään se.

61 Näissä olosuhteissa on pääteltävä, että asetuksen N:o 267/2012 30 a artiklan 3 kohdan ensimmäinen alakohta ei koske kantajaa suoraan, ja se sisältää lisäksi täytäntöönpanotoimenpiteitä, mikä merkitsee sitä, että kanne on jätettävä tutkimatta tätä säännöstä koskevin osin.

62 Sitä vastoin on todettava, että riidanalainen järjestelmä, sellaisena kuin se on otettu käyttöön riidanalaisen asetuksen 1 artiklan 15ala kohdassa, koskee suoraan kantajaa eikä se sisällä täytäntöönpanotoimenpiteitä kolmessa muussa suhteessa.

63 Siten ensinnäkin asetuksen N:o 267/2012 30 artiklan 1 kohdan nojalla, sellaisena kuin se on muutettuna riidanalaisen asetuksen 1 artiklan 15 alakohdalla, luvan kohteena voivat olla vain siirrot, joilla on jokin saman asetuksen 30 artiklan 2 kohdassa säädetyistä päämääristä. Siirrot, joilla ei ole jotakin näistä päämääristä, ovat kiellettyjä pelkästään asetuksen N:o 267/2012 perusteella, eivätkä toimivaltaiset kansalliset viranomaiset voi sallia niitä.

64 Asetuksen N:o 267/2012 30 artiklan 3 kohdan a alakohdan nojalla, sellaisena kuin se on muutettuna riidanalaisen asetuksen 1 artiklan 15 alakohdalla, näissä säännöksissä määritellyt siirrot, jotka ovat 10 000 euron suuruisia tai sitä suurempia, ovat ennakkoilmoitusvelvollisuuden alaisia. Ilmoitusvelvollisuus johtuu automaattisesti riidanalaisesta järjestelmästä, se ei ole toimivaltaisten kansallisten viranomaisten harkintavallan alainen eikä se sisällä täytäntöönpanotoimenpiteitä.

65 Sama toteamus on sovellettavissa velvollisuuteen pyytää ennakkolupa, josta säädetään asetuksen N:o 267/2012 30 artiklan 3 kohdan b ja c alakohdassa ja 30 artiklan 5 kohdassa, sellaisena kuin se on muutettuna riidanalaisen asetuksen 1 artiklan 15 alakohdalla. Lupamenettelyn lopullisesta tuloksesta

riippumatta velvollisuus sen vireille panemiseen kunkin siirron osalta, joka ylittää määritellyt kynnysarvot, vaikuttaa kantajan oikeudelliseen asemaan, se ei ole toimivaltaisten kansallisten viranomaisten harkintavallan alainen, eikä se sisällä täytäntöönpanotoimenpiteitä.

66 Näiden toteamusten perusteella on katsottava, että riidanalaisen asetuksen 1 artiklan 15 alakohta vaikuttaa suoraan kantajaan eikä se sisällä täytäntöönpanotoimenpiteitä, koska sillä on muutettu edellä 63-65 kohdassa tarkoitettuja asetuksen N:o 267/2012 säännöksiä tai otettu ne käyttöön.

67 Kaiken edellä todetun perusteella SEUT 263 artiklan neljännen kohdan nojalla neuvoston ja väliintulijoiden esittämä oikeudenkäyntiväite on hylättävä edellä 63-65 kohdassa tarkoitettujen riidanalaisen asetuksen 1 artiklan 15 alakohdassa muutettujen tai käyttöön otettujen asetuksen N:o 267/2012 säännösten osalta ja kanne on jätettävä tutkimatta muilta osin.

Oikeussuojan tarpeen olemassaolo kanteen nostamishetkellä

68 Neuvosto väittää, ettei kantajalla ollut kanteen nostamishetkellä tarvetta riitauttaa riidanalaisen asetuksen 1 artiklan 15 alakohdan laillisuutta, koska siihen oli jo kohdistettu asetuksen N:o 267/2012 nojalla yksilöllisiä varojen jäädyttämistoimenpiteitä.

69 Näin ollen riidanalaisen asetuksen 1 artiklan 15 alakohta ei saa aikaan muita oikeusvaikutuksia kantajaan nähden. Kyseessä olevien yksilöllisten rajoittavien toimenpiteiden kumoaminen, joka on suoritettu edellä 16 kohdassa mainitulla tuomiolla Bank Mellat v. neuvosto (EU:T:2013:39), on neuvoston mukaan siten merkityksetöntä tältä osin, koska kanteen nostamishetkellä kantajan varat oli jäädytetty Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 60 artiklan nojalla siihen asti, kunnes unionin tuomioistuin ratkaisee valituksen.

70 Näin ollen neuvosto katsoo, että riidanalaisen asetuksen 1 artiklan 15 alakohtaa koskeva kumoamisvaatimus on jätettävä tutkimatta.

71 Kantaja vastaa, että sillä oli oikeussuojan tarve kanteen nostamishetkellä ja näin oli sitäkin suuremmalla syyllä, koska unionin yleinen tuomioistuin oli kumonnut sitä koskevat yksilölliset rajoittavat toimenpiteet.

72 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön nostama kumoamiskanne voidaan tutkia vain siltä osin kuin tällä henkilöllä on intressi saada riidanalainen toimi kumotuksi. Tällainen intressi edellyttää, että riidanalaisen toimen kumoamisella saattaa sinällään olla oikeudellisia seurauksia ja että valituksen lopputuloksesta voisi näin olla hyötyä sen tekijälle (ks. määräys 30.4.2007, EnBV Energie Baden-Württemberg v. komissio, T-387/04, Kok., EU:T:2007:117, 96 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

73 Oikeussuojan tarpeen on oltava jo syntynyt ja edelleen olemassa oleva (tuomio 17.9.1992, NBV ja NVB v. komissio, T-138/89, Kok., EU:T:1992:95, 33 kohta) ja sitä on arvioitava päivänä, jona kanne on nostettu (tuomio 16.12.1963, Forges de Clabecq v. korkea viranomainen, 14/63, Kok., EU:C:1963:60, s. 748). Sen on kuitenkin oltava olemassa tuomioistuimen ratkaisun julistamiseen saakka uhalla, että lausunnon antaminen asiassa raukeaa (ks. tuomio 7.6.2007, Wunenburger v. komissio, C-362/05 P, Kok., EU:C:2007:322, 42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

74 Nyt käsiteltävässä asiassa kantajaan kohdistettiin kanteen nostamisen hetkellä yksilöllisiä rajoittavia toimenpiteitä, jotka johtuivat sen nimen merkitsemisestä asetuksen N:o 267/2012 liitteessä IX olevaan luetteloon ja jotka liittyivät sen väitettyyn osallistumiseen ydinaseiden levittämiseen. Vaikka nämä rajoittavat toimenpiteet on kumottu edellä 16 kohdassa mainitulla tuomiolla Bank Mellat v. neuvosto (EU:T:2013:39), tämän kumoamisen vaikutus oli nimittäin keskeytetty valituksesta annettavaan tuomioon asti Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 60 artiklan nojalla.

75 Siten pitää tosin paikkansa, että riidanalaisen asetuksen antamisella ei ole ollut välitöntä vaikutusta kantajaan, koska siihen aiemmin kohdistetuilla yksilöllisillä rajoittavilla toimenpiteillä säädettiin tiukemmista rajoituksista. Tämä pitää paikkansa sitäkin suuremmalla syyllä, koska on niin, kuten edellä 14 kohdassa on todettu, että asetuksen N:o 267/2012 30 a artiklan 1 kohdassa säädetään, että siltä osin kuin siirto on yksilöllisten rajoittavien toimenpiteiden järjestelmän puitteissa myönnetyn luvan varainen, siihen ei enää sovelleta riidanalaisessa asetuksessa säädettyjä rajoituksia.

76 Näin ollen on todettava, että riidanalaista asetusta sovelletaan sellaisenaan kaikkiin Iraniin sijoittautuneisiin rahoituslaitoksiin ja näin ollen myös kantajaan. Tämä toteamus merkitsee erityisesti sitä, että kun kantajaan kohdistettujen yksilöllisten rajoittavien toimenpiteiden kumoaminen tuli myöhemmin voimaan neuvoston edellä 16 kohdassa mainitusta tuomiosta Bank Mellat v. neuvosto (EU:T:2013:39) tekemän valituksen hylkäämisen johdosta, kantajaan sovellettiin mainittua järjestelmää kaikkine siitä johtuvine rajoituksineen täysimääräisesti ilman mitään oikeudellista lisätointa.

77 Näin ollen siitä, että tässä asiassa todettaisiin, ettei kantajalla ole oikeussuojan tarvetta riidanalaisen asetuksen 1 artiklan 15 alakohtaa vastaan, olisi seurauksena se, että loukattaisiin tämän oikeutta tehokkaaseen oikeussuojaan, koska siihen kohdistettujen yksilöllisten rajoittavien toimenpiteiden lopullisen päättymisen jälkeen siihen sovellettaisiin riidanalaisen järjestelmän vaikutuksia, mutta se ei voisi vaatia riidanalaisen asetuksen 1 artiklan 15 alakohdan kumoamista kanteen nostamisen määräajan päättymisen vuoksi.

78 Siten on todettava, että kantajalla on oikeussuojan tarve vaatia, että kumotaan riidanalaisen asetuksen 1 artiklan 15 alakohta, josta voi olla oikeudellisia seuraamuksia kantajalle, ja näin ollen tätä koskeva oikeudenkäyntiväite on hylättävä.

3. *Asiakysymys*

79 Kantaja esittää vaatimustensa ensimmäisen ja toisen osan tueksi neljä kanneperustetta. Ensimmäinen peruste koskee sitä, että riidanalaiselta järjestelmältä puuttuu oikeusperusta SEUT 215 artiklaan nähden, koska sillä ei ole mitään loogista yhteyttä väitettyyn yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tavoitteeseen. Toinen peruste koskee sitä, että riidanalaiselta järjestelmältä puuttuu oikeusperusta SEUT 215 artiklaan nähden, koska se on suhteeton väitettyyn yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tavoitteeseen nähden. Kolmas kanneperuste koskee sitä, että riidanalainen järjestelmä on ristiriidassa unionin yleisten oikeusperiaatteiden ja SEUT 215 artiklan 3 kohdan kanssa, koska se loukkaa suhteellisuusperiaatetta ja oikeusvarmuuden periaatetta, mielivallan kiellon periaatetta, perusteluvelvollisuutta, vaatimusta siitä, että kaikilla seuraamuksilla on oltava välttämättömät oikeudelliset takeet sekä yhdenvertaisen kohtelun periaatetta. Neljäs kanneperuste koskee kantajan omaisuudensuojan loukkaamista, tämän oikeutta harjoittaa taloudellista toimintaa, tämän oikeutta pääomien vapaaseen liikkuvuuteen ja suhteellisuusperiaatetta.

80 Lisäksi edellä 79 kohdassa lueteltujen useamman kanneperusteen puitteissa kantaja esittää väitteitä, jotka koskevat unionin yleisen tuomioistuimen harjoittaman valvonnan luonnetta ja todistustaakkaa.

81 Ennen näiden väitteiden lähempää tutkimista on täsmennettävä kantajan vaatimusten ja perusteiden ulottuvuus ja sisältö.

Kantajan vaatimusten ja perusteiden ulottuvuus ja sisältö

82 Ensinnäkin vaatimusten ensimmäisen ja toisen osan sisällöstä ja ulottuvuudesta kantaja on istunnossa täsmentänyt, että kun vaatimusten ensimmäinen osa koskee riidanalaisen asetuksen 1 artiklan 15 alakohdan kumoamista sellaisenaan, vaatimusten toisen osan tarkoituksena on tämän

säännöksen kumoaminen ainoastaan siltä osin kuin siinä ei säädetä kantajan tapaukseen sovellettavasta poikkeuksesta yhteisönä, joka ei ole osallistunut ydinaseiden levittämiseen ja joka noudattaa vaadittua varovaisuutta, jotta se ei osallistu siihen.

83 Näin ollen siltä osin kuin kantajan vaatimustensa kummankin osan tueksi esittämät väitteet ovat suurelta osin päällekkäisiä, niitä on tutkittava yhdessä.

84 Toiseksi vaatimusten ensimmäisen ja toisen osan tueksi esitettyjen perusteiden sisällöstä ja ulottuvuudesta edellä 79 kohdassa olevasta luettelosta ilmenee, että ensimmäinen ja toinen peruste on muotoiltu niin, että ne koskevat SEUT 215 artiklan 1 kohdan rikkomista; tämän määräyksen mukaan on niin, että ”jos Euroopan unionista tehdyn sopimuksen [ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevan] V osan 2 luvun mukaisesti on päätetty kokonaan tai osittain keskeyttää talous- tai rahoitussuhteet yhden tai useamman kolmannen maan kanssa taikka vähentää niitä, neuvosto hyväksyy tarvittavat toimenpiteet määräenemmistöllä unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan ja komission yhteisestä ehdotuksesta”.

85 Kantajan mukaan siltä osin kuin riidanalaisella järjestelmällä ei ole mitään loogista liityntää väitetysti noudatettuun yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tavoitteeseen ja muilta osin se on suhteeton tähän tavoitteeseen nähden, riidanalaisen asetuksen 1 artiklan 15 alakohta ei ole SEUT 215 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla ”tarvittava”, mikä merkitsee sitä, että siltä puuttuu oikeudellinen perusta.

86 Kantaja tulkitsee siten SEUT 215 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua tarvittavuuden käsitettä niin, että sillä tarkoitetaan toteutetun toimenpiteen asianmukaisuutta ja tarvittavuutta tavoiteltuun päämäärään nähden.

87 Tätä tulkintaa ei voida hyväksyä. SEUT 215 artiklan 1 kohdan sanamuodosta, rakenteesta ja tavoitteesta ilmenee selvästi, että tässä määräyksessä tarkoitettu tarvittavuuden käsite ei koske SEUT 215 artiklan perusteella hyväksytyn toimen ja yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tavoitellun päämäärän välistä suhdetta, vaan mainitun toimen ja sen perustana olevan YUTP-päätöksen välistä suhdetta. Siten viittauksella ”tarvittaviin toimenpiteisiin” on tarkoitus taata, ettei neuvosto hyväksy SEUT 215 artiklan perusteella rajoittavia toimenpiteitä, jotka menevät pidemmälle kuin vastaavalla YUTP-päätöksellä hyväksytyt toimenpiteet.

88 Kantaja ei kuitenkaan nyt käsiteltävässä asiassa väitä, että riidanalaisen asetuksen 1 artiklan 15 alakohdassa säädetään toimenpiteistä, jotka menevät pidemmälle kuin toimenpiteet, joista päätöksen 2012/635 1 artiklan 6 kohdassa säädetään.

89 Tällainen päätelmä ei johdu myöskään kummankin kyseessä olevan säännöksen vertailevasta analyysistä. Vaikka riidanalaisen asetuksen 1 artiklan 15 alakohta on yksityiskohtaisempi kuin päätöksen 2012/635 1 artiklan 6 kohta riidanalaisen järjestelmän täytäntöönpanon käytännön yksityiskohtaisten sääntöjen osalta, kyseessä olevien rajoitusten luonteen ja niiden soveltamisalan välillä ei ole eroa.

90 Näin ollen kantaja väittää virheellisesti ensimmäisellä ja toisella kanneperusteellaan, että riidanalaisen asetuksen 1 artiklan 15 alakohdalta puuttuu oikeudellinen perusta.

91 Siten kantajan mainittujen perusteiden puitteissa esittämien väitteiden perusteella, sellaisina kuin ne esitetty yhteenvetona edellä 85 ja 86 kohdassa, on todettava, että mainittujen perusteiden kohteena on riidanalaisen asetuksen 1 artiklan 15 alakohdassa säädetyn riidanalaisen järjestelmän oikeasuhteisuus ennemmin kuin sen oikeudellisen perustan olemassaolo.

92 Oikeuskäytännön mukaan unionin oikeuden yleisiin periaatteisiin kuuluvan suhteellisuusperiaatteen mukaan taloudellista toimintaa koskevan kiellon lainmukaisuuden edellytyksenä on, että kieltotoimenpiteet ovat tarkoituksenmukaisia kyseisellä säännöstöllä lainmukaisesti tavoiteltujen päämäärien toteuttamiseksi ja tähän soveltuvia, eli silloin kun on mahdollista valita usean tarkoituksenmukaisen toimenpiteen välillä, on valittava vähiten rajoittava, eivätkä toimenpiteistä aiheutuvat haitat saa olla liian suuria tavoiteltuihin päämääriin nähden (ks. tuomio 14.10.2009, Bank Melli Iran v. neuvosto, T-390/08, Kok., EU:T:2009:401, 66 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

93 Tältä osin kantaja kiistää ensimmäisen kanneperusteen puitteissa ydinaseiden levittämisen ja riidanalaisen järjestelmän välisen objektiivisen yhteyden olemassaolon ja siten viimeksi mainitun tarkoituksenmukaisuuden ydinaseiden levittämisen estämisen kannalta.

94 Toinen kanneperuste koskee olennaisin osin jo olemassa olevien rajoittavien toimenpiteiden riittävyyttä ja riidanalaisen järjestelmän väitettyä liiallista ulottuvuutta. Siten mainittu peruste koskee mainitun järjestelmän tarvittavuutta ydinaseiden levittämisen estämiseksi.

95 Neljännen kanneperusteen yhteydessä kantaja väittää lähinnä, että riidanalainen järjestelmä loukkaa liiallisella tavalla sen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä. Tällä tavoin kantaja siis väittää, että mainitun järjestelmän käyttöön ottamisesta sille aiheutuneet epämukavuudet ovat suhteettomia neuvoston tavoittelemaan päämäärään nähden.

96 Näissä olosuhteissa unionin yleinen tuomioistuin katsoo, että aluksi on tutkittava ensimmäistä, toista ja neljättä kanneperustetta, joiden kaikkien tarkoituksena on riitauttaa lopullisesti riidanalaisen järjestelmän oikeasuhteisuus.

97 Toiseksi on käsiteltävä kolmatta kanneperustetta, joka koskee riidanalaisen järjestelmän käyttöön ottamisen perusteluja, SEUT 215 artiklan 3 kohdan perusteella sovellettavia oikeudellisia takeita, riidanalaisen asetuksen 1 artiklan 15 alakohdan selkeyttä ja ennalta-arvattavuutta sekä yhdenvertaisen kohtelun periaatetta.

Unionin yleisen tuomioistuimen suorittama valvonta ja todistustaakka

98 Kantaja korostaa, että riidanalaisen asetuksen 1 artiklan 15 alakohdan laillisuusvalvonnan on oltava täydellistä ja täsmällistä. Se väittää tältä osin, että neuvostolla on velvollisuus todeta näytön ja tietojen avulla, että rajoittavien toimenpiteiden kohteena olevat yhteisöt tai toiminnat osallistuvat todella ydinaseiden levittämiseen, koska riski siitä, että näin voi tapahtua, ei riitä. Se viittaa tältä osin unionin yleisen tuomioistuimen antamiin tuomioihin oikeusriidoissa, jotka koskevat yksilöllisiä rajoittavia toimenpiteitä, erityisesti 28.11.2013 annettuun tuomioon neuvosto v. Fulmen ja Mahmoudian (C-280/12 P, Kok., EU:C:2013:775), edellä 33 kohdassa mainittuun tuomioon Manufacturing Support & Procurement Kala Naft v. neuvosto (EU:T:2012:201) ja edellä 16 kohdassa mainittuun tuomioon Bank Mellat v. neuvosto (EU:T:2013:39), joita se katsoo voitavan soveltaa nyt käsiteltävään asiaan.

99 Neuvosto väittää väliintulijoiden tukemana, että sillä on hyvin suuri harkintavalta ratkaista, onko tietyssä tapauksessa turvauduttava yksilöllisiin tai yleisiin rajoittaviin toimenpiteisiin taikka näiden kahdenlaisten rajoittavien toimenpiteiden yhdistelmään, sekä määritellä kriteerit niiden täytäntöön panemiseksi. Se väittää, että edellä 92 kohdassa mainitun tuomion Bank Melli Iran v. neuvosto (EU:T:2009:401, 36 kohta) perusteella tämä harkintavalta on vain rajoitetun tuomioistuinvalvonnan alaista.

100 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan unionin tuomioistuinten on niille EUT-sopimuksessa myönnetyn toimivallan mukaisesti valvottava, pääsääntöisesti täysimääräisesti, kaikkien unionin toimien laillisuutta perusoikeuksien kannalta, jotka ovat erottamaton osa unionin

oikeusjärjestystä (tuomio 3.9.2008, Kadi ja Al Barakaat International Foundation v. neuvosto ja komissio, C-402/05 P ja C-415/05 P, Kok., EU:C:2008:461, 326 kohta ja edellä 98 kohdassa mainittu tuomio neuvosto v. Fulmen ja Mahmoudian, EU:C:2013:775, 58 kohta).

101 Nyt käsiteltävässä asiassa on otettava huomioon riidanalaisen järjestelmän erityinen luonne, joka erottuu sekä kantajan esiin tuomassa oikeuskäytännössä tarkoitetuista yksilöllisistä rajoittavista toimenpiteistä että yleisistä kriteereistä, joiden perusteella neuvoston esiin tuomassa oikeuskäytännössä tarkoitetut mainitut toimenpiteet voidaan kohdistaa tiettyihin henkilöihin ja yhteisöihin. Kuten yhtäältä edellä 36 kohdassa esitetyistä toteamuksista ilmenee, riidanalaisen asetuksen 1 artiklan 15 alakohta, jolla on otettu käyttöön riidanalainen järjestelmä, on yleisesti sovellettava eikä se siis ole yksilöllinen toimi. Toisaalta edellä 52-67 kohdasta ilmenee, että erona yleisiin kriteereihin, joiden perusteella voidaan toteuttaa yksilölliset rajoittavat toimenpiteet, asetuksen N:o 267/2012 tietyt säännökset, joita on muutettu tai jotka on otettu käyttöön riidanalaisen asetuksen 1 artiklan 15 alakohdalla, koskevat kantajaa suoraan eivätkä ne sisällä täytäntöönpanotoimenpiteitä.

102 Vaikka unionin yleisen tuomioistuimen harjoittamaa valvontaa ei voida näissä olosuhteissa pitää rajallisena edellä 100 kohdassa esiin tuodun oikeuskäytännön perusteella, on neuvostolle annettava harkintavaltaa rajoittavien toimenpiteiden toteuttamisen asianmukaisuuden osalta sellaisenaan ja sellaisten yleisten rajoittavien toimenpiteiden määrittelyn osalta, jotka on toteutettu yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikasta johtuvan tavoitteen saavuttamiseksi. Mainittu ala on erityisen arkaluonteinen, koska se koskee kansainvälisiä suhteita ja unionin ja sen jäsenvaltioiden turvallisuutta.

103 Ei ole myöskään hyväksyttävä kantajan väitteitä, jotka koskevat neuvostolle väitetysti kuuluvaa todistustaakkaa.

104 Kantajan esiin tuomat ja edellä 98 kohdassa mainitut tuomiot koskevat yksilöllisiä rajoittavia toimenpiteitä, jotka neuvosto on toteuttanut sellaisen kriteerin perusteella, joka koskee yhteisöjä, jotka ”ovat mukana [ydinaseiden levittämisessä] taikka osallistuvat siihen suoraan tai tukevat sitä”. Näin ollen unionin yleistä tuomioistuinta ja unionin tuomioistuinta pyydettiin kyseessä olevissa asioissa tarkistamaan neuvoston sellaisten väitteiden ja arviointien perustelujen riittävyys, joiden mukaan tietyt henkilöt tai yhteisöt olivat todella osallistuneet ydinaseiden levittämiseen ja täyttivät siten yksilöllisten rajoittavien toimenpiteiden toteuttamiseksi säädetyn kriteerin. Tämä tarkistaminen voitiin suorittaa vain kyseessä olevien henkilöiden tai yhteisöjen toimintoja koskevien konkreettisten todisteiden ja tietojen perusteella.

105 Koska riidanalainen järjestelmä ei ole yksilöllinen rajoittava toimenpide, vaan yleisesti sovellettava toimi, siitä johtuvat rajoitukset eivät perustu neuvoston arviointiin tai konkreettisiin väitteisiin, jotka koskevat tiettyjen henkilöiden tai yhteisöjen osallistumista ydinaseiden levittämiseen, vaan mekanismien, jotka mahdollistavat sen rahoittamisen, ja yleisten toimenpiteiden, joilla se voidaan estää, yleiseen arviointiin.

106 Näin ollen edellä 98 kohdassa mainittua oikeuskäytäntöä ei pidä soveltaa nyt käsiteltävässä asiassa, joten neuvostoa ei voida erityisesti vaatia näyttämään toteen, että riidanalaisen järjestelmän kohteena olevat yhteisöt ovat todella osallistuneet ydinaseiden levittämiseen.

107 Kantaja väittää vielä tältä osin, että riidanalaisen järjestelmän kaltaiseen yleiseen rajoittavaan toimenpiteeseen ei voida soveltaa lievempiä vaatimuksia kuin edellä 98 kohdassa mainituissa tuomioissa kyseessä olleisiin yksilöllisiin rajoittaviin toimenpiteisiin, koska näillä kummankin tyyppisillä toimenpiteillä on toisiinsa verrattavia seuraamuksia niiden kohteena oleville henkilöille ja yhteisöille.

108 Yhtäältä tämä väite on perusteeton. Yksilöllisten rajoittavien toimenpiteiden kohteena olevalle henkilölle tai yhteisölle aiheutuvat rajoitukset ovat huomattavasti laajempia. Siten kyseessä olevan henkilön tai yhteisön varat jäädytetään ja poikkeus vaaditaan kullekin tilisiirrolle, johon ne osallistuvat,

ja tilisiirtoryhmät, jotka voivat olla poikkeuksen kohteena, ovat suhteellisen suppeat. Riidanalainen järjestelmä puolestaan ei sisällä varojen jäädyttämistä, siinä säädetään laajemmasta sallittujen päämäärien luettelosta kuin yksilöllisten rajoittavien toimenpiteiden tapauksessa ja lupavaatimus koskee tietyn kynnysarvon ylittäviä tilisiirtoja.

109 Toisaalta on joka tapauksessa todettava, että seikat, joita unionin yleisen tuomioistuimen on tarkasteltava, sekä erityisen todistustaakan mahdollinen olemassaolo ja sen kohde eivät riipu tietyn rajoittavan toimenpiteen seuraamusten vakavuudesta, vaan siitä kysymyksestä, onko kyseinen toimenpide yksilöllisesti vai yleisesti sovellettava, ja näin ollen, onko se toteutettu tietyn henkilön tai yhteisön erityisolosuhteiden arvioinnin johdosta. Kuten edellä suoritetusta tarkastelusta ilmenee, riidanalainen toimenpide on kuitenkin yleisesti sovellettava toimenpide.

110 Edellä todetun perusteella sekä edellä 82-97 kohdassa esitettyjen päätelmien perusteella unionin yleisen tuomioistuimen on nyt käsiteltävässä asiassa yhtäältä tarkistettava riidanalaisen järjestelmän oikeasuhteisuus ja siten tutkittava, saattoiko neuvosto perustellusti katsoa, että sen toteuttaminen oli soveltuvaa ja välttämätöntä ydinaseiden levittämisen ja sen rahoittamisen estämisen tavoitteen saavuttamiseksi ja että se ei aiheuttanut kohtuutonta haittaa sen kohteena oleville henkilöille ja yhteisöille, joiden joukossa oli kantaja.

111 Toisaalta on tutkittava, sisältääkö riidanalaisen asetuksen 1 artiklan 15 alakohta kolmannen kanneperusteen yhteydessä esiin tuotuja lainvastaisuuksia.

Ensimmäinen, toinen ja neljäs kanneperuste

Ensimmäinen kanneperuste, joka koskee riidanalaisen järjestelmän soveltuvuutta

112 Kantaja väittää lähinnä, että riidanalainen järjestelmä ei ole soveltuva neuvoston yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tavoitteen saavuttamiseksi, koska sillä ei ole mitään loogista liityntää ydinaseiden levittämiseen tai sen rahoittamiseen. Sen väitteet koskevat kahta tavoitetta, joita neuvosto on voinut tavoitella riidanalaisen järjestelmän hyväksyessään.

113 Siten kantaja ei yhtäältä riitauta sen tavoitteen laillisuutta, joka koskee sellaisten varainsiirtojen estämistä, jotka sellaisenaan voivat edistää ydinaseiden levittämistä (jäljempänä ensimmäinen tavoite), vaan se katsoo, ettei tämä ole ollut tosiasiassa riidanalaisen järjestelmän tavoite, koska se on liian yleinen sen saavuttamiseksi. Näin ollen kantajan mukaan riidanalaisen järjestelmän ja ensimmäisen tavoitteen välillä ei ole liityntää.

114 Toisaalta kantaja katsoo, että riidanalaisen järjestelmän toteuttamisen syynä on tosiasiassa ollut laajempi tavoite, joka muodostuu Iraniin kohdistuvasta taloudellisesta painostuksesta estämällä iranilaisten rahoituslaitosten ja yleisemmin talouden toimijoiden pääsy unionin rahoitusmarkkinoille riippumatta siitä kysymyksestä, liittyivätkö varainsiirrot sellaisinaan ydinaseiden levittämiseen (jäljempänä toinen tavoite). Se väittää, ettei tällainen tavoite ole laillinen.

115 Kantaja väittää lisäksi useampaan seikkaan tukeutuen, että ydinaseiden levittämistä koskevien rajoittavien toimenpiteiden on kohdistuttava erityisesti siihen liittyviin toimintoihin ollakseen soveltuvia.

116 Neuvosto, jota väliintulijat tukevat, kiistää kantajan väitteiden paikkansapitävyyden. Se katsoo erityisesti, että riidanalainen järjestelmä pyrkii sekä ensimmäiseen että toiseen tavoitteeseen ja siihen, että molemmat tavoitteet ovat laillisia. Väliintulijat toteavat tästä, että riidanalaisen järjestelmän hyväksyminen on perusteltua aikaisempien rajoittavien toimenpiteiden ja erityisesti yksilöllisten

rajoittavien toimenpiteiden epäonnistumisen vuoksi, ja sen tarkoituksena on pakottaa Iran ydinaseiden levittämistä koskeviin neuvotteluihin eli luopumaan ydinaseiden levittämisestä sen jatkamiselle riittävien keinojen puuttuessa.

– Ensimmäinen tavoite

117 Kuten edellä 113 kohdassa on todettu, kantaja ei riitauta ensimmäisen tavoitteen laillisuutta. Joka tapauksessa tavoite estää ydinaseiden levittämistä edistävien varojen siirto kuuluu selvästi mainitun levittämisen sellaisenaan sekä sen rahoittamisen estämistä koskevaan lailliseen tavoitteeseen, joka on päätöksen 2010/413 ja asetuksen N:o 267/2012 kaikkien säännösten taustalla.

118 Siitä kysymyksestä, pyritäänkö riidanalaisella järjestelmällä todellakin ensimmäiseen tavoitteeseen, on todettava ensinnäkin, että mainitun tavoitteen ja riidanalaisen järjestelmän välinen tällainen yhteys ilmenee päätöksen 2012/635 12 perustelukappaleen sanamuodosta, johon riidanalaisen asetuksen 7 perustelukappaleessa viitataan. Päätöksen 2012/635 12 perustelukappale kuuluu seuraavasti:

”Jotta estetään sellaisten taloudellisten varojen, muun omaisuuden tai muiden resurssien siirtäminen Iraniin, jotka voisivat edistää Iranin ydinalan toimia, joihin liittyy joukkotuhoaseiden leviämisen vaara tai ydinasejärjestelmien kehittämistä, unionin ja Iranin pankkien ja rahoituslaitosten väliset liiketoimet olisi kiellettävä, jollei niihin ole saatu lupaa etukäteen asianomaiselta jäsenvaltiolta. Tämän ei tulisi estää sellaisen kaupan jatkumista, jota ei ole kielletty päätöksellä 2010/413/YUTP.”

119 Tästä säännöksestä ilmenee nimenomaisesti, että sellaisen yleisen järjestelmän hyväksyminen, jossa säädetään unionin ja Iranin pankkeja ja rahoituslaitoksia koskevista varainsiirtojen rajoituksista eli riidanalaisen järjestelmän hyväksyminen on ensimmäisen tavoitteen mukainen.

120 Tämän yleisen päätelmän lisäksi neuvosto vetoaa kahteen seikkaan, jotka ovat sen mukaan merkityksellisiä riidanalaisen järjestelmän ja ensimmäisen tavoitteen välisen yhteyden olemassaolon arvioimiseksi.

121 Siten neuvosto väittää yhtäältä, että ydinaseiden levittämisen rahoittaminen riippuu välttämättä iranilaisten pankkien suorittamista palveluista, erityisesti niiden pankkien, joilla on kantajan tavoin kansainvälistä toimintaa. Toisaalta kyseessä olevien toimintojen salaisen luonteen vuoksi ei voida sulkea pois sitä, että kyseessä oleva pankki sivuuttaa sen, että sen suorittamat varainsiirrot liittyvät ydinaseiden levittämiseen.

122 Jos nämä kaksi olettamaa pitävät paikkansa, ne tukevat tosiasiallisesti riidanalaisen järjestelmän ja ensimmäisen tavoitteen välisen yhteyden olemassaoloa. Vaikka on olemassa melkoinen riski siitä, että iranilaisia rahoituslaitoksia käytetään tarpeen vaatiessa niiden tietämättä ydinaseiden levittämiseen liittyvien tilisiirtojen toteuttamiseen, niiden varainsiirtojen, joihin ne osallistuvat, järjestelmällisempi valvonta, joka perustuu ennakkoilmoitus- ja lupajärjestelmään, antaa jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille mahdollisuuden saada merkityksellisiä tietoja kyseessä olevista varainsiirroista ja antaa niille mahdollisuuden tunnistaa ja kieltää ne, joilla ne epäilevät edistettävän ydinaseiden levittämistä. Tällainen mekanismi voi siis tehdä ydinaseiden levittämisen rahoittamisesta vaikeampaa.

123 Kantaja kuitenkin kiistää sen, että neuvoston esittämät kaksi seikkaa voitaisiin ottaa huomioon. Se väittää, että nämä seikat ovat hypoteettisia eikä niitä tue mikään konkreettinen todiste, toisin kuin oikeuskäytännössä, erityisesti edellä 98 kohdassa mainituissa tuomioissa, edellytetään.

124 Tältä osin on muistutettava yhtäältä, että edellä 98-109 kohdasta ilmenee, että kantajan esiin tuomat tuomiot koskevat yksilöllisiä rajoittavia toimenpiteitä, mikä merkitsee sitä, ettei niissä vahvistettuja todistustaakkaa koskevia sääntöjä voida soveltaa nyt käsiteltävässä asiassa.

125 Toisaalta on todettava, että neuvoston esittämien olettamusten paikkansapitävyyttä tukevat seikat, joista oli kyse asiassa, joka johti edellä 16 kohdassa mainittuun tuomioon Bank Mellat v. neuvosto (EU:T:2013:39), johon kantaja itse perustaa kantansa.

126 Yksi niistä perusteista, joita komissio käytti kantajaa vastaan siihen kohdistettujen yksilöllisten rajoittavien toimenpiteiden toteuttamisessa, oli se, että se tarjosi Novin Energy Companylle (jäljempänä Novin) tilien hallinnointipalveluja. Kantaja on myöntänyt tarjonneensa kyseessä olevia palveluja, mutta se on kiistänyt olleensa tietoinen Novinin osallistumisesta ydinaseiden levittämiseen ennen turvallisuusneuvoston siihen kohdistamia rajoittavia toimenpiteitä. Sellaisen täsmällisen ja konkreettisen näytön ja tiedon puuttuessa, joka osoittaa kantajan tienneen tai voineen kohtuudella epäillä, että Novin osallistui ydinaseiden levittämiseen aikaisemmin, unionin yleinen tuomioistuin hyväksyi kantajan tätä koskevan väitteen. Se katsoi siten, että kantajan Novinille ennen rajoittavien toimenpiteiden toteuttamista tarjoamat palvelut eivät merkinneet ydinaseiden levittämisen tukemista päätöksessä 2010/413 ja asetuksessa N:o 267/2012 tarkoitetulla tavalla eivätkä ne siten oikeuttaneet kantajaan kohdistettavien yksilöllisten rajoittavien toimenpiteiden toteuttamista (edellä 16 kohdassa mainittu tuomio Bank Mellat v. neuvosto, EU:T:2013:39, 119-138 kohta).

127 Nämä seikat, jotka on todettu unionin yleisessä tuomioistuimessa käydyssä oikeudenkäynnissä, vahvistavat yhtäältä, että ydinaseiden levittämiseen osallistuvat iranilaiset yhteisöt käyttävät iranilaisten pankkien tarjoamia rahoituspalveluja, ja toisaalta, että viimeksi mainitut voivat tarjota tällaisia palveluja, jotka sisältävät tilisiirtojen suorittamisen niiden tietämättä, mikä merkitsee, että ne voidaan panna suorittamaan varainsiirtoja, joilla voidaan edistää ydinaseiden levittämistä.

128 Siten edellä 16 kohdassa mainitussa tuomiossa Bank Mellat v. neuvosto (EU:T:2013:39) tarkoitetut kantajan Novinille tarjoamat rahoituspalvelut tukevat neuvoston esittämää kahta olettamaa sekä näin ollen ensimmäisen tavoitteen ja riidanalaisen järjestelmän välistä yhteyttä.

129 Tämän yhteyden olemassaolon riitauttamiseksi kantaja väittää vielä ensinnäkin, että riidanalainen järjestelmä ei ole soveltuva ensimmäisen tavoitteen saavuttamiseksi, koska se on liian yleinen siltä osin kuin se ei koske yksinomaan varainsiirtoja, jotka voivat edistää ydinaseiden levittämistä, vaan kaikkia iranilaisten pankkien ja unionin pankkien välisiä siirtoja.

130 Tämä väite on kuitenkin tehoton tämän kanneperusteen yhteydessä siltä osin kuin se ei koske ensimmäisen tavoitteen ja riidanalaisen järjestelmän yhteyden itse olemassaoloa ja siten viimeksi mainitun soveltuvuutta, vaan kysymystä siitä, onko riidanalainen järjestelmä tarpeen mainitun tavoitteen saavuttamiseksi vai olisivatko vähemmän yleiset toimenpiteet olleet riittäviä. Näin ollen kyseessä olevaa väitettä on tutkittava toisen kanneperusteen yhteydessä muiden väitteiden kanssa, jotka koskevat riidanalaisen järjestelmän soveltamisalaa (ks. jäljempänä 187-199 kohta).

131 Toiseksi kantajan mukaan riidanalainen järjestelmä ei ole soveltuva ensimmäisen tavoitteen saavuttamiseksi, koska se on tehoton siltä osin kuin se koskee vain suhteita unionin rahoituslaitoksiin eikä se ole riittävä ydinaseiden levittämiseen osallistuvien henkilöiden tai yhteisöjen toiminnan lakkauttamiseksi.

132 Ensinnäkään se, että toimenpide ei itsessään ole riittävä tavoitteen saavuttamiseksi, ei kuitenkaan mitenkään merkitse sitä, että se on soveltumaton sen saavuttamiseksi edellä 92 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla. Siten se, että riidanalainen järjestelmä on vain yksi sekä niistä yleisistä että yksilöllisistä rajoittavista toimenpiteistä, joita neuvosto on toteuttanut ydinaseiden levittämisen ja sen rahoittamisen estämiseksi, ei merkitse sitä, että se olisi lainvastainen.

133 Lisäksi siltä osin kuin on ymmärrettävä kantajan väittävän, että riidanalaista järjestelmää olisi pitänyt soveltaa myös varainsiirtoihin, jotka koskevat muita unionin kansalaisia kuin rahoitus- tai luottolaitoksia, on todettava, kuten edellä 13 kohdasta ilmenee, että asetuksen N:o 267/2012 30 a artiklassa säädetään, että tällaisiin siirtoihin sovelletaan riidanalaiseen järjestelmään perustuvien rajoitusten kanssa analogisia rajoituksia, vaikkeivät ne olekaan täysin samanlaisia.

134 Lopuksi siltä osin kuin kantajan väitettä on tulkittava siten, että neuvoston olisi pitänyt toteuttaa toimenpiteitä, jotka koskevat iranilaisten rahoituslaitosten ja kolmansien maiden rahoituslaitosten välisiä suhteita, on riittävää huomauttaa, ettei unionilla ole ennalta toimivaltaa tällaisten suhteiden osalta asetuksen N:o 267/2012 49 artiklassa, jossa määritellään viimeksi mainitun soveltamisala, tarkoitettujen olettamusten lisäksi.

135 Edellä todetun perusteella on pääteltävä, että riidanalainen järjestelmä liittyy ensimmäiseen tavoitteeseen, joka on yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan laillinen tavoite, ja että se on siten soveltuva sen saavuttamiseen edellä 92 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla.

– Toinen tavoite

136 Kuten edellä 114 kohdassa on todettu, toinen tavoite muodostuu Iranin taloudellisesta painostamisesta rajoittamalla iranilaisten rahoituslaitosten ja yleisemmin talouden toimijoiden pääsyä unionin rahoitusmarkkinoille riippumatta siitä, liittyvätkö tämän kohteena olevat siirrot sellaisinaan ydinaseiden levittämiseen.

137 Kantaja katsoo, että riidanalaisella järjestelmällä pyritään toiseen tavoitteeseen, ja katsoo, ettei viimeksi mainittu ole laillinen, erityisesti, koska se ei koske ydinaseiden levittämistä vaan sillä on taloudellinen peruste eikä sitä näin ollen ole tarkoitettu päätöksessä 2010/413 eikä asetuksessa N:o 267/2012. Se lisää, että toinen tavoite voi oikeuttaa kaikki toimenpiteet, joiden tarkoituksena on vahingoittaa Irania, sen taloutta ja sen hallitusta, sekä kaikki kauppasuhteiden kiellot.

138 Neuvosto katsoo väliintulijoidensa tukemana, että vaikka riidanalaisella järjestelmällä pyritään todellakin toiseen tavoitteeseen aikaisempien rajoittavien toimenpiteiden epäonnistuttua, mainittu tavoite on kuitenkin laillinen, koska sen tarkoituksena on pakottaa Iran sitoutumaan ydinaseiden levittämistä koskeviin neuvotteluihin eli luopumaan tästä levittämisestä.

139 Vaikka asianosaiset, niiden mukana neuvosto päätöksen 2012/635 ja riidanalaisen asetuksen laatijana, ovat samaa mieltä siitä, että riidanalaisella järjestelmällä pyritään toiseen tavoitteeseen, näiden tekstien asiassa merkityksellisten säännösten tarkastelu ei kuitenkaan tue niiden tätä koskevaa näkemystä.

140 Riidanalaisella asetuksella täytäntöön pannun päätöksen 2012/635 viidennen perustelukappaleen sanamuoto tosin viittaa perusteluna rajoittavien lisätoimenpiteiden toteuttamiselle yleisesti siihen, että Iran ei ole vakavasti sitoutunut sen ydinaseohjelmaa koskeviin neuvotteluihin.

141 Kuten jo edellä 118 kohdassa on todettu, päätöksen 2012/635 12 perustelukappaleessa, joka koskee erityisesti riidanalaista järjestelmää, viitataan siihen, että on ”estet[tävä] sellaisten taloudellisten varojen, muun omaisuuden tai muiden resurssien siirtäminen Iraniin, jotka voisivat edistää Iranin ydinalan toimia, joihin liittyy joukkotuhoaseiden leviämisen vaara tai ydinasejärjestelmien kehittämistä”, mutta ”tämän ei tulisi estää sellaisen kaupan jatkumista, jota ei ole kielletty päätöksellä [2010/413]”. Tämä sanamuoto ei viittaa haluun painostaa yleisesti Irania taloudellisesti, ja siinä mainitaan jopa nimenomaisesti, että laillista kauppaa ei saada estää.

142 Sitä, että riidanalainen järjestelmä ei noudata toista tavoitetta, tukee asiayhteyden ja teleologisella tasolla siitä johtuvien rajoitusten luonnetta ja vaikutusta koskeva analyysi. Mainitussa järjestelmässä ei säädetä iranilaisten rahoituslaitosten tai muiden iranilaisten yhteisöjen varojen konfiskoinnista tai

jäädyttämisestä, vaan siinä rajataan tietyt sellaisten varainsiirtojen, joihin ne osallistuvat, sallitut päämäärät, ja näiden siirtojen edellytykseksi asetetaan ilmoitus- ja ennakkolupavelvollisuus. Samoin riidanalaisen asetuksen 1 artiklan 15 alakohdalla käyttöön otetun asetuksen N:o 267/2012 30 a artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan perusteella ainoa olettama, jonka perusteella sallittuun päämäärään tarkoitettu varainsiirto voidaan kieltää, on se, että sillä voidaan rikkoa asetuksessa N:o 267/2012 säädettyjä kieltoja. Vaikka siten riidanalainen järjestelmä sisältää hallinnollisia lisävelvoitteita siinä tarkoitetuille yhteisöille ja vaikka se mahdollisesti rajoittaa mahdollisuutta suorittaa tiettyjä siirtoja, sen tarkoituksena ei sellaisenaan näytä olevan Iranin taloudellinen painostaminen estämällä yleisesti iranilaisten talouden toimijoiden pääsy unionin rahoitusmarkkinoille.

143 Edellä todetun perusteella on pääteltävä, että huolimatta asianosaisten väitteistä, jotka eivät mene asiassa merkityksellisten säännösten kirjaimellisen, kontekstuaalisen ja teleologisen tulkinnan edelle, riidanalaisella järjestelmällä ei pyritä toiseen tavoitteeseen. Näin ollen tätä tavoitetta ei voida ottaa huomioon nyt käsiteltävän kanteen tarkastelussa jäljempänä, ja kantajan sitä koskevat väitteet, joihin vedotaan nyt käsiteltävän kanneperusteen yhteydessä, on hylättävä tehottomina.

– Riidanalaisen järjestelmän ja ydinaseiden levittämistä koskevien toimintojen välisen erityisen yhteyden olemassaolo

144 Kantaja väittää, että edellä 98 kohdassa mainitusta oikeuskäytännöstä sekä 13.12.2007 allekirjoitetun Lissabonin sopimuksen hyväksyneen hallitustenvälisen konferenssin päätösasiakirjaan liitetystä julistuksesta nro 25 (EUVL 2008, C 115, s. 346), jonka otsikko on ”Julistus Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 75 ja 215 artiklasta”, ilmenee, että ydinaseiden levittämistä koskevat rajoittavat toimenpiteet on kohdistettava erityisesti viimeksi mainittuun liittyviin toimintoihin.

145 Sama toteamus ilmenee 21.12.2011 annetuista neuvoston työmenetelmäsuosituksista unionin itsenäisten sanktioiden hyväksymiseksi (asiakirja 18920/11; jäljempänä suositukset) ja 15.6.2012 annetuista neuvoston suuntaviivoista rajoittavien toimenpiteiden (sanktiot) täytäntöön panemiseksi yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan puitteissa (asiakirja 11205/12; jäljempänä suuntaviivat). Näiden asiakirjojen mukaan nämä kohdennetut rajoittavat toimenpiteet ovat tehokkaampia ja niistä on vähäisempiä kielteisiä seurauksia kolmansille kuin yleisistä rajoituksista. Näin ollen hyväksyttyjen rajoittavien toimenpiteiden olisi koskettava niitä politiikkoja ja toimintoja, joista unionin päätös johtuu, ja näistä politiikoista ja toimista vastuussa olevia henkilöitä ja yhteisöjä, eikä niillä saisi olla taloudellista syytä. Kantajan mukaan riidanalainen järjestelmä ei kuitenkaan koske erityisesti ydinaseiden levittämistä eikä siitä vastuussa olevia henkilöitä, vaan koko iranilaista rahoitussektoria. Samoin mainitun järjestelmän syynä ovat olennaisin osin taloudelliset näkökohdat.

146 Tältä osin on todettava aluksi, että edellä 98-109 kohdasta ilmenee, että vaikka unionin yleisen tuomioistuimen on varmistettava, että riidanalainen järjestelmä on soveltuva ydinaseiden levittämisen ja sen rahoittamisen estämistä koskevan tavoitteen saavuttamiseksi, tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, että neuvostolla olisi velvollisuus osoittaa, että yhteisöt, joihin riidanalainen järjestelmä vaikuttaa, ovat tosiasiallisesti osallistuneet ydinaseiden levittämiseen.

147 Edellä 117-135 kohdassa suoritetusta tutkinnasta ilmenee, että riidanalaisella järjestelmällä pyritään saavuttamaan ensimmäinen tavoite eli estämään sellaiset varainsiirrot, jotka sellaisinaan voivat edistää ydinaseiden levittämistä. Näin ollen mainittu järjestelmä koskee ydinaseiden levittämistä ja sen rahoittamista, eikä sitä perustella taloudellisilla näkökohdilla, koska sillä ei pyritä toiseen tavoitteeseen.

148 Siltä osin kuin kantaja väittää tässä asiayhteydessä, että riidanalainen järjestelmä koskee koko iranilaista rahoitusalaa ja että kyseessä on ”ilman syrjintää” toteutettu toimenpide, sen väitteitä tutkitaan toisen kanneperusteen yhteydessä muiden riidanalaisen järjestelmän soveltamisalaa koskevien väitteiden kanssa (ks. jäljempänä 187-199 kohta).

149 Julistuksessa nro 25, jonka otsikko on ”Julistus [EUT-]sopimuksen 75 ja 215 artiklasta”, vaaditaan, että rajoittavien toimenpiteiden soveltamisesta luonnolliseen henkilöön tai yhteisöön tehdyillä päätöksillä on oltava selkeät ja erilliset arviointiperusteet. Yhtäältä on niin, kuten edellä 36 kohdasta ilmenee, että riidanalaisen päätöksen 1 artiklan 15 alakohta, jolla riidanalainen järjestelmä on otettu käyttöön, ei kuitenkaan ole kyseessä olevassa julistuksessa tarkoitettu päätös, koska se ei koske tiettyjä henkilöitä tai yhteisöjä, vaan siinä säädetään yleisesti sovellettavasta järjestelmästä. Toisaalta kysymystä siitä, ovatko riidanalaisesta järjestelmästä annetut säännökset riittävän selkeitä, tutkitaan joka tapauksessa jäljempänä kolmannen kanneperusteen yhteydessä.

150 Suosituksissa ja suuntaviivoissa puolestaan tosin täsmennetään, että kohdennettujen rajoittavien toimenpiteiden avulla voidaan rajoittaa niihin henkilöihin kohdistuvia kielteisiä vaikutuksia, jotka eivät ole vastuussa niistä politiikoista ja toimista, jotka ovat laukaisseet unionin toiminnan, ja että ne ovat tehokkaampia kuin ilman syrjintää toteutetut toimenpiteet. Näin ollen tämä yleinen toteamus ei mitenkään merkitse sitä, että yleiset rajoittavat toimenpiteet eivät ole soveltuvia neuvoston tavoitteen saavuttamiseksi eli että neuvosto ei missään tapauksessa voisi toteuttaa tällaisia yleisiä rajoittavia toimenpiteitä huolimatta sille SEUT 215 artiklan 1 kohdassa annetusta toimivallasta.

151 Näissä olosuhteissa on hylättävä kantajan väitteet, jotka koskevat riidanalaisen järjestelmän ja ydinaseiden levittämiseen liittyvien toimintojen välisen erityisen yhteyden vaatimusta.

152 Edellä todetun perusteella on katsottava, että riidanalainen järjestelmä noudattaa ensimmäistä tavoitetta, joka on legitiimi. Näin ollen mainittu järjestelmä on edellä 92 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla soveltuva, minkä vuoksi ensimmäinen kanneperuste on hylättävä.

Toinen kanneperuste, joka koskee riidanalaisen järjestelmän tarvittavuutta

153 Kantaja väittää, että vaikka oletettaisiinkin, että riidanalaisella järjestelmällä on looginen yhteys neuvoston noudattaman yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tavoitteeseen, se ei ole tarpeen sen saavuttamiseksi, mikä merkitsee sitä, että se on suhteeton.

154 Kantaja esittää näkemyksensä tueksi kolme väitettä. Ensinnäkin se väittää, että riidanalaisen järjestelmän hyväksymishetkellä olemassa olleet rajoittavat toimenpiteet olivat riittäviä neuvoston tavoitteen saavuttamiseksi. Toiseksi se väittää, että riidanalainen järjestelmä ei ole tarpeen siltä osin kuin sen soveltamisala on liian yleinen, koska siihen kuuluu myös sellaisten yhteisöjen varainsiirrot, joilla ei ole liityntää ydinaseiden levittämiseen. Kolmanneksi kantaja väittää, että riidanalaisella järjestelmällä on suhteettomia haitallisia vaikutuksia Iranin koko taloudelle ja väestölle.

155 Muut osapuolet katsovat, että kantajan väitteet ovat perusteettomia.

156 Aluksi on todettava, että kantajan kolmas väite on olennaisin osin tehoton tämän kanneperusteen yhteydessä. Jos oletetaan, että riidanalainen järjestelmä johtaa todellakin liiallisiin haitallisiin vaikutuksiin, tämä seikka ei merkitse sitä, ettei se ole tarvittava asetetun tavoitteen saavuttamiseksi, vaan että riippumatta sen tarvittavuutta koskevasta kysymyksestä se aiheuttaa suhteetonta haittaa niille henkilöille ja yhteisöille, joita se koskee. Näin ollen kolmas väite on tutkittava aiheutetun haitan vakavuutta koskevan neljännen kanneperusteen yhteydessä (ks. jäljempänä 204-214 kohta).

– Riidanalaisen järjestelmän hyväksymishetkellä olemassa olleiden rajoittavien toimenpiteiden riittävyys

157 Kantajan mukaan riidanalaisen järjestelmän hyväksymishetkellä ydinaseiden levittämiseen osallistuvia yhteisöjä koskevat yksilölliset rajoittavat toimenpiteet olivat jo käytössä, ja muita yhteisöjä koskevia uusia yksilöllisiä toimenpiteitä voitiin tarpeen vaatiessa toteuttaa. Edellä 92 kohdassa mainitun tuomion Bank Melli Iran v. neuvosto (EU:T:2009:401, 68 kohta) mukaan tällaisilla toimenpiteillä voitiin taata, ettei kyseisten yhteisöjen varoja enää käytetä ydinaseiden levittämisen edistämiseen.

158 Tässä yhteydessä kantaja katsoo, ettei voida ottaa huomioon neuvoston väitettä siitä, että ydinaseiden levittämiseen osallistuvat muut henkilöt kuin ne, jotka on yksilöity yksilöllisten rajoittavien toimenpiteiden yhteydessä, koska tämä antaisi mahdollisuuden kiertää oikeuskäytännössä vahvistetun neuvostolle kuuluvan velvollisuuden todeta kyseisten henkilöiden ja yhteisöjen osallistumisen mainittuun levittämiseen.

159 Kantaja lisää, että ennen riidanalaisen järjestelmän hyväksymistä asetuksessa N:o 267/2012 säädettiin jo monimutkaisesta ilmoitus- ja valvontajärjestelmästä, joka rajoitti iranilaisilta henkilöiltä ja yhteisöiltä peräisin olevia sekä näille suunnattuja varainsiirtoja sekä rahoituspalvelujen tarjoamista. Kantajan mukaan näiden sääntöjen perusteella eurooppalaisilla pankeilla oli jo ainakin implisiittisesti velvollisuus valvoa kyseessä olevia maksuja ja kaupallisia suhteita, mikä merkitsee sitä, ettei ollut tarpeen hyväksyä riidanalaista järjestelmää.

160 Ennen riidanalaisen järjestelmän hyväksymistä täytäntöön pantujen sekä yleisten että yksilöllisten rajoittavien toimenpiteiden tehokkuutta ei ollut koskaan kyseenalaistettu ja se oli jopa vahvistettu edellä 92 kohdassa mainitussa tuomiossa Bank Melli Iran v. neuvosto (EU:T:2009:401). Samoin suuntaviivoista ilmenee, että yksilölliset rajoittavat toimenpiteet ovat tehokkaampia ja niillä loukataan legitiimiä kauppaa vähemmän vakavasti kuin syrjimättä toteutetuilla yleisillä toimenpiteillä.

161 Ensinnäkin yksilöllisistä rajoittavista toimenpiteistä on huomautettava neuvoston tavoin, että niiden täytäntöönpanon edellytyksenä on, että kyseessä olevan henkilön tai yhteisön on ennalta yksilöity täyttävän jokin asiassa sovellettavassa säännöstössä säädetyistä kriteereistä. Vaikka siten on niin – kuten edellä 92 kohdassa mainitun tuomion Bank Melli Iran v. neuvosto (EU:T:2009:401) 68 kohdasta ilmenee -, että sellaisten yhteisöjen varojen jäädyttämisellä, joiden on todettu olevan mukana ydinaseiden levittämisessä, osallistuvan siihen suoraan tai tukevan sitä, pystytään takaamaan, ettei kyseessä olevien yhteisöjen varoja käytetä enää ydinaseiden levittämisen edistämiseen, sillä ei sitä vastoin voida estää sellaisten henkilöiden ja yhteisöjen varojen tällaista käyttämistä, joiden osallistuminen ydinaseiden levittämiseen ei vielä ole tiedossa. Kuten ilmenee edellä 125-128 kohdassa esitetystä yhteenvedosta, joka koskee niitä olosuhteita, joissa kantaja oli tarjonnut Novinille rahoituspalveluja, tällaisten henkilöiden ja yhteisöjen olemassaolo ei kuitenkaan ole hypoteettinen vaan päinvastoin se on todettu unionin yleisessä tuomioistuimessa käydyssä menettelyssä.

162 Toiseksi pitää tosin paikkansa, että riidanalaisen järjestelmän hyväksymishetkellä asetuksen N:o 267/2012 30 artiklassa oli jo säädetty yleisistä rajoittavista toimenpiteistä, joilla säänneltiin varainsiirtoja, joihin liittyi iranilainen henkilö tai yhteisö (jäljempänä aikaisempi järjestelmä). Aikaisemmassa järjestelmässä säädettiin muun muassa ennakkoilmoitusvelvollisuudesta 10 000 euron kynnysarvosta lähtien ja ennakkolupavelvollisuudesta 40 000 euron suuruisille tai sitä suuremmille, muille kuin humanitaarisille siirroille. Kyseessä oleva lupa voitiin evätä, jos toimivaltainen viranomainen uskoi perustellusti, että kyseessä oleva varainsiirto saattoi rikkoa jotakin asetuksella N:o 267/2012 säädetyistä kielloista tai velvollisuuksista.

163 Tältä osin aikaisemman järjestelmän vertailusta riidanalaiseen järjestelmään ilmenee, ettei viimeksi mainittu ole laadullisesti uusi järjestelmä, kuten kantaja antaa ymmärtää, vaan se perustuu osittaisiin muutoksiin, joilla on tarkoitus vahvistaa aikaisempaa järjestelmää.

164 Iranilaisista rahoituslaitoksista, jollainen kantajakin on, on todettava, että riidanalaisen järjestelmän hyväksyminen on vahvistanut aikaisemmassa järjestelmässä säädettyjä rajoituksia vain kolmessa suhteessa eli ensinnäkin rajaamalla niiden siirtojen ryhmät, jotka voidaan suorittaa, toiseksi ottamalla käyttöön humanitaarisia siirtoja koskeva kynnysarvo ja lopuksi laskemalla kynnysarvoja tietyille siirtojen ryhmille. Ensimmäisen muutoksen vaikutusta lieventää lisäksi se, että sallittujen päämäärien luettelo on laaja, ennen kaikkea koska siihen sisältyvät johonkin erityiseen kauppasopimukseen liittyvät varainsiirrot.

165 Tällä vertailevalla analyysillä pyritään horjuttamaan kantajan väitettä, joka koskee riidanalaisen järjestelmän liian yleistä ja siten tarpeetonta luonnetta. Koska kantaja ei kiistä nimenomaisesti aikaisemman järjestelmän tarvittavuutta ja jopa väittää, että sillä voitiin muiden toimenpiteiden kanssa saavuttaa neuvoston asettama tavoite, se ei voi perustellusti väittää, ettei riidanalainen järjestelmä ole tarvittava, koska se ei olennaisilta ominaisuuksiltaan eroa aikaisemmasta järjestelmästä.

166 Kolmanneksi siltä osin kuin kantajan väitteitä on tulkittava siten, että se kiistää sekä riidanalaisen järjestelmän että implisiittisesti aikaisemman järjestelmän tarvittavuuden siltä osin kuin niissä kummassakin saatetaan iranilaisten rahoituslaitosten ja unionin rahoituslaitosten väliset varainsiirrot jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten järjestelmällisen valvonnan alaisiksi ennemmin kuin mainittujen laitosten sisäisen valvonnan alaisiksi, josta myös säädetään asetuksella N:o 267/2012, neuvosto vetoaa kahteen seikkaan tämän valinnan perustelemiseksi.

167 Se väittää yhtäältä, ettei se voi luottaa iranilaisten pankkien suorittavan ennakkovalvontaa, kun otetaan huomioon ne aukot, jotka on Iranin järjestelmässä todennut rahanpesun ja terrorismin rahoituksen vastainen toimintaryhmä (GAFI), joka on hallitustenvälinen järjestö, jonka tehtävänä on määrittää standardit ja edistää lainsäädännöllisten, sääntelyllisten ja operatiivisten toimenpiteiden tehokasta soveltamista rahanpesun, terrorismin rahoituksen ja sellaisten muiden liitännäisten uhkien torjumiseksi, jotka vaarantavat kansainvälisen rahoitusjärjestelmän koskemattomuutta.

168 Toisaalta neuvosto arvioi, että huolimatta unionin rahoituslaitoksille kuuluvasta valvontavelvollisuudesta ne eivät voi tunnistaa ja käsitellä epäilyttäviä varainsiirtoja, ja näin on sitäkin suuremmalla syyllä, koska ydinaseiden levittämiseen osallistuvat yhteisöt pyrkivät salaamaan kyseisiin liiketoimiin osallistuvien osapuolten henkilöllisyyden.

169 Neuvoston ensimmäisen väitteen osalta kantaja ei kiistä GAFIn päätelmiä. Se väittää kuitenkin, etteivät ne ole merkityksellisiä, koska riidanalainen järjestelmä ei koske rahanpesua eikä terrorismin rahoitusta, vaan ydinaseiden levittämistä.

170 Tämä väite ei voi menestyä. Vaikka kyseessä olevat alat ovatkin erillisiä, ne ovat kuitenkin läheisesti liitännäisiä, koska niihin kaikkiin kolmeen liittyy rahavarojen käyttämistä salaisiin päämääriin. Tämä seikka heijastuu GAFIn tehtävien määrittelemisessä sekä siinä, että tässä järjestössä käydyt keskustelut koskevat myös joukkotuhoaseiden levittämisen rahoitusta.

171 Näin ollen on katsottava, että GAFin päätelmiä voidaan soveltaa nyt käsiteltävässä asiassa ja niiden perusteella voidaan siis päätellä, että kun otetaan huomioon rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämistä koskevan Iranin järjestelmän aukot, iranilaiset yhteisöt ja erityisesti rahoituslaitokset kohtaavat myös kohonneen riskin tulla johdetuiksi osallistumaan vapaaehtoisesti tai tietämättään varainsiirtoihin, jotka voivat edistää ydinaseiden levittämistä. Tämä pätee sitäkin suuremmalla syyllä, koska siltä osin kuin Iranin hallitus hallinnoi ydinaseiden levittämiseen liittyviä toimintoja, ei ole realistista odottaa, että tämä sama hallitus toteuttaa lainsäädännöllisiä tai hallinnollisia toimenpiteitä sen estämiseksi.

172 Neuvoston toisesta väitteestä on todettava, että GAFIn esittämän kertomuksen otteessa kehotetaan erityisesti siihen, että rahoituslaitosten suorittaman tehostetun valvonnan lisäksi GAFIn jäsenten tuomioistuimet soveltaisivat tehokkaita vastatoimenpiteitä suojatakseen rahoitussektoreitaan Iranista peräisin olevalta riskiltä. Tämä toteamus merkitsee, että GAFIn mielestä rahoituslaitokset eivät kykene yksinään kohtaamaan kyseessä olevaa riskiä asianmukaisella tavalla.

173 Tässä yhteydessä edellä 161 kohdassa on tuotu esiin, että kantaja itse on tietämättään ja sisäisestä valvontajärjestelmästään huolimatta tarjonnut tilien hallinnointipalveluja iranilaiselle yhteisölle, joka osallistuu ydinaseiden levittämiseen. Näissä olosuhteissa ei voida sulkea pois sitä, että unionin rahoituslaitos osallistuisi myös tahtomattaan varainsiirtoon, joka edistää ydinaseiden levittämistä.

174 Näin ollen neuvoston esiin tuomat seikat osoittavat, että riidanalaisen järjestelmän kaltainen järjestelmä on tarvittava unionin rahoituslaitoksille kuuluvista rinnakkaisista sisäisistä valvontavelvollisuuksista huolimatta.

175 Lopuksi edellä 160 kohdassa esitettyjä kantajan väitteitä, jotka koskevat sitä, ettei ennen riidanalaisen järjestelmän hyväksymistä täytäntöön pantujen rajoittavien toimenpiteiden tehokkuutta ole koskaan kyseenalaistettu ja se on vahvistettu suuntaviivoissa, ei voida hyväksyä.

176 Siten on niin, vaikkei neuvosto olekaan esittänyt erityisiä seikkoja, jotka osoittavat, että rajoittavien toimenpiteiden tehokkuus olisi riitautettu tai siihen olisi tehty varauksia, että ydinaseiden levittämistä koskevan ensimmäisen asetuksen eli asetuksen N:o 423/2007 antamisesta lähtien näitä samoja toimenpiteitä on asteittain laajennettu, vahvistettu ja täsmennetty, mikä merkitsee sitä, että neuvosto pyrkii jatkuvasti lisäämään niiden tehokkuutta.

177 Kuten edellä 161 kohdasta ilmenee, edellä 92 kohdassa mainittu tuomio Bank Melli Iran v. neuvosto (EU:T:2009:401) on vain vahvistanut yksilöllisten rajoittavien toimenpiteiden tehokkuutta suhteessa näiden samojen toimenpiteiden kohteina olevien henkilöiden ja yhteisöjen varoihin. Sitä vastoin siitä ei voida tehdä päteviä päätelmiä ydinaseiden levittämistä koskevien rajoittavien toimenpiteiden järjestelmän yleisestä tehokkuudesta.

178 Suuntaviivoihin sisältyvä toteamus, jonka mukaan lähtökohtaisesti yksilölliset rajoittavat toimenpiteet ovat tehokkaampia ja niillä loukataan legitiimiä kauppaa vähemmän vakavasti kuin ilman syrjintää toteutetuilla yleisillä toimenpiteillä, ei yhtäältä mitenkään tarkoita sitä, että yleiset rajoittavat toimenpiteet eivät ole tarpeen neuvoston tavoitteen saavuttamiseksi erityisesti silloin, kun yksilölliset rajoittavat toimenpiteet osoittautuvat tätä varten yksinään riittämättömiksi, kuten nyt käsiteltävässä asiassa. Toisaalta on niin, kuten jäljempänä 187-199 kohdassa suoritetusta riidanalaisen järjestelmän soveltamisalaa koskevien väitteiden tutkinnasta ilmenee, että kantaja luokittelee joka tapauksessa virheellisesti riidanalaisen järjestelmän ”syrjimättä” toteutetuksi toimenpiteeksi.

179 Edellä todetun perusteella on katsottava, etteivät kantajan väitteet osoita, ettei riidanalaisen järjestelmän tai yleisemmin sellaisen järjestelmän hyväksyminen, jossa asetetaan iranilaisten ja unionin rahoituslaitosten väliset varainsiirrot jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten järjestelmälliseen valvontaan, ole tarpeen, koska on olemassa muita asetuksen N:o 267/2012 perusteella käyttöön otettuja rajoittavia toimenpiteitä.

180 Tämä väite on näin ollen hylättävä.

– Riidanalaisen järjestelmän soveltamisala

181 Kantaja väittää, ettei riidanalainen järjestelmä koske ydinaseiden levittämistä edistäviä varainsiirtoja vaan se muodostaa todellisuudessa yleisen kauppasaarron, joka estää kaiken taloudellisen toiminnan ja kaikki unionin ja Iranin rahoituslaitosten väliset varainsiirrot. Siltä osin kuin riidanalainen järjestelmä

koskee iranilaista rahoitussektoria kokonaisuudessaan, neuvosto on virheellisesti määrännyt yleisiä kieltoja maan kaikkia pankkeja koskevien yleistysten perusteella. Siten riidanalainen järjestelmä johtaa siihen, että perusteettomasti epäillään käytännössä kaikkien iranilaisten pankkien osallistuvan ydinaseiden levittämiseen ja rahanpesuun.

182 Tässä yhteydessä neuvoston väite siitä, että muut henkilöt kuin yksilöllisten rajoittavien toimenpiteiden yhteydessä yksilöidyt osallistuisivat ydinaseiden levittämiseen, ei voi kantajan mukaan oikeuttaa riidanalaisen järjestelmän soveltamisalaa. Tämä väite ei koske erityisesti pankkeja, joihin riidanalainen järjestelmä kuitenkin eniten vaikuttaa, vaan henkilöitä ja yhteisöjä yleisesti. Näin ollen riidanalainen järjestelmä ei ole tavoitellun päämäärän mukainen, koska sillä pyritään varmuudella vaikuttamaan lukuisiin yhteisöihin, jotka eivät osallistu ydinaseiden levittämiseen eivätkä niihin liittyviin varainsiirtoihin, jotta mahdollisesti vaikutettaisiin niihin, jotka siihen osallistuvat.

183 Kantaja väittää tältä osin, että asetuksen N:o 267/2012 30 b artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetty kriteeri, jonka mukaan varainsiirto, joka ”voisi rikkoa” jotain asetuksessa N:o 267/2012 säädetyistä kielloista tai velvoitteista, voidaan kieltää, on spekulatiivinen ja liian yleinen. Kantajan mielestä kyseessä oleva kielto saisi koskea vain sellaisia varainsiirtoja, jotka ”rikkovat” kyseessä olevia kieltoja tai velvoitteita, jotta se olisi suhteellisuusperiaatteen mukainen.

184 Kantaja lisää, että sen tapauksen perusteella voidaan osoittaa riidanalaisen järjestelmän liiallinen soveltamisala. Jos oletettaisiin sen todella osallistuneen ydinaseiden levittämiseen, kuten neuvosto väittää, sitä koskevat yksilölliset rajoittavat toimenpiteet olisivat olleet sekä soveltuvia että riittäviä sen suorittamiin varainsiirtoihin liittyvien riskien välttämiseksi, eivätkä lisätoimenpiteet olisi olleet tarpeen. Koska edellä 16 kohdassa mainitusta tuomiosta Bank Mellat v. neuvosto (EU:T:2013:39) ilmenee, ettei se ole osallistunut ydinaseiden levittämiseen, ei varsinkaan ole tarpeen rajoittaa sen legitiimejä toimintoja riidanalaisella järjestelmällä. Näin on sitäkin suuremmalla syyllä, koska se on ottanut käyttöön järjestelmän, jonka avulla voidaan välttää turvallisuusneuvoston määräämien rajoittavien toimenpiteiden rikkominen, kuten ilmenee United Kingdom Supreme Courtin (Yhdistyneen kuningaskunnan ylin tuomioistuin) antamasta tuomiosta, joka koskee Yhdistyneen kuningaskunnan kantajaan kohdistamia rajoittavia toimenpiteitä.

185 Kantaja väittää tässä yhteydessä toissijaisesti, että neuvoston olisi ainakin pitänyt sulkea se pois riidanalaisen järjestelmän soveltamisalasta, koska se on pankki, joka Britannian tuomioistuinten toteamusten mukaan ei osallistu ydinaseiden levittämiseen ja joka noudattaa vaadittua huolellisuutta, jotta se ei osallistu siihen tulevaisuudessakaan.

186 Kantaja korostaa lopuksi, että on ilmeisen suhteetonta, että riidanalainen järjestelmä estää lailliset maksut ja sijoitukset unionissa.

187 Aluksi on todettava, että kantajan väitteet, jotka koskevat asetuksen N:o 267/2012 30 b artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetyn kriteerin tulkintaa ja jotka on esitetty istunnossa ja yhteenvetona edellä 183 kohdassa, on jätettävä tutkimatta edellä 60 ja 61 kohdassa esitetyistä syistä.

188 Muiden väitteiden osalta kantaja väittää ensinnäkin virheellisesti edellä 181 kohdassa esiin tuodulla väitteellään, että riidanalainen järjestelmä on ”yleinen kauppasaarto”, joka estää kaiken taloudellisen toiminnan ja kaikki varainsiirrot unionin ja Iranin rahoituslaitosten välillä. Kuten ilmenee asetuksen N:o 267/2012 30 artiklasta, sellaisena kuin se on muutettuna riidanalaisella asetuksella, riidanalainen järjestelmä sallii nimenomaisesti siinä määriteltyjen tavoitteiden mukaiset varainsiirrot, joihin kuuluvat muun muassa henkilökohtaiset rahalähetykset sekä varainsiirrot, jotka liittyvät johonkin erityiseen kauppasopimukseen.

189 Vaikka lisäksi riidanalaisen järjestelmän tarkoituksena tosin on estää iranilaisten rahoituslaitosten suorittamat varainsiirrot, jotka voivat edistää ydinaseiden levittämistä, sen hyväksyminen ei kuitenkaan merkitse sitä, että neuvostolla on epäilyjä näiden rahoituslaitosten vapaaehtoisesta tai tietoisesta osallistumisesta mainittuun ydinaseiden levittämiseen.

190 Toiseksi prosessuaalisten velvoitteiden osalta pitää tosin paikkansa, että ilmoitusvelvollisuutta sovelletaan kaikkiin asetuksen N:o 267/2012 30 artiklan 3 kohdan a alakohdassa määriteltyihin varainsiirtoihin. Samoin ennakkoluvan pyytämisvelvoitetta sovelletaan kaikkiin asetuksen N:o 267/2012 30 artiklan 3 kohdan b ja c alakohdassa tarkoitettuihin varainsiirtoihin. Siten näitä kumpaakin velvoitetta sovelletaan sekä varainsiirtoihin, jotka voivat edistää ydinaseiden levittämistä, että varainsiirtoihin, jotka eivät sitä edistä.

191 Tämä seikka on kuitenkin väistämätön, kun otetaan huomioon kyseessä olevien velvoitteiden tavoite; niiden tarkoituksena on antaa toimivaltaisille kansallisille viranomaisille tarvittavat tiedot sellaisten varainsiirtojen tunnistamiseksi ennalta, jotka voivat edistää ydinaseiden levittämistä, ja kieltää ne. Jollei mainituilla viranomaisilla ole käytettävissään joko siirtoa koskevaa ennakkoilmoitusta tai sitä koskevaa ennakkolupapyyntöä, ne eivät voi arvioida sitä määrittääkseen, voidaanko se suorittaa vai ei.

192 Näin ollen se, että ilmoitusvelvollisuus ja ennakkolupavelvollisuus koskevat varainsiirtoja, jotka eivät ole omiaan edistämään ydinaseiden levittämistä, ei merkitse sitä, etteivät mainitut velvollisuudet ole tarpeen. Lisäksi siltä osin kuin säännöksissä, joissa säädetään näistä velvollisuuksista, ei sellaisinaan kielletä varainsiirtojen suorittamista, niissä ei myöskään säädetä minkäänlaisesta ”yleisestä kauppasaarrosta”.

193 Kolmanneksi siltä osin kuin kantaja väittää edellä 182 kohdassa, että neuvosto tukeutuu väitteisiin, jotka eivät koske erityisesti pankkeja, vaan henkilöitä tai yhteisöjä yleisesti, on muistutettava, kuten edellä 13 kohdasta ilmenee, että riidanalaisella asetuksella käyttöön otetussa asetuksen N:o 267/2012 30 a artiklassa säädetään samanlaisista rajoituksista, jotka koskevat iranilaisia henkilöitä, yhteisöjä tai elimiä, jotka eivät kuulu riidanalaisen järjestelmän soveltamisalaan.

194 Lisäksi neuvoston valinta säätää, että riidanalaista järjestelmää on sovellettava varainsiirtoihin, jotka koskevat iranilaisia rahoituslaitoksia, kun taas muihin varainsiirtoihin sovelletaan tietyin osin tästä eroavaa rajoittavaa järjestelmää, kuuluu sille tältä osin tunnustettavaan toimivaltaan, kuten edellä 102 kohdasta ilmenee. Muilta osin tämä valinta on oikeutettu iranilaisiin rahoituslaitoksiin liittyvän erityisen riskin vuoksi, kuten edellä 171 kohdasta ilmenee.

195 Neljänneksi edellä 184 kohdassa kantajan esiin tuomat erityiset seikat pikemminkin tukevat kuin horjuttavat riidanalaisen järjestelmän tarvittavuutta. Kuten edellä 125-127 kohdassa on todettu, kantaja oli tarjonnut tilinhoitopalveluja, jotka sisältävät tilisiirtomääräysten täytäntöönpanon yhteisölle, joka osallistuu ydinaseiden levittämiseen, ennen kuin tämä osallistuminen oli julkisesti tiedossa. Tästä syystä kantaja on tietämättään suorittanut varainsiirtoja, jotka voivat edistää ydinaseiden levittämistä, huolimatta siitä sisäisestä valvontajärjestelmästä, johon se on vedonnut.

196 Näissä olosuhteissa se, että kantajan ja unionin rahoituslaitosten välisiin varainsiirtoihin sovelletaan riidanalaista järjestelmää, ei ylitä sitä, mikä on tarpeen sellaisten varainsiirtojen estämiseksi, jotka voivat edistää ydinaseiden levittämistä, huolimatta siitä, että neuvosto ei ole osoittanut kantajan osallistuneen siihen, kuten Yhdistyneen kuningaskunnan tuomioistuimet ovat todenneet.

197 Näin ollen kantaja väittää virheellisesti, että neuvostolla oli velvollisuus sulkea se erityisesti riidanalaisen järjestelmän soveltamisalan ulkopuolelle.

198 Viidenneksi edellä 186 kohdassa esiin tuodusta väitteestä, joka koskee maksuja ja sijoituksia unionissa, on riittävää huomauttaa, että edellä 141 ja 142 kohdasta ilmenee, että riidanalaisen järjestelmän tarkoituksena ei ole estää laillista kauppaa eikä siten kieltää laillisia varainsiirtoja.

199 Kaiken edellä esitetyn perusteella on hylättävä nyt käsiteltävä väite ja siten toinen kanneperuste kokonaisuudessaan.

Neljäs kanneperuste, joka koskee riidanalaisesta järjestelmästä aiheutuneita haittoja

200 Riidanalaisesta järjestelmästä yleensä aiheutuneista haitoista kantaja väittää ensinnäkin, että kyseinen järjestelmä on yleistetty, eriyttämätön ja tarkentumaton, koska se koskee Iranin rahoitusalaa kokonaisuudessaan. Siten kyseisellä järjestelmällä pyritään heikentämään merkittävästi Iranin taloutta ja sitä kautta vahingoittamaan väistämättä iranilaisia henkilöitä, jotka eivät liity ydinaseiden levittämiseen eivätkä voi vaikuttaa Iranin hallituksen politiikkaan. Tällainen haitallinen vaikutus, joka voi taloussektorin lisäksi vaikuttaa humanitaariseen alaan esimerkiksi elintärkeiden lääkkeiden saatavuuden osalta, on ilmeisen suhteeton ja ristiriidassa sen tällaisten seurausten välttämisen tarpeen kanssa, josta unioni jatkuvasti muistuttaa.

201 Kantaja lisää tässä asiayhteydessä, että riidanalaisessa järjestelmässä säädetyt poikkeukset eivät ole riittäviä, jotta siitä tulisi oikeasuhteinen, koska ne ovat erittäin rajoitettuja, niiden myöntäminen on täysin toimivaltaisten viranomaisten harkinnassa ja – kuten kolmannesta kanneperusteesta ilmenee – ne ovat ristiriidassa oikeusvarmuuden ja mielivallan kiellon vaatimusten kanssa.

202 Toiseksi kantajalle itselleen aiheutuneista haitoista se väittää, ettei sillä ole mitään epäilystä siitä, että sen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä on rajoitettu huomattavasti, koska riidanalaisella järjestelmällä kielletään lopullisesti kaikki sen ja unionin väliset varainsiirrot. Siltä osin kuin riidanalainen järjestelmä ei ole tarpeen ydinaseiden levittämisen ja sen rahoittamisen estämiseksi, se ei ole vähiten rajoittava eikä kantajan oikeuksia vähiten loukkaava toimenpide, ja näin on sitäkin suuremmalla syyllä, koska se ei ole koskaan tukenut ydinaseiden levittämistä, kuten ilmenee edellä 16 kohdassa mainitusta tuomiosta Bank Mellat v. neuvosto (EU:T:2013:39).

203 Muut osapuolet kiistävät kantajan väitteiden paikkansapitävyyden.

204 Oikeuskäytännön mukaan kaikilla taloudellisilla tai rahoitusta koskevilla rajoittavilla toimenpiteillä on lähtökohtaisesti vaikutuksia, jotka voivat aiheuttaa vahinkoja osapuolille, joiden vastuuta tilanteesta, jonka vuoksi kyseiset toimenpiteet toteutettiin, ei ole todettu. Riidanalaisen säännöstön kaltaisen yhteisön toimen tavoitteiden merkitys on omiaan oikeuttamaan tietyille toimijoille aiheutuvat merkittävätkin kielteiset seuraukset (ks. vastaavasti tuomio 9.7.2009, Melli Bank v. neuvosto, T-246/08 ja T-332/08, Kok., EU:T:2009:266, 111 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

205 Riidanalaisen järjestelmän Iranin taloudelle aiheuttamista haitoista on todettava, että pitää tosin paikkansa, että riidanalaisella järjestelmällä voi olla tiettyä vaikutusta Iranin taloudelle siltä osin kuin siinä asetetaan kyseisille varainsiirroille lisämuodollisuuksia ja sitä sovellettaessa tietyt siirrot voidaan kieltää. Tämä vaikutus on kuitenkin kahdessa suhteessa rajoitettua.

206 Kuten edellä 164 kohdassa on todettu, yhtäältä riidanalaisen järjestelmän puitteissa sallittujen päämäärien luettelo on laaja, koska se sisältää muun muassa varainsiirrot humanitäärisiin tarkoituksiin, henkilökohtaiset rahalähetykset ja johonkin erityiseen kauppasopimukseen liittyvät varainsiirrot.

207 Tässä asiayhteydessä on korostettava, että varainsiirrot humanitäärisiin tarkoituksiin, jotka ovat sallittu päämäärä, sisältävät erityisesti terveyspalveluja tai lääkinnällisiä varusteita koskevat varainsiirrot. Siten kantajan esiin tuoma keskeisten lääkkeiden puute Iranissa ei voi johtua riidanalaisesta järjestelmästä sellaisenaan.

208 Kuten toisaalta edellä 187-199 kohdasta ilmenee, riidanalainen järjestelmä ei ole yleinen, eriyttämätön ja kohdistamaton kauppasaarto, erityisesti, koska sen tarkoituksena ei ole laillisen kaupan estäminen, kuten vaaditaan päätöksen 2012/635 12 perustelukappaleessa, joka kyseisellä järjestelmällä pannaan täytäntöön.

209 Jäljempänä kolmannen kanneperusteen tutkimisesta ilmenee, ettei riidanalainen järjestelmä ole ristiriidassa oikeusvarmuuden ja mielivallan kiellon vaatimusten kanssa, koska sen täytäntöönpano on jätetty kokonaan toimivaltaisten viranomaisten harkintaan.

210 Kantajalle itselleen väitetysti aiheutuneista haitoista on myönnettävä, että sen taloudellinen toiminta rahoituslaitoksena voi vaikeutua sille lisämuodollisuuksia asettavan riidanalaisen järjestelmän täytäntöönpanon myötä.

211 Näin ollen kantaja ei yhtäältä esitä mitään konkreettista seikkaa, jonka avulla voitaisiin todeta niiden haittojen laajuus, joita sille voi aiheutua riidanalaisesta järjestelmästä.

212 Toisaalta edellä 206-208 kohdassa esiin tuodut seikat voivat tasapainottaa nämä haitat.

213 Kun otetaan huomioon kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämisen ensisijaisuus, joka on ydinaseiden levittämisen ja sen rahoittamisen estämiseksi tarkoitettujen toimenpiteiden taustalla oleva pääasiallinen tavoite, Iranin taloudelle yleisesti ja kantajalle aiheutuneet haitat eivät ole kohtuuttomia tavoiteltuihin päämääriin nähden.

214 Neljäs kanneperuste on näin ollen hylättävä.

Kolmas kanneperuste

215 Kantaja väittää, että riidanalainen järjestelmä loukkaa suhteellisuusperiaatetta ja oikeusvarmuuden periaatetta, mielivallan kiellon periaatetta, perusteluvelvollisuutta, vaatimusta siitä, että kaikilla seuraamuksilla on oltava tarvittavat oikeudelliset takeet, ja yhdenvertaisen kohtelun periaatetta.

216 Ensinnäkin se täsmentää, ettei neuvosto ole ilmoittanut syitä, joiden vuoksi yleisten rajoittavien toimenpiteiden hyväksyminen oli tarpeen tai soveltuvaa tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi.

217 Toiseksi se väittää, ettei riidanalaisella järjestelmällä ole luonnostaan SEUT 215 artiklan 3 kohdassa vahvistettuja aineellisia ja menettelyllisiä oikeudellisia takeita, joiden unionin yleinen tuomioistuin katsoo olevan olennaisia rajoittavien toimenpiteiden kohteena olevien henkilöiden ja yhteisöjen suojelemiseksi. Kantajan mukaan erityisesti siltä osin kuin mainittu järjestelmä vapauttaa neuvoston velvoitteesta määritellä, onko toimenpiteen kohdistaminen tiettyyn pankkiin oikeutettua, välttämätöntä ja oikeasuhteista, se kääntää todistustaakan. Riidanalaisessa järjestelmässä säädetään samoin vain äärimmäisen rajoitetuista poikkeuksista siinä säädettyihin kieltoihin.

218 Kantaja lisää tässä asiayhteydessä, että unionin yleinen tuomioistuin on kumonnut iranilaisiin pankkeihin, muun muassa siihen itseensä, kohdistetut rajoittavat toimenpiteet, koska viimeksi mainituille kuuluvia, SEUT 215 artiklan 3 kohdassa vahvistettuja oikeuksia ja menettelyllisiä takeita on loukattu. Korvatessaan yksilölliset rajoittavat toimenpiteet riidanalaisella järjestelmällä neuvosto ei kuitenkaan ole toteuttanut lisätoimenpiteitä korjatakseen unionin yleisen tuomioistuimen moitteiden kohteena olleet puutteet huolimatta siitä, että riidanalaisella järjestelmällä on kokonaisuudessaan samanlaisia kielteisiä vaikutuksia kuin yksilöllisillä rajoittavilla toimenpiteillä.

219 Näissä olosuhteissa kantaja katsoo, että koska neuvoston toimivalta toteuttaa yleisiä rajoittavia toimenpiteitä ei ole laajempi kuin sen toimivalta toteuttaa yksilöllisiä toimenpiteitä, sitä koskevien yksilöllisten rajoittavien toimenpiteiden lainvastaisuus, joka on todettu edellä 16 kohdassa mainitussa tuomiossa Bank Mellat v. neuvosto (EU:T:2013:39), merkitsee riidanalaisen järjestelmän lainvastaisuutta kantajaan nähden.

220 Kolmanneksi riidanalainen järjestelmä ei kantajan mukaan täytä oikeuskäytännössä vahvistettuja selvyyden, oikeusvarmuuden ja mielivallan kiellon vaatimuksia.

221 Mikään säännös ei rajoita kansallisten viranomaisten harkintavaltaa kieltää tietty varainsiirto, koska asiassa merkityksellisissä säännöksissä vain viitataan varoihin, jotka ”voisivat edistää” ydinaseiden levittämistä, ja siihen, että toimivaltaisella kansallisella viranomaisella on ”perusteltua syytä todeta”, että varainsiirto ”voisi rikkoa jotain säädetyistä kielloista tai velvoitteista”. Näin määritellyt kriteerit ovat kantajan mukaan mielivaltaisia ja sattumanvaraisia.

222 Neljänneksi kantaja väittää, että riidanalainen järjestelmä loukkaa yhdenvertaisen kohtelun periaatetta kahdessa suhteessa.

223 Yhtäältä mainittu järjestelmä on sen mukaan syrjivä siltä osin kuin se koskee vain iranilaisia pankkeja, vaikka muihin valtioihin sijoittautuneilla pankeilla on sama riski tulla johdatetuiksi tukemaan ydinaseiden levittämistä. Neuvoston esittämän oikeuttamisperustan puuttuessa kantaja katsoo, että tällainen erilainen kohtelu merkitsee kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää.

224 Toisaalta riittävän täsmällisten ja selvien kriteerien puuttuessa riidanalaisessa järjestelmässä säädetty ennakkolupavelvollisuus on syrjivä, kuten ilmenee 1.6.1999 annetusta tuomiosta Konle (C-302/97, Kok., EU:C:1999:271, 49 kohta).

225 Muut osapuolet kiistävät kantajan väitteiden paikkansapitävyyden.

226 Riidanalaisen järjestelmän hyväksymisen perusteluista on ensiksi todettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan asianomaiselle vastaisen toimen perusteluvelvollisuuden, joka liittyy läheisesti puolustautumisoikeuksien kunnioittamisen periaatteeseen, tarkoituksena on yhtäältä antaa asianomaiselle riittävät tiedot sen arvioimiseksi, onko toimi asianmukainen vai onko siinä mahdollisesti sellainen virhe, jonka perusteella sen pätevyys voidaan riitauttaa unionin tuomioistuimissa, ja toisaalta antaa unionin tuomioistuimille mahdollisuus valvoa toimen laillisuutta (ks. tuomio 15.11.2012, neuvosto v. Bamba, C-417/11 P, Kok., EU:C:2012:718, 49 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

227 SEUT 296 artiklassa edellytetyistä perusteluista on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmettävä toimen antaneen toimielimen päättely siten, että niille, joita toimi koskee, selviävät sen syyt ja että toimivaltainen tuomioistuin voi tutkia toimen laillisuuden (ks. edellä 226 kohdassa mainittu tuomio neuvosto v. Bamba, EU:C:2012:718, 50 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

228 Nyt käsiteltävässä asiassa päätöksen 2012/635 12 perustelukappaleesta, johon riidanalaisen asetuksen 7 perustelukappaleessa viitataan, ilmenee, että ”jotta estetään sellaisten taloudellisten varojen, muun omaisuuden tai muiden resurssien siirtäminen Iraniin, jotka voisivat edistää Iranin ydinalan toimia, joihin liittyy joukkotuhoaseiden leviämisen vaara tai ydinasejärjestelmien kehittämistä, unionin ja Iranin pankkien ja rahoituslaitosten väliset liiketoimet olisi kiellettävä, jollei niihin ole saatu lupaa etukäteen asianomaiselta jäsenvaltiolta”.

229 Tämä perustelu on riittävä riidanalaisen järjestelmän kaltaisen yleisesti sovellettavan toimen toteuttamisen osalta. Sen on ymmärtänyt kantaja, joka on voinut yksityiskohtaisesti kyseenalaistaa riidanalaisen järjestelmän lainmukaisuuden ja erityisesti sen väitetyn ristiriitaisuuden suhteellisuusperiaatteen kanssa. Samoin unionin yleinen tuomioistuin voi valvoa riidanalaisen järjestelmän laillisuutta.

230 Näin ollen kantajan ensimmäinen väite on hylättävä.

231 Toiseksi SEUT 215 artiklan 3 kohdassa vaadituista oikeudellisista takeista on todettava, että kantajan väitettä, joka koskee yksilöllisten rajoittavien toimenpiteiden ja riidanalaisen järjestelmän lainvastaisuuden välistä väitettyä yhteyttä, ei voida hyväksyä.

232 Sekä edellä 16 kohdassa mainitussa tuomiossa Bank Mellat v. neuvosto (EU:T:2013:39) että muissa tuomioissa, joilla kumotaan iranilaisiin pankkeihin kohdistetut rajoittavat toimenpiteet ja joihin kantaja vetoaa, kumoaminen perustui puuttuvaan näyttöön siitä, että kyseessä oleva yhteisö tosiasiallisesti täytti neuvoston siihen kohdistaman kriteerin, sekä tiettyihin kyseiselle yhteisölle tämän täytäntöönpanon yhteydessä tunnustettujen menettelyllisten oikeuksien loukkauksiin. Kuten edellä 36 ja 105 kohdasta ilmenee, riidanalaisen asetuksen 1 artiklan 15 alakohdassa säädetty riidanalainen järjestelmä ei yleisesti sovellettavana toimenpiteenä perustu minkään kriteerin soveltamiseen kantajan tai muun yhteisön erityistapauksessa, mikä merkitsee sitä, että sitä ei panna täytäntöön samalla tavoin kuin yksilöllisiä rajoittavia toimenpiteitä.

233 Näissä olosuhteissa kantajaan tai muihin iranilaisiin pankkeihin kohdistettujen yksilöllisten rajoittavien toimenpiteiden kumoamisella ei sellaisenaan ole vaikutusta riidanalaisen järjestelmän lainmukaisuuteen, ja näin on sitäkin suuremmalla syyllä, koska - kuten edellä 108 kohdassa on todettu – riidanalaisen järjestelmän vaikutukset ovat huomattavasti suppeammat kuin varojen jäädyttämisen vaikutukset.

234 Itse riidanalaiseen järjestelmään väitetysti sovellettavista takeista yhtäältä ilmenee edellä 98-109 kohdasta, ettei nyt käsiteltävään asiaan ole sovellettava yksilöllisiä rajoittavia toimenpiteitä koskevaa oikeuskäytäntöä, mikä merkitsee sitä, ettei pidä vaatia, että neuvosto osoittaa, että riidanalaisen järjestelmän kohteena olevat yhteisöt todella osallistuvat ydinaseiden levittämiseen. Samoista syistä neuvostolla ei ollut velvollisuutta arvioida tätä samaa seikkaa riidanalaisen järjestelmän hyväksymishetkellä.

235 Neuvoston kuului pikemminkin riidanalaisen järjestelmän hyväksymishetkellä varmistaa sen oikeasuhteisuus ja siten tutkia, oliko sen hyväksyminen soveltuvaa ja tarpeen ydinaseiden levittämisen ja rahoittamisen estämistä koskevan tavoitteen saavuttamiseksi, ja tutkia, ettei se aiheuttanut suhteetonta haittaa sen kohteena oleville henkilöille ja yhteisöille, joihin kantaja kuului.

236 Ensimmäisen, toisen ja neljännen kanneperusteen puitteissa edellä suoritetusta tarkastelusta, joka koski myös varainsiirtojen sallittujen päämäärien ulottuvuutta, ei kuitenkaan ole ilmennyt, että riidanalainen järjestelmä olisi ristiriidassa suhteellisuusperiaatteen kanssa.

237 Toisaalta kantaja ei esitä erityisiä argumentteja niistä menettelyllisistä takeista, joita pitäisi soveltaa riidanalaiseen järjestelmään. Kuten edellä 232 kohdassa on todettu, riidanalainen järjestelmä ei yleisesti sovellettavana toimenpiteenä perustu tietyn kriteerin yksilölliseen soveltamiseen kantajan tai jonkin muun yhteisön erityistapauksessa. Näissä olosuhteissa erona yksilöllisten rajoittavien toimenpiteiden toteuttamismenettelyyn SEUT 215 artiklan 3 kohdassa vaaditut oikeudelliset takeet eivät sisällä neuvoston velvollisuutta esittää konkreettiset ja erityiset perustelut kullekin kohteena olevalle henkilölle tai yhteisölle, velvollisuutta antaa oikeus tutustua asiakirjoihin eivätkä toimenpiteiden kohteena olevien henkilöiden ja yhteisöjen mahdollisuutta esittää huomautuksia eivätkä neuvoston velvollisuutta ottaa tällaisia huomautuksia huomioon.

238 Riidanalaisen järjestelmän kaltaisen yleisesti sovellettavan toimen osalta olennainen menettelyllinen oikeudellinen tae muodostuu kyseessä olevan toimen laillisuuden tehokkaasta tuomioistuinvalvonnasta.

239 Tämä tae varmistetaan yhtäältä nyt käsiteltävällä kanteella ja toisaalta mahdollisuudella riitauttaa toimivaltaisessa kansallisessa tuomioistuimessa se, että jäsenvaltioiden viranomaiset kieltäytyvät myöntämästä lupaa yksilöllisille varainsiirroille; kyseinen tuomioistuin voi tarvittaessa esittää Euroopan unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyynnön asetuksen N:o 267/2012 asiassa merkityksellisten säännösten tulkinnasta.

240 Näin ollen on katsottava, että riidanalainen järjestelmä ei ole ristiriidassa SEUT 215 artiklan 3 kohdan kanssa, mikä merkitsee sitä, että kantajan toinen väite on hylättävä.

241 Kolmanneksi siltä osin kuin selvyyden, oikeusvarmuuden ja mielivallan kiellon vaatimuksiin liittyvät kantajan väitteet koskevat asetuksen N:o 267/2012 30 b artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädettyä kriteeriä, ne on jätettävä tutkimatta edellä 60 ja 61 kohdassa esitetyistä syistä.

242 Riidanalaisen järjestelmän muista näkökohdista on todettava, että oikeusvarmuuden periaatetta, joka on unionin oikeuden yleinen periaate ja joka edellyttää muun muassa, että oikeussäännöt ovat selviä ja täsmällisiä ja että niiden seuraukset ovat ennakoitavissa varsinkin silloin, kun niillä voi yksityishenkilöiden ja yritysten kannalta olla epäedullisia seurauksia (tuomio 18.11.2008, Förster, C-158/07, Kok., EU:C:2008:630, 67 kohta), on tosin sovellettava kyseisessä järjestelmässä säädettyjen kaltaisten rajoittavien toimenpiteiden osalta.

243 Nyt käsiteltävässä asiassa asetuksen N:o 267/2012 30 artiklan 2 kohdassa, sellaisena kuin se on muutettuna riidanalaisella asetuksella, luetellaan kuitenkin rajoittavasti ne tilanteet, joissa varainsiirto voidaan sallia, kun taas sen 30 artiklan 3 ja 4 kohdassa säädetään kynnysarvoista, joiden alittuessa ennakkoilmoitusta tai -lupaa ei vaadita. Siten näissä säännöksissä määritellään riittävän selkeästi ja täsmällisesti niissä säädettyjen rajoitusten ja velvoitteiden soveltamisala.

244 Näin ollen kantajan kolmas väite on hylättävä perusteettomana.

245 Neljänneksi yhdenvertaisen kohtelun periaatteen väitettyä loukkaamista koskevasta väitteestä on muistutettava, että oikeuskäytännön mukaan tämä periaate on perustavanlaatuinen oikeusperiaate, ja se kieltää sen, että toisiinsa rinnastettavia tapauksia kohdellaan eri tavalla tai että erilaisia tapauksia kohdellaan samalla tavalla, ellei tällaista kohtelua voida perustella objektiivisesti (edellä 92 kohdassa mainittu tuomio Bank Melli Iran v. neuvosto, EU:T:2009:401, 56 kohta).

246 Yhtäältä väitetystä kansalaisuuteen perustuvasta syrjinnästä on edellä 171 kohdassa todettu, että iranilaisilla yhteisöillä ja erityisesti rahoituslaitoksilla on kohonnut riski tulla johdatetuiksi osallistumaan vapaaehtoisesti tai tietämättään varainsiirtoihin, joka voivat edistää ydinaseiden levittämistä. Tämä seikka oikeuttaa riidanalaisessa järjestelmässä säädetyn iranilaisten rahoituslaitosten epäyhdenvertaisen kohtelun.

247 Toisaalta riidanalaisessa järjestelmässä säädettyä ennakkolupavelvoitetta sovelletaan minkä tahansa Iraniin sijoittautuneen rahoituslaitoksen ja minkä tahansa unioniin sijoittautuneen rahoituslaitoksen välisiin kaikkiin varainsiirtoihin, jotka ylittävät määritetyt kynnysarvot, riippumatta näiden yhteisöjen henkilöllisyydestä. Näin ollen kantaja väittää virheellisesti tämän velvoitteen olevan syrjivä, ja näin on sitäkin suuremmalla syyllä, koska sitä koskevat säännökset ovat riittävän selkeitä ja täsmällisiä, kuten edellä 243 kohdassa on todettu.

248 Edellä 224 kohdassa mainittu tuomio Konle (EU:C:1999:271), johon kantaja on viitannut, ei voi horjuttaa tätä toteamusta. Kyseinen tuomio koskee kiinteän omaisuuden hankinnan ennakkolupajärjestelmää, ja se on siten annettu olosuhteissa, jotka eroavat merkittävästi nyt kyseessä olevan asian olosuhteista, mikä merkitsee sitä, ettei se ole merkityksellinen.

249 Näin ollen on hylättävä neljäs väite ja siten kolmas kanneperuste kokonaisuudessaan.

250 Koska kaikki kanneperusteet hylätään, kanne on hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

251 Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 134 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska kantaja on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut neuvoston vaatimusten mukaisesti.

252 Työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan nojalla jäsenvaltiot ja toimielimet, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan. Näin ollen Yhdistynyt kuningaskunta ja komissio vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Kanne hylätään.

2) Bank Mellat vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja se korvaa Euroopan unionin neuvoston oikeudenkäyntikulut.

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

Kanninen Pelikánová Buttigieg

Julistettiin Luxemburgissa 22 päivänä huhtikuuta 2016.

Allekirjoitukset