

# Zaak T-390/08

## **Bank Melli Iran tegen Raad van de Europese Unie**

„Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid — Beperkende maatregelen tegen Islamitische Republiek Iran ter voorkoming van nucleaire proliferatie — Bevriezing van tegoeden — Beroep tot nietigverklaring — Rechterlijke toetsing — Misbruik van bevoegdheid — Gelijke behandeling — Evenredigheid — Eigendomsrecht — Rechten van verdediging — Recht op effectieve rechterlijke bescherming — Motiveringsplicht — Bevoegdheid van Gemeenschap”

Arrest van het Gerecht (Tweede kamer) van 14 oktober 2009 . . . . . II - 3974

### Samenvatting van het arrest

- 1. Europese Gemeenschappen — Rechterlijk toezicht op rechtmatigheid van handelingen van instellingen — Verordening betreffende beperkende maatregelen ten aanzien van Iran — Bevriezing van tegoeden van personen, entiteiten of lichamen die zich bezighouden met of medewerking verlenen aan nucleaire proliferatie — Omvang van toezicht — Onderscheid tussen algemene regels en handelingen waarmee die regels worden toegepast op specifieke entiteiten*  
(Art. 60 EG en 301 EG; verordening nr. 423/2007 van de Raad)
- 2. Handelingen van de instellingen — Geldigheid — Gemeenschapshandelingen die betrekking hebben op doelstellingen van EU-Verdrag inzake externe betrekkingen — Toetsing alleen aan gemeenschapsrecht*  
(Art. 60 EG en 301 EG; art. 2 EU; verordening nr. 423/2007 van de Raad)

3. *Europese Unie — Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid — Beperkende maatregelen ten aanzien van Iran — Bevriezing van tegoeden van personen, entiteiten of lichamen die zich bezighouden met of medewerking verlenen aan nucleaire proliferatie — Bevoegdheid van Raad niet beperkt tot tenuitvoerlegging van door Veiligheidsraad van Verenigde Naties vastgestelde beperkende maatregelen*  
(Art. 60 EG en 301 EG; verordening nr. 423/2007 van de Raad, overweging 6 en art. 7, leden 1 en 2)
4. *Europese Unie — Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid — Beperkende maatregelen ten aanzien van Iran — Bevriezing van tegoeden van personen, entiteiten of lichamen die zich bezighouden met of medewerking verlenen aan nucleaire proliferatie — Besluit tot bevriezing van tegoeden van Iraanse bank — Geen vaststelling door Raad van bevrozingsmaatregelen tegen andere entiteiten die zich in zelfde situatie bevinden — Schending van gelijkheidsbeginsel — Geen*  
(Verordening nr. 423/2007 van de Raad, art. 7, lid 2; besluit 2008/475 van de Raad)
5. *Handelingen van de instellingen — Motivering — Verplichting — Omvang — Beperkende maatregelen ten aanzien van Iran — Bevriezing van tegoeden van personen, entiteiten of lichamen die zich bezighouden met of medewerking verlenen aan nucleaire proliferatie — Minimumvereisten*  
(Art. 253 EG; verordening nr. 423/2007 van de Raad, art. 7, leden 1 en 2, en 15, lid 3)
6. *Gemeenschapsrecht — Beginselen — Rechten van verdediging — Beperkende maatregelen ten aanzien van Iran — Bevriezing van tegoeden van personen, entiteiten of lichamen die zich bezighouden met of medewerking verlenen aan nucleaire proliferatie — Verplichting om ten laste gelegde omstandigheden mee te delen — Omvang*  
(Verordening nr. 423/2007 van de Raad, art. 7, lid 2; besluit 2008/475 van de Raad)
7. *Gemeenschapsrecht — Beginselen — Rechten van verdediging — Beperkende maatregelen ten aanzien van Iran — Bevriezing van tegoeden van personen, entiteiten of lichamen die zich bezighouden met of medewerking verlenen aan nucleaire proliferatie — Recht van toegang tot documenten — Recht om te worden gehoord — Rechten afhankelijk van daartoe strekkend verzoek aan Raad*  
(Verordening nr. 423/2007 van de Raad, art. 7, lid 2; besluit 2008/475 van de Raad)
8. *Europese Unie — Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid — Beperkende maatregelen ten aanzien van Iran — Bevriezing van tegoeden van personen, entiteiten of lichamen die zich bezighouden met of medewerking verlenen aan nucleaire proliferatie — Beroep tot nietigverklaring ingesteld door in bevrozingsbesluit bedoelde entiteit — Verdeling van bewijslast — Schending van recht op effectieve rechterlijke bescherming — Geen*  
(Verordening nr. 423/2007 van de Raad, art. 7, lid 2; besluit 2008/475 van de Raad)
9. *Europese Unie — Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid — Beperkende maatregelen ten aanzien van Iran — Bevriezing van tegoeden van personen, entiteiten of lichamen die zich bezighouden met of medewerking verlenen aan nucleaire proliferatie — Aard van die maatregelen — Ontbreken van strafrechtelijk karakter*  
(Verordening nr. 423/2007 van de Raad)

1. Wat de omvang van de rechterlijke toetsing betreft, moeten twee soorten elementen worden onderscheiden in verordening nr. 423/2007 betreffende beperkende maatregelen ten aanzien van Iran, die ertoe strekt op deze laatste druk uit te oefenen teneinde nucleaire proliferatie te verhinderen. Enerzijds bevatten haar artikelen de algemene regels voor de wijze waarop uitvoering moet worden gegeven aan de daarin neergelegde beperkende maatregelen. Anderzijds vormt haar bijlage V, die de entiteiten noemt waartegen ingevolge haar artikel 7, lid 2, bevestigingsmaatregelen worden genomen, een complex van handelingen waarmee de genoemde algemene regels worden toegepast op specifieke entiteiten.

Waar het gaat om de algemene regels voor de modaliteiten van de beperkende maatregelen beschikt de Raad over een ruime beoordelingsbevoegdheid ten aanzien van de omstandigheden waarmee rekening moet worden gehouden bij de vaststelling van economische en financiële sancties op basis van de artikelen 60 EG en 301 EG, conform een uit hoofde van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid ingenomen gemeenschappelijk standpunt. Daar de gemeenschapsrechter in het bijzonder niet zijn beoordeling van de bewijzen, feiten en omstandigheden die de vaststelling van dergelijke maatregelen rechtvaardigen, in de plaats kan stellen van die van de Raad, moet zijn toetsing zich ertoe beperken na te gaan of de proceduren motiveringsvoorschriften in acht zijn genomen, of de feiten juist zijn vastgesteld en of er geen sprake is van een kennelijke fout bij de beoordeling van de feiten dan wel van misbruik van bevoegdheid. Deze beperkte toetsing geldt in het bijzonder voor de beoordeling van de opportuniteitsoverwegingen waarop dergelijke maatregelen zijn gebaseerd.

Aangaande de toetsing van de rechtmatigheid van het besluit tot plaatsing van een entiteit op de lijst van bijlage V bij verordening nr. 423/2007 krachtens artikel 7, lid 2, van die verordening, is het de taak van de gemeenschapsrechter om met name na te gaan, aan de hand van de middelen tot nietigverklaring die door de betrokken entiteit zijn aangevoerd of die ambtshalve zijn opgeworpen, of het concrete geval overeenkomt met een van de vier situaties genoemd in artikel 7, lid 2, sub a tot en met d. Dit betekent dat de rechterlijke toetsing van de rechtmatigheid van het betrokken besluit zich uitstrekt tot de beoordeling van de ter rechtvaardiging van dat besluit aangevoerde feiten en omstandigheden, alsook van het bewijs en de informatie waarop die beoordeling is gebaseerd. De gemeenschapsrechter moet zich er tevens van vergewissen dat de rechten van de verdediging in acht zijn genomen en dat aan de motiveringsplicht dienaangaande is voldaan, alsmede in voorkomend geval dat de dwingende overwegingen die de Raad bij wijze van uitzondering heeft aangevoerd om daarvan af te wijken, gegrond zijn.

(cf. punten 35-37)

2. De artikelen 60 EG en 301 EG hebben betrekking op de vaststelling van maatregelen tegen derde landen, waarbij dit begrip ook de leiders van een dergelijk land kan omvatten, alsook personen en entiteiten die banden met hen onderhouden of door hen direct of indirect worden gecontroleerd. Die artikelen van het EG-Verdrag hebben het bijzondere kenmerk dat zij een schakel vormen tussen de optredens van de Gemeenschap waarbij economische maatregelen worden vastgesteld en de doelstellingen van het EU-Verdrag op het gebied van de externe betrekkingen, waaronder

het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid. Zij bevatten immers de uitdrukkelijke bepaling dat een optreden van de Gemeenschap nodig kan zijn ter verwezenlijking van één van de bij artikel 2 EU specifiek aan de Unie toegewezen doelstellingen, namelijk het voeren van een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid. Hiermee wordt evenwel geen afbreuk gedaan aan het naast elkaar bestaan van de Unie en de Gemeenschap als geïntegreerde maar afzonderlijke rechtsorden, en aan de constitutionele structuur van de pijlers, zoals die door de auteurs van de thans geldende verdragen is gewild. Dit betekent dus dat ook al wordt met het optreden van de Gemeenschap in het kader van de artikelen 60 EG en 301 EG uitvoering gegeven aan een van de doelstellingen van de Unie, dit optreden niettemin plaatsvindt op de grondslag van de communautaire pijler. Bijgevolg moet de rechtmatigheid van handelingen op dit gebied, zoals verordening nr. 423/2007 betreffende beperkende maatregelen ten aanzien van Iran en de handelingen waarmee deze verordening ten uitvoer wordt gelegd, worden beoordeeld aan de hand van de voor deze pijler geldende voorschriften, waaronder die met betrekking tot de aangewezen stemprocedure. Gemeenschappelijk standpunt 2007/140, dat deel uitmaakt van de tweede pijler van de Unie, vormt dus geen rechtsgrondslag van verordening nr. 423/2007 en de handelingen waarmee deze verordening ten uitvoer wordt gelegd, hetgeen inhoudt dat de voor de vaststelling of wijziging van dit gemeenschappelijk standpunt geldende stemprocedure zonder belang is.

(cf. punten 44-47)

betreffende beperkende maatregelen ten aanzien van Iran de Raad de hem in artikel 7, lid 2, van die verordening verleende bevoegdheid moet uitoefenen rekening houdend met de doelstellingen van resolutie 1737 (2006) van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties. De verplichting om die doelstellingen na te streven, houdt evenwel geenszins in dat artikel 7, lid 2, enkel kan worden uitgevoerd tegen entiteiten waartegen de door de Veiligheidsraad krachtens deze resolutie vastgestelde beperkende maatregelen zich richten. Uit de artikelen 60 EG en 301 EG kan immers geenszins worden afgeleid dat de hierbij aan de Gemeenschap verleende bevoegdheid zou zijn beperkt tot de tenuitvoerlegging van door de Veiligheidsraad vastgestelde maatregelen. Bijgevolg was de Raad bevoegd tot vaststelling van niet alleen artikel 7, lid 1, van verordening nr. 423/2007, dat uitvoering geeft aan die resolutie door de bevrozing van de tegoeden van de daarin aangewezen entiteiten te gelasten, maar ook van artikel 7, lid 2, van die verordening, op grond waarvan bevrozingsmaatregelen kunnen worden vastgesteld tegen entiteiten die zich volgens de Raad bezighouden met, direct betrokken zijn bij dan wel medewerking verlenen aan nucleaire proliferatie.

Het ontbreken van door de Veiligheidsraad vastgestelde maatregelen of van een door hem ingenomen standpunt kan hooguit in aanmerking worden genomen, samen met andere relevante omstandigheden, in het kader van de beoordeling of al dan niet is voldaan aan de voorwaarden van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 423/2007.

3. Het is juist dat ingevolge punt 6 van de considerans van verordening nr. 423/2007

(cf. punten 51-52)

4. Het beslissende criterium voor de toepassing van artikel 7, lid 2, sub a en b, van verordening nr. 423/2007 betreffende beperkende maatregelen ten aanzien van Iran, en dus het toepasselijke vergelijkingscriterium om vast te stellen of er sprake is van schending van het beginsel van gelijke behandeling, is de toets of de betrokken entiteit zich bezighoudt met, rechtstreeks betrokken is bij dan wel medewerking verleent aan nucleaire proliferatie.
5. Tenzij dwingende overwegingen in verband met de veiligheid van de Gemeenschap of haar lidstaten of met het onderhouden van hun internationale betrekkingen daaraan in de weg staan, is de Raad op grond van artikel 15, lid 3, van verordening nr. 423/2007 betreffende beperkende maatregelen ten aanzien van Iran verplicht, bij het vaststellen van een besluit tot bevrozing van tegoeden, de specifieke en concrete redenen ter kennis van de betrokken entiteit te brengen. Hij moet dus de feitelijke en juridische gronden vermelden waarvan de rechtmatigheid van de maatregel afhangt, en de overwegingen die hem tot het nemen van het besluit hebben gebracht. Voor zover mogelijk moet deze motivering tegelijk met het nemen van de maatregel worden meegedeeld, en anders zo spoedig mogelijk daarna. De toepassing van artikel 7, lid 2, sub a en b, van verordening nr. 423/2007 vereist dat de betrokken entiteit zich bezighoudt met, direct betrokken is bij dan wel medewerking verleent aan nucleaire proliferatie. Naast de vermelding van de rechtsgrondslag van de genomen maatregel betreft de motiveringsplicht van de Raad derhalve precies dit punt.

Wanneer in een besluit tot uitvoering van artikel 7, lid 2, is vastgesteld dat een Iraanse bank een entiteit is die medewerking verleent aan nucleaire proliferatie, en zij in haar beroep tegen dat besluit geen ontvankelijk middel aanvoert dat de gegrondheid van deze constatering op losse schroeven kan zetten, en al zou de Raad inderdaad hebben nagelaten bevrozingsmaatregelen te nemen ten aanzien van bepaalde Iraanse banken die zich bezighouden met, rechtstreeks betrokken zijn bij dan wel medewerking verlenen aan nucleaire proliferatie, dan nog kan op deze omstandigheid door de entiteit in kwestie niet met vrucht een beroep worden gedaan, aangezien het beginsel van gelijke behandeling zich moet verdragen met het legaliteitsbeginsel, volgens hetwelk niemand zich ten eigen voordele kan beroepen op een onrechtmatige handeling verricht jegens een ander.

(cf. punten 57-59)

De motivering moet evenwel beantwoorden aan de aard van de betrokken handeling en van de context waarin zij is vastgesteld. Het is niet noodzakelijk dat alle relevante feitelijke en juridische omstandigheden in de motivering worden gespecificeerd, aangezien bij de vraag of de motivering van een handeling aan de vereisten voldoet, niet alleen acht moet worden geslagen op de bewoordingen ervan, doch ook op de context en op het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen. In het bijzonder is een

bezwarende handeling voldoende gemotiveerd, wanneer zij tot stand is gekomen in een context die de betrokkene bekend is, zodat deze de strekking van de hem betreffende maatregel kan begrijpen.

(cf. punten 81-83)

6. Een besluit als besluit 2008/475 houdende uitvoering van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 423/2007 betreffende beperkende maatregelen ten aanzien van Iran, waarbij een gewijzigde versie van bijlage V bij die verordening wordt vastgesteld, heeft erga-omneswerking, aangezien het zich richt tot een groot aantal, op algemene en abstracte wijze bepaalde adressaten die zijn gehouden de tegoeden te bevriezen van de entiteiten waarvan de naam is vermeld op de lijst van deze bijlage. Een dergelijk besluit is evenwel niet uitsluitend algemeen van aard, aangezien de bevriezing van tegoeden betrekking heeft op bij name genoemde entiteiten, die rechtstreeks en individueel worden geraakt door de tegen hen vastgestelde individuele beperkende maatregelen. Daar komt bij dat de bevriezing van tegoeden aanzienlijke gevolgen heeft voor de betrokken entiteiten, aangezien hierdoor de uitoefening van hun fundamentele rechten kan worden belemmerd. Gelet op het vereiste om de eerbiediging van deze zowel materiële als procedurele rechten te waarborgen, is de Raad in die omstandigheden gehouden om de betrokken entiteiten, voor zover mogelijk, door middel van individuele betekening op de hoogte te brengen van de maatregelen tot bevriezing van tegoeden.

Wanneer de Raad niet heeft voldaan aan de verplichting om de motivering van het

bevroeringsbesluit aan de betrokken entiteit mede te delen, en hij aan haar geen individuele betekening heeft verricht, maar de door die maatregel getroffen entiteit tijdig en door een officiële instantie op de hoogte is gebracht van dat besluit en van de mogelijkheid om in het Publicatieblad kennis te nemen van de motivering ervan, leidt de tekortkoming van de Raad niet ertoe dat die entiteit niet tijdig kennis heeft kunnen nemen van de motivering van het besluit en de gegrondheid van de tegen haar genomen maatregel tot bevroering van tegoeden niet heeft kunnen beoordelen.

Anderzijds, omdat het eerste besluit waarbij de tegoeden van een entiteit worden bevroren, zoals voor verzoekster het geval is met besluit 2008/475, een verrassingseffect moet kunnen sorteren, is niet vereist dat de tegen de betrokken entiteit aangevoerde omstandigheden haar vóór de vaststelling van het betrokken besluit worden medegedeeld en dat zij wordt gehoord.

(cf. punten 86, 88-90, 93)

7. Wanneer in het kader van een bevroeringsbesluit als besluit 2008/475 houdende uitvoering van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 423/2007 betreffende beperkende maatregelen ten aanzien van Iran voldoende nauwkeurige inlichtingen zijn medegedeeld die de betrokken entiteit in staat stellen om haar standpunt met betrekking tot de door de Raad ten laste gelegde omstandigheden naar behoren kenbaar te maken, verlangt het beginsel van de eerbiediging van de rechten van de verdediging niet dat de Raad uit eigen beweging toegang verleent tot de docu-

menten in zijn dossier. De Raad moet enkel op verzoek van de belanghebbende toegang geven tot alle niet-vertrouwelijke administratieve stukken betreffende het bestreden besluit.

Hetzelfde geldt voor het recht om te worden gehoord. De entiteit waartegen een eerste maatregel tot bevroering van haar tegoeden is gericht, heeft immers het recht om na de vaststelling van het betrokken besluit te worden gehoord door de Raad. De Raad heeft echter geen ambtshalve hoorplicht, aangezien de betrokken entiteiten ook de mogelijkheid hebben om onmiddellijk beroep bij het Gerecht in te stellen.

middel aanvoert ter betwisting van de gegrondheid van de constatering dat hij medewerking verleende aan de nucleaire proliferatie. In die omstandigheden is de Raad, zonder dat de verzoeker een negatief bewijs hoeft te produceren, verplicht tot overlegging van het bewijsmateriaal en de inlichtingen waarop zijn beoordeling is gebaseerd, aangezien de gemeenschapsrechter deze moet kunnen controleren. Als de verzoeker echter geen dergelijk middel aanvoert, kan het feit dat de Raad geen bewijs heeft overgelegd, geen schending van het recht op effectieve rechterlijke bescherming vormen.

(cf. punt 107)

(cf. punten 97-98)

8. In het kader van een procedure tot nietigverklaring van een bevroeringsbesluit op grond van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 423/2007 betreffende beperkende maatregelen ten aanzien van Iran die bij het is Gerecht ingesteld door een in dat besluit bedoelde entiteit, is de overlegging door de Raad van bewijzen ter ondersteuning van de in het bestreden besluit aangegeven redenen slechts vereist wanneer de verzoeker een ontvankelijk

9. Aangezien de tegoeden van de entiteiten waartegen de beperkende maatregelen krachtens verordening nr. 423/2007 betreffende beperkende maatregelen ten aanzien van Iran zich richten, niet verbeurd worden verklaard als uit misdadend verkregen vermogen, maar worden bevroren bij wijze van bewarende maatregel, zijn deze maatregelen geen strafrechtelijke sanctie. Ook houden zij geen enkele beschuldiging van dien aard in.

(cf. punt 111)