



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

1 maart 2016*

„Hogere voorziening — Beperkende maatregelen ten aanzien van de Islamitische Republiek Iran — Lijst van personen en entiteiten waarvan de tegoeden en economische middelen bevroren zijn — Uitvoeringsverordening (EU) nr. 945/2012 — Rechtsgrondslag — Criterium betreffende materiële, logistieke of financiële steun aan de Iraanse regering”

In zaak C-440/14 P,

betreffende een hogere voorziening krachtens artikel 56 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, ingesteld op 23 september 2014,

National Iranian Oil Company, gevestigd te Teheran (Iran), vertegenwoordigd door J.-M. Thouvenin, advocat,

rekwirante,

andere partijen in de procedure:

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door M. Bishop en V. Piessevaux als gemachtigden,

verweerder in eerste aanleg,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door A. Aresu, D. Gauci en L. Gussetti, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

interveniënte in eerste aanleg,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, A. Tizzano, vicepresident, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, D. Šváby, F. Biltgen en C. Lycourgos, kamerpresidenten, A. Rosas (rapporteur), E. Juhász, J. Malenovský, M. Safjan, M. Berger en S. Rodin, rechters,

advocaat-generaal: P. Cruz Villalón,

griffier: M. Ferreira, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 28 april 2015,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 3 september 2015,

* Procestaal: Frans.

het navolgende

Arrest

- 1 Met haar hogere voorziening vordert National Iranian Oil Company (hierna: „NIOC”) vernietiging van het arrest van het Gerecht van de Europese Unie van 16 juli 2014, National Iranian Oil Company/Raad (T-578/12, EU:T:2014:678; hierna: „bestreden arrest”), waarbij dit haar beroep heeft verworpen dat strekte tot nietigverklaring van besluit 2012/635/GBVB van de Raad van 15 oktober 2012 houdende wijziging van besluit 2010/413/GBVB betreffende beperkende maatregelen tegen Iran (PB L 282, blz. 58; hierna: „litigieus besluit”) en uitvoeringsverordening (EU) nr. 945/2012 van de Raad van 15 oktober 2012 houdende uitvoering van verordening (EU) nr. 267/2012 betreffende beperkende maatregelen ten aanzien van Iran (PB L 282, blz. 16; hierna: „litigieuze verordening”), voor zover die handelingen haar betreffen.

Voorgeschiedenis van het geding

- 2 De voorgeschiedenis van het geding is door het Gerecht in het bestreden arrest als volgt samengevat:
 - „3 De Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (hierna: ‚Veiligheidsraad’) heeft op 9 juni 2010 resolutie 1929 (2010) vastgesteld (hierna: ‚resolutie 1929’) ter verbreding van de bij de resoluties 1737 (2006), 1747 (2007) en 1803 (2008) van de Veiligheidsraad opgelegde beperkende maatregelen en ter invoering van aanvullende beperkende maatregelen tegen de Islamitische Republiek Iran.
 - 4 De Europese Raad heeft op 17 juni 2010 zijn groeiende bezorgdheid over het nucleaire programma van Iran onderstreept en zijn tevredenheid uitgesproken over de vaststelling van resolutie 1929. Onder verwijzing naar zijn verklaring van 11 december 2009 heeft de Europese Raad de Raad van de Europese Unie verzocht om maatregelen tot uitvoering van de maatregelen in resolutie 1929 alsmede flankerende maatregelen vast te stellen teneinde bij te dragen tot het middels onderhandelingen wegnemen van alle resterende zorgpunten inzake de ontwikkeling van gevoelige technologieën door de Islamitische Republiek Iran ter ondersteuning van zijn nucleaire en raketprogramma’s. De nadruk moet daarbij liggen op de handel, de financiële sector, de Iraanse transportsector, sleutelsectoren van de aardolie- en aardgasindustrie, alsmede op het op de lijst vermelden van bijkomende personen en entiteiten, met name de Islamitische Revolutionaire Garde.
 - 5 Op 26 juli 2010 heeft de Raad besluit 2010/413/GBVB betreffende beperkende maatregelen tegen Iran en tot intrekking van gemeenschappelijk standpunt 2007/140/GBVB (PB L 195, blz. 39) vastgesteld. In bijlage II daarbij zijn de namen genoemd van de personen en entiteiten – andere dan die welke op een lijst zijn geplaatst door de Veiligheidsraad of door het op grond van resolutie 1737 (2006) ingestelde sanctiecomité, die in bijlage I zijn genoemd – waarvan de tegoeden zijn bevroren. Overweging 22 van dat besluit verwijst naar resolutie 1929 en preciseert dat die resolutie wijst op het mogelijke verband tussen de inkomsten van Iran uit zijn energiesector en de financiering van zijn proliferatiegevoelige nucleaire activiteiten.
 - 6 Op 23 januari 2012 heeft de Raad besluit 2012/35/GBVB houdende wijziging van besluit 2010/413 vastgesteld (PB L 19, blz. 22). Volgens overweging 13 van dat besluit moeten de toegangsbeperkingen en de bevroering van tegoeden en economische middelen worden uitgebreid tot andere personen en entiteiten die de regering van Iran steun verlenen voor proliferatiegevoelige nucleaire activiteiten of de ontwikkeling van systemen voor de overbrenging van kernwapens, met name personen en entiteiten die de Iraanse regering financiële, logistieke of materiële steun verlenen.

- 7 Artikel 1, lid 7, sub a-ii, van besluit 2012/35 heeft aan artikel 20, lid 1, van besluit 2010/413 het hiernavolgende punt toegevoegd, dat bepaalt dat de tegoeden in het bezit van de hierna vermelde personen of entiteiten worden bevroren:
- .c) andere, niet onder bijlage I vallende personen en entiteiten die de regering van Iran ondersteunen en personen en entiteiten die banden met hen hebben, die op de lijst in bijlage II vermeld zijn.’
- 8 Dientengevolge heeft de Raad in het kader van het VWEU op 23 maart 2012 verordening (EU) nr. 267/2012 betreffende beperkende maatregelen ten aanzien van Iran en tot intrekking van verordening (EU) nr. 961/2010 (PB L 88, blz. 1) vastgesteld. Met het oog op de uitvoering van artikel 1, lid 7, sub a-ii, van besluit 2012/35 bepaalt artikel 23, lid 2, van die verordening dat de tegoeden worden bevroren van de in bijlage IX bij die verordening vermelde personen, entiteiten en lichamen van wie is vastgesteld dat zij:
- .d) andere personen, entiteiten of lichamen zijn die steun verlenen aan de regering van Iran, zoals materiële, logistieke of financiële steun, of er banden mede onderhouden.’
- 9 Op 15 oktober 2012 heeft de Raad het [litigieuze] besluit vastgesteld. Volgens overweging 16 van de considerans van dat besluit moeten bijkomende personen en entiteiten worden opgenomen in de lijst van personen en entiteiten die zijn onderworpen aan de beperkende maatregelen als bedoeld in bijlage II bij besluit 2010/413, met name entiteiten die eigendom zijn van de Iraanse staat en die actief zijn in de olie- en gasector, aangezien deze entiteiten een substantiële bron van inkomsten vormen voor de Iraanse regering.
- 10 Artikel 1, lid 8, onder a), van het [litigieuze] besluit heeft artikel 20, lid 1, onder c), van besluit 2010/413 gewijzigd. Als gevolg daarvan zijn beperkende maatregelen van toepassing op:
- .c) andere niet onder bijlage I vallende personen of entiteiten die de regering van Iran steun bieden en entiteiten die eigendom zijn of onder zeggenschap staan van deze of aan hen geassocieerde personen of entiteiten, als opgesomd in bijlage II.’
- 11 Artikel 2 van het [litigieuze] besluit heeft rekwirantes naam opgenomen in tabel I van bijlage II bij besluit 2010/413 die de lijst bevat met de namen van ,personen en entiteiten die betrokken zijn bij nucleaire activiteiten of activiteiten met betrekking tot ballistische raketten en personen en entiteiten die de regering van Iran steunen’.
- 12 Dientengevolge heeft de Raad diezelfde dag de [litigieuze] verordening vastgesteld. Artikel 1 van de [litigieuze] verordening heeft rekwirantes naam opgenomen in de tabel van bijlage IX bij verordening nr. 267/2012 die de lijst bevat met de namen van ,bij nucleaire activiteiten en activiteiten in verband met ballistische raketten betrokken personen en entiteiten, en personen en entiteiten die de regering van Iran steunen’.
- 13 Rekwirantes naam is op de betrokken lijsten opgenomen bij het [litigieuze] besluit en de [litigieuze] verordening, met de volgende motivering:
- „Entiteit die eigendom is van de overheid en door de overheid wordt geëxploiteerd; verstrekt financiële middelen aan de regering van Iran. De minister van Olie is voorzitter van de raad van bestuur van [...] NIOC en de viceminister van Olie is directeur van [...] NIOC.”

- 3 Naast die voorgeschiedenis, zoals door het Gerecht uiteengezet, verdienen de artikelen 45 en 46 van verordening nr. 267/2012 vermelding. Die artikelen luiden als volgt:

„Artikel 45

De Commissie:

- a) wijzigt bijlage II op basis van de vaststellingen van het Sanctiecomité of de Veiligheidsraad [...] of op basis van door de lidstaten verstrekte informatie;
- b) wijzigt de bijlagen III, IV, V, VI, VII en X op basis van door de lidstaten verstrekte informatie.

Artikel 46

1. Wanneer de Verenigde Naties of het Sanctiecomité een natuurlijke persoon, rechtspersoon, entiteit of lichaam op de lijst plaatst, neemt de Raad die natuurlijke persoon of rechtspersoon, die entiteit of dat lichaam op in bijlage VIII.
 2. Indien de Raad besluit een natuurlijke persoon, rechtspersoon, entiteit of lichaam aan de in artikel 23, leden 2 en 3, bedoelde maatregelen te onderwerpen, wijzigt hij bijlage IX dienovereenkomstig.
 3. De Raad stelt de in de leden 1 en 2 bedoelde natuurlijke personen, rechtspersonen, entiteiten of lichamen in kennis van zijn besluit, hetzij rechtstreeks, indien het adres bekend is, hetzij door een kennisgeving te publiceren, zodat de betrokken natuurlijke personen, rechtspersonen, entiteiten of lichamen daarover opmerkingen kunnen indienen.
 4. Indien er opmerkingen worden ingediend of belangrijk nieuw bewijsmateriaal wordt overgelegd, heroverweegt de Raad zijn besluit en stelt hij de natuurlijke persoon, de rechtspersoon, de entiteit of het lichaam van het resultaat in kennis.
 5. Indien de Verenigde Naties besluiten een natuurlijke persoon, rechtspersoon, entiteit of lichaam van de lijst te schrappen, of de identificatiegegevens van een op de lijst geplaatste natuurlijke persoon, rechtspersoon, entiteit of lichaam te wijzigen, past de Raad bijlage VIII dienovereenkomstig aan.
 6. De lijst in bijlage IX wordt regelmatig, en ten minste om de 12 maanden, opnieuw bezien.”
- 4 Bijlagen II tot en met VII van verordening nr. 267/2012 bevatten lijsten van goederen, technologieën, uitrusting of metalen waarop de bepalingen van die verordening zien. Bijlage X bij die verordening bevat de gegevens van de internetsites met informatie over de bevoegde autoriteiten als bedoeld in meerdere bepalingen van die verordening, alsmede het adres voor kennisgevingen aan de Commissie.
- 5 Bijlage VIII bij verordening nr. 267/2012 bevat de lijst van de in artikel 23, lid 1, van die verordening genoemde personen en entiteiten, terwijl bijlage IX bij die verordening de lijst bevat van de in artikel 23, lid 2, van die verordening genoemde personen en entiteiten.
- 6 Op 27 december 2012 heeft NIOC beroep ingesteld strekkende tot nietigverklaring van het litigieuze besluit en de litigieuze verordening.

Bestreden arrest

- 7 Ter ondersteuning van haar beroep voerde NIOC zes middelen aan. Het eerste middel was ontleend aan schending van artikel 296 VWEU, aangezien in de litigieuze verordening niet was vermeld op basis van welke rechtsgrondslag zij was vastgesteld. Het tweede middel was ontleend aan ontbreken van een passende rechtsgrondslag voor de litigieuze verordening. Het derde middel was ontleend aan onrechtmatigheid van artikel 23, lid 2, onder d), van verordening nr. 267/2012 en van artikel 20, lid 2, onder c), van besluit 2010/413, zoals gewijzigd bij het litigieuze besluit. Het vierde middel betrof kennelijk onjuiste rechtsopvattingen, een feitelijke vergissing en een kennelijk onjuiste beoordeling. Het vijfde middel was ontleend aan schending van de motiveringsplicht, de rechten van verdediging, het beginsel van behoorlijk bestuur en het recht op effectieve rechterlijke bescherming. Het zesde middel betrof de schending van het evenredigheidsbeginsel en van het eigendomsrecht.
- 8 Het Gerecht heeft al deze middelen afgewezen en heeft bijgevolg het beroep verworpen in zijn geheel.

Conclusies van partijen

- 9 NIOC verzoekt het Hof:
- het bestreden arrest te vernietigen;
 - de conclusies die zij voor het Gerecht heeft geformuleerd, toe te wijzen, en
 - de Raad te verwijzen in de kosten van beide instanties.
- 10 De Raad verzoekt het Hof:
- de hogere voorziening in haar geheel ongegrond te verklaren;
 - NIOC te verwijzen in de kosten.
- 11 De Commissie verzoekt het Hof:
- de hogere voorziening af te wijzen, en
 - NIOC te verwijzen in de kosten.

Hogere voorziening

- 12 NIOC voert zes middelen aan ter ondersteuning van haar hogere voorziening.

Eerste middel: schending van de verplichting om de litigieuze verordening te motiveren

Argumenten van partijen

- 13 Met haar eerste middel voert NIOC aan dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door het middel af te wijzen dat was ontleend aan ontbreken van motivering van de litigieuze verordening omdat de rechtsgrondslag van die verordening niet was vermeld. Zij komt in dat verband op tegen punt 43 van het bestreden arrest, waarin het Gerecht heeft geoordeeld dat „[a]angezien artikel 46, lid 2, van verordening nr. 267/2012 de Raad uitdrukkelijk de bevoegdheid verleent om artikel 23, leden 2 en 3, van die verordening uit te voeren, de verwijzing in de [litigieuze]

verordening dus duidelijk de rechtsgrondslag vermeldt op grond waarvan de Raad beperkende maatregelen kan vaststellen ten aanzien van een persoon of entiteit, zoals die welke ten aanzien van rekwirante zijn vastgesteld”.

- 14 Onder verwijzing naar punt 39 van het arrest Commissie/Raad (C-370/07, EU:C:2009:590) voert NIOC aan dat volgens de rechtspraak van het Hof elke handeling die rechtsgevolgen beoogt teweeg te brengen, haar verbindendheid ontleent aan een bepaling van het Unierecht, die expliciet als rechtsgrondslag moet worden vermeld en die de rechtsvorm bepaalt waarin de handeling moet worden verricht. De uitdrukkingen „indien de Raad besluit” en „wijzigt hij bijlage IX” in artikel 46, lid 2, van verordening nr. 267/2012 geven geen aanwijzingen omtrent de rechtsvorm van de vast te stellen handeling, zodat die bepaling niet de rechtsgrondslag kan vormen van de handeling tot wijziging van bijlage IX bij die verordening, die de lijst bevat van de natuurlijke personen of rechtspersonen, entiteiten of lichamen die zijn genoemd in artikel 23, leden 2 en 3, van die verordening.
- 15 De Raad betwist het betoog van NIOC.

Beoordeling door het Hof

- 16 Met haar eerste middel voert NIOC aan dat het Gerecht, bij het afwijzen van het middel dat was ontleend aan het ontbreken van motivering van de litigieuze verordening, blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in punt 43 van het bestreden arrest te oordelen dat in de verwijzing in de litigieuze verordening duidelijk was vermeld op basis van welke rechtsgrondslag die verordening was vastgesteld, terwijl de bepaling die als rechtsgrondslag was vermeld, niet de rechtsvorm van de vast te stellen handeling noemde.
- 17 In dat verband moet meteen worden benadrukt dat, zoals het Gerecht in de punten 42 en 43 van het bestreden arrest heeft vastgesteld, de verwijzingen in de litigieuze verordening uitdrukkelijk artikel 46, lid 2, van verordening nr. 267/2012 vermelden als rechtsgrondslag op grond waarvan de Raad beperkende maatregelen als de ten aanzien van NIOC vastgestelde maatregel mag vaststellen.
- 18 De rechtsvorm van de vast te stellen handeling moet niet noodzakelijkerwijze worden vermeld bij de opgave van de rechtsgrondslag van die handeling. Zoals de Raad terecht heeft aangevoerd, wordt in talrijke Verdragsbepalingen die rechtsgrondslagen vormen, niet vermeld onder welke vorm rechtshandelingen kunnen worden vastgesteld. Artikel 296 VWEU, naar luid waarvan „wanneer de Verdragen niet bepalen welk soort van handeling moet worden vastgesteld, [...] de instellingen zelf per afzonderlijk geval een keuze [maken], met inachtneming van de toepasselijke procedures en van het evenredigheidsbeginsel”, voorziet daarenboven uitdrukkelijk de mogelijkheid dat de bepalingen van het VWEU niet preciseren welke vorm de handelingen die kunnen worden vastgesteld, moeten aannemen.
- 19 Daaruit volgt dat, aangezien de verwijzingen in de litigieuze verordening duidelijk de rechtsgrondslag opgeven op grond waarvan de Raad beperkende maatregelen ten aanzien van een persoon of een entiteit kan vaststellen, te weten artikel 46, lid 2, van verordening nr. 267/2012, het, anders dan NIOC betoogt, niet zo is dat de verwijzing naar die bepaling alleen dan een toereikende motivering van de rechtsgrondslag van de litigieuze verordening vormt, wanneer in die bepaling is vermeld onder welke rechtsvorm de Raad op grond van dat artikel handelingen kan vaststellen. Het Gerecht heeft in dat verband dan ook geen blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting.
- 20 Het eerste middel van de hogere voorziening is ongegrond en moet bijgevolg worden afgewezen.

Tweede tot en met vijfde middel: ontbreken van rechtsgrondslag van de litigieuze verordening

Argumenten van partijen

- 21 Met haar tweede middel voert NIOC in wezen aan dat artikel 215 VWEU als rechtsgrondslag voor de litigieuze verordening had moeten dienen. Met haar derde tot en met vijfde middel voert zij – voor het geval dat wordt geoordeeld dat artikel 291, lid 2, VWEU, kan worden ingeroepen als grondslag voor de vaststelling van individuele beperkende maatregelen – subsidiair aan dat niet is voldaan aan de in die bepaling gestelde voorwaarden opdat artikel 46, lid 2, van verordening nr. 267/2012 als rechtsgrondslag voor de litigieuze verordening kan dienen.
- 22 Met haar tweede middel betwist NIOC de punten 54 en 55 van het bestreden arrest, en ook de vaststelling van het Gerecht in punt 56 van dat arrest dat de Raad in de betrokken zaak niet verplicht was om de in artikel 215, lid 1, VWEU bedoelde procedure te volgen om individuele maatregelen tot bevrozing van tegoeden vast te stellen, maar hij zich overeenkomstig artikel 291, lid 2, VWEU uitvoeringsbevoegdheden mocht toekennen om artikel 23, leden 2 en 3, van verordening nr. 267/2012 uit te voeren.
- 23 Met het eerste onderdeel van dit tweede middel en op grond van de vaststelling in punt 65 van het arrest Parlement/Raad (C-130/10, EU:C:2012:472) dat artikel 215, lid 2, VWEU de rechtsgrondslag voor beperkende maatregelen kan vormen, voert NIOC aan dat die bepaling de enige mogelijke rechtsgrondslag is voor de vaststelling van individuele beperkende maatregelen, omdat daarin de procedure voor de vaststelling van handelingen tot oplegging van dergelijke maatregelen is vastgelegd. Het is de enige rechtsgrondslag waarin in titel IV van het vijfde deel van het VWEU betreffende beperkende maatregelen is voorzien. Artikel 291, lid 2, VWEU daarentegen is opgenomen in het zesde deel van dat Verdrag, dat ziet op algemene bepalingen waarmee niet kan worden afgeweken van de bijzondere bepalingen van deel IV van dat vijfde deel.
- 24 Met het tweede onderdeel van dat middel en onder verwijzing naar punt 48 van het arrest Parlement/Raad (C-130/10, EU:C:2012:472), naar luid waarvan de in de artikelen 75 VWEU en 215 VWEU bedoelde procedures onverenigbaar zijn, voert NIOC aan dat dit ook geldt voor de procedures bedoeld in artikel 215 VWEU en in artikel 291, lid 2, VWEU. Laatstgenoemde bepaling preciseert niet volgens welke procedure de handelingen dienen te worden vastgesteld, zodat zij niet in de plaats van artikel 215 VWEU kan komen. Gesteld al dat die twee bepalingen van het VWEU door elkaar kunnen worden gebruikt, zijn de daaruit voortvloeiende stelsels voor de vaststelling van beperkende maatregelen in ieder geval verschillend, waardoor er een ongelijkheid ontstaat tussen de personen op wie dergelijke maatregelen van toepassing zijn en het in artikel 20 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie neergelegde gelijkheidsbeginsel wordt geschonden.
- 25 Met het derde onderdeel van haar tweede middel voert NIOC in de eerste plaats aan dat artikel 291, lid 2, VWEU restrictief moet worden uitgelegd omdat daarin is voorzien in een uitzondering op artikel 291, lid 1, VWEU dat bepaalt dat in beginsel de lidstaten bevoegd zijn. Volgens artikel 291, lid 2, VWEU moeten de betrokken handelingen van de Unie noodzakelijk zijn voor de vaststelling van eenvormige voorwaarden voor de uitvoering van juridisch bindende handelingen. Dit is in casu niet het geval, aangezien uitvoeringsmaatregelen krachtens artikel 215, lid 2, VWEU kunnen worden vastgesteld. In de tweede plaats betwist NIOC de vaststelling van het Gerecht in punt 55 van het bestreden arrest dat de procedure van artikel 215, lid 1, VWEU ongeschikt kan zijn voor de vaststelling van loutere uitvoeringsmaatregelen, terwijl artikel 291, lid 2, VWEU uitdrukking geeft aan de intentie van de auteurs van het VWEU om te voorzien in een meer doeltreffende uitvoeringsprocedure, die beantwoordt aan het soort uit te voeren maatregel en aan de handelingsbevoegdheid van iedere instelling. Volgens NIOC kunnen de subjectieve beoordelingen van het Gerecht in dat verband niet rechtvaardigen dat een beroep wordt gedaan op artikel 291, lid 2, VWEU.

- 26 Met haar derde middel komt NIOC op tegen de punten 74 tot en met 83 van het bestreden arrest en tegen de vaststelling van het Gerecht dat de Raad naar behoren heeft gemotiveerd waarom een beroep op die afwijkende procedure is gedaan.
- 27 Met het eerste onderdeel van dat middel brengt NIOC de twee hypothesen in herinnering die zijn genoemd in artikel 291, lid 2, VWEU, naar luid waarvan „indien het nodig is dat juridisch bindende handelingen van de Unie volgens eenvormige voorwaarden worden uitgevoerd, [...] bij die handelingen aan de Commissie, of, in naar behoren gemotiveerde specifieke gevallen en in de bij de artikelen 24 en 26 van het [VEU] bepaalde gevallen, aan de Raad uitvoeringsbevoegdheden [worden] toegekend”. In casu is niet aangevoerd dat verordening nr. 267/2012 onder de artikelen 24 VEU en 26 VEU valt en bovendien is besluit 2012/35 vastgesteld op grond van artikel 29 VEU. NIOC verwijst naar de tweede hypothese en naar de noodzaak naar behoren te motiveren dat het een specifiek geval betreft. Zij betwist in dat verband dat toepassing moet worden gemaakt van de rechtspraak betreffende de motivering van de handelingen, die door het Gerecht in de punten 74 tot en met 76 van het bestreden arrest in herinnering is gebracht. NIOC is van mening dat het Gerecht ten onrechte heeft geoordeeld dat een grond voor een beroep op artikel 291, lid 2, VWEU, waarvan in punt 77 van dat arrest wordt gesteld dat deze niet uitdrukkelijk is vermeld, „naar behoren was uiteengezet”, terwijl het in punt 80 van dat arrest heet dat die grond „summier, doch op begrijpelijke wijze” is weergegeven en in punt 82 van dat arrest dat die grond „op voldoende begrijpelijke wijze” is weergegeven.
- 28 Met het tweede onderdeel van haar derde middel betwist NIOC de punten 78 en 79 van het bestreden arrest, waarin het Gerecht overweging 28 van verordening nr. 267/2012 en artikel 23, lid 2, ervan aldus heeft uitgelegd dat zij rechtvaardigden dat de beperkende maatregelen op grond van artikel 291, lid 2, VWEU tot de uitvoeringsbevoegdheid van de Raad behoren. Volgens rekwirante volgt een dergelijke rechtvaardiging niet uit die bepalingen.
- 29 Met haar vierde middel voert NIOC aan dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in punt 86 van het bestreden arrest te oordelen dat aan de Raad in artikel 46, lid 2, van verordening nr. 267/2012 de bevoegdheid is voorbehouden om de bepalingen van artikel 23, leden 2 en 3, van die verordening ten uitvoer te leggen, wat zou volstaan om aan de motiveringsplicht te voldoen ten aanzien van de vermelding van de rechtsgrondslag van die bepaling, te weten artikel 291, lid 2, VWEU. Rekwirante voert aan dat in artikel 46, lid 2, van verordening nr. 267/2012 niet naar artikel 291, lid 2, VWEU wordt verwezen en al evenmin naar het begrip „uitvoering”. Die bepaling van genoemde verordening verwijst dus naar een besluit van de Raad als bedoeld in artikel 215, lid 2, VWEU.
- 30 Met haar vijfde middel betoogt NIOC dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in punt 87 van het bestreden arrest te oordelen dat de Raad de motiveringsplicht niet heeft geschonden door artikel 291, lid 2, VWEU niet te vermelden in de verwijzingen in verordening nr. 267/2012.
- 31 De Raad betwist het betoog van NIOC.
- 32 De Commissie voert aan dat artikel 215 VWEU de passende rechtsgrondslag is.

Beoordeling door het Hof

- 33 In herinnering zij gebracht dat artikel 215, lid 2, VWEU bepaalt dat „[w]anneer een overeenkomstig hoofdstuk 2 van titel V van het Verdrag betreffende de Europese Unie vastgesteld besluit daarin voorziet, [...] de Raad volgens de in lid 1 bedoelde procedure jegens natuurlijke personen, rechtspersonen dan wel niet-staatelijke groepen of entiteiten beperkende maatregelen [kan] vaststellen”. Artikel 215, lid 1, VWEU voorziet in een procedure op grond waarvan de Raad beslist met

gekwalficeerde meerderheid van stemmen, op gezamenlijk voorstel van de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid en de Commissie, en hij het Europees Parlement van zijn besluit in kennis stelt.

- 34 Zoals het Gerecht in punt 54 van het bestreden arrest heeft vastgesteld, volgt uit de tekst van artikel 215 VWEU dat die bepaling zich er niet tegen verzet dat een op grond van die bepaling vastgestelde verordening de Commissie of de Raad uitvoeringsbevoegdheden toekent onder de in artikel 291, lid 2, VWEU gestelde voorwaarden, indien het nodig is dat bepaalde beperkende maatregelen waarin die verordening voorziet volgens eenvormige voorwaarden worden uitgevoerd. Meer in het bijzonder volgt uit artikel 215, lid 2, VWEU niet dat de individuele beperkende maatregelen jegens natuurlijke personen of rechtspersonen, niet-statelijke groepen of entiteiten noodzakelijkerwijze volgens de procedure van artikel 215, lid 1, VWEU moeten worden vastgesteld en niet op grond van artikel 291, lid 2, VWEU kunnen worden vastgesteld.
- 35 Voorts is nergens in het VWEU bepaald dat het zesde deel ervan betreffende institutionele en financiële bepalingen, niet van toepassing is inzake beperkende maatregelen. Bijgevolg kon een beroep worden gedaan op artikel 291, lid 2, VWEU naar luid waarvan „indien het nodig is dat juridisch bindende handelingen van de Unie volgens eenvormige voorwaarden worden uitgevoerd, [...] bij die handelingen aan de Commissie, of, in naar behoren gemotiveerde specifieke gevallen en in de bij de artikelen 24 en 26 van het Verdrag betreffende de Europese Unie bepaalde gevallen, aan de Raad uitvoeringsbevoegdheden [worden] toegekend”, mits aan de in die bepaling gestelde voorwaarden was voldaan.
- 36 Met betrekking tot die bepaling zij nog opgemerkt dat uit de rechtspraak van het Hof volgt dat het begrip „uitvoering” zowel de opstelling van uitvoeringsvoorschriften omvat als de toepassing van voorschriften op bijzondere gevallen door middel van individuele besluiten (arrest Commissie/Raad, 16/88, EU:C:1989:397, punt 11).
- 37 In het licht van deze aanwijzingen moet worden opgemerkt dat verordening nr. 267/2012, waarvan artikel 46, lid 2, als grondslag voor de vaststelling van de litigieuze verordening heeft gediend, is vastgesteld om in het kader van het VWEU de nodige uitvoering te geven aan besluit 2012/35 houdende wijziging van besluit 2010/413 betreffende beperkende maatregelen jegens personen of entiteiten genoemd in bijlagen I en II bij laatstgenoemd besluit.
- 38 Die verordening nr. 267/2012, die een juridisch bindende handeling in de zin van artikel 291, lid 2, VWEU is, stelt de algemene criteria vast die in aanmerking moeten worden genomen bij de opname van personen of entiteiten op een van de in bijlagen VIII en IX bij die verordening vervatte lijsten van personen of entiteiten waarop beperkende maatregelen moeten worden toegepast. Daarbij dient rekening te worden gehouden met de wijzigingen die bij besluit 2012/35 zijn aangebracht aan de algemene criteria voor plaatsing op een lijst die zijn genoemd in besluit 2010/413 en die meer in het bijzonder het criterium betreffende het verstrekken van steun aan de Iraanse regering hebben toegevoegd.
- 39 Omdat NIOC bij het litigieuze besluit is opgenomen op de lijst in bijlage II bij besluit 2010/413, heeft de litigieuze verordening in het kader van het VWEU die entiteit geplaatst op de lijst in bijlage IX bij verordening nr. 267/2012, met dien verstande dat – zoals het Gerecht in punt 132 van het bestreden arrest terecht heeft opgemerkt en zonder dat NIOC in haar hogere voorziening tegen dit punt opkomt – voor die plaatsing op de lijst reeds een grondslag kon worden gevonden in voornoemd criterium betreffende het verstrekken van steun aan de Iraanse regering, los van de wijziging die nadien is aangebracht aan de in verordening nr. 267/2012 gestelde algemene criteria voor plaatsing op een lijst, naar aanleiding van de wijziging die bij het litigieuze besluit is aangebracht aan de algemene criteria voor plaatsing op een lijst die zijn genoemd in besluit 2010/413.

- 40 Daarmee heeft de litigieuze verordening ten aanzien van NIOC een bijzondere toepassing gemaakt van het algemene criterium voor plaatsing op een lijst betreffende het verstrekken van steun aan de Iraanse regering en heeft zij in het kader van het VWEU willen waarborgen dat de vaststelling jegens NIOC van door de situatie in Iran ingegeven beperkende maatregelen in de gehele Europese Unie op eenvormige wijze wordt uitgevoerd.
- 41 Het Gerecht heeft dus in punt 56 van het bestreden arrest terecht geoordeeld dat in casu een beroep kon worden gedaan op een uitvoeringsbevoegdheid als bedoeld in artikel 291, lid 2, VWEU.
- 42 Hieruit volgt dat het eerste en het derde onderdeel van het tweede middel van de hogere voorziening ongegrond zijn.
- 43 Met betrekking tot de overige argumenten van NIOC, die in het kader van het tweede onderdeel van het tweede middel zijn ontwikkeld, moet in de eerste plaats worden opgemerkt dat punt 48 van het arrest Parlement/Raad (C-130/10, EU:C:2012:472) in de onderhavige zaak niet relevant is, aangezien dat arrest betrekking heeft op de respectieve werkingssfeer van de artikelen 75 VWEU en 215 VWEU en niet, zoals in casu, die van de artikelen 215 VWEU en 291, lid 2, VWEU.
- 44 Wat in de tweede plaats de gestelde schending van het gelijkheidsbeginsel betreft, die het gevolg is van het feit dat beperkende maatregelen volgens verschillende regimes worden vastgesteld naargelang een persoon op een lijst is geplaatst bij een op artikel 215, lid 2, VWEU gebaseerde bepaling dan wel door de vaststelling van een uitvoeringsverordening op grond van artikel 291, lid 2, VWEU, moet worden opgemerkt dat, gelet op de belangrijke negatieve weerslag ervan op de vrijheden en grondrechten van de betrokken persoon of entiteit (zie in die zin arresten Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie, C-402/05 P en C-415/05 P, EU:C:2008:461, punt 358, en Commissie e.a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P en C-595/10 P, EU:C:2013:518, punt 132), iedere plaatsing op een lijst van personen of entiteiten waarop beperkende maatregelen van toepassing zijn – ongeacht of zij is gebaseerd op artikel 215 VWEU of op artikel 291, lid 2, VWEU – omdat zij voor die persoon of die entiteit overeenkomt met een individueel besluit, voor hen de weg naar de Unierechter vrijmaakt overeenkomstig artikel 263, vierde alinea, VWEU (zie in die zin arrest Gbagbo e.a./Raad, C-478/11 P–C-482/11 P, EU:C:2013:258, punt 57), zodat met name kan worden nagegaan of dat individuele besluit aan de in de basishandeling gestelde algemene criteria voor plaatsing op een lijst beantwoordt.
- 45 Het verschil tussen de procedure op grond van artikel 215 VWEU en die op grond van artikel 291, lid 2, VWEU, beantwoordt aan de wil om op basis van objectieve criteria op het gebied van beperkende maatregelen een onderscheid te maken tussen de basishandeling en een uitvoeringshandeling. In dat verband vormt het in artikel 215, lid 1, VWEU gestelde vereiste betreffende een gezamenlijk voorstel van de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid en de Commissie een inherente voorwaarde van de in die bepaling neergelegde procedure en geen procedurele waarborg die in het algemeen moet worden toegekend aan iedere persoon of entiteit die is opgenomen op een lijst van personen en entiteiten waarop beperkende maatregelen van toepassing zijn, ongeacht de grondslag op basis waarvan dit is gebeurd. Dat in het kader van de uitoefening van een uitvoeringsbevoegdheid op grond van artikel 291, lid 2, VWEU, anders dan het geval is in het kader van de procedure van artikel 215, lid 1, VWEU, voor de vaststelling van beperkende maatregelen niet een dergelijk gezamenlijk voorstel is vereist, kan dus niet worden aangemerkt als een schending van het gelijkheidsbeginsel ter zake van plaatsing op een dergelijke lijst.
- 46 Het tweede onderdeel van het tweede middel is dus ongegrond. Het tweede middel moet dan ook worden verworpen in zijn geheel.

- 47 In antwoord op het derde tot en met het vijfde middel moet worden nagegaan of de vaststelling van de litigieuze verordening valt onder een van de categorieën van gevallen waarin de Raad zich overeenkomstig artikel 291, lid 2, VWEU de bevoegdheid mag voorbehouden om een juridisch bindende handeling uit te voeren.
- 48 Zoals volgt uit punt 59 van het bestreden arrest heeft de Raad, ter rechtvaardiging van de uitvoeringsbevoegdheid die hij zich in artikel 46, lid 2, van verordening nr. 267/2012 heeft voorbehouden, uitsluitend aangevoerd dat het in casu om een „naar behoren gemotiveerd geval” ging. Hij heeft niet betoogd dat sprake was van een geval als bedoeld in de artikelen 24 VEU en 26 VEU.
- 49 Aangaande de in artikel 291, lid 2, VWEU bedoelde hypothese van de uitvoeringsbevoegdheid die de Raad zich kan voorbehouden „in naar behoren gemotiveerde specifieke gevallen”, dient in herinnering te worden gebracht dat het Hof artikel 145, derde streepje, EEG, dat overeenkomt met artikel 291, lid 2, VWEU, aldus heeft uitgelegd dat de Raad het besluit waarbij hij zich uitvoeringsbevoegdheden voorbehoudt, omstandig moet motiveren (arrest Commissie/Raad, 16/88, EU:C:1989:397, punt 10).
- 50 Ook artikel 202, derde streepje, EG, dat in de plaats is gekomen van artikel 145, derde streepje, EG, is uitgelegd in de arresten Commissie/Raad (C-257/01, EU:C:2005:25, punt 51) en Parlement/Raad (C-133/06, EU:C:2008:257, punt 47), waarin het Hof heeft gepreciseerd dat de Raad aan de hand van de aard en de inhoud van het basisbesluit dat moet worden uitgevoerd of gewijzigd, naar behoren moet motiveren waarom een uitzondering wordt gemaakt op de regel dat in het stelsel van genoemd Verdrag, wanneer op gemeenschapsniveau uitvoeringsmaatregelen van een basisbesluit moeten worden vastgesteld, die bevoegdheid normaal door de Commissie dient te worden uitgeoefend.
- 51 In de onderhavige zaak moet worden vastgesteld dat de Raad bij artikel 45 van verordening nr. 267/2012 ruime bevoegdheden aan de Commissie heeft toegekend, met name inzake de wijziging van bijlagen II tot en met VII bij die verordening, die lijsten bevatten van goederen, technologieën, uitrusting of metalen waarop de bepalingen van die verordening betrekking hebben. Bij artikel 46 van verordening nr. 267/2012 heeft de Raad zich daarentegen de bevoegdheid voorbehouden om bijlagen VIII en IX bij die verordening te wijzigen, te weten de lijsten van natuurlijke of rechtspersonen, entiteiten of lichamen die op een lijst zijn geplaatst, wat bijlage VIII bij die verordening betreft, na aanwijzing door de Veiligheidsraad en, wat bijlage IX betreft, na een autonoom door de Unie vastgestelde beperkende maatregel.
- 52 Uit de vergelijking van die maatregelen blijkt dat de Raad zich de bevoegdheid heeft voorbehouden om de meest gevoelige ervan vast te stellen, te weten de opname in de op grond van het VWEU vastgestelde verordening van de aanwijzingen door de Veiligheidsraad en de toepassing van de in artikel 23, leden 2 en 3, van verordening nr. 267/2012 bedoelde maatregelen, omdat deze een bijzonder grote impact hebben op de betrokken natuurlijke of rechtspersonen, entiteiten of lichamen.
- 53 Zoals in punt 44 van het onderhavige arrest reeds is vastgesteld, hebben die aanwijzingen, die de bevrozing van tegoeden van personen en entiteiten meebrengen – ondanks de doelstelling ervan, te weten de Islamitische Republiek Iran ertoe te bewegen haar proliferatiegevoelige nucleaire activiteiten en de ontwikkeling van vectoren voor kernwapens te staken – immers een belangrijke negatieve weerslag op de vrijheden en grondrechten van die personen en entiteiten, enerzijds, wat personen betreft, doordat zowel hun professionele als familiale leven aanzienlijk ondersteboven worden gehaald door de beperkingen op de uitoefening van hun eigendomsrecht en, anderzijds, wat entiteiten betreft, doordat hun activiteiten, met name hun economische activiteiten, worden verstoord (zie in die zin arresten Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie, C-402/05 P en C-415/05 P, EU:C:2008:461, punt 358, en Commissie e.a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P en C-595/10 P, EU:C:2013:518, punt 132).

- 54 Die toekenning van de uitvoeringsbevoegdheid aan de Raad kan ook worden gerechtvaardigd door het feit dat het die instelling is die de besluiten op het gebied van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid vaststelt, waarbij natuurlijke of rechtspersonen, entiteiten of lichamen worden geplaatst op de lijst van personen en entiteiten waarvan de tegoeden moeten worden bevroren. Dergelijke besluiten kunnen dus binnen de Unie slechts worden uitgevoerd, met name door de in de Unie gevestigde financiële instellingen, indien na de vaststelling ervan een verordening in het kader van het VWEU wordt vastgesteld.
- 55 Bovendien moet, wanneer de redenen voor de plaatsing van een persoon op een lijst in het op het gebied van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid vastgestelde besluit worden gewijzigd om rekening te houden met de eventueel door die persoon aan de Raad verstrekte opmerkingen en bewijzen, ook de in het kader van het VWEU vastgestelde verordening in dezelfde zin worden gewijzigd. Indien dit niet gebeurt, zou bij de herziening van de plaatsing op een lijst de rechtmatigheid van die verordening kunnen worden betwist omdat de motivering ervan niet is aangepast.
- 56 Het Gerecht heeft dan ook geen blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in punt 69 van het bestreden arrest te oordelen dat de Raad het recht had zich de bevoegdheid voor te behouden om artikel 23, leden 2 en 3, van verordening nr. 267/2012 uit te voeren, teneinde de coherentie te waarborgen van de procedures voor vaststelling van de maatregelen tot bevrozing van tegoeden en van de conclusies van de autoriteit die bevoegd is in het kader van respectievelijk besluit 2010/413 en verordening nr. 267/2012, zowel bij de aanvankelijke plaatsing van de naam van een persoon of entiteit op de betrokken lijsten als bij de herziening van die plaatsing op een lijst door de bevoegde instelling, gelet in het bijzonder op de eventueel door de betrokkene verstrekte opmerkingen en bewijzen.
- 57 Dat de vaststelling van besluiten op het gebied van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en die van op grond van het VWEU vastgestelde maatregelen onderling worden afgestemd, is temeer noodzakelijk daar de vaststelling van beperkende maatregelen jegens natuurlijke of rechtspersonen, entiteiten of lichamen snel moet gebeuren, ongeacht of de maatregelen worden vastgesteld ter uitvoering van een resolutie van de Veiligheidsraad dan wel om zo snel mogelijk te verzekeren dat de nieuwe autonome aanwijzingen in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, de gewenste uitwerking krijgen. In dat verband moet worden vastgesteld dat het op het gebied van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid vastgestelde litigieuze besluit en de litigieuze uitvoeringsverordening, waarbij NIOC op een lijst is geplaatst, in overeenstemming met de praktijk van de Raad op dezelfde dag zijn vastgesteld.
- 58 Dat de vaststelling van de vereiste handelingen op coherente wijze, in onderlinge afstemming en snel dient te gebeuren, rechtvaardigt dat maatregelen tot plaatsing op een lijst die zijn vastgesteld op grond van het VWEU op hetzelfde tijdstip als in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid vastgestelde maatregelen tot plaatsing op een lijst, worden beschouwd als specifieke gevallen in de zin van artikel 291, lid 2, VWEU. Daarom heeft, zoals het Gerecht in punt 72 van het bestreden arrest heeft vastgesteld, het Hof in het arrest Raad/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776, punt 109) een middel verworpen dat was ontleend aan onbevoegdheid van de Raad om jegens Manufacturing Support & Procurement Kala Naft Co., Tehran maatregelen tot bevrozing van tegoeden vast te stellen als die welke met name zijn bedoeld in besluit 2010/413, dat op artikel 29 VEU is gebaseerd, en in een op artikel 291, lid 2, VWEU gebaseerde uitvoeringsverordening, in wezen op grond van de vaststelling dat die bepaling van het VWEU de Raad de bevoegdheid verleende om de litigieuze maatregelen vast te stellen.
- 59 Het Gerecht heeft dus geen blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in punt 73 van het bestreden arrest te oordelen dat de Raad redelijkerwijze kon aannemen dat de aan de orde zijnde maatregelen tot bevrozing van tegoeden specifiek waren en de Raad zich dus de in artikel 46, lid 2, van verordening nr. 267/2012 neergelegde uitvoeringsbevoegdheid mocht voorbehouden.

- 60 Wat het vereiste betreft dat het toekennen van uitvoeringsbevoegdheid aan de Raad wordt gemotiveerd, heeft het Gerecht geen blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in de punten 74 tot en met 76 van het bestreden arrest te verwijzen naar de rechtspraak inzake de in artikel 296 VWEU neergelegde motiveringsplicht. Het Hof heeft namelijk geoordeeld dat de Raad aan de hand van de aard en de inhoud van het basisbesluit dat moet worden uitgevoerd of gewijzigd, naar behoren moet motiveren waarom een uitzondering wordt gemaakt op de regel dat de uitvoeringsbevoegdheid normaal door de Commissie dient te worden uitgeoefend (arresten Parlement/Raad, C-133/06, EU:C:2008:257, punt 47, en Parlement en Commissie/Raad, C-124/13 en C-125/13, EU:C:2015:790, punt 53).
- 61 In dat verband moet worden vastgesteld dat de besluiten en verordeningen die zien op beperkende maatregelen betreffende de Islamitische Republiek Iran een opeenvolging zijn van handelingen die vaak worden gewijzigd en regelmatig worden vervangen, om ervoor te zorgen dat zij duidelijker en leesbaarder worden. Een aantal bepalingen komt echter in al die besluiten en verordeningen voor.
- 62 Zoals de advocaat-generaal in de punten 83 en volgende van zijn conclusie heeft uiteengezet, was reeds in artikel 15, lid 2, van verordening (EG) nr. 423/2007 van de Raad van 19 april 2007 betreffende beperkende maatregelen ten aanzien van Iran (PB L 103, blz. 1) en in artikel 36, lid 2, van verordening (EU) nr. 961/2010 van de Raad van 25 oktober 2010 betreffende beperkende maatregelen ten aanzien van Iran en tot intrekking van verordening (EG) nr. 423/2007 (PB L 281, blz. 1) voorzien in de toekenning van de uitvoeringsbevoegdheid aan de Raad. Die twee bepalingen vonden hun grondslag in respectievelijk overweging 6 van verordening nr. 423/2007 en overweging 15 van verordening nr. 961/2010. Laatstgenoemde overweging preciseert dat „gezien de specifieke bedreiging van de internationale vrede en veiligheid die uitgaat van Iran, zoals blijkt uit de groeiende en door de Europese Raad op 17 juni 2010 benadrukte bezorgdheid over Irans nucleaire programma, en ter waarborging van de consistentie met de procedure tot wijziging en herziening van bijlage I en bijlage II bij besluit 2010/413/GBVB, [...] de bevoegdheid tot wijziging van de lijsten in de bijlagen VII en VIII bij de verordening [dient] te worden uitgeoefend door de Raad.”
- 63 Daaruit volgt dat de toekenning van de uitvoeringsbevoegdheid aan de Raad, in de verordeningen die voorafgingen aan verordening nr. 267/2012, gerechtvaardigd was door de noodzaak van coherentie tussen de aanwijzingen die zijn vastgesteld in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en die welke op grond van het VWEU zijn vastgesteld.
- 64 In de onderhavige zaak kon, mede gelet op de bepaling waarbij de uitvoeringsbevoegdheid aan de Raad werd voorbehouden en op de rechtvaardiging ervan in de verordeningen die voorafgingen aan verordening nr. 267/2012, uit de context waarin de betrokken handeling was vastgesteld, worden afgeleid dat de Raad bevoegd was en kon worden aangenomen dat die bevoegdheid naar behoren was gemotiveerd in de zin van artikel 291, lid 2, VWEU. Bijgevolg is het eerste onderdeel van het derde middel ongegrond.
- 65 Aangezien die rechtvaardiging de motivering van het Gerecht in de punten 78 en 79 van het bestreden arrest bevestigt, moet worden vastgesteld dat het tweede onderdeel van het derde middel van de hogere voorziening evenmin gegrond is.
- 66 Aangaande het feit dat niet wordt verwezen naar artikel 291, lid 2, VWEU ter rechtvaardiging van de toekenning van de in artikel 46, lid 2, van verordening nr. 267/2012 bedoelde bevoegdheid, dient in herinnering te worden gebracht dat het ontbreken van een verwijzing naar een specifieke bepaling van het VWEU geen wezenlijk gebrek kan opleveren wanneer de rechtsgrondslag voor een handeling kan worden bepaald aan de hand van andere onderdelen daarvan (arrest Commissie/Raad, C-370/07, EU:C:2009:590, punt 56). Zoals het Gerecht terecht heeft geoordeeld in de punten 85 en 86 van het bestreden arrest, is het zo dat, zelfs indien artikel 291, lid 2, VWEU niet is vermeld als rechtsgrondslag voor de toekenning van de uitvoeringsbevoegdheid als bedoeld in artikel 46, lid 2, van

verordening nr. 267/2012, uit de bepalingen van die verordening niettemin kan worden opgemaakt dat de Raad zich die bevoegdheid heeft voorbehouden overeenkomstig de in artikel 291, lid 2, VWEU gestelde voorwaarden. Hieruit volgt dat het vierde en het vijfde middel ongegrond zijn.

67 Gelet op een en ander moeten het tweede tot en met het vijfde middel worden afgewezen.

Zesde middel: onrechtmatigheid van het juridische criterium betreffende het verstrekken van steun aan de Iraanse regering

Argumenten van partijen

68 Met haar zesde middel komt NIOC op tegen de punten 109 en volgende van het bestreden arrest. Met die punten heeft het Gerecht de exceptie verworpen waarmee werd aangevoerd dat het juridische criterium betreffende het verstrekken van steun aan de Iraanse regering dat in aanmerking is genomen in artikel 20, lid 1, onder c), van besluit 2010/413, zoals gewijzigd bij besluit 2012/635, en in artikel 23, lid 2, onder d), van verordening nr. 267/2012 (hierna: „litigieuze criterium”), en waarop de plaatsing van NIOC op de betrokken lijsten is gebaseerd, onwettig is. NIOC voerde aan dat dit criterium, voor zover het betrekking heeft op „andere personen, entiteiten of lichamen [...] die steun, zoals materiële, logistieke of financiële steun, verlenen aan de regering van Iran, of entiteiten die eigendom zijn of onder zeggenschap staan van de regering van Iran of personen of entiteiten die er banden mee onderhouden”, in strijd is met de waarden van vrijheid en van de rechtsstaat, die zijn neergelegd in artikel 2 VEU, waarmee op grond van de artikelen 21 VEU en 23 VEU de in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid vastgestelde besluiten in overeenstemming moeten zijn. Het litigieuze criterium verleent de Raad een buitensporige en onvoorwaardelijke bevoegdheid, op grond waarvan hij maatregelen kan vaststellen jegens personen en entiteiten die steun, met name financiële steun, verlenen aan de Iraanse regering, zonder dat zij bij het aan de orde zijnde nucleaire programma betrokken zijn. Tot die personen of entiteiten zouden dus kunnen behoren: een Iraanse belastingplichtige of ambtenaar of een bij de balie van een lidstaat van de Unie ingeschreven advocaat die bepaalde Iraanse publieke entiteiten voor het Gerecht verdedigt.

69 Dit middel omvat drie onderdelen.

70 Met het eerste onderdeel van dit middel voert NIOC aan dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in punt 115 van het bestreden arrest te oordelen dat de door het litigieuze criterium aan de Raad verleende beoordelingsbevoegdheid niet arbitrair of discretionair is en, in punt 123 van dat arrest, dat „het litigieuze criterium, door objectieve criteria in te voeren, de beoordelingsbevoegdheid van de Raad beperkt en de door het Unierecht vereiste mate van voorspelbaarheid garandeert”.

71 NIOC voert aan dat het Gerecht het litigieuze criterium onjuist heeft uitgelegd door in punt 119 van het bestreden arrest te oordelen dat dit criterium „niet doelt op elke vorm van steun aan de Iraanse regering, maar alleen op de vormen van steun die, door het kwantitatieve of kwalitatieve belang ervan, bijdragen tot de voortzetting van de Iraanse nucleaire activiteiten”. Volgens rekwirante kwam de precisering betreffende het „kwantitatieve of kwalitatieve belang” niet voor in verordening nr. 267/2012 en had het Gerecht die verordening „herschreven” alvorens te oordelen dat genoemd criterium verenigbaar was met de vereisten van voorspelbaarheid, duidelijkheid en ondubbelzinnigheid.

72 NIOC voert tevens aan dat het Gerecht in de punten 118 en 120 van het bestreden arrest het begrip „in het bijzonder” heeft „verhuld”, terwijl dat begrip duidelijk aangeeft dat de lijst van de soorten steun die in de tekst zijn genoemd, te weten financiële, logistieke of materiële steun, louter ter illustratie dient.

- 73 NIOC komt tot de slotsom dat de uitlegging die het Gerecht aan het litigieuze criterium heeft gegeven, onjuist is en dat het criterium niet beantwoordt aan de in het Unierecht gestelde voorwaarden van voorspelbaarheid, voldoende duidelijkheid en nauwkeurigheid, aangezien aan de hand van dat criterium niet kan worden uitgemaakt ten aanzien van welke personen een beperkende maatregel kan worden vastgesteld.
- 74 Met het tweede onderdeel van het zesde middel van de hogere voorziening voert NIOC aan dat het Gerecht, door het litigieuze criterium te „herschrijven”, het recht van verdediging heeft geschonden, aangezien zij de jegens haar vastgestelde beperkende maatregel niet heeft kunnen toetsen aan dat „herschreven” criterium, waarvan noch zijzelf noch de Raad op de hoogte was.
- 75 Met het derde onderdeel van dit middel voert NIOC aan dat de punten 119 en 140 van het bestreden arrest tegenstrijdigheden bevatten. In dat punt 119 heeft het Gerecht geoordeeld dat het litigieuze criterium ziet op „vormen van steun die, door het kwantitatieve of kwalitatieve belang ervan, bijdragen tot de voortzetting van de Iraanse nucleaire activiteiten”, terwijl volgens punt 140 dat criterium ziet op „iedere steun die, hoewel deze niet direct of indirect samenhangt met de ontwikkeling van nucleaire proliferatie, deze niettemin vanwege zijn kwantitatieve of kwalitatieve belang kan bevorderen doordat daarbij middelen of materiële, logistieke of financiële faciliteiten aan de Iraanse regering worden verstrekt die haar in staat stellen de proliferatie voort te zetten”. Volgens rekwirante kan steun die niet – zelfs niet indirect – samenhangt met de nucleaire proliferatie, niet tegelijkertijd een dergelijke ontwikkeling bevorderen. Het gebrek aan samenhang tussen punt 119 en punt 140 van het bestreden arrest levert een motiveringsgebrek op.
- 76 De Raad, ondersteund door de Commissie, betwist het betoog van NIOC.

Beoordeling door het Hof

- 77 Om te beginnen moet in herinnering worden gebracht dat, zoals het Hof heeft geoordeeld, aan de Uniewetgever een ruime beoordelingsvrijheid moet worden toegekend op gebieden waarin van hem politieke, economische en sociale keuzes worden verlangd, en waarin hij ingewikkelde beoordelingen moet maken. Daaruit heeft het afgeleid dat een op deze gebieden vastgestelde maatregel slechts onrechtmatig is, wanneer hij kennelijk ongeschikt is ter bereiking van het door de bevoegde instelling nagestreefde doel (arresten *Sison/Raad*, C-266/05 P, EU:C:2007:75, punt 33, en *Raad/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft*, C-348/12 P, EU:C:2013:776, punt 120).
- 78 Overeenkomstig de rechtspraak van het Hof moet een verordening waarbij beperkende maatregelen worden opgelegd, worden uitgelegd niet alleen in het licht van het in artikel 215, lid 2, VWEU bedoelde, op het gebied van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid vastgestelde besluit, maar tevens in het licht van de historische context waarbinnen de bepalingen door de Unie zijn vastgesteld en waarbij die verordening aansluit (zie in die zin arrest *Raad/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft*, C-348/12 P, EU:C:2013:776, punt 75, en beschikking *Georgias e.a./Raad en Commissie*, C-545/14 P, EU:C:2015:791, punt 33). Hetzelfde geldt voor een besluit dat is vastgesteld op het gebied van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, dat moet worden uitgelegd met inachtneming van de context ervan.
- 79 Het Gerecht heeft in punt 118 van het bestreden arrest dan ook terecht opgemerkt dat het litigieuze criterium deel uitmaakt van een rechtskader dat duidelijk is afgebakend door de doelstellingen die met de wettelijke regeling inzake beperkende maatregelen ten aanzien van de Islamitische Republiek Iran worden nagestreefd en dat met name overweging 13 van besluit 2012/35, waarbij dat criterium een eerste maal in artikel 20, lid 1, van besluit 2010/413 is ingevoerd, uitdrukkelijk preciseert dat de tegoeden moeten worden bevroren van personen en entiteiten „die de regering van Iran steun verlenen voor proliferatiegevoelige nucleaire activiteiten of de ontwikkeling van systemen voor de overbrenging van kernwapens, met name personen en entiteiten die de Iraanse regering financiële,

logistieke of materiële steun verlenen”. Het Gerecht heeft tevens terecht vastgesteld dat het ook volgens artikel 23, lid 2, onder d), van verordening nr. 267/2012 „materiële, logistieke of financiële” steun kan betreffen.

- 80 Het Gerecht is op grond daarvan in de punten 119 en 120 van het bestreden arrest tot de slotsom gekomen dat de wijziging van het litigieuze criterium tot doel had het criterium voor aanwijzing uit te breiden tot activiteiten van de betrokken persoon of entiteit, die weliswaar op zichzelf geen direct of indirect verband houden met nucleaire proliferatie, maar de ontwikkeling daarvan kunnen bevorderen, doordat daarbij middelen of faciliteiten van materiële, logistieke of financiële aard aan de Iraanse regering worden verstrekt die haar in staat stellen de proliferatie voort te zetten.
- 81 Die uitlegging vindt steun in de evolutie van de wettelijke regeling, onderzocht in het licht van de documenten van de Raad. In dat verband zij in herinnering gebracht dat de Veiligheidsraad in overweging 17 van resolutie 1929 heeft gewezen op het „mogelijke verband tussen inkomsten van Iran uit zijn energiesector en de financiering van Iraanse proliferatiegevoelige nucleaire activiteiten”, waarnaar in punt 5 van het bestreden arrest is verwezen. In het licht daarvan heeft de Europese Raad in de verklaring, die als bijlage bij zijn conclusies van 17 juni 2010 is gevoegd, de „Raad Buitenlandse Zaken” verzocht om in zijn volgende zitting maatregelen vast te stellen tot uitvoering van de maatregelen in resolutie 1929. Dat verzoek heeft geleid tot de vaststelling van maatregelen, met name ten aanzien van de olie-industrie, zowel bij besluit 2010/413 als bij verordening nr. 961/2010.
- 82 Aangezien die maatregelen ontoereikend zijn gebleken om het door de Islamitische Republiek Iran ten uitvoer gelegde nucleaire programma te doen stoppen of te belemmeren, heeft de Europese Raad in zijn conclusies van 9 december 2011 besloten om de werkingssfeer van de beperkende maatregelen van de Unie uit te breiden, zoals in overweging 6 van besluit 2012/35 is benadrukt. In punt 3 van zijn conclusies betreffende Iran van 23 januari 2012 heeft de Raad benadrukt dat de beperkende maatregelen waarover die dag overeenstemming was bereikt, tegen de financiering van Irans nucleaire programma door de Iraanse regering waren gericht, en niet tegen het Iraanse volk.
- 83 Het is die doelstelling die het Gerecht in aanmerking heeft genomen toen het in punt 119 van het bestreden arrest heeft geoordeeld dat het litigieuze criterium betrekking heeft op de vormen van steun aan de Iraanse regering die, door het kwantitatieve of kwalitatieve belang ervan, bijdragen tot de voortzetting van de Iraanse nucleaire activiteiten. Het Gerecht heeft daardoor dat criterium niet „herschreven”, maar uitgelegd in het licht van de door de Raad nagestreefde doelstellingen die volgen uit de evolutie van de internationale en Unierechtelijke regelgeving betreffende de Islamitische Republiek Iran.
- 84 Voorts moet worden vastgesteld dat, anders dan NIOC stelt, het Gerecht het litigieuze criterium niet heeft verdraaid door in de punten 118 en 120 van het bestreden arrest het woord „in het bijzonder” in de formulering van dat criterium weg te laten. Zoals de Raad heeft opgemerkt, heeft het Gerecht immers in dat punt 118 de uitdrukking „met name” gebruikt, die voorkomt in overweging 13 van besluit 2012/35 en die een synoniem is van de uitdrukking „in het bijzonder”. Ook heeft het Gerecht in de laatste zin van punt 118 gesteld dat de betrokken steun materieel, logistiek of financieel van aard „kan” zijn, wat betekent dat andere vormen van steun onder het litigieuze criterium kunnen vallen.
- 85 Anders dan NIOC in het derde onderdeel van het zesde middel van de hogere voorziening stelt, heeft het Gerecht zich in de motivering van zijn arrest evenmin tegengesproken door in punt 119 van het bestreden arrest te verduidelijken dat het litigieuze criterium ziet op „vormen van steun die, door het kwantitatieve of kwalitatieve belang ervan, bijdragen tot de voortzetting van de Iraanse nucleaire activiteiten”, terwijl het in punt 140 van dat arrest heeft benadrukt dat dit criterium ziet op „iedere steun die, hoewel deze niet direct of indirect samenhangt met de ontwikkeling van nucleaire proliferatie, haar niettemin vanwege zijn kwantitatieve of kwalitatieve belang kan bevorderen doordat daarbij middelen of materiële, logistieke of financiële faciliteiten aan de Iraanse regering worden verstrekt die haar in staat stellen de proliferatie voort te zetten”.

- 86 In punt 119 van het bestreden arrest heeft het Gerecht namelijk het criterium uitgelegd dat is ingevoerd bij besluit 2012/35 en verordening nr. 267/2012. In punt 140 van dat arrest daarentegen heeft het Gerecht verduidelijkt in welk opzicht de invoering van het litigieuze criterium een verband heeft gelegd tussen het verstrekken van steun aan de Iraanse regering en de voortzetting van activiteiten van nucleaire proliferatie. In dat verband is dat punt 140 niet dermate onduidelijk dat het niet gemakkelijk kan worden begrepen, gelet op de context ervan.
- 87 Uit bovenstaande overwegingen volgt dat NIOC met haar zesde middel niet heeft aangetoond dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting bij de uitlegging van het litigieuze criterium, in antwoord op het derde middel van de bij hem aanhangige hogere voorziening, dat is ontleend aan onrechtmatigheid van artikel 20, lid 1, onder c), van besluit 2010/413 en artikel 23, lid 2, onder d), van verordening nr. 267/2012. Het zesde middel van de hogere voorziening is dus ongegrond en moet worden afgewezen.
- 88 Aangezien geen enkel middel is aanvaard, moet de hogere voorziening worden afgewezen.

Kosten

- 89 Volgens artikel 184, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof beslist het Hof over de kosten wanneer de hogere voorziening ongegrond is.
- 90 Ingevolge artikel 138, lid 1, van dat Reglement, dat op grond van artikel 184, lid 1, van dat Reglement van toepassing is op de procedure in hogere voorziening, moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen, voor zover dit is gevorderd.
- 91 Aangezien de Raad heeft geconcludeerd tot verwijzing van NIOC in de kosten en deze laatste in het ongelijk is gesteld, dient zij in haar eigen kosten te worden verwezen alsook in die van de Raad.
- 92 Overeenkomstig artikel 140, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering, dat krachtens dit artikel 184, lid 1, daarvan van toepassing is op de procedure in hogere voorziening, draagt de Commissie haar eigen kosten.

Het Hof (Grote kamer) verklaart:

- 1) **De hogere voorziening wordt afgewezen.**
- 2) **National Iranian Oil Company wordt verwezen in haar eigen kosten alsmede in die van de Raad van de Europese Unie.**
- 3) **De Europese Commissie zal haar eigen kosten dragen.**

ondertekeningen