



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

6 oktober 2020*

„Hogere voorziening – Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) – Artikel 29 VEU – Artikel 215 VWEU – Beperkende maatregelen ten aanzien van de Islamitische Republiek Iran – Schade die rekwirante stelt te hebben geleden ten gevolge van de plaatsing en handhaving van haar naam op de lijst van personen van wie en de entiteiten waarvan de tegoeden en economische middelen worden bevroren – Beroep tot schadevergoeding – Bevoegdheid van het Hof om uitspraak te doen over de vordering tot vergoeding van de schade die zou zijn geleden ten gevolge van beperkende maatregelen die zijn vastgesteld bij besluiten die binnen de werkingssfeer van het GBVB vallen – Voldoende gekwalificeerde schending van een rechtsregel die ertoe strekt rechten toe te kennen aan particulieren – Ontoereikende motivering van handelingen waarbij beperkende maatregelen zijn opgelegd”

In zaak C-134/19 P,

betreffende een hogere voorziening krachtens artikel 56 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, ingesteld op 18 februari 2019,

Bank Refah Kargaran, gevestigd te Teheran (Iran), vertegenwoordigd door J.-M. Thouvenin en I. Boubaker, avocats,

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, aanvankelijk vertegenwoordigd door R. Tricot, C. Zadra en A. Tizzano, vervolgens door L. Gussetti, A. Bouquet, R. Tricot en J. Roberti di Sarsina als gemachtigden,

interveniente in eerste aanleg,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, R. Silva de Lapuerta, vicepresident, A. Arabadjiev, A. Prechal, M. Vilaras, M. Safjan (rapporteur) en S. Rodin, kamerpresidenten, E. Juhász, M. Ilešič, J. Malenovský, F. Biltgen, K. Jürimäe, A. Kumin, N. Jääskinen en N. Wahl, rechters,

advocaat-generaal: G. Hogan,

* Procestaal: Frans.

griffier: M. Krausenböck, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 9 maart 2020,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 28 mei 2020,

het navolgende

Arrest

- 1 Met haar hogere voorziening verzoekt Bank Refah Kargaran om gedeeltelijke vernietiging van het arrest van het Gerecht van de Europese Unie van 10 december 2018, Bank Refah Kargaran/Raad (T-552/15, niet gepubliceerd, EU:T:2018:897; hierna: „bestreden arrest”), waarbij het Gerecht haar beroep heeft verworpen dat betrekking had op een vordering krachtens artikel 268 VWEU tot vergoeding van de schade die zij stelt te hebben geleden doordat jegens haar beperkende maatregelen zijn vastgesteld.

Voorgeschiedenis van het geding

- 2 De voorgeschiedenis van het geding is als volgt uiteengezet in de punten 1 tot en met 13 van het bestreden arrest:
 - „1 De onderhavige zaak moet worden geplaatst in het kader van de beperkende maatregelen die zijn opgelegd om de Islamitische Republiek Iran ertoe te bewegen haar proliferatiegevoelige nucleaire activiteiten en de ontwikkeling van overbrengingssystemen voor nucleaire wapens te staken.
 - 2 Verzoekster, Bank Refah Kargaran, is een Iraanse bank.
 - 3 Op 26 juli 2010 is verzoeksters naam geplaatst op de lijst van entiteiten die bijdragen tot nucleaire proliferatie, die is opgenomen in bijlage II bij besluit 2010/413/GBVB van de Raad van 26 juli 2010 betreffende beperkende maatregelen tegen Iran en tot intrekking van gemeenschappelijk standpunt 2007/140/GBVB (PB 2010, L 195, blz. 39). Haar naam is op de betreffende lijst geplaatst omdat zij de lopende activiteiten van Bank Melli Iran zou hebben overgenomen na de vaststelling van beperkende maatregelen jegens laatstgenoemde.
 - 4 Verzoeksters naam is om die reden dan ook bij uitvoeringsverordening (EU) nr. 668/2010 van de Raad van 26 juli 2010 houdende uitvoering van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 423/2007 (PB 2010, L 195, blz. 25) op de lijst geplaatst die was opgenomen in bijlage V bij verordening (EG) nr. 423/2007 van de Raad van 19 april 2007 betreffende beperkende maatregelen ten aanzien van Iran (PB 2007, L 103, blz. 1). Nadat verordening nr. 423/2007 bij verordening (EU) nr. 961/2010 van de Raad van 25 oktober 2010 betreffende beperkende maatregelen ten aanzien van Iran (PB 2010, L 281, blz. 1) was ingetrokken, is verzoeksters naam op de lijst geplaatst die was opgenomen in bijlage VIII bij laatstgenoemde verordening.
 - 5 Bij besluit 2010/644/GBVB van 25 oktober 2010 tot wijziging van besluit 2010/413 (PB 2010, L 281, blz. 81) heeft de Raad van de Europese Unie verzoeksters naam gehandhaafd op de lijst die is opgenomen in bijlage II bij besluit 2010/413. Deze lijst is bij besluit 2011/783/GBVB van de Raad van 1 december 2011 houdende wijziging van besluit 2010/413 (PB 2011, L 319, blz. 71), niet gewijzigd voor zover zij betrekking heeft op verzoekster.
 - 6 Bij uitvoeringsverordening (EU) nr. 1245/2011 van de Raad van 1 december 2011 houdende uitvoering van verordening nr. 961/2010 (PB 2011, L 319, blz. 11) is verzoeksters naam gehandhaafd op de lijst die was opgenomen in bijlage VIII van verordening nr. 961/2010.

Laatstgenoemde verordening is ingetrokken bij verordening (EU) nr. 267/2012 van de Raad van 23 maart 2012 betreffende beperkende maatregelen ten aanzien van Iran (PB 2012, L 88, blz. 1). Verzoeksters naam is op de lijst geplaatst die is opgenomen in bijlage IX bij verordening nr. 267/2012. De jegens verzoekster in aanmerking genomen redenen zijn niet gewijzigd.

- 7 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 19 januari 2011, heeft verzoekster beroep ingesteld dat is ingeschreven onder het nummer T-24/11 en dat onder meer strekte tot nietigverklaring van besluit 2010/644 en verordening nr. 961/2010, voor zover dat besluit en die verordening op haar betrekking hadden. Vervolgens heeft verzoekster haar conclusies aangepast en verzocht om nietigverklaring van besluit 2011/783, uitvoeringsverordening nr. 1245/2011 en verordening nr. 267/2012, voor zover deze handelingen op haar betrekking hadden.
- 8 In punt [83] van het arrest van 6 september 2013, Bank Refah Kargaran/Raad (T-24/11, EU:T:2013:403; hierna: „arrest houdende nietigverklaring”), heeft het Gerecht verzoeksters tweede middel aanvaard voor zover dit middel was gebaseerd op niet-nakoming van de motiveringsplicht.
- 9 Derhalve is het Gerecht in wezen overgegaan tot nietigverklaring van de plaatsing van verzoeksters naam op de lijst die is opgenomen in bijlage II bij besluit 2010/413, zoals achtereenvolgens gewijzigd bij besluit 2010/644 en besluit 2011/783, alsmede tot nietigverklaring van de plaatsing van haar naam op de lijst die was opgenomen in bijlage VIII bij verordening nr. 961/2010, zoals gewijzigd bij uitvoeringsverordening nr. 1245/2011, en op de lijst die is opgenomen in bijlage IX bij verordening nr. 267/2012.
- 10 In het arrest houdende nietigverklaring heeft het Gerecht tevens geoordeeld dat de gevolgen van bijlage II bij besluit 2010/413, zoals achtereenvolgens gewijzigd bij besluit 2010/644 en besluit 2011/783, jegens verzoekster zouden worden gehandhaafd totdat de nietigverklaring van bijlage IX bij verordening nr. 267/2012, voor zover die betrekking had op verzoekster, van kracht zou worden.
- 11 Nadat het arrest houdende nietigverklaring was gewezen, is verzoeksters naam bij besluit 2013/661/GBVB van de Raad van 15 november 2013 houdende wijziging van besluit 2010/413 (PB 2013, L 306, blz. 18) opnieuw geplaatst op de lijst die is opgenomen in bijlage II bij besluit 2010/413.
- 12 Bij uitvoeringsverordening (EU) nr. 1154/2013 van de Raad van 15 november 2013 tot uitvoering van verordening nr. 267/2012 (PB 2013, L 306, blz. 3) is verzoeksters naam dan ook opnieuw geplaatst op de lijst die is opgenomen in bijlage IX bij verordening nr. 267/2012. Met betrekking tot verzoekster is de volgende motivering verstrekt:

„Entiteit die steun verleent aan de Iraanse overheid. Is voor 94 % eigendom van de Iranian Social Security Organisation [Iraanse socialezekerheidsinstelling] die op [haar] beurt wordt gecontroleerd door de Iraanse overheid, en verleent bankdiensten aan ministeries.’

- 13 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 28 januari 2014, heeft verzoekster beroep ingesteld dat met name strekte tot nietigverklaring van besluit 2013/661 en uitvoeringsverordening nr. 1154/2013, voor zover deze handelingen op haar betrekking hebben. Bij arrest van 30 november 2016, Bank Refah Kargaran/Raad (T-65/14, niet gepubliceerd, EU:T:2016:692), heeft het Gerecht het beroep verworpen. Tegen dat arrest is geen hogere voorziening ingesteld.”

Procedure bij het Gerecht en bestreden arrest

- 3 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 25 september 2015, heeft rekwirante beroep ingesteld dat ertoe strekte de Unie te doen veroordelen tot vergoeding van de schade ten gevolge van de vaststelling en de handhaving van de haar betreffende beperkende maatregelen die nietig zijn verklaard bij het arrest houdende nietigverklaring – door rekwirante voor de materiële schade een bedrag van 68 651 318 EUR, vermeerderd met de wettelijke rente, en voor de immateriële schade een bedrag van 52 547 415 EUR, vermeerderd met de wettelijke rente, te betalen – en dat er subsidiair toe strekte dat het Gerecht zou vaststellen dat alle of een deel van de voor immateriële schade gevorderde bedragen moesten worden aangemerkt als materiële schade.
- 4 Bij het bestreden arrest heeft het Gerecht het beroep in zijn geheel verworpen en rekwirante verwezen in de kosten.
- 5 In de eerste plaats heeft het Gerecht in de punten 25 tot en met 32 van het bestreden arrest ambtshalve onderzocht of het bevoegd was om uitspraak te doen op het beroep tot schadevergoeding ten aanzien van de besluiten 2010/413, 2010/644 en 2011/783, die zijn vastgesteld in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB).
- 6 Dienaangaande heeft het Gerecht in punt 27 van het bestreden arrest opgemerkt dat rekwirante geen onderscheid had gemaakt tussen de aansprakelijkheid van de Unie die zou voortvloeien uit de vaststelling, in het kader van het GBVB, van besluit 2010/413, besluit 2010/644 en besluit 2011/783 enerzijds, en de aansprakelijkheid van de Unie die zou voortvloeien uit de vaststelling van verordening nr. 961/2010, verordening nr. 267/2012 en uitvoeringsverordening nr. 1245/2011 anderzijds.
- 7 Het Gerecht heeft in punt 30 van het bestreden arrest geoordeeld dat uit artikel 24, lid 1, tweede alinea, zesde volzin, VEU en artikel 275, eerste alinea, VWEU volgt dat de Unierechter in beginsel niet bevoegd is ten aanzien van de bepalingen van primair recht inzake het GBVB, noch ten aanzien van de op grond daarvan vastgestelde rechtshandelingen. Volgens het Gerecht is de Unierechter op het gebied van het GBVB slechts bij wijze van uitzondering bevoegd op grond artikel 275, tweede alinea, VWEU. Het Gerecht heeft daaraan toegevoegd dat deze bevoegdheid zich uitstrekt tot, ten eerste, het toezicht op de naleving van artikel 40 VEU en, ten tweede, beroepen tot nietigverklaring die door particulieren onder de voorwaarden van artikel 263, vierde alinea, VWEU worden ingesteld tegen beperkende maatregelen die de Raad heeft vastgesteld in het kader van het GBVB. Volgens het Gerecht wordt bij artikel 275, tweede alinea, VWEU daarentegen geen bevoegdheid aan de Unierechter toegekend om kennis te nemen van welk beroep tot schadevergoeding ook. Het Gerecht heeft daaruit afgeleid dat het niet bevoegd is ten aanzien van een beroep tot vergoeding van de schade die zou zijn geleden ten gevolge van een in het kader van het GBVB vastgestelde handeling.
- 8 Het Gerecht heeft in punt 31 van het bestreden arrest geoordeeld dat het echter wel bevoegd is om kennis te nemen van een vordering tot vergoeding van schade die een persoon of een entiteit stelt te hebben geleden ten gevolge van beperkende maatregelen die op grond van artikel 215 VWEU jegens hem respectievelijk haar zijn vastgesteld.
- 9 Daaruit heeft het Gerecht in punt 32 van het bestreden arrest afgeleid dat het niet bevoegd was om kennis te nemen van rekwirantes vordering voor zover deze ertoe strekte een vergoeding te verkrijgen voor de schade die rekwirante stelt te hebben geleden ten gevolge van de bij besluit 2010/413, besluit 2010/644 en besluit 2011/783 vastgestelde beperkende maatregelen, en dat het enkel bevoegd was om uitspraak te doen op het beroep voor zover dit ertoe strekte de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie in verband met verordening nr. 961/2010, verordening nr. 267/2012 en uitvoeringsverordening nr. 1245/2011 te doen vaststellen.

- 10 In de tweede plaats is het Gerecht met betrekking tot het onderzoek van de gegrondheid van het beroep tot schadevergoeding – voor zover dat beroep zag op de in het vorige punt vermelde verordeningen – nagegaan of voldaan was aan de voorwaarde betreffende de onrechtmatigheid van het aan de Raad verweten gedrag.
- 11 Ten eerste heeft het Gerecht in punt 41 van het bestreden arrest opgemerkt dat het bij het arrest houdende nietigverklaring de plaatsing van rekwirantes naam op de lijst die was opgenomen in bijlage VIII bij verordening nr. 961/2010, zoals gewijzigd bij uitvoeringsverordening nr. 1245/2011, alsmede op de lijst die is opgenomen in bijlage IX bij verordening nr. 267/2012, nietig had verklaard omdat de motiveringsplicht niet was nagekomen, daar het had vastgesteld dat de reden waarom rekwirantes naam op die lijsten was geplaatst onvoldoende precies was.
- 12 In dit verband heeft het Gerecht in punt 43 van het bestreden arrest geoordeeld dat het vaste rechtspraak is dat niet-nakoming van de in artikel 296 VWEU neergelegde motiveringsplicht op zich niet kan leiden tot de aansprakelijkheid van de Unie.
- 13 Het Gerecht heeft daaraan in punt 45 van het bestreden arrest toegevoegd dat het in het arrest houdende nietigverklaring de op rekwirante toepasselijke beperkende maatregelen nietig had verklaard omdat de motiveringsplicht niet was nagekomen, maar dat het zich niet had uitgesproken over de gegrondheid van die beperkende maatregelen. Het Gerecht heeft gepreciseerd dat de onrechtmatigheid die was vastgesteld in het arrest van 25 november 2014, *Safa Nicu Sepahan/Raad* (T-384/11, EU:T:2014:986) – en die in hogere voorziening is bevestigd bij het arrest van 30 mei 2017, *Safa Nicu Sepahan/Raad* (C-45/15 P, EU:C:2017:402) – dus van een andere aard was, en dat het Gerecht zich in dat arrest niet had uitgesproken over de vraag of de Raad de motiveringsplicht had geschonden, zodat rekwirante er geen argumenten aan kon ontleen om aan te tonen dat er in casu sprake zou zijn van een voldoende gekwalificeerde schending van het Unierecht.
- 14 Ten tweede heeft het Gerecht in punt 49 van het bestreden arrest opgemerkt dat rekwirante had verwezen naar punt 82 van het arrest houdende nietigverklaring, waarin het Gerecht had bevestigd dat de Raad was tekortgeschoten in de verplichting om rekwirante, in haar hoedanigheid van belanghebbende entiteit, in kennis te stellen van de haar ten laste gelegde elementen met betrekking tot de reden waarom er was besloten om jegens haar maatregelen tot bevrozing van tegoeden vast te stellen. Het Gerecht was evenwel van oordeel dat die bevestiging in verband moest worden gebracht met het in punt 68 van het arrest houdende nietigverklaring vermelde argument van rekwirante dat de ontoereikendheid van de motivering niet was verholpen door de documenten die de Raad naderhand had verstrekt. Het Gerecht heeft daaraan in punt 50 van het bestreden arrest toegevoegd dat dit argument op zich niet volstond als bewijs dat er sprake was van een voldoende gekwalificeerde schending van de rechten van de verdediging.
- 15 Voorts heeft het Gerecht in punt 51 van het bestreden arrest benadrukt dat rekwirante zich in casu niet kon beroepen op een voldoende gekwalificeerde schending van haar recht op effectieve rechterlijke bescherming, aangezien zij beroep had ingesteld tegen haar betreffende beperkende maatregelen die het Gerecht nietig had verklaard bij het arrest houdende nietigverklaring.
- 16 Ten derde heeft het Gerecht in de punten 52 tot en met 58 van het bestreden arrest het door rekwirante in haar memorie van repliek aangevoerde argument onderzocht dat inhield dat de Raad bij de onrechtmatige plaatsing van haar naam op de lijsten van personen op wie beperkende maatregelen van toepassing zijn, niet het criterium had toegepast dat hij beweerde te hebben toegepast, te weten het criterium betreffende entiteiten die op een lijst geplaatste personen of entiteiten hebben geholpen om de bepalingen van bepaalde resoluties van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties of van besluit 2010/413 te ontwijken of te overtreden. De motivering die de Raad ten grondslag heeft gelegd aan de plaatsing van rekwirantes naam op de betreffende lijsten, te weten dat zij de activiteiten van Bank Melli Iran heeft overgenomen, is immers niet in overeenstemming met dat criterium.

- 17 In dit verband heeft het Gerecht in punt 55 van het bestreden arrest geoordeeld dat het middel en de argumenten die in het verzoekschrift waren aangevoerd – en die ertoe strekten om aan te tonen dat er sprake is van een voldoende gekwalificeerde schending van een rechtsregel waarbij rechten worden toegekend aan particulieren, welke schending tot de aansprakelijkheid van de Unie kan leiden – uitsluitend waren gebaseerd op onrechtmatigheden die het Gerecht zou hebben vastgesteld in het arrest houdende nietigverklaring, alsook dat rekwirante – in de fase van het verzoekschrift – van die onrechtmatigheden geen vermeende onrechtmatigheid had aangevoerd die gebaseerd was op het feit dat de reden voor de plaatsing van haar naam op de lijsten van personen op wie beperkende maatregelen van toepassing zijn, niet in overeenstemming is met het door de Raad toegepaste criterium.
- 18 Het Gerecht heeft daaraan in de punten 56 en 57 van het bestreden arrest toegevoegd dat het door rekwirante in haar memorie van repliek aangevoerde argument zich bovendien onderscheidde van het in het verzoekschrift aangevoerde argument, in die zin dat het niet berustte op niet-nakoming van de motiveringsplicht maar op een betwisting van de gegrondheid van de redenen voor de plaatsing van rekwirantes naam op de lijsten in kwestie, zodat het door rekwirante in de repliek aangedragen argument niet kon worden beschouwd als een uitwerking van het in het verzoekschrift aangevoerde middel. Daaruit heeft het Gerecht in punt 58 van het bestreden arrest afgeleid dat het feit dat het betreffende argument pas door rekwirante was aangevoerd in de fase van de memorie van repliek en geen verband hield met enig in het verzoekschrift aangevoerd middel of argument, met zich meebracht dat dit argument als nieuw moest worden aangemerkt en bijgevolg niet-ontvankelijk diende te worden verklaard.
- 19 Ten vierde is het Gerecht in de punten 59 en 60 van het bestreden arrest tot de slotsom gekomen dat in casu niet was voldaan aan de voorwaarde voor niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie die verband houdt met de onrechtmatigheid van het aan de Raad verweten gedrag, zodat het beroep moest worden verworpen zonder dat de overige voorwaarden voor niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie hoefden te worden onderzocht.

Conclusies van partijen voor het Hof

- 20 Met haar hogere voorziening verzoekt rekwirante het Hof:
- het bestreden arrest gedeeltelijk te vernietigen;
 - primair, de Unie te veroordelen tot vergoeding van de schade ten gevolge van de vaststelling en de handhaving van de haar betreffende beperkende maatregelen die nietig zijn verklaard bij het arrest houdende nietigverklaring, door haar het bedrag van 68 651 318 EUR voor de vergoeding van haar materiële schade en het bedrag van 52 547 415 EUR voor de vergoeding van haar immateriële schade te betalen;
 - subsidiair, de zaak terug te verwijzen naar het Gerecht, en
 - hoe dan ook, de Raad te verwijzen in de kosten van de twee instanties.
- 21 De Raad verzoekt het Hof:
- de hogere voorziening af te wijzen en
 - rekwirante te verwijzen in de kosten van de gehele procedure.

- 22 De Commissie verzoekt het Hof:
- de hogere voorziening af te wijzen en
 - rekwirante te verwijzen in de kosten.

Hogere voorziening

Bevoegdheid van het Hof van Justitie van de Europese Unie

- 23 Om te beginnen zij opgemerkt dat het Gerecht in punt 32 van het bestreden arrest ambtshalve heeft geoordeeld dat het niet bevoegd was om kennis te nemen van rekwirantes vordering tot schadevergoeding voor zover deze vordering ertoe strekte een vergoeding te verkrijgen voor de schade die rekwirante stelt te hebben geleden ten gevolge van beperkende maatregelen die op grond van artikel 29 VEU zijn vastgesteld bij besluiten die binnen de werkingssfeer van het GBVB vallen (hierna: „GBVB-besluiten”).
- 24 Deze overweging wordt als zodanig niet bestreden door rekwirante, ook al concludeert deze in haar hogere voorziening tot vernietiging van het bestreden arrest in zijn geheel, daaronder begrepen het onderdeel van dat arrest waarin de vordering wordt afgewezen die ertoe strekt een vergoeding te verkrijgen voor de schade die rekwirante stelt te hebben geleden ten gevolge van beperkende maatregelen die zijn vastgesteld bij GBVB-besluiten.
- 25 Aangezien de bevoegdheid van het Hof van Justitie van de Europese Unie om kennis te nemen van een geschil een kwestie van openbare orde is, kan het Hof een dergelijk vraagstuk evenwel, ook ambtshalve, in iedere stand van het geding onderzoeken (arrest van 12 november 2015, *Elitaliana/Eulex Kosovo*, C-439/13 P, EU:C:2015:753, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 26 In dit verband zij eraan herinnerd dat het Hof van Justitie van de Europese Unie op grond van artikel 24, lid 1, tweede alinea, laatste volzin, VEU en artikel 275, eerste alinea, VWEU in beginsel niet bevoegd is ten aanzien van de bepalingen inzake het GBVB, noch ten aanzien van de op grond van die bepalingen vastgestelde handelingen (arresten van 24 juni 2014, *Parlement/Raad*, C-658/11, EU:C:2014:2025, punt 69, en 28 maart 2017, *Rosneft*, C-72/15, EU:C:2017:236, punt 60).
- 27 De Verdragen voorzien echter uitdrukkelijk in twee uitzonderingen op dat beginsel. Ten eerste is namelijk zowel in artikel 24, lid 1, tweede alinea, laatste volzin, VEU als in artikel 275, tweede alinea, VWEU bepaald dat het Hof van Justitie van de Europese Unie bevoegd is om toezicht te houden op de naleving van artikel 40 VEU. Ten tweede wordt bij artikel 24, lid 1, tweede alinea, laatste volzin, VEU aan het Hof van Justitie van de Europese Unie de bevoegdheid toegekend om de wettigheid van bepaalde besluiten als bedoeld in artikel 275, tweede alinea, VWEU te toetsen. Laatstgenoemde bepaling voorziet op haar beurt in de bevoegdheid voor het Hof van Justitie van de Europese Unie om uitspraak te doen op beroepen die worden ingesteld onder de in artikel 263, vierde alinea, VWEU neergelegde voorwaarden en die verband houden met het toezicht op de wettigheid van de op grond van de bepalingen inzake het GBVB genomen besluiten van de Raad waarbij beperkende maatregelen jegens natuurlijke of rechtspersonen worden vastgesteld (arrest van 28 maart 2017, *Rosneft*, C-72/15, EU:C:2017:236, punt 60).
- 28 In casu heeft het Gerecht bij het arrest houdende nietigverklaring GBVB-besluiten en op artikel 215 VWEU gebaseerde verordeningen die beperkende maatregelen betreffen en die weliswaar niet binnen de werkingssfeer van het GBVB vallen maar dergelijke besluiten ten uitvoer leggen, wegens ontoereikende motivering nietig verklaard voor zover die besluiten en verordeningen betrekking hadden op rekwirante. In haar beroep tot schadevergoeding dat volgde op het arrest houdende

nietigverklaring, heeft rekwirante geen onderscheid gemaakt tussen de aansprakelijkheid van de Unie die zou voortvloeien uit die GBVB-besluiten enerzijds, en de aansprakelijkheid van de Unie die zou voortvloeien uit die verordeningen anderzijds.

- 29 Vast staat dat het Hof van Justitie van de Europese Unie, zoals het Gerecht in wezen overigens op goede gronden heeft geoordeeld in punt 31 van het bestreden arrest, bevoegd is om kennis te nemen van een vordering tot vergoeding van de schade die de verzoekende partij zou hebben geleden ten gevolge van de beperkende maatregelen die bij de bovengenoemde verordeningen jegens haar zijn vastgesteld.
- 30 Het Hof heeft de voorwaarden voor de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie dan ook reeds toegepast na nietigverklaring van op artikel 215 VWEU gebaseerde verordeningen, met name in het arrest van 30 mei 2017, *Safa Nicu Sepahan/Raad* (C-45/15 P, EU:C:2017:402).
- 31 Het klopt dat in artikel 275 VWEU niet uitdrukkelijk melding wordt gemaakt van de bevoegdheid van het Hof van Justitie van de Europese Unie om uitspraak te doen over schade die zou zijn geleden ten gevolge van beperkende maatregelen die zijn vastgesteld bij GBVB-besluiten.
- 32 Niettemin, ten eerste, bevatten artikel 24, lid 1, tweede alinea, laatste volzin, VEU en artikel 275, eerste alinea, VWEU een uitzondering op de regel van de algemene bevoegdheid die bij artikel 19 VEU aan het Hof van Justitie van de Europese Unie wordt toegekend om de eerbiediging van het recht bij de uitlegging en toepassing van de Verdragen te waarborgen. Derhalve moeten artikel 24, lid 1, en artikel 275, eerste alinea, restrictief worden uitgelegd (arresten van 24 juni 2014, *Parlement/Raad*, C-658/11, EU:C:2014:2025, punt 70, en 19 juli 2016, *H/Raad e.a.*, C-455/14 P, EU:C:2016:569, punt 40).
- 33 Voorts is het beroep tot schadevergoeding een zelfstandige rechtsweg, die binnen het stelsel van beroepsmogelijkheden een bijzondere functie heeft en waaraan voorwaarden zijn gesteld die beantwoorden aan zijn specifieke doel (arresten van 28 april 1971, *Lütticke/Commissie*, 4/69, EU:C:1971:40, punt 6, en 10 september 2019, *HTTS/Raad*, C-123/18 P, EU:C:2019:694, punt 40).
- 34 Ten tweede dient het beroep tot schadevergoeding te worden beoordeeld in het licht van het bij de Verdragen ingevoerde stelsel van rechterlijke bescherming van particulieren in zijn geheel (zie in die zin arresten van 5 december 1979, *Amylum en Tunnel Refineries/Raad en Commissie*, 116/77 en 124/77, EU:C:1979:273, punt 14, en 12 april 1984, *Unifrex/Commissie en Raad*, 281/82, EU:C:1984:165, punt 11), aangezien dat beroep bijdraagt tot de effectiviteit van die rechterlijke bescherming (zie in die zin arrest van 12 september 2006, *Reynolds Tobacco e.a./Commissie*, C-131/03 P, EU:C:2006:541, punten 82 en 83).
- 35 In dit verband blijkt zowel uit artikel 2 VEU, dat behoort tot de gemeenschappelijke bepalingen van het VEU, als uit artikel 21 VEU, dat betrekking heeft op het externe optreden van de Unie en waarnaar wordt verwezen in artikel 23 VEU betreffende het GBVB, dat de Unie onder meer berust op de waarden van de rechtsstaat (arrest van 28 maart 2017, *Rosneft*, C-72/15, EU:C:2017:236, punt 72 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 36 Overigens wordt in de eerste alinea van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, dat een herbevestiging vormt van het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming, voorgeschreven dat eenieder wiens door het recht van de Unie gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden, recht heeft op een doeltreffende voorziening in rechte, met inachtneming van de in dat artikel gestelde voorwaarden. Inherent aan het bestaan van een rechtsstaat is dat er effectieve rechterlijke toetsing bestaat om de naleving van de bepalingen van het Unierecht te waarborgen (arrest van 28 maart 2017, *Rosneft*, C-72/15, EU:C:2017:236, punt 73 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 37 Zoals in de punten 29 en 30 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, is het Hof van Justitie van de Europese Unie bevoegd om uitspraak te doen op een beroep tot schadevergoeding voor zover dat beroep betrekking heeft op beperkende maatregelen die zijn vastgesteld bij op artikel 215 VWEU gebaseerde verordeningen.
- 38 Op grond van artikel 215 VWEU, dat een brug slaat tussen de doelstellingen van het VEU op het gebied van het GBVB en het optreden van de Unie waarbij onder het VWEU vallende economische maatregelen worden getroffen, kan de Raad, op gezamenlijk voorstel van de hoge vertegenwoordiger en de Commissie, met gekwalificeerde meerderheid van stemmen verordeningen vaststellen om gevolg te geven aan beperkende maatregelen die binnen de werkingssfeer van het VWEU vallen, en met name om de uniforme uitvoering van die maatregelen in alle lidstaten te waarborgen (arrest van 28 maart 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punt 89).
- 39 Zoals de advocaat-generaal in wezen heeft opgemerkt in de punten 67 en 68 van zijn conclusie, vereist de noodzakelijke samenhang van het in het Unierecht vastgelegde stelsel van rechterlijke bescherming dan ook dat het Hof van Justitie van de Europese Unie – teneinde een leemte in de rechterlijke bescherming van de bedoelde natuurlijke of rechtspersonen te voorkomen – eveneens bevoegd is om uitspraak te doen over de schade die zou zijn geleden ten gevolge van beperkende maatregelen die zijn vastgesteld bij GBVB-besluiten.
- 40 Ten slotte kan de Raad niet worden gevolgd in zijn betoog dat het feit dat de op artikel 215 VWEU gebaseerde verordeningen in wezen de besluiten overnemen die artikel 29 VEU als rechtsgrondslag hebben, met zich meebrengt dat een volledige rechterlijke bescherming van de bedoelde natuurlijke of rechtspersonen wordt gewaarborgd doordat het Hof van Justitie van de Europese Unie bevoegd is om uitspraak te doen over schade die zou zijn geleden ten gevolge van beperkende maatregelen die zijn vastgesteld op grond van artikel 215 VWEU.
- 41 Zoals de Raad zelf erkent, kunnen de GBVB-besluiten en de op artikel 215 VWEU gebaseerde verordeningen tot uitvoering van die besluiten namelijk inhoudelijk verschillen. Wat natuurlijke personen betreft, kunnen GBVB-besluiten beperkingen van de toelating tot het grondgebied van de lidstaten bevatten die niet noodzakelijk worden overgenomen in verordeningen die gebaseerd zijn op artikel 215 VWEU.
- 42 Voorts gaat de publieke aanwijzing van de personen op wie de beperkende maatregelen van toepassing zijn, gepaard met stigma en wantrouwen (zie in die zin arrest van 28 mei 2013, Abdulrahim/Raad en Commissie, C-239/12 P, EU:C:2013:331, punt 70 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Het valt niet uit te sluiten dat daaruit schade voortvloeit die rechtvaardigt dat een beroep tot vergoeding daarvan wordt ingesteld.
- 43 Derhalve vereist het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming van personen of entiteiten die onderworpen zijn aan beperkende maatregelen, met het oog op de volledigheid van die bescherming, dat het Hof van Justitie van de Europese Unie uitspraak kan doen op een door die personen of entiteiten ingesteld beroep dat ertoe strekt dat de schade wordt vergoed die is veroorzaakt door beperkende maatregelen die zijn vastgesteld bij GBVB-besluiten.
- 44 Vastgesteld dient dan ook te worden dat het Gerecht en – in het geval van een hogere voorziening – het Hof bevoegd zijn om uitspraak te doen op een beroep tot schadevergoeding voor zover dat beroep ertoe strekt dat de schade wordt vergoed die zou zijn geleden ten gevolge van beperkende maatregelen die jegens natuurlijke of rechtspersonen zijn vastgesteld bij GBVB-besluiten.
- 45 Aan deze vaststelling wordt niet afgedaan door het argument dat de Raad ontleent aan de arresten van 27 februari 2007, Gestoras Pro Amnistía e.a./Raad (C-354/04 P, EU:C:2007:115, punt 46) en Segi e.a./Raad (C-355/04 P, EU:C:2007:116, punt 46). Uit die arresten vloeit in verband met de destijds geldende Verdragen voort dat bij artikel 35 EU aan het Hof van Justitie van de Europese Unie niet de

bevoegdheid werd toegekend om kennis te nemen van welk beroep tot schadevergoeding ook dat betrekking had op titel VI („Bepalingen inzake politieële en justitieële samenwerking in strafzaken”) van het EU-Verdrag, in de versie ervan die gold vóór het Verdrag van Lissabon.

- 46 De Raad baseert zich op het arrest van 27 februari 2007, *Segi e.a./Raad* (C-355/04 P, EU:C:2007:116, punten 50 en 56), om aan te voeren dat voor dezelfde uitlegging moet worden gekozen als het gaat om het GBVB – dat was opgenomen in titel V van het EU-Verdrag, in de versie ervan die gold vóór het Verdrag van Lissabon. De rechterlijke instanties van de lidstaten zijn namelijk als enige bevoegd voor beroepen tot schadevergoeding die op dat gebied worden ingesteld.
- 47 Dienaangaande zij opgemerkt dat de structuur van de Verdragen is gewijzigd ten opzichte van die ten tijde van de feiten die aan de orde waren in de zaken die hebben geleid tot de in punt 45 van het onderhavige arrest vermelde arresten. Sindsdien heeft het op 1 december 2009 in werking getreden Verdrag van Lissabon aan het eertijds gemaakte onderscheid tussen de Europese Gemeenschap en de Europese Unie een einde gemaakt doordat de Unie op grond van artikel 47 VEU één rechtspersoon is geworden. Dit kwam met name tot uitdrukking in het feit dat de bepalingen inzake het GBVB werden geïntegreerd in het algemene kader van het Unierecht, ook al gelden voor het GBVB specifieke regels en procedures, zoals blijkt uit artikel 24 VEU (zie in die zin arrest van 28 maart 2017, *Rosneft*, C-72/15, EU:C:2017:236, punt 91).
- 48 Uit die nieuwe structuur vloeit voort dat de bepalingen van het EU-Verdrag die betrekking hadden op de bevoegdheden van het Hof van Justitie van de Europese Unie en die van toepassing waren vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon – alsmede, bij uitbreiding, de arresten waarop de Raad zich beroept – volstrekt irrelevant zijn om de huidige omvang van de bevoegdheden van het Hof van Justitie van de Europese Unie op het gebied van het GBVB te beoordelen.
- 49 Uit alle voorgaande overwegingen volgt dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in punt 30 van het bestreden arrest te oordelen dat het niet bevoegd is om kennis te nemen van een beroep tot vergoeding van de schade die een natuurlijke of rechtspersoon stelt te hebben geleden ten gevolge van beperkende maatregelen die zijn vastgesteld bij GBVB-besluiten.
- 50 In herinnering dient evenwel te worden gebracht dat wanneer de motivering van een beslissing van het Gerecht het Unierecht schendt maar het dictum van die beslissing op andere rechtsgronden gerechtvaardigd voorkomt, die schending niet betekent dat die beslissing moet worden vernietigd, maar wel dat zij anders moet worden gemotiveerd (arrest van 26 juli 2017, *Raad/LTTE*, C-599/14 P, EU:C:2017:583, punt 75).
- 51 In casu staat vast dat bij het arrest houdende nietigverklaring GBVB-besluiten en op artikel 215 VWEU gebaseerde verordeningen nietig zijn verklaard op dezelfde gronden, dat rekwirante in het kader van haar beroep tot schadevergoeding geen onderscheid heeft gemaakt wat betreft de niet-contractuele aansprakelijkheid die zou voortvloeien uit die besluiten en verordeningen, en dat het Gerecht bij het bestreden arrest dat beroep in zijn geheel heeft verworpen.
- 52 Derhalve moet worden geoordeeld dat de in punt 49 van dit arrest vastgestelde onjuiste rechtsopvatting voor het dictum van het bestreden arrest zonder gevolgen blijft indien geen van de middelen in hogere voorziening afdoet aan de beoordeling van de gegrondheid van het beroep tot schadevergoeding door het Gerecht.

Eerste middel

Argumenten van partijen

- 53 Met het eerste middel in hogere voorziening wordt aangevoerd dat de ontoereikende motivering van de handelingen die nietig zijn verklaard bij het arrest houdende nietigverklaring, een voldoende gekwalificeerde schending vormt van een Unierechtelijk voorschrift dat ertoe strekt rechten toe te kennen aan particulieren.
- 54 Rekwirante stelt dat het Gerecht op verschillende punten blijkt heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting doordat het in punt 43 van het bestreden arrest heeft geoordeeld dat de niet-nakoming van de in artikel 296 VWEU neergelegde motiveringsplicht op zich niet kan leiden tot de aansprakelijkheid van de Unie.
- 55 De rechtspraak waarop het Gerecht zich heeft gebaseerd, is volgens rekwirante namelijk niet relevant aangezien zij betrekking heeft op handelingen van regelgevende aard en niet op beperkende maatregelen met individuele strekking die, zoals in casu, aanzienlijke gevolgen hebben voor de rechten en vrijheden van de personen op wie zij van toepassing zijn.
- 56 Bovendien is de motiveringsplicht volgens rekwirante het belangrijkste onderdeel van een goede rechtsbedeling. In die zin heeft het Hof – met name in het arrest van 8 februari 2007, *Groupe Danone/Commissie* (C-3/06 P, EU:C:2007:88, punt 68) – vastgesteld dat het beginsel van de eerbiediging van de rechten van de verdediging en het recht op effectieve rechterlijke bescherming van fundamenteel belang zijn in elke procedure die kan leiden tot de oplegging van individuele sancties met schadelijke gevolgen. De motiveringsplicht is nog belangrijker bij besluiten waarvan het doel zelf erin bestaat schade toe te brengen, zoals beperkende maatregelen met individuele strekking.
- 57 Ten slotte verwijt rekwirante het Gerecht subsidiair dat het heeft geoordeeld dat het niet tot zijn taken behoort om de ernst van de gestelde niet-nakoming concreet te toetsen teneinde te beoordelen of die niet-nakoming een voldoende gekwalificeerde schending vormt van een Unierechtelijk voorschrift dat ertoe strekt rechten toe te kennen aan particulieren.
- 58 De Raad en de Commissie bestrijden deze argumenten.

Beoordeling door het Hof

- 59 In punt 43 van het bestreden arrest heeft het Gerecht geoordeeld dat niet-nakoming van de motiveringsplicht volgens vaste rechtspraak op zichzelf niet kan leiden tot de aansprakelijkheid van de Unie.
- 60 Rekwirante betoogt dat die rechtspraak enkel geldt voor regelgevingshandelingen die niet of ontoereikend zijn gemotiveerd.
- 61 In dit verband dient in herinnering te worden gebracht dat de motivering van handelingen van algemene strekking, vanuit het oogpunt van het stelsel van rechtsmiddelen, tot doel heeft het Hof in staat te stellen zijn wettigheidstoetsing in het kader van artikel 263 VWEU te verrichten ten behoeve van de justitiabelen voor wie het betreffende beroep krachtens het VWEU openstaat (zie in die zin arrest van 15 september 1982, *Kind/EEG*, 106/81, EU:C:1982:291, punt 14). Dat de motivering van een handeling van algemene strekking eventueel ontoereikend is, kan daarentegen op zichzelf beschouwd niet leiden tot de aansprakelijkheid van de Unie (zie in die zin arresten van 15 september 1982, *Kind/EEG*, 106/81, EU:C:1982:291, punt 14, en 30 september 2003, *Eurocoton e.a./Raad*, C-76/01 P, EU:C:2003:511, punt 98).

- 62 In dezelfde zin heeft het Hof opgemerkt dat de ontoereikende motivering van een handeling waarbij een beperkende maatregel wordt opgelegd, als zodanig niet kan leiden tot de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie (arrest van 10 september 2019, HTTS/Raad, C-123/18 P, EU:C:2019:694, punt 103). Bijgevolg geldt die rechtspraak – anders dan rekwirante stelt – niet enkel voor een handeling van algemene strekking, maar ook voor een handeling waarbij beperkende maatregelen met individuele strekking worden opgelegd.
- 63 Vastgesteld moet dan ook worden dat het Gerecht in punt 43 van het bestreden arrest op goede gronden heeft geoordeeld dat de ontoereikendheid van de motivering van de handelingen waarbij jegens rekwirante beperkende maatregelen zijn opgelegd, op zichzelf beschouwd niet kan leiden tot de aansprakelijkheid van de Unie, zodat het eerste middel in hogere voorziening moet worden afgewezen.
- 64 Niettemin dient te worden gepreciseerd dat de in artikel 296 VWEU neergelegde motiveringsplicht een wezenlijk vormvoorschrift is dat moet worden onderscheiden van de kwestie van de juistheid van de motivering, die de inhoudelijke rechtmatigheid van de litigieuze handeling betreft. De motivering van een beslissing houdt namelijk in dat de gronden waarop die beslissing berust, formeel tot uitdrukking worden gebracht. Indien die gronden niet worden onderbouwd of indien zij berusten op vergissingen, doen dergelijke onvolkomenheden afbreuk aan de inhoudelijke rechtmatigheid van de beslissing, maar niet aan de motivering ervan (arresten van 10 juli 2008, Bertelsmann en Sony Corporation of America/Impala, C-413/06 P, EU:C:2008:392, punt 181, en 16 november 2017, Ludwig-Bölkow-Systemtechnik/Commissie, C-250/16 P, EU:C:2017:871, punt 16).
- 65 Hieruit volgt dat de Unie – zoals de advocaat-generaal in punt 88 van zijn conclusie in wezen heeft opgemerkt – aansprakelijk kan worden gesteld wanneer met name handelingen van de Unie die de grondslag vormen voor een beperkende maatregel, ontoereikend of niet zijn gemotiveerd en de Raad geen gegevens verstrekt waaruit blijkt dat deze maatregel gegrond is, voor zover de aan die maatregel onderworpen persoon of entiteit uitdrukkelijk een middel in die zin aanvoert in zijn respectievelijk haar beroep tot schadevergoeding.

Tweede middel

Argumenten van partijen

- 66 Met het tweede middel in hogere voorziening wordt betoogd dat nietigverklaring van beperkende maatregelen niet met zich meebrengt dat het nutteloos is om een voldoende gekwalificeerde schending van het recht op effectieve rechterlijke bescherming aan te voeren.
- 67 Rekwirante merkt op dat het recht op effectieve rechterlijke bescherming volgens punt 51 van het bestreden arrest in essentie van procedurele aard is, aangezien het enkel bestaat in het recht om een beroep tot nietigverklaring in te stellen.
- 68 In het arrest houdende nietigverklaring heeft het Gerecht zich volgens rekwirante evenwel niet uitgesproken over alle aangevoerde grieven, aangezien het de beperkende maatregelen uitsluitend nietig heeft verklaard op grond van de ontoereikende motivering van de handelingen waarbij beperkende maatregelen zijn opgelegd. Rekwirante heeft tevens aangevoerd dat er sprake is van schending van haar recht op effectieve rechterlijke bescherming. In het kader van haar beroep tot schadevergoeding kan zij die schending aanvoeren, daar er niet over haar hele betoog uitspraak is gedaan.
- 69 Voorts is rekwirante van mening dat de nietigverklaring van een onrechtmatige beperkende maatregel vervolgens niet leidt tot doelloosheid van de kritiek dat de door de Raad begane onrechtmatigheid een gekwalificeerde schending van het recht op effectieve rechterlijke bescherming vormt. Het onderzoek

van de eventuele schending van dat recht hangt dus af van de omvang van de beoordelingsmarge waarover de Raad ten aanzien van de geschonden regel beschikte, in het licht van de ernst van de onrechtmatige gedraging en met name van de duur ervan.

- 70 In dit verband heeft het Hof volgens rekwirante in het arrest van 30 mei 2017, *Safa Nicu Sepahan/Raad*, C-45/15 P, EU:C:2017:402, punt 40), geoordeeld dat zelfs in het geval waarin een beperkende maatregel nietig wordt verklaard naar aanleiding van een beroep tot nietigverklaring, de begane onrechtmatigheid een voldoende gekwalificeerde schending van het Unierecht – daaronder begrepen het recht op effectieve rechterlijke bescherming – kan vormen.
- 71 De Raad en de Commissie betogen dat dit middel moet worden afgewezen.

Beoordeling door het Hof

- 72 Om te beginnen zij opgemerkt dat het Gerecht in punt 55 van het bestreden arrest heeft geoordeeld dat het middel en de argumenten die in het verzoekschrift zijn aangevoerd om aan te tonen dat er sprake is van een voldoende gekwalificeerde schending van een Unierechtelijk voorschrift dat ertoe strekt rechten toe te kennen aan particulieren, welke schending tot de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie kan leiden, enkel berustten op de onrechtmatigheden die het Gerecht in het arrest houdende nietigverklaring had vastgesteld.
- 73 In haar hogere voorziening bestrijdt rekwirante deze beoordeling niet.
- 74 In haar verzoekschrift dat heeft geleid tot het arrest houdende nietigverklaring, voerde rekwirante aan dat de verplichting om rechtshandelingen te motiveren voortvloeit uit artikel 296, tweede alinea, VWEU, maar eveneens uit met name het recht op effectieve rechterlijke bescherming.
- 75 In het deel van dat verzoekschrift met als opschrift „Niet-nakoming van de verplichting om een toereikende motivering te verstrekken” is rekwirante tot de slotsom gekomen dat „[h]et besluit om [haar] op de lijsten te plaatsen [...] dus niet toereikend gemotiveerd [is], wat een schending oplevert van artikel 296, tweede alinea, VWEU, van het recht op behoorlijk bestuur, van de rechten van de verdediging en van het recht op effectieve rechterlijke bescherming”.
- 76 Het door rekwirante aangevoerde argument betreffende het recht op effectieve rechterlijke bescherming hield in werkelijkheid dan ook verband met de grief dat de motiveringsplicht niet was nagekomen, en was geen autonome grief.
- 77 Bovendien staat weliswaar niets eraan in de weg dat rekwirante in het kader van een beroep tot schadevergoeding zoals het beroep dat heeft geleid tot het bestreden arrest, een onrechtmatigheid inroept die bestaat in schending van het recht op effectieve rechterlijke bescherming, maar dient niettemin te worden opgemerkt dat rekwirante heeft nagelaten aan te tonen in welk opzicht het Gerecht blijk zou hebben gegeven van een onjuiste rechtsopvatting doordat het in punt 51 van het bestreden arrest heeft geoordeeld dat de Raad dat recht niet had geschonden.
- 78 In het licht van deze elementen moet het tweede middel in hogere voorziening worden afgewezen.

Derde en zesde middel

Argumenten van partijen

- 79 Met het derde en het zesde middel in hogere voorziening, die gezamenlijk dienen te worden onderzocht, wordt aangevoerd dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting en het verzoekschrift onjuist heeft opgevat doordat het een in de memorie van repliek aangevoerd middel van de hand heeft gewezen.
- 80 In dit verband stelt rekwirante dat het Gerecht in de punten 52 tot en met 58 van het bestreden arrest blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting doordat het enkel is nagegaan of in het verzoekschrift uitdrukkelijk melding was gemaakt van een van de in rekwirantes memorie van repliek vermelde onrechtmatigheden – namelijk het feit dat de Raad voor de aanwijzing van de personen en entiteiten die moesten worden onderworpen aan beperkende maatregelen, niet het criterium had toegepast dat hij beweerde te hebben toegepast – zonder na te gaan of die onrechtmatigheid op impliciete wijze aan de orde was gesteld.
- 81 Rekwirante voert aan dat het Gerecht verplicht was om te onderzoeken of dat middel, zij het in embryonale vorm, reeds besloten lag in het verzoekschrift, dan wel of de argumentatie in de memorie van repliek voortvloeide uit het normale verloop van het debat in het kader van de contentieuze procedure. Zij heeft dus enkel geantwoord op de argumenten die de Raad heeft uiteengezet in zijn verweerschrift. Doordat het Gerecht voornoemd onderzoek niet heeft verricht, heeft het bij zijn onderzoek gegevens buiten beschouwing gelaten die relevant zijn voor de beoordeling van de ernst van de aan de orde zijnde schending van het Unierecht.
- 82 Rekwirante is tevens van mening dat het Gerecht – eveneens in de punten 52 tot en met 58 van het bestreden arrest – haar verzoekschrift onjuist heeft opgevat door haar argument dat de Raad niet het criterium had toegepast dat hij beweerde te hebben toegepast om de opgelegde sanctie te rechtvaardigen, niet-ontvankelijk te verklaren. In dit verband stelt rekwirante dat zij blijkens haar verzoekschrift wel degelijk kritiek had geuit op de onrechtmatigheid van de jegens haar vastgestelde beperkende maatregelen, en dat deze onrechtmatigheid leidt tot de aansprakelijkheid van de Unie.
- 83 De Raad en de Commissie concluderen tot afwijzing van het derde en het zesde middel.

Beoordeling door het Hof

- 84 In de punten 55 tot en met 58 van het bestreden arrest heeft het Gerecht geoordeeld dat het argument dat rekwirante in haar memorie van repliek aanvoerde ter betwisting van de gegrondheid van de plaatsing van haar naam op de lijsten van personen op wie beperkende maatregelen van toepassing zijn, en dat inhield dat de reden voor die plaatsing niet in overeenstemming was met het door de Raad toegepaste criterium, niet kon worden beschouwd als een uitwerking van het in het verzoekschrift aangevoerde middel dat ertoe strekte aan te tonen dat er sprake was van een – mogelijksterwijs tot aansprakelijkheid van de Unie leidende – voldoende gekwalificeerde schending van een rechtsregel waarbij rechten worden toegekend aan particulieren. Volgens het Gerecht moest dat argument niet-ontvankelijk worden verklaard omdat het een nieuw middel was.
- 85 Rekwirante bestrijdt die uitlegging door erop te wijzen dat zij in haar verzoekschrift voor het Gerecht heeft gesteld dat de Raad was tekortgeschoten in een verplichting ten aanzien waarvan hij niet over beoordelingsruimte beschikte, aangezien hij enkel mocht handelen met inachtneming van de voorgeschreven criteria, die zijn vermeld in het besluit en de verordeningen in kwestie, waarin is bepaald aan welke categorieën van personen en entiteiten sancties kunnen worden opgelegd.

- 86 Vastgesteld moet echter worden dat rekwirante dit argument in haar verzoekschrift in verband heeft gebracht met niet-nakoming van de motiveringsplicht. Aan de in het vorige punt van dit arrest weergegeven stelling heeft zij namelijk onmiddellijk toegevoegd dat „de handelingen van de Raad onrechtmatig zijn omdat hij de motiveringsplicht niet is nagekomen, wat een duidelijke schending is van de rechten van de verdediging en van het recht op effectieve rechterlijke bescherming”.
- 87 Derhalve kon het Gerecht op goede gronden oordelen dat het in rekwirantes verzoekschrift aangevoerde argument dat de handelingen van de Raad die nietig werden verklaard bij het arrest houdende nietigverklaring, onrechtmatig waren omdat die instelling een ander criterium had toegepast dan zij beweerde te hebben toegepast, enkel berustte op niet-nakoming van de motiveringsplicht en niet op een betwisting van de gegrondheid van de redenen voor de plaatsing van haar naam op de lijst van personen en entiteiten die onderworpen zijn aan de bij die handelingen vastgestelde beperkende maatregelen.
- 88 Het derde en het zesde middel in hogere voorziening moeten dan ook worden afgewezen.

Vierde, vijfde en zevende middel

Argumenten van partijen

- 89 Het vierde, het vijfde en het zevende middel in hogere voorziening, die gezamenlijk dienen te worden onderzocht, zijn gebaseerd op een onjuiste uitlegging van het arrest houdende nietigverklaring, op de onjuiste vaststelling dat de nalatigheid om rekwirante in kennis te stellen van de haar ten laste gelegde elementen geen voldoende gekwalificeerde schending van een Unierechtelijke regel vormde, en op een onjuiste opvatting van het verzoekschrift doordat het Gerecht de aangevoerde middelen betreffende de onrechtmatigheid heeft gereduceerd tot niet-nakoming van de motiveringsplicht.
- 90 Rekwirante verwijt het Gerecht dat het in de punten 49 en 50 van het bestreden arrest een onjuiste uitlegging van het arrest houdende nietigverklaring heeft gegeven wat betreft de verplichting van de Raad om haar in kennis te stellen van de haar ten laste gelegde elementen.
- 91 In punt 82 van het arrest houdende nietigverklaring heeft het Gerecht namelijk uitdrukkelijk vermeld dat de Raad zijn verplichting om die elementen ter kennis te brengen niet was nagekomen. Uit de voorgaande punten van dat arrest blijkt dat de Raad geen bewijs had kunnen overleggen waarmee de verwijten die de tegen rekwirante vastgestelde sanctie rechtvaardigden, konden worden gefundeerd. Derhalve heeft het Gerecht in het arrest houdende nietigverklaring niet enkel geopperd dat de ontoereikendheid van de motivering niet werd verholpen door de naderhand verstrekte documenten, maar heeft het naar behoren vastgesteld dat de Raad was tekortgeschoten in zijn verplichting om rekwirante in kennis te stellen van de haar ten laste gelegde elementen, en dat hij zelfs niet in staat was geweest om aan te geven welke concrete handelingen rekwirante zou hebben verricht.
- 92 Rekwirante voert tevens aan dat het Gerecht in punt 50 van het bestreden arrest blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting doordat het heeft geoordeeld dat de niet-nakoming van bovengenoemde verplichting in casu niet aantoonde dat er sprake was van een voldoende gekwalificeerde schending van het Unierecht die leidt tot de aansprakelijkheid van de Unie.
- 93 In dit verband heeft het Hof, in het arrest van 30 mei 2017, *Safa Nicu Sepahan/Raad*, C-45/15 P, EU:C:2017:402, punt 40), geoordeeld dat niet-nakoming van de verplichting om in geval van betwisting de inlichtingen of bewijzen over te leggen die de redenen voor de vaststelling van beperkende maatregelen staven, een voldoende gekwalificeerde schending was van een rechtsregel die ertoe strekt rechten toe te kennen aan particulieren. Rekwirante is van mening dat die schending van de verplichting om inlichtingen of bewijzen over te leggen identiek is aan de schending van de

verplichting om haar als belanghebbende entiteit in kennis te stellen van de haar ten laste gelegde elementen met betrekking tot de reden waarom er was besloten jegens haar maatregelen tot bevrozing van tegoeden vast te stellen.

- 94 Ten slotte voert rekwirante aan dat het Gerecht haar verzoekschrift – in de punten 44 en 45 alsook in de punten 55 tot en met 58 van het bestreden arrest – onjuist heeft opgevat doordat het de aangevoerde middelen betreffende de onrechtmatigheid heeft gereduceerd tot niet-nakoming van de motiveringsplicht. In dit verband heeft rekwirante in haar verzoekschrift gewezen op het ontbreken van gegevens die de opgelegde sanctie konden rechtvaardigen. Dit middel staat los van het oordeel van het Gerecht in het dictum van het arrest houdende nietigverklaring, maar houdt verband met wat het in de motivering van dat arrest heeft vastgesteld.
- 95 Volgens de Raad en de Commissie zijn deze middelen ongegrond.

Beoordeling door het Hof

- 96 In punt 82 van het arrest houdende nietigverklaring heeft het Gerecht geoordeeld dat de Raad was tekortgeschoten in de motiveringsplicht en in de verplichting om rekwirante als belanghebbende entiteit in kennis te stellen van de haar ten laste gelegde elementen met betrekking tot de reden waarom er was besloten jegens haar maatregelen tot bevrozing van tegoeden vast te stellen. Daaruit heeft het Gerecht in punt 83 van het arrest houdende nietigverklaring afgeleid dat het tweede middel moest worden aanvaard voor zover dat middel berustte op niet-nakoming van de motiveringsplicht, en dat deze vaststelling op zich de nietigverklaring van de bestreden handelingen rechtvaardigde voor zover deze rekwirante betroffen.
- 97 Uit die punten van het arrest houdende nietigverklaring blijkt dat het Gerecht heeft geoordeeld dat het argument van rekwirante dat gebaseerd was op niet-nakoming van de verplichting om haar de ten laste gelegde elementen mee te delen, verband hield met de grief betreffende niet-nakoming van de motiveringsplicht.
- 98 In die zin heeft het Gerecht in punt 68 van het arrest houdende nietigverklaring opgemerkt dat rekwirante met name ten aanzien van de motivering in wezen aanvoerde dat zij niet in staat was te begrijpen op welke grondslag zij was geplaatst op de lijsten van personen die onderworpen zijn aan maatregelen tot bevrozing van tegoeden, dat de ontoereikendheid van de motivering niet werd verholpen door de naderhand verstrekte documenten, en dat de haar door de Raad toegezonden brief van 5 december 2011 stereotiepe overwegingen bevatte.
- 99 In haar verzoekschrift dat heeft geleid tot het arrest houdende nietigverklaring, heeft rekwirante zelf de niet-kennisgeving van de haar ten laste gelegde elementen in verband gebracht met de in het kader van haar tweede middel aangevoerde grief betreffende niet-nakoming van de motiveringsplicht.
- 100 Hieruit volgt dat het Gerecht – zoals de advocaat-generaal in punt 93 van zijn conclusie heeft opgemerkt – in punt 49 van het bestreden arrest op goede gronden heeft geoordeeld dat de nalatigheid om rekwirante in kennis te stellen van de ten laste gelegde elementen geen aparte grond voor nietigverklaring was.
- 101 Rekwirantes argument dat het Gerecht haar verzoekschrift voor het Gerecht onjuist heeft opgevat doordat het haar argument dat er geen gegevens waren die de haar opgelegde sanctie konden rechtvaardigen niet heeft begrepen als een apart middel van onrechtmatigheid, moet bovendien worden afgewezen.

- 102 Zoals de advocaat-generaal in de punten 95 tot en met 97 van zijn conclusie in wezen heeft opgemerkt, volgt uit dat verzoekschrift namelijk dat rekwirantes argument dat er geen gegevens waren die de haar opgelegde sanctie konden rechtvaardigen, onlosmakelijk verbonden was met het middel waarmee zij aanvoerde dat de Raad de motiveringsplicht niet was nagekomen, net zoals in punt 86 van dit arrest is vastgesteld ten aanzien van het argument dat de Raad een ander criterium had toegepast dan het criterium dat hij beweerde te hebben toegepast.
- 103 Hieraan dient te worden toegevoegd dat het Hof weliswaar in het arrest van 30 mei 2017, *Safa Nicu Sepahan/Raad* (C-45/15 P, EU:C:2017:402, punt 40), dat is aangehaald in rekwirantes hogere voorziening, in herinnering heeft gebracht dat op de Raad de verplichting rust om in geval van betwisting de inlichtingen of bewijzen over te leggen die de redenen voor de vaststelling van beperkende maatregelen jegens een natuurlijke of rechtspersoon staven, maar dat voornoemd arrest betrekking had op de rechterlijke toetsing van de inhoudelijke rechtmatigheid van individuele beperkende maatregelen en niet het toezicht op de nakoming van de motiveringsplicht betrof. Zoals blijkt uit de in punt 64 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak, is de motiveringsplicht een wezenlijk vormvoorschrift dat moet worden onderscheiden van de kwestie van de juistheid van de motivering.
- 104 Het arrest van 30 mei 2017, *Safa Nicu Sepahan/Raad* (C-45/15 P, EU:C:2017:402), is dus niet relevant ter ondersteuning van het vierde, het vijfde en het zevende middel in hogere voorziening, aangezien de onderhavige zaak – gelet op het betoog dat rekwirante zowel heeft gevoerd in haar beroep tot schadevergoeding voor het Gerecht als in de fase van haar hogere voorziening – enkel ziet op de gevolgen die moeten worden verbonden aan niet-nakoming van de motiveringsplicht.
- 105 Derhalve moeten die middelen, die voortkomen uit een onjuiste lezing van het arrest houdende nietigverklaring en van het verzoekschrift voor het Gerecht, worden afgewezen.
- 106 Gelet op het voorgaande moet – overeenkomstig de uiteenzetting in punt 52 van het onderhavige arrest – worden besloten dat de in punt 49 van dit arrest vastgestelde onjuiste rechtsopvatting geen rechtvaardiging kan vormen voor vernietiging van het bestreden arrest.
- 107 Uit een en ander volgt dat de hogere voorziening in haar geheel moet worden afgewezen.

Kosten

- 108 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. Ingevolge artikel 138, lid 1, van dat Reglement voor de procesvoering, dat op grond van artikel 184, lid 1, van toepassing is op de procedure in hogere voorziening, wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten voor zover dit is gevorderd.
- 109 Aangezien de Raad heeft geconcludeerd tot verwijzing van rekwirante in de kosten en deze laatste in het ongelijk is gesteld, dient zij te worden verwezen in haar eigen kosten en in de kosten van de Raad.
- 110 Overeenkomstig artikel 140, lid 1, van voormeld Reglement – dat bepaalt dat de lidstaten en de instellingen die in het geding hebben geïntervenieerd hun eigen kosten dragen – zal de Commissie haar eigen kosten dragen.

Het Hof (Grote kamer) verklaart:

- 1) **De hogere voorziening wordt afgewezen.**
- 2) **Bank Refah Kargaran wordt verwezen in haar eigen kosten en in de kosten van de Raad van de Europese Unie.**

3) De Europese Commissie draagt haar eigen kosten.

ondertekeningen