

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

16 november 2011 \*

In zaak C-548/09P,

betreffende een hogere voorziening krachtens artikel 56 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, ingesteld op 23 december 2009,

**Bank Melli Iran**, gevestigd te Teheran (Iran), vertegenwoordigd door L. Defalque, advocaat,

rekwirante,

andere partijen bij de procedure:

**Raad van de Europese Unie**, vertegenwoordigd door M. Bishop en R. Szostak als gemachtigden,

verweerder in eerste aanleg,

\* Procestaal: Frans.

**Franse Republiek**, vertegenwoordigd door E. Belliard, G. de Bergues, L. Butel en E. Ranaivoson als gemachtigden,

**Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland**, vertegenwoordigd door S. Hathaway als gemachtigde, bijgestaan door D. Beard, barrister,

**Europese Commissie**, vertegenwoordigd door S. Boelaert en M. Konstantinidis als gemachtigden,

intervenienten in eerste aanleg,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, A. Prechal, kamerpresidenten, A. Rosas (rapporteur), R. Silva de Lapuerta, K. Schiemann, E. Juhász, D. Šváby, M. Berger en E. Jarašiūnas, rechters,

advocaat-generaal: P. Mengozzi,  
griffier: R. Şereş, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 29 maart 2011,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 28 juni 2011,

het navolgende

### **Arrest**

- 1 Met haar hogere voorziening verzoekt Bank Melli Iran, een Iraanse bank die in handen is van de Iraanse Staat, het Hof om vernietiging van het arrest van het Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen van 14 oktober 2009, Bank Melli Iran/Raad (T-390/08, Jurispr. blz. II-3967; hierna: „bestreden arrest”), waarbij is verworpen haar beroep tot nietigverklaring van punt 4 van tabel B van de bijlage bij besluit 2008/475/EG van de Raad van 23 juni 2008 houdende uitvoering van artikel 7, lid 2, van verordening (EG) nr. 423/2007 betreffende beperkende maatregelen ten aanzien van Iran (PB L 163, blz. 29; hierna: „litigieus besluit”), met betrekking tot Bank Melli Iran en haar dochterondernemingen.

### **Rechtskader**

*Resoluties 1737 (2006) en 1747 (2007) van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties*

- 2 Om druk uit te oefenen op de Islamitische Republiek Iran teneinde proliferatiegevoelige nucleaire activiteiten en de ontwikkeling van vectoren voor kernwapens (hierna: „nucleaire proliferatie”) stop te zetten, heeft de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (hierna: „Veiligheidsraad”) op 23 december 2006 resolutie 1737 (2006) aangenomen. De bijlage bij deze resolutie noemt een aantal bij nucleaire proliferatie

betrokken personen en entiteiten waarvan de tegoeden en economische middelen (hierna: „tegoeden”) moesten worden bevroren. De lijst in de bijlage bij resolutie 1737 (2006) is nadien bij verschillende resoluties bijgewerkt, met name bij resolutie 1747 (2007) van de Veiligheidsraad van 24 maart 2007, waarbij de tegoeden van Bank Sepah, een Iraanse bank, en van haar dochteronderneming in het Verenigd Koninkrijk, Bank Sepah International plc, zijn bevroren. Tegen rekwirante zijn geen door de Veiligheidsraad vastgestelde maatregelen tot bevroering van tegoeden genomen.

*Gemeenschappelijk standpunt 2007/140/GBVB*

- 3 Wat de Europese Unie betreft, is aan resolutie 1737 (2006) uitvoering gegeven bij gemeenschappelijk standpunt 2007/140/GBVB van de Raad van 27 februari 2007 betreffende beperkende maatregelen tegen Iran (PB L 61, blz. 49).
  
- 4 Artikel 5, lid 1, van gemeenschappelijk standpunt 2007/140 luidt als volgt:

„Alle tegoeden [...] die direct of indirect in het bezit zijn, eigendom zijn, of onder het beheer staan van

- a) personen en entiteiten die zijn aangewezen in de bijlage bij [resolutie 1737 (2006)], en van andere personen of entiteiten die door de Veiligheidsraad of het Comité zijn aangewezen overeenkomstig punt 12 van [die resolutie]. Die personen of entiteiten worden in bijlage I opgesomd,

- b) niet onder bijlage I vallende personen en entiteiten die zich bezighouden met, rechtstreeks betrokken zijn bij, dan wel steun verlenen aan, proliferatiegevoelige nucleaire activiteiten van Iran of de ontwikkeling van systemen voor de overbrenging van kernwapens, hetzij personen of entiteiten die namens hen of op hun aanwijzing handelen, hetzij entiteiten ten aanzien waarvan zij — ook op onrechtmatige wijze — de eigendom of de zeggenschap hebben, zoals opgesomd in bijlage II, worden bevroren.”
- 5 Rekwirante is in de bijlagen bij gemeenschappelijk standpunt 2007/140 niet vermeld.

*Verordening (EG) nr. 423/2007*

- 6 Voor zover het de bevoegdheden van de Europese Gemeenschap betrof, is resolutie 1737 (2006) uitgevoerd bij verordening (EG) nr. 423/2007 van de Raad van 19 april 2007 betreffende beperkende maatregelen ten aanzien van Iran (PB L 103, blz. 1). Deze verordening is vastgesteld op basis van de artikelen 60 EG en 301 EG, betreft gemeenschappelijk standpunt 2007/140 en is inhoudelijk in wezen gelijk aan dit standpunt. Zo zijn dezelfde namen van entiteiten en natuurlijke personen genoemd in de bijlage bij die verordening.
- 7 Artikel 5 van verordening nr. 423/2007 verbiedt bepaalde transacties met personen of entiteiten in Iran of bestemd voor gebruik in Iran.

8 Artikel 7 van verordening nr. 423/2007 luidt als volgt:

„1. Alle tegoeden [...] die toebehoren aan, eigendom zijn van, in het bezit zijn of onder zeggenschap staan van de personen, entiteiten en lichamen die in bijlage IV zijn vermeld, worden bevroren. Bijlage IV omvat de personen, entiteiten en lichamen die de [...] Veiligheidsraad of het Sanctiecomité hebben aangewezen overeenkomstig punt 12 van resolutie 1737 (2006).

2. Alle tegoeden [...] die toebehoren aan, eigendom zijn van, in het bezit zijn of onder zeggenschap staan van de personen, entiteiten en lichamen die in bijlage V zijn vermeld, worden bevroren. In bijlage V worden opgenomen natuurlijke en rechtspersonen, entiteiten en lichamen die niet vallen onder bijlage IV en van wie uit hoofde van artikel 5, lid 1, [sub] b, van gemeenschappelijk standpunt 2007/140 [...] is vastgesteld dat zij:

- a) zich bezighouden met, direct betrokken zijn bij, dan wel medewerking verlenen aan de proliferatiegevoelige nucleaire activiteiten van Iran[, of]
  
- b) zich bezighouden met, direct betrokken zijn bij, dan wel medewerking verlenen aan de ontwikkeling door Iran van systemen voor de overbrenging van kernwapens, of
  
- c) optreden namens of in opdracht van een persoon, entiteit of lichaam bedoeld [sub] a of b, of

d) een rechtspersoon of entiteit of een lichaam zijn die of dat, al dan niet illegaal, eigendom is van of onder zeggenschap staat van een persoon, entiteit of lichaam bedoeld [sub] a of b.

3. Er worden geen tegoeden of economische middelen direct of indirect ter beschikking gesteld aan of ten behoeve van de in de bijlagen IV en V genoemde natuurlijke personen of rechtspersonen, entiteiten of lichamen.

4. Het is verboden bewust en opzettelijk deel te nemen aan activiteiten die tot doel of tot gevolg hebben de in de leden 1, 2 en 3 bedoelde maatregelen direct of indirect te omzeilen.”

9 Rekwirante is in de bijlagen bij verordening nr. 423/2007 niet vermeld.

10 De artikelen 8 en 9 van verordening nr. 423/2007 voorzien in de mogelijkheid om bepaalde tegoeden vrij te geven teneinde een justitieel, administratief of arbitraal re-tentierecht of een justitiële, administratieve of arbitrale beslissing ten uitvoer te kunnen leggen of een vervallen schuld te kunnen betalen. Artikel 10 van die verordening verleent de mogelijkheid om bepaalde tegoeden vrij te geven teneinde, onder toezicht van de bevoegde autoriteit, bepaalde kosten te kunnen dekken, zoals de kosten die noodzakelijk zijn voor het dekken van uitgaven voor de basisbehoeften van de personen van wie de tegoeden zijn bevroren, of de kosten voor de vergoeding van gemaakte kosten in verband met de verlening van juridische diensten.

11 Overeenkomstig artikel 13 van verordening nr. 423/2007 dienen de betrokken personen en entiteiten aan de bevoegde autoriteiten diverse inlichtingen te verstrekken en met deze autoriteiten samen te werken.

<sup>12</sup> Artikel 15, leden 2 en 3, van die verordening luidt:

„2. De Raad stelt de in artikel 7, lid 2, bedoelde lijst van personen, entiteiten en lichamen vast, en evalueert en wijzigt deze met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, geheel overeenkomstig de vaststellingen die de Raad doet ten aanzien van bijlage II van gemeenschappelijk standpunt 2007/140 [...]. De lijst in bijlage V wordt met regelmatige tussenpozen en ten minste om de 12 maanden opnieuw bezien.

3. De Raad motiveert besluiten op grond van lid 2 individueel en expliciet en deelt deze besluiten mee aan de betrokken personen, groepen en entiteiten.”

<sup>13</sup> Artikel 16 van verordening nr. 423/2007 bepaalt dat de lidstaten de sancties vaststellen die van toepassing zijn op overtreding van de bepalingen van de verordening.

*Resolutie 1803 (2008) van de Veiligheidsraad*

<sup>14</sup> De Veiligheidsraad heeft blijkens punt 10 van resolutie 1803 (2008) van 3 maart 2008 een oproep gedaan aan „alle staten tot waakzaamheid jegens de activiteiten van financiële instellingen op hun grondgebied met alle in Iran gevestigde banken, in het bijzonder met Bank Melli en Bank Saderat en de filialen en agentschappen daarvan in het buitenland, om te voorkomen dat deze activiteiten bijdragen aan proliferatiegevoelige activiteiten en de ontwikkeling van vectoren voor kernwapens”.



*Gemeenschappelijk standpunt 2008/479/GBVB*

- 15 Gemeenschappelijk standpunt 2008/479/GBVB van de Raad van 23 juni 2008 tot wijziging van gemeenschappelijk standpunt 2007/140 (PB L 163, blz. 43) heeft met name bijlage II bij dit laatste gemeenschappelijk standpunt vervangen. Die bijlage bevat een tabel A, „Natuurlijke personen”, en een tabel B, „Entiteiten”.
- 16 De bevrozing van de tegoeden van Melli Bank en van Bank Melli Iran was niet voorzien in resolutie 1803 (2008), maar gemeenschappelijk standpunt 2008/479 schrijft deze toch voor. Tabel B, punt 5, van de bijlage bij dit gemeenschappelijk standpunt bevat namelijk in een eerste kolom, „Naam”, de volgende gegevens:

„Bank Melli, Melli Bank Iran en alle dochterondernemingen en filialen, waaronder:

a) Melli Bank plc

b) Bank Melli Iran Zao”.

- 17 In een tweede kolom, „Informatie ter identificatie”, is een adres vermeld voor de naam van elk van de betrokken banken.

18 De derde kolom, „Motivering”, bevat de volgende tekst:

„Verleent financiële ondersteuning (of tracht die te verlenen) aan ondernemingen die betrokken zijn bij, of goederen aankopen voor, Irans nucleaire programma’s en raketprogramma’s (AIO, SHIG, SBIG, AEOL, Novin Energy Company, Mesbah Energy Company, Kalaye Electric Company en DIO). Bank Melli vervult een faciliterende rol bij de gevoelige activiteiten van Iran. Zij heeft tal van aankopen van gevoelige materialen voor de Iraanse nucleaire en raketprogramma’s gefaciliteerd. Zij heeft verscheidende financiële diensten verricht namens entiteiten die bij Irans nucleaire en raketindustrieën zijn betrokken, waaronder het openen van kredietbrieven en het aanhouden van rekeningen. Veel van bovengenoemde ondernemingen worden vermeld in de [resoluties 1737 (2006) en 1747 (2007) van de Veiligheidsraad].”

19 In de vierde kolom, „Datum plaatsing op de lijst”, is „23.6.2008” vermeld.

### *Litigieus besluit*

20 Op 23 juni 2008 heeft de Raad ook het litigieuze besluit vastgesteld. De bijlage bij dit besluit vervangt bijlage V bij verordening nr. 423/2007. Zij bevat een tabel A, „Natuurlijke personen”, en een tabel B, „Rechtspersonen, entiteiten en lichamen”, die allebei dezelfde kolommen bevatten als de bijlage bij gemeenschappelijk standpunt 2008/479. Rekwirante is in punt 4 van tabel B vermeld. De gegevens betreffende rekwirante zijn dezelfde als die in de bijlage bij dat gemeenschappelijk standpunt. Dit besluit is op 24 juni 2008 in het *Publicatieblad van de Europese Unie* bekendgemaakt.

- 21 Op 25 juni 2009 is in het *Publicatieblad van de Europese Unie* een kennisgeving aan personen, entiteiten en lichamen die door de Raad zijn geplaatst op de lijst van personen, entiteiten en lichamen waarop artikel 7, lid 2, van verordening nr. 423/2007 (bijlage V) van toepassing is (PB C 145, blz. 1), bekendgemaakt. Daarin wordt eraan herinnerd dat deze lijst overeenkomstig artikel 15, lid 2, van die verordening met regelmatige tussenpozen en ten minste om de 12 maanden opnieuw wordt gezien. Daartoe kunnen de betrokken personen, entiteiten of lichamen, onder overlegging van bewijsstukken, de Raad verzoeken het besluit om hen op bovengenoemde lijst te plaatsen, te heroverwegen. Dergelijke verzoeken dienen binnen een maand na ontvangst van deze kennisgeving aan de Raad te worden gericht.

### **Beroep voor het Gerecht en bestreden arrest**

- 22 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 18 september 2008, heeft rekwirante een beroep tot nietigverklaring van punt 4 van tabel B van de bijlage bij het litigieuze besluit ingesteld en het Gerecht verzocht:

- primair, punt 4 nietig te verklaren voor zover dit haar, haar dochterondernemingen en filialen betreft;
- subsidiair, te verklaren dat artikel 7, lid 2, en artikel 15, lid 2, van verordening nr. 423/2007 niet van toepassing zijn op de onderhavige zaak, en
- hoe dan ook de Raad te verwijzen in de kosten.

- 23 De Franse Republiek, het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland en de Commissie van de Europese Gemeenschappen zijn toegelaten tot interventie voor het Gerecht ter ondersteuning van de conclusie van de Raad tot verwerping van het beroep.
- 24 Ter onderbouwing van haar vorderingen voerde rekwirante vijf middelen aan. Het eerste betrof schending van wezenlijke vormvoorschriften, van het EG-Verdrag of van enige uitvoeringsregeling daarvan en van artikel 7, lid 2, van gemeenschappelijk standpunt 2007/140, misbruik van bevoegdheid, alsmede het ontbreken van een rechtsgrondslag voor het litigieuze besluit. Het tweede middel had betrekking op schending van het beginsel van gelijke behandeling. Het derde middel betrof schending van het evenredigheidsbeginsel en van het eigendomsrecht. Het vierde middel was ontleend aan schending van de rechten van de verdediging, van het recht op een effectieve rechterlijke bescherming en van de door artikel 15, lid 3, van verordening nr. 423/2007 voorgeschreven motiveringsplicht. Het vijfde middel had betrekking op onbevoegdheid van de Raad om „strafrechtelijke sancties” zoals de bevrozing van goederen op te leggen in het kader van het Verdrag.
- 25 Om te beginnen heeft het Gerecht, alvorens die middelen te onderzoeken, in de punten 35 tot en met 37 van het bestreden arrest herinnerd aan de beginselen die op de rechterlijke toetsing van toepassing zijn.
- 26 Vervolgens heeft het Gerecht alle aangevoerde middelen onderzocht en afgewezen en het beroep in zijn geheel verworpen.

### **Conclusies van partijen in hogere voorziening**

- 27 Bank Melli Iran verzoekt het Hof:

— het bestreden arrest te vernietigen;

— de conclusies die zij voor het Gerecht heeft geformuleerd toe te wijzen, en

— verweerder te verwijzen in de kosten van beide instanties.

<sup>28</sup> De Raad verzoekt het Hof de hogere voorziening af te wijzen en rekwirante te verwijzen in de kosten.

<sup>29</sup> De Franse Republiek verzoekt het Hof:

— de hogere voorziening af te wijzen;

— de punten 86 tot en met 88 van het bestreden arrest, waarbij is geoordeeld dat de Raad de betrokken personen en entiteiten individueel in kennis diende te stellen van de op basis van verordening nr. 423/2007 vastgestelde maatregelen tot bevroering van tegoeden, anders te motiveren, en

— rekwirante te verwijzen in de kosten.

<sup>30</sup> Het Verenigd Koninkrijk verzoekt het Hof de hogere voorziening af te wijzen.

31 De Commissie verzoekt het Hof:

- vast te stellen dat het bestreden arrest niet op basis van de door rekwirante aangevoerde middelen kan worden vernietigd, en
  
- de hogere voorziening af te wijzen.

### **Middelen en argumenten van partijen**

32 Bank Melli Iran voert primair drie middelen en subsidiair drie middelen aan.

33 Primair betoogt zij ten eerste dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting doordat het de verplichting tot individuele betekening van de bestreden handeling niet als een wezenlijk vormvoorschrift heeft opgevat en een onjuiste motivering heeft gegeven, ten tweede dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting bij de uitlegging van de rechtsgrondslagen van verordening nr. 423/2007 en een onjuiste motivering heeft gegeven, en ten derde dat het Gerecht de verplichting tot motivering van de handelingen niet is nagekomen en de rechten van de verdediging en het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming heeft geschonden.

34 Subsidiair betoogt zij ten eerste dat het Gerecht artikel 7, lid 2, van verordening nr. 423/2007 heeft geschonden en zichzelf heeft tegengesproken, ten tweede dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting wat het eigendomsrecht van rekwirante betreft, en ten derde dat de Raad de feiten kennelijk onjuist heeft beoordeeld door haar op de lijst van bijlage V bij die verordening te plaatsen en die plaatsing te handhaven.

*Eerste primair aangevoerd middel: schending van de verplichting tot individuele betekening en onjuiste motivering van het bestreden arrest*

35 Dit middel is gericht tegen de punten 86 tot en met 90 van het bestreden arrest, die luiden als volgt:

„86 Daarentegen kan het betoog van de Raad, ondersteund door de interveniënten, dat hij door de publicatie van de motivering van het [litigieuze] besluit in het Publicatieblad heeft voldaan aan de verplichting om zijn overwegingen aan verzoeker mede te delen, niet worden aanvaard. Een besluit als [het litigieuze], waarbij een gewijzigde versie van bijlage V bij verordening nr. 423/2007 wordt vastgesteld, heeft erga-omneswerking, aangezien het zich richt tot een groot aantal, op algemene en abstracte wijze bepaalde adressaten die zijn gehouden de tegoeden te bevriezen van de entiteiten waarvan de naam is vermeld op de lijst van deze bijlage. Een dergelijk besluit is evenwel niet uitsluitend algemeen van aard, aangezien de bevrozing van tegoeden betrekking heeft op bij name genoemde entiteiten, die rechtstreeks en individueel worden geraakt door de tegen hen vastgestelde individuele beperkende maatregelen (zie in die zin en mutatis mutandis [arrest Hof van 3 september 2008, Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie, C-402/05 P en C-415/05 P, Jurispr. blz. I-6351, punten 241-244, en arrest Gerecht van 12 december 2006, Organisation des Modjahedines du peuple d’Iran/Raad, T-228/02, Jurispr. blz. II-4665], punt 98). Daar komt bij dat de bevrozing van tegoeden aanzienlijke gevolgen heeft voor de betrokken entiteiten, aangezien hierdoor de uitoefening van hun fundamentele rechten kan worden belemmerd. Gelet op het vereiste om de eerbiediging van deze zowel materiële als procedurele rechten te waarborgen, [...] is de Raad in die omstandigheden gehouden om de betrokken entiteiten, voor zover mogelijk, door middel van individuele betekening op de hoogte te brengen van de maatregelen tot bevrozing van tegoeden.

87 De argumenten van de Raad kunnen geen wijziging brengen in deze conclusie. In de eerste plaats doet het feit dat een individuele betekening in een aantal gevallen onmogelijk kan blijken, niet af aan het belang van de betrokken entiteiten bij

een dergelijke betekening en speelt dus geen rol in die gevallen waarin het adres van de betrokken entiteit bekend is. In de tweede plaats kan het argument dat eenieder de wet behoort te kennen niet worden aangevoerd tegen verzoekster, aangezien het [litigieuze] besluit jegens haar een handeling van individuele aard is. In de derde plaats snijdt de door de Raad gemaakte vergelijking met maatregelen tot bevrozing van tegoeden die worden vastgesteld in het kader van de terrorismebestrijding geen hout, aangezien de vraag of de in aanmerking genomen overwegingen de betrokken entiteit al dan niet in opspraak kunnen brengen, enkel van belang is wanneer het gaat om de beoordeling van de opportuniteit van de publicatie van de motivering in het Publicatieblad. Het vereiste van individuele betekening van maatregelen tot bevrozing van tegoeden vloeit daarentegen voort uit het feit dat dergelijke maatregelen de rechten van de betrokken entiteiten individueel en in aanzienlijke mate raken. Aangezien de gevolgen van de maatregelen tot bevrozing van tegoeden die worden vastgesteld krachtens verordening nr. 423/2007 vergelijkbaar zijn met die van de maatregelen die in het kader van de bestrijding van het terrorisme worden vastgesteld, moeten de vastgestelde maatregelen in beide gevallen ook op dezelfde wijze aan de betrokken entiteiten worden bekendgemaakt.

88 Gelet op het voorgaande heeft de Raad niet voldaan aan de verplichting om de motivering van het [litigieuze] besluit aan verzoekster mede te delen, als voortvloeiend uit artikel 15, lid 3, van verordening nr. 423/2007, aangezien hij geen individuele betekening heeft verricht, hoewel hij blijkens het [litigieuze] besluit het adres van verzoeksters hoofdkantoor kende.

89 Uit de bijlagen bij het verzoek in kort geding van verzoekster in zaak T-390/08 R blijkt evenwel dat het filiaal van verzoekster in Parijs bij brief van 24 juni 2008 van de Franse bankcommissie in kennis is gesteld van het [litigieuze] besluit en van de publicatie ervan, op die dag, in het Publicatieblad. Verzoekster is dus tijdig en door een officiële instantie op de hoogte gebracht van het [litigieuze] besluit en van de mogelijkheid om in het Publicatieblad kennis te nemen van de motivering ervan. Bovendien heeft zij naar alle waarschijnlijkheid ook daadwerkelijk kennis genomen van de inhoud van dit besluit, waarvan zij een kopie bij het verzoekschrift heeft gevoegd.



90 Gelet op deze bijzondere omstandigheden heeft het feit dat de Raad de motivering van het [litigieuze] besluit niet aan verzoekster individueel heeft medege-deeld door middel van individuele betekening, niet ertoe geleid dat verzoekster niet tijdig kennis heeft kunnen nemen van de motivering van het [litigieuze] besluit en de gegrondheid van de tegen haar genomen maatregel tot bevroezing van tegoeden beoordelen. Bijgevolg kan de tekortkoming van de Raad de nietigverklaring van het [litigieuze] besluit niet rechtvaardigen.”

### Argumenten van partijen

- <sup>36</sup> Rekwirante betoogt dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door de verplichting tot individuele betekening in artikel 15, lid 3, van verordening nr. 423/2007 niet aan te merken als een wezenlijk vormvoorschrift waarvan de niet-naleving leidt tot nietigverklaring van de handeling, en zijn redenering onjuist heeft gemotiveerd.
- <sup>37</sup> Zij benadrukt dat individuele beschikkingen overeenkomstig artikel 254 EG slechts gevolgen sorteren vanaf de kennisgeving ervan. Kennisgeving van het litigieuze besluit was te meer van belang daar rekwirante niet is gehoord vóór de vaststelling ervan.
- <sup>38</sup> Onder verwijzing naar het arrest van 8 juli 1999, Hoechst/Commissie (C-227/92 P, Jurispr. blz. I-4443) betoogt rekwirante dat de kennisgeving van een beschikking een wezenlijk vormvoorschrift is waarvan de niet-naleving een absolute grond voor nietigverklaring van de handeling is. Aan die nietigheid kan niet worden afgedaan door het feit dat een andere persoon of entiteit de adressaat van de handeling op de hoogte heeft gebracht. Volgens rekwirante kon de mededeling van het litigieuze besluit door de Franse bankcommissie bijgevolg niet voldoen aan de in verordening nr. 423/2007 gestelde voorwaarden inzake betekening.

- 39 Rekwirante verwijt het Gerecht niet alleen dat het wezenlijke vormvoorschriften heeft geschonden, maar stelt ook dat het zijn arrest onjuist heeft gemotiveerd door te oordelen dat de door de Franse bankcommissie aan rekwirante gegeven informatie de nietigheid voorkwam en door als rechtvaardiging voor de tekortkoming van de Raad „bijzondere omstandigheden” te aanvaarden, terwijl het niet-kennisgeven van een bezwarende handeling een schending van een Unierechtelijk voorschrift van openbare orde vormt.
- 40 De Franse Republiek en de Commissie betwisten de redenering van het Gerecht en geven het Hof in overweging het arrest anders te motiveren. Artikel 15, lid 3, van verordening nr. 423/2007 bevat immers geen verplichting tot individuele betekening van het litigieuze besluit en uit het primair recht vloeit geen betekeningsverplichting voort. Het Gerecht heeft dus in punt 88 van het bestreden arrest van de Raad ten onrechte een individuele betekening geëist.
- 41 De Raad, de Franse Republiek en de Commissie benadrukken dat een besluit tot bevrozing van tegoeden een handeling met een verordenend karakter is. Volgens de Raad heeft het Gerecht ondanks zijn redenering inzake de betekeningsverplichting niet vastgesteld dat de bestreden handeling een beschikking en niet een verordening is.
- 42 De Franse Republiek betwist bovendien de in punt 87 van het bestreden arrest door het Gerecht gemaakte vergelijking tussen maatregelen tot bevrozing van tegoeden in het kader van de bestrijding van nucleaire proliferatie, die derde landen betreffen, en maatregelen die in het kader van de terrorismebestrijding worden vastgesteld, die zelfstandig handelende particulieren en entiteiten betreffen. Nooit is betoogd dat een sanctiemaatregel tegen een derde land individueel aan dit land diende te worden betekend. De verschillende doelstellingen komen overigens tot uiting in verschillende rechtsgrondslagen, waarbij verordening nr. 423/2007 is vastgesteld op basis van de artikelen 60 EG en 301 EG, terwijl de in het kader van het terrorisme vastgestelde maatregelen artikel 308 EG als rechtsgrondslag hebben.

- 43 Ter terechtzitting heeft de Raad gepreciseerd dat de betekening van de maatregelen tot bevrozing van de tegoeden van personen die banden hebben met het terrorisme, wordt verricht overeenkomstig de richtsnoeren in punt 147 van voormeld arrest van het Gerecht Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Raad, dat wil zeggen dat, om geen afbreuk te doen aan de rechtmatige belangen van die personen, enkel een algemene motivering van het besluit in het *Publicatieblad van de Europese Unie* wordt bekendgemaakt, terwijl de specifieke en concrete motivering hun wordt meegedeeld.
- 44 Het Verenigd Koninkrijk herinnert eraan dat de kennisgeving tot doel heeft de geadresseerde op de hoogte te brengen van een beschikking en hem in staat te stellen een rechtsmiddel aan te wenden. In casu was, wat de bevrozing van tegoeden betreft, een voorafgaande betekening niet mogelijk omdat een verrassingseffect vereist is. Artikel 254 EG preciseert niet hoe de kennisgeving moet plaatsvinden. In dit verband is het Verenigd Koninkrijk van mening dat een kennisgeving in het *Publicatieblad van de Europese Unie* op hetzelfde tijdstip als het besluit voldoende de aandacht trekt. Hoe dan ook voelt de betrokken entiteit onmiddellijk de gevolgen van de uitvoering van het besluit. In casu is de Franse dochteronderneming van rekwirante van het litigieuze besluit in kennis gesteld en heeft rekwirante een rechtsmiddel kunnen aanwenden. Het Verenigd Koninkrijk, de Raad, de Franse Republiek en de Commissie benadrukken dat rekwirante geen schade heeft geleden door het feit dat het litigieuze besluit niet is betekend.

#### Beoordeling door het Hof

- 45 In de eerste plaats heeft het litigieuze besluit, ondanks het opschrift ervan, het karakter van een verordening. Het bevat slechts één bijlage, die in de plaats komt van bijlage V bij verordening nr. 423/2007. De werking van deze bijlage is evenwel bepaald in artikel 19, tweede alinea, van die verordening, volgens hetwelk die verordening in al haar onderdelen verbindend is en rechtstreeks toepasselijk is in elke lidstaat. Dit komt overeen met de in artikel 249 EG bepaalde werking van een verordening.

- 46 In beginsel schrijft het Verdrag dan ook niet de betekening van die handeling, maar de publicatie ervan voor, overeenkomstig artikel 254, leden 1 en 2, EG.
- 47 Wat in de tweede plaats meer in het bijzonder artikel 15, lid 3, van verordening nr. 423/2007 betreft, houdt het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming in dat de autoriteit van de Unie die een handeling stelt die beperkende maatregelen ten aanzien van een persoon of een entiteit meebrengt, de gronden waarop deze handeling is gebaseerd, voor zover mogelijk meedeelt, op het tijdstip waarop deze handeling wordt vastgesteld of althans zo snel mogelijk daarna, teneinde deze personen of entiteiten in staat te stellen hun recht van beroep uit te oefenen (zie in die zin arrest Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie, reeds aangehaald, punt 336).
- 48 Met het oog op de naleving van dat beginsel schrijft artikel 15, lid 3, van verordening nr. 423/2007 de Raad voor de individuele en specifieke redenen op te geven voor de besluiten die op grond van artikel 7, lid 2, van deze verordening worden vastgesteld en om deze mee te delen aan de betrokken personen, groepen en entiteiten.
- 49 Zoals het Gerecht in punt 86 van het bestreden arrest heeft opgemerkt, heeft de bevrozing van tegoeden namelijk aanzienlijke gevolgen voor de betrokken entiteiten, aangezien daardoor de uitoefening van hun fundamentele rechten kan worden belemmerd.
- 50 Hoewel verordening nr. 423/2007 niet bepaalt hoe die redenen aan de betrokken personen, groepen of entiteiten worden „meegedeeld”, kan de stelling van het Verenigd

Koninkrijk dat publicatie in het *Publicatieblad van de Europese Unie* volstaat, niet worden aanvaard.

- 51 Indien de mededeling van de individuele en specifieke redenen kon worden geacht te hebben plaatsgevonden door de publicatie van het besluit in het *Publicatieblad van de Europese Unie*, kan namelijk niet worden ingezien waarom deze mededeling uitdrukkelijk moest worden voorgeschreven, zoals in artikel 15, lid 3, van verordening nr. 423/2007 is gebeurd. Gelet op het in punt 45 van het onderhavige arrest vermelde verordenende karakter van dat besluit, moet het namelijk hoe dan ook worden gepubliceerd overeenkomstig artikel 254, leden 1 en 2, EG.
- 52 Bijgevolg dient de Raad via een individuele mededeling te voldoen aan de krachtens die bepaling op hem rustende verplichting.
- 53 Aan die conclusie wordt niet afgedaan door artikel 254, lid 3, EG, waar rekwirante naar verwijst. Dit artikel betreft de eigenlijke kennisgeving van een beschikking en overigens blijkt niet dat rekwirante zich voor het Gerecht op schending ervan heeft beroepen.
- 54 Hetzelfde geldt voor de door rekwirante aangevoerde punten 68 tot en met 73 van voormeld arrest Hoechst/Commissie, die moeten worden begrepen tegen de achtergrond van de argumenten van partijen waarop zij antwoorden en van hun context. Zoals uit de punten 44 tot en met 53 van voormeld arrest Hoechst/Commissie en uit de punten 21 tot en met 24 van de conclusie van advocaat-generaal Cosmas bij dit arrest blijkt, voerde Hoechst AG aan dat de waarmerking van de bestreden beschikking ontbrak en dat haar niet de op de vermelde datum vastgestelde tekst was toegestuurd. In punt 69 van dat arrest heeft het Hof dat betoog beantwoord onder verwijzing naar

de punten 48 en 49 van het arrest van 15 juni 1994, Commissie/BASF e.a. (C-137/92 P, Jurispr. blz. I-2555), die onregelmatigheden zoals de in deze zaak aan de orde zijnde onregelmatigheden betreffen, te weten het ontbreken van waarmerking van de handeling. Punt 72 van voormeld arrest Hoechst/Commissie verwijst duidelijk naar het door voormeld arrest Commissie/BASF e.a. beslechte vraagstuk van de rechtsgevolgen van het ontbreken van waarmerking van een handeling.

55 In casu heeft de Raad de in artikel 15, lid 3, van verordening nr. 423/2007 voorgescreven mededeling van de individuele en specifieke redenen voor de bevrozing van de tegoeden achterwege gelaten, maar heeft de Franse bankcommissie voldoende informatie meegegeeld aan de dochteronderneming van rekwirante en heeft rekwirante beroep kunnen instellen. Gelet daarop heeft het Gerecht in punt 90 van het bestreden arrest ook terecht geoordeeld dat het feit dat de Raad de motivering van het litigieuze besluit niet aan rekwirante heeft meegegeeld, niet ertoe heeft geleid dat deze niet tijdig kennis heeft kunnen nemen van de motivering van het litigieuze besluit en de gegrondheid van de tegen haar genomen maatregel tot bevrozing van tegoeden niet heeft kunnen beoordelen.

56 Weliswaar is, zoals net is uiteengezet, een individuele mededeling in beginsel noodzakelijk, maar artikel 15, lid 3, van verordening nr. 423/2007, dat slechts de verplichting tot „mededeling” vermeldt, vereist niet dat deze mededeling in een bepaalde vorm gebeurt. Van belang is dat aan die bepaling nuttige werking is gegeven, te weten een effectieve rechterlijke bescherming van de personen en entiteiten die worden geraakt door beperkende maatregelen die op grond van artikel 7, lid 2, van die verordening zijn vastgesteld. Dit is in casu het geval geweest.

57 Bijgevolg is het eerste middel ongegrond.

*Tweede primair aangevoerde middel: onjuiste rechtsopvatting bij de uitlegging van de rechtsgrondslagen van verordening nr. 423/2007 en onjuiste motivering van het bestreden arrest*

58 Dit middel is gericht tegen de punten 45 tot en met 50 van het bestreden arrest, die luiden als volgt:

„45 De artikelen 60 EG en 301 EG hebben het bijzondere kenmerk dat zij een schakel vormen tussen de optredens van de Gemeenschap waarbij economische maatregelen worden vastgesteld en de doelstellingen van het EU-Verdrag[, in de versie vóór het Verdrag van Lissabon,] op het gebied van de externe betrekkingen, waaronder het [gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB)] (zie in die zin arrest Kadi [en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie], reeds aangehaald, punt 197). De artikelen 60 EG en 301 EG bevatten immers de uitdrukkelijke bepaling dat een optreden van de Gemeenschap nodig kan zijn ter verwezenlijking van één van de bij artikel 2 van het EU-Verdrag specifiek aan de Unie toegewezen doelstellingen, namelijk het voeren van een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid.

46 Hiermee wordt evenwel geen afbreuk gedaan aan het naast elkaar bestaan van de Unie en de Gemeenschap als geïntegreerde maar afzonderlijke rechtsorden, en aan de constitutionele structuur van de pijlers, zoals die door de auteurs van de thans geldende verdragen is gewild (zie in die zin arrest Kadi [en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie], reeds aangehaald, punt 202). Dit betekent dus dat ook al wordt met het optreden van de Gemeenschap in het kader van de artikelen 60 EG en 301 EG uitvoering gegeven aan een van de doelstellingen van de Unie, dit optreden niettemin plaatsvindt op de grondslag van de communautaire pijler. Bijgevolg moet de rechtmatigheid van handelingen op dit gebied, zoals verordening nr. 423/2007 en de handelingen waarmee deze verordening ten uitvoer wordt gelegd, worden beoordeeld aan de hand van de voor deze pijler geldende voorschriften, waaronder die met betrekking tot de aangewezen stemprocedure.

- 47 Anders dan verzoekster betoogt, volgt uit het voorgaande dat gemeenschappelijk standpunt 2007/140, dat deel uitmaakt van de tweede pijler van de Unie, geen rechtsgrondslag vormt van verordening nr. 423/2007 en de handelingen waarmee deze verordening ten uitvoer wordt gelegd, hetgeen inhoudt dat de voor de vaststelling of wijziging van dit gemeenschappelijk standpunt geldende stemprocedure zonder belang is. Het bestaan van een eerder op het gebied van het GBVB vastgesteld gemeenschappelijk standpunt of gemeenschappelijk optreden is namelijk enkel een voorwaarde blijkens artikel 301 EG, dat ook de stemprocedure voorschrijft voor de ter uitvoering hiervan vastgestelde handelingen.
- 48 In casu staat buiten kijf dat verordening nr. 423/2007 en het [litigieuze] besluit met gekwalificeerde meerderheid van stemmen zijn vastgesteld, overeenkomstig het voorschrift van artikel 301 EG. Voorts wordt niet betwist dat deze verordening is voorafgegaan door het met eenparigheid van stemmen vastgestelde gemeenschappelijk standpunt 2007/140, en het [litigieuze] besluit door het met eenparigheid van stemmen vastgestelde gemeenschappelijk standpunt 2008/479, waarbij verzoekster op de lijst van de entiteiten is geplaatst waarvoor krachtens artikel 5, lid 1, sub b, van gemeenschappelijk standpunt 2007/140 de bevroeringsmaatregel geldt. Bijgevolg kan worden geconcludeerd dat aan de voorwaarden van artikel 301 EG is voldaan.
- 49 Bijgevolg moet de grief van verzoekster, ontleend aan niet-inachtneming van de stemprocedure, worden afgewezen.
- 50 Wat de andere grieven van verzoekster betreft, moet eraan worden herinnerd dat met betrekking tot een handeling slechts sprake van misbruik van bevoegdheid is wanneer op grond van objectieve, relevante en onderling overeenstemmende aanwijzingen blijkt dat deze handeling uitsluitend of althans overwegend is vastgesteld ter bereiking van een ander dan het aangegeven doel dan wel ter ontwijking van een procedure die in het Verdrag speciaal is voorgeschreven teneinde in de omstandigheden van het concrete geval te voorzien (zie arrest Hof van 14 december 2004, *Swedish Match*, C-210/03, Jurispr. blz. I-11893, punt 75, en arrest Gerecht van 13 januari 2004, *Thermenhotel Stoiser Franz e.a./Commissie*, T-158/99, Jurispr. blz. II-1, punt 164 en aldaar aangehaalde rechtspraak). In casu heeft verzoekster niets aangevoerd dat erop wijst dat de Raad met het [litigieuze]



besluit een ander doel wilde bereiken dan het verhinderen van nucleaire proliferatie door de bevrozing van de tegoeden van entiteiten die zich naar zijn oordeel bezighouden met, rechtstreeks betrokken zijn bij dan wel medewerking verlenen aan de betrokken activiteiten, overeenkomstig de hiervoor door het EG-Verdrag en verordening nr. 423/2007 bestemde procedure.”

### Argumenten van partijen

- 59 Rekwirante betoogt dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting bij de uitlegging van de rechtsgrondslagen van verordening nr. 423/2007 en het arrest onjuist heeft gemotiveerd.
- 60 Rekwirante herinnert eraan dat artikel 7, lid 2, van verordening nr. 423/2007 betrekking heeft op entiteiten die „zich bezighouden met, direct betrokken zijn bij, dan wel medewerking verlenen aan” de nucleaire proliferatie. Op basis van het arrest Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie (punt 167) betoogt zij dat aangezien het relevante criterium van verordening nr. 423/2007 en het litigieuze besluit niet de controle door een derde land is, maar de deelname aan bepaalde activiteiten inzake nucleaire proliferatie, die bepalingen buiten de werkingssfeer van de artikelen 60 EG en 301 EG vallen. Bijgevolg dienden die bepalingen niet alleen op de artikelen 60 EG en 301 EG te worden gebaseerd, maar ook op artikel 308 EG, dat eenparigheid van stemmen vereist.
- 61 Volgens rekwirante heeft het Gerecht tevens blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat gemeenschappelijk standpunt 2007/140 geen rechtsgrondslag van verordening nr. 423/2007 en van het litigieuze besluit vormde, maar

louter een door artikel 301 EG gestelde „voorwaarde”. Daardoor heeft het Gerecht een onderscheid gemaakt dat niet in het Verdrag staat. Rekwirante benadrukt dat de lijst van bijlage V bij verordening nr. 423/2007 dezelfde is als de in bijlage II bij gemeenschappelijk standpunt 2007/140 vermelde lijst, die overeenkomstig artikel 7, lid 2, van dit gemeenschappelijk standpunt slechts met eenparigheid van stemmen kan worden gewijzigd. Aangezien de verordening gebaseerd is op de artikelen 60 EG en 301 EG en op dat gemeenschappelijk standpunt, had die bijlage V met eenparigheid van stemmen moeten worden gewijzigd. Door het litigieuze besluit in strijd daarmee vast te stellen, heeft de Raad misbruik van bevoegdheid gemaakt.

62 De Franse Republiek is van mening dat rekwirantes middel in strijd is met de bewoordingen van artikel 301 EG.

63 De Raad, het Verenigd Koninkrijk en de Commissie benadrukken dat verordening nr. 423/2007 duidelijk de Islamitische Republiek Iran betreft en dat artikel 308 EG dus niet als rechtsgrondslag hoefde te worden gebruikt. In dit verband is voormeld arrest Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie irrelevant, aangezien het op een andere situatie betrekking heeft. De in die zaak aan de orde zijnde verordening verwijst immers, anders dan in casu het geval is, niet naar een derde land. De Commissie voegt hieraan toe dat indien rekwirante thans haar banden met de Islamitische Republiek Iran betwist, het om een nieuw middel gaat dat niet-ontvankelijk is.

64 Met betrekking tot het misbruik van bevoegdheid is de Commissie van mening dat het Gerecht in punt 50 van het bestreden arrest juist heeft geantwoord met een beroep op de ter zake geldende rechtspraak.

## Beoordeling door het Hof

- 65 Rekwirante betwist de redenering van het Gerecht over de rechtsgrondslag van verordening nr. 423/2007 met het betoog dat deze verordening met eenparigheid van stemmen had moeten worden vastgesteld op basis van de artikelen 60 EG, 301 EG en 308 EG dan wel de artikelen 60 EG en 301 EG en gemeenschappelijk standpunt 2007/140. Bijgevolg kon het litigieuze besluit niet worden vastgesteld met gekwalificeerde meerderheid, zoals is voorzien in artikel 15, lid 2, van verordening nr. 423/2007 voor de wijzigingen van de in artikel 7, lid 2, van deze verordening bedoelde lijst van personen, entiteiten en lichamen.
- 66 Volgens vaste rechtspraak van het Hof moet de keuze van de rechtsgrondslag van een gemeenschapshandeling berusten op objectieve gegevens die voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn, waaronder met name het doel en de inhoud van de handeling (zie arrest Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie, reeds aangehaald, punt 182).
- 67 Rekwirante betwist het beroep op de artikelen 60 EG en 301 EG niet. Zij betwist enkel het feit dat verordening nr. 423/2007 uitsluitend op die bepalingen is gebaseerd.
- 68 Volgens het opschrift ervan betreft verordening nr. 423/2007 de vaststelling van beperkende maatregelen ten aanzien van de Islamitische Republiek Iran. Uit de considerans en alle bepalingen van deze verordening vloeit voort dat deze tot doel heeft het nucleaire beleid van die Staat, wegens de daarmee verbonden gevaren, te beletten of af te remmen door beperkende economische maatregelen. Zoals de advocaat-generaal in punt 75 van zijn conclusie heeft opgemerkt, zijn het de specifieke risico's die verbonden zijn aan het Iraanse programma inzake nucleaire proliferatie die worden bestreden, en niet de activiteiten op het gebied van nucleaire proliferatie in het algemeen.

- 69 Het doel en de inhoud van de betrokken handeling waren duidelijk de vaststelling van economische maatregelen tegen de Islamitische Republiek Iran. Artikel 308 EG hoefde dus niet als rechtsgrondslag te worden gebruikt. Artikel 301 EG vormt immers een toereikende rechtsgrondslag omdat de Gemeenschap op basis van dit artikel kan optreden om de economische betrekkingen met een of meer derde landen te onderbreken of geheel of gedeeltelijk te beperken. Daarbij kan het gaan om maatregelen tot bevrozing van tegoeden van entiteiten die, zoals Bank Melli Iran, banden hebben met het regime van het betrokken derde land.
- 70 De stelling van rekwirante dat gemeenschappelijk standpunt 2007/140 tot de rechtsgrondslagen moet behoren, wordt tegengesproken door de bewoordingen van artikel 301 EG, volgens hetwelk communautaire maatregelen kunnen worden vastgesteld ingeval een gemeenschappelijk standpunt of een gemeenschappelijk optreden dat volgens de bepalingen van het EU-Verdrag, in de versie van vóór het Verdrag van Lissabon, die betrekking hebben op het GBVB, is vastgesteld, meebrengt dat de Gemeenschap moet optreden. Blijkens die bewoordingen is het bestaan vereist van het gemeenschappelijk standpunt of het gemeenschappelijk optreden om communautaire maatregelen te kunnen vaststellen, maar daaruit blijkt niet dat die maatregelen op dit gemeenschappelijk standpunt of dit gemeenschappelijk optreden moeten zijn gebaseerd.
- 71 Hoe dan ook kan een gemeenschappelijk standpunt geen rechtsgrondslag van een gemeenschapshandeling zijn. De gemeenschappelijke standpunten van de Raad op het gebied van het GBVB, zoals gemeenschappelijk standpunt 2007/140 en gemeenschappelijk standpunt 2008/479, zijn vastgesteld in het kader van het EU-Verdrag, overeenkomstig artikel 15 van dit Verdrag, terwijl de verordeningen van de Raad, zoals verordening nr. 423/2007, in het kader van het EG-Verdrag zijn vastgesteld.
- 72 De Raad kon dus slechts een gemeenschapshandeling vaststellen op basis van de bevoegdheden die hem door het EG-Verdrag, in casu de artikelen 60 EG en 301 EG, zijn verleend.

- 73 Het Gerecht heeft in punt 47 van het bestreden arrest dan ook terecht geoordeeld dat het bestaan van een eerder op het gebied van het GBVB vastgesteld gemeenschappelijk standpunt enkel een door artikel 301 EG gestelde voorwaarde is.
- 74 Met betrekking tot de grief inzake misbruik van bevoegdheid dient te worden vastgesteld dat rekwirante niet aantoont waarom punt 50 van het bestreden arrest onjuist is.
- 75 Bijgevolg is het tweede primair aangevoerde middel ongegrond.

*Derde primair aangevoerde middel: schending van de verplichting tot motivering van de handeling, van de rechten van de verdediging en van het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming*

- 76 Dit middel is gericht tegen de punten 80 tot en met 85 van het bestreden arrest, die luiden als volgt:

„80 De verplichting om een bezwarende handeling te motiveren, zoals neergelegd in artikel 253 EG en in casu in het bijzonder in artikel 15, lid 3, van verordening nr. 423/2007, heeft enerzijds tot doel, de betrokkene voldoende gegevens te verschaffen om te kunnen nagaan of de handeling gegrond is dan wel een gebrek vertoont op grond waarvan de geldigheid ervan voor de gemeenschapsrechter kan worden betwist, en anderzijds de gemeenschapsrechter in staat te stellen de rechtmatigheid van die handeling te toetsen. De aldus voorgeschreven motiveringsplicht vormt een fundamenteel beginsel van het gemeenschapsrecht, waarvan slechts om dwingende redenen kan worden afgeweken. In beginsel moet de motivering de betrokkene dus tegelijk met de hem bezwarende handeling worden meegedeeld en kan het ontbreken van motivering niet worden geregulariseerd

doordat de betrokkene tijdens de procedure voor de gemeenschapsrechter kennis krijgt van de redenen van het besluit. Voorts is de naleving van de motiveringsplicht des te belangrijker wanneer het een eerste besluit tot bevrozing van tegoeden van een entiteit betreft, omdat zij de enige waarborg vormt die het de betrokkene mogelijk maakt met vrucht gebruik te maken van de ter beschikking staande rechtsmiddelen om de rechtmatigheid van dat besluit te betwisten, aangezien hij niet het recht heeft om vóór de vaststelling van dat besluit te worden gehoord (zie in die zin en mutatis mutandis arrest [Gerecht Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Raad], reeds aangehaald, punten 138-140 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 81 Tenzij dwingende overwegingen in verband met de veiligheid van de Gemeenschap of haar lidstaten of met het onderhouden van hun internationale betrekkingen daaraan in de weg staan (arrest Kadi [en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie], reeds aangehaald, punt 342), is de Raad derhalve op grond van artikel 15, lid 3, van verordening nr. 423/2007 verplicht, bij het vaststellen van een besluit tot bevrozing van tegoeden als het [litigieuze] besluit, de specifieke en concrete redenen ter kennis van de betrokken entiteit te brengen. Hij moet dus de feitelijke en juridische gronden vermelden waarvan de rechtmatigheid van de maatregel afhangt, en de overwegingen die hem tot het nemen van het besluit hebben gebracht. Voor zover mogelijk moet deze motivering tegelijk met het nemen van de maatregel worden megedeeld, en anders zo spoedig mogelijk daarna (zie in die zin en mutatis mutandis arrest [Gerecht Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Raad], reeds aangehaald, punten 143-148 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 82 De motivering moet evenwel beantwoorden aan de aard van de betrokken handeling en van de context waarin zij is vastgesteld. De aan de motivering te stellen eisen moeten worden beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van het geval, waarbij met name rekening moet worden gehouden met de inhoud van de handeling, de aard van de redengeving en het belang dat de adressaten of andere personen die door de handeling rechtstreeks en individueel worden geraakt, bij een verklaring kunnen hebben. Het is niet noodzakelijk dat alle relevante gegevens feitelijk of rechtens in de motivering worden gespecificeerd, aangezien bij de vraag of de motivering van een handeling aan de vereisten voldoet, niet alleen acht moet worden geslagen op de bewoordingen ervan, doch ook op de context en op het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen. In het bijzonder

is een bezwarende handeling voldoende gemotiveerd, wanneer zij tot stand is gekomen in een context die de betrokkene bekend is, zodat deze de strekking van de hem betreffende maatregel kan begrijpen (zie arrest [Gerecht] Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Raad, [reeds aangehaald,] punt 141 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 83 Zoals in punt 57 supra is uiteengezet, vereist de toepassing van artikel 7, lid 2, sub a en b, van verordening nr. 423/2007 dat de betrokken entiteit zich bezighoudt met, direct betrokken is bij dan wel medewerking verleent aan nucleaire proliferatie. Naast de vermelding van de rechtsgrondslag van de genomen maatregel betreft de motiveringsplicht van de Raad derhalve precies dit punt. Anders dan verzoekster betoogt, hoefde de Raad echter niet te motiveren waarom hij verder is gegaan dan de bij resolutie 1803 (2008) vastgestelde maatregelen — zoals in punt 65 supra is vastgesteld, gaf het [litigieuze] besluit geen uitvoering aan die resolutie — noch waarom hij verzoekster anders heeft behandeld dan andere Iraanse banken.
- 84 In het onderhavige geval heeft de Raad zowel in de titel van het [litigieuze] besluit als in punt 2 van de considerans aangegeven dat de genomen maatregelen gebaseerd zijn op artikel 7, lid 2, sub d, van verordening nr. 423/2007. Ook heeft de Raad, in punt 4 van tabel B in de bijlage bij het [litigieuze] besluit, de specifieke en individuele redenen vermeld die hem tot de slotsom hebben gebracht dat verzoekster medewerking verleende aan nucleaire proliferatie. De Raad vermeldt immers in de eerste plaats het soort door verzoekster verleende medewerking, te weten het verrichten van financiële diensten, waaronder het openen van kredietbrieven en het aanhouden van rekeningen, in de tweede plaats de met nucleaire proliferatie verbonden activiteiten waarop deze diensten betrekking hadden, te weten de aankoop van gevoelige materialen, en in de derde plaats de begunstigden van de steun van verzoekster, te weten de acht bij name genoemde entiteiten.

85 In die omstandigheden is het Gerecht van oordeel dat de motivering van het [litigieuze] besluit voor zover betrekking hebbend op verzoekster [...] toereikend is.”

77 Het derde primair aangevoerde middel is ook gericht tegen punt 97 van het bestreden arrest, dat luidt als volgt:

„Dienaangaande moet de bewering van verzoekster dat de Raad haar ambtshalve toegang tot de gegevens in zijn dossier behoorde te verschaffen, worden afgewezen. Wanneer namelijk voldoende nauwkeurige inlichtingen zijn medegedeeld die de betrokken entiteit in staat stellen om haar standpunt met betrekking tot de door de Raad ten laste gelegde omstandigheden naar behoren kenbaar te maken, dan verlangt het beginsel van de eerbiediging van de rechten van de verdediging niet dat de Raad uit eigen beweging toegang verleent tot de documenten in zijn dossier. De Raad moet enkel op verzoek van de belanghebbende toegang geven tot alle niet-vertrouwelijke administratieve stukken betreffende het bestreden besluit (zie in die zin en mutatis mutandis arrest Gerecht van 11 juli 2002, *Hyper/Commissie*, T-205/99, *Jurispr.* blz. II-3141, punten 63-65 en aldaar aangehaalde rechtspraak). De spontane mededeling van de gegevens van het dossier zou feitelijk een overdreven vereiste zijn, aangezien het op het moment van de vaststelling van een maatregel tot bevrozing van tegoeden niet zeker is dat de betrokken entiteit door middel van de toegang tot het dossier de feiten wenst te verifiëren waarop de Raad het haar ten laste gelegde baseert.”

78 Tot slot dienen de punten 102 tot en met 104 van het bestreden arrest te worden weergegeven:

„102 Met betrekking tot het feit dat de Raad niet uit eigen beweging de bewijselementen ter onderbouwing van het [litigieuze] besluit heeft bekendgemaakt, volgt uit de punten 97 supra en 107 infra dat hij hiertoe noch vóór noch na de instelling van het onderhavige beroep gehouden was.



- 103 Evenzo maakt verzoekster niet duidelijk, waarom de noodzaak om haar betrekkingen met de in het [litigieuze] besluit aangewezen entiteiten één voor één te verifiëren, haar eraan zou hebben gehinderd een verzoek om toegang tot het dossier van de Raad in te dienen of om te worden gehoord. Dankzij de geraadpleegde documenten of de verkregen informatie was dit onderzoek juist makkelijker geweest.
- 104 Gelet op het voorgaande moet worden geconcludeerd dat waar verzoekster geen verzoek in die zin tot de Raad heeft gericht, de Raad niet gehouden was om haar toegang tot het dossier te verschaffen of haar te horen, hetgeen betekent dat de aan schending van de rechten van de verdediging ontleende grief moet worden afgewezen.”

#### Argumenten van partijen

- 79 Rekwirante betwist ten eerste de conclusie van het Gerecht in de punten 84 en 85 van het bestreden arrest dat zij over voldoende nauwkeurige informatie over de gronden voor de bevrozing van haar tegoeden beschikte, ten tweede de conclusie van het Gerecht in punt 97 van het bestreden arrest dat de Raad haar geen toegang tot de gegevens van het dossier hoefde te geven, ten derde de conclusie van het Gerecht in de punten 102 en 104 van het bestreden arrest dat de Raad, nu verzoekster hem daar niet om had verzocht, haar geen toegang tot het dossier hoefde te verlenen, noch vóór noch na de instelling van het beroep, en ten vierde de conclusie van het Gerecht in punt 106 van het bestreden arrest dat het zich volledig in staat achtte om zijn controle uit te oefenen.
- 80 Rekwirante herinnert eraan dat volgens de rechtspraak van het Hof de betrokkene vanaf de administratieve procedure alle voor de verdediging van zijn belangen noodzakelijke gegevens moet ontvangen. Zij voegt daar onder verwijzing naar het arrest van 27 juni 1991, Al-Jubail Fertilizer/Raad (C-49/88, Jurispr. blz. I-3187, punten 17

en 18) aan toe dat de betrokkene in staat moet zijn om nuttig zijn standpunt kenbaar te maken omtrent het bestaan en de relevantie van de beweerde feiten en omstandigheden en omtrent het bewijsmateriaal dat tegen hem wordt aangevoerd. De schending van dat recht kan overeenkomstig het arrest van 8 juli 1999, *Hercules Chemicals/Commissie* (C-51/92 P, Jurispr. blz. I-4235, punten 76 en 78), niet worden gedekt door het feit dat de toegang tot het dossier in een later stadium, tijdens een beroep tot nietigverklaring van de bestreden beschikking, mogelijk is geworden. Op basis van die rechtspraak worden de rechten van de verdediging en het recht op effectieve rechterlijke bescherming a fortiori niet in acht genomen wanneer nooit toegang tot het dossier is gegeven, zelfs niet tijdens de procedure tot nietigverklaring.

- 81 De aangevochten punten van het bestreden arrest zijn in strijd met de rechtspraak van het Gerecht zelf, te weten het arrest van 4 december 2008, *People's Mojahedin Organization of Iran/Raad* (T-284/08, Jurispr. blz. II-3487, punten 74 en 75), en met de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, te weten de arresten *Saadi/Italië* van 28 februari 2008 (§§ 138 en 139) en *A e.a./Verenigd Koninkrijk* van 19 februari 2009 (§ 126).
- 82 De Franse Republiek en het Verenigd Koninkrijk betogen dat het litigieuze besluit in punt 4 van tabel B van de bijlage erbij duidelijke en voldoende informatie over rekwirante bevatte. Bijgevolg was het volgens die lidstaten niet noodzakelijk om haar toegang tot de gegevens van het dossier te geven, zoals het Gerecht in punt 97 van het bestreden arrest heeft opgemerkt.
- 83 De Franse Republiek wijst erop dat voormeld arrest van het Gerecht *People's Mojahedin Organization of Iran/Raad* irrelevant is, aangezien het betrekking heeft op de procedure die van toepassing is op sancties op het gebied van terrorisme, terwijl het litigieuze besluit sancties tegen een derde land betreft. De Raad en het Verenigd Koninkrijk stellen ook dat de rechtspraak in mededingingszaken irrelevant is in de onderhavige zaak. Het Verenigd Koninkrijk en de Commissie zijn bovendien van mening dat de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens de redenering van rekwirante niet kan ondersteunen.

- 84 De Raad en de Commissie betogen met betrekking tot het overleggen van bewijs in de gerechtelijke procedure dat rekwirante geen rekening houdt met de punten 30, 31 en 107 van het bestreden arrest, waaruit blijkt „dat het verzoekschrift geen middel bevat dat zich verzet tegen de constatering van de Raad dat verzoekster financieel medewerking heeft verleend aan nucleaire proliferatie, hoewel deze constatering de grondslag van het [litigieuze] besluit vormt voor zover dit haar betreft. Een dergelijk middel dat dus reeds bij het instellen van het beroep worden opgeworpen, in voorkomend geval met de toelichting dat aanvullend bewijs zou worden overgelegd zodra dit beschikbaar was” (punt 30), zodat het Gerecht in punt 107 van het bestreden arrest tot de conclusie kon komen dat de Raad geen bewijs hoefde over te leggen ter onderbouwing van de in het betrokken besluit gegeven gronden.
- 85 Toen zij hierover ter terechtzitting werd ondervraagd, heeft rekwirante betoogd dat een middel waarmee het verlenen van financiële steun aan de nucleaire proliferatie werd betwist, impliciet was opgenomen in haar beroep bij het Gerecht en dat zij de bedoeling had dit verder te ontwikkelen na ontvangst van het bewijsdossier waarop de Raad zich heeft gebaseerd om het litigieuze besluit vast te stellen.

### Beoordeling door het Hof

- 86 Met betrekking tot het eerste onderdeel van het onderhavige middel, inzake schending van de motiveringsplicht, dient vooraf te worden vastgesteld dat bij ontbreken van betekening door de Raad van de individuele en specifieke gronden van het litigieuze besluit overeenkomstig artikel 15, lid 3, van verordening nr. 423/2007, moet worden uitgegaan van de motivering in dat besluit, zoals het is gepubliceerd en door de Franse bankcommissie aan rekwirante is meegedeeld.

- 87 Het Gerecht heeft geen blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in de punten 84 en 85 van het bestreden arrest te oordelen dat de motivering van het litigieuze besluit gelet op de rechtspraak inzake de motiveringsplicht toereikend was. Het Gerecht heeft met name opgemerkt dat dit besluit de rechtsgrondslag waarop het was vastgesteld vermeldde, alsmede de individuele en specifieke redenen die de Raad tot de slotsom hadden gebracht dat rekwirante medewerking had verleend aan de nucleaire proliferatie in Iran. Na het lezen van de motivering van het litigieuze besluit dient te worden bevestigd dat die gegevens volstonden om rekwirante in staat te stellen te begrijpen wat haar ten laste werd gelegd en de gegrondheid van dit besluit te beoordelen.
- 88 Het vraagstuk van de motivering van het litigieuze besluit staat echter los van dat betreffende het bewijs van het aan rekwirante verweten gedrag, te weten de in dit besluit vermelde feiten en de kwalificatie van deze feiten als zich bezighouden met dan wel medewerking verlenen aan de proliferatiegevoelige nucleaire activiteiten van de Islamitische Republiek Iran of de ontwikkeling door deze Staat van vectoren voor kernwapens, in de zin van artikel 7, lid 2, sub a en b, van verordening nr. 423/2007.
- 89 Zoals het Verenigd Koninkrijk en de Commissie hebben betoogd, is de door rekwirante aangevoerde rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens irrelevant. Voormelde arresten Saadi/Italië en A. e.a./Verenigd Koninkrijk betreffen artikel 3 van het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: „EVRM”), te weten het absolute verbod van foltering en van onmenselijke of vernederende straffen en behandelingen. Het eigendomsrecht, dat door de bevrozing van goederen wordt geraakt, geniet in de context van het EVRM of het Unierecht geen dergelijke absolute bescherming (over het absolute karakter van het verbod van foltering zie arrest van 12 juni 2003, Schmidberger, C-112/00, Jurispr. blz. I-5659, punt 80), zodat de aangevoerde rechtspraak daarop niet kan worden toegepast.

- 90 Verordening nr. 423/2007 voorziet niet in een administratieve procedure die aan de besluiten tot bevrozing van tegoeden vooraf gaat, ongeacht of het om het aanvankelijke besluit gaat, gelet op het verwachte verrassingseffect, dan wel om een heroverwegingsbesluit. Alleen de in punt 21 van het onderhavige arrest beschreven kennisgeving in het *Publicatieblad van de Europese Unie* betreft de belangen van de op een lijst opgenomen personen, entiteiten en lichamen, doordat hun de toestemming wordt verleend om onder overlegging van bewijsstukken te verzoeken om heroverweging van het besluit om hen op deze lijst te plaatsen.
- 91 Gelet op het feit dat er in casu geen georganiseerde administratieve procedure is, is de door rekwirante aangevoerde rechtspraak van de Unie irrelevant. Voormeld arrest *Al-Jubail Fertilizer/Raad* is namelijk gewezen in het kader van een dumpingprocedure, waarop verordening (EEG) nr. 2176/84 van de Raad van 23 juli 1984 betreffende beschermende maatregelen tegen invoer met dumping of subsidiëring uit landen die geen lid zijn van de Europese Economische Gemeenschap (PB L 201, blz. 1) van toepassing was, en voormeld arrest *Hercules Chemicals/Commissie* is gewezen in een mededingingszaak waarop verordening nr. 17 van de Raad van 6 februari 1962: Eerste verordening over de toepassing van de artikelen [81 EG] en [82 EG] (PB 1962, 13, blz. 204) en verordening nr. 99/63/EEG van de Commissie van 25 juli 1963 over het horen van belanghebbenden en derden overeenkomstig artikel 19, leden 1 en 2, van verordening nr. 17 van de Raad (PB 1963, 127, blz. 2268) van toepassing waren.
- 92 Hoe dan ook heeft het Gerecht er in punt 97 van het bestreden arrest aan herinnerd dat de Raad slechts op verzoek van de betrokkene toegang moet geven tot alle niet-vertrouwelijke administratieve stukken betreffende de betrokken maatregel. Rekwirante zet echter niet uiteen waarom het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door aldus te oordelen. Overigens volgt uit de vaststellingen van het Gerecht in de punten 103 en 104 van het bestreden arrest, die rekwirante met haar hogere voorziening niet betwist, dat rekwirante de Raad niet om toegang tot zijn dossier heeft verzocht.
- 93 Bijgevolg is het derde primair aangevoerde middel ongegrond.

*Eerste subsidiair aangevoerde middel: schending van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 423/2007 en tegenstrijdige motivering van het bestreden arrest*

<sup>94</sup> Dit middel is met name gericht tegen de punten 51, 52, 64 en 65 van het bestreden arrest, die luiden als volgt:

„51 Ten slotte kan, voor zover verzoekster betoogt dat de artikelen 15, lid 2, en 7, lid 2, van verordening nr. 423/2007 geen geldige rechtsgrondslag voor het [litigieuze] besluit kunnen vormen aangezien de Raad op grond van deze bepalingen bevroeringsmaatregelen kan vaststellen die verder gaan dan de door de Veiligheidsraad vastgestelde maatregelen, uit de artikelen 60 EG en 301 EG geenszins worden afgeleid dat de hierbij aan de Gemeenschap verleende bevoegdheid zou zijn beperkt tot de tenuitvoerlegging van door de Veiligheidsraad vastgestelde maatregelen. Bijgevolg was de Raad bevoegd tot vaststelling van niet alleen artikel 7, lid 1, van verordening nr. 423/2007, dat uitvoering geeft aan resolutie 1737 (2006) door de bevroering van de tegoeden van de daarin aangewezen entiteiten te gelasten, maar ook van artikel 7, lid 2, van die verordening, op grond waarvan bevroeringsmaatregelen kunnen worden vastgesteld tegen entiteiten die zich volgens de Raad bezighouden met, direct betrokken zijn bij dan wel medewerking verlenen aan nucleaire proliferatie.

52 In dit verband is het weliswaar juist dat ingevolge punt [6] van de considerans van verordening nr. 423/2007 de Raad de hem in artikel 7, lid 2, van die verordening aan hem verleende bevoegdheid moet uitoefenen ‚rekening houdend met de doelstellingen van resolutie 1737 (2006)’. De verplichting om de doelstellingen van resolutie 1737 (2006) na te streven, houdt evenwel geenszins in dat artikel 7, lid 2, van verordening nr. 423/2007 enkel kan worden uitgevoerd tegen entiteiten waartegen de door de Veiligheidsraad krachtens deze resolutie vastgestelde beperkende maatregelen zich richten. Het ontbreken van door de Veiligheidsraad vastgestelde maatregelen of van een door hem ingenomen standpunt kan hooguit in aanmerking worden genomen, samen met andere relevante omstandigheden,

in het kader van de beoordeling of al dan niet is voldaan aan de voorwaarden van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 423/2007.’

,64 Om te beginnen blijkt uit de punten 51 en 52 supra dat artikel 7, lid 2, van verordening nr. 423/2007 de Raad een zelfstandige bevoegdheid verleent, waarvan de uitvoering onafhankelijk is van de vaststelling van beperkende maatregelen tegen de betrokken entiteiten door de Veiligheidsraad. Het doel van artikel 7, lid 2, van deze verordening en het krachtens dit voorschrift vastgestelde [litigieuze] besluit is namelijk niet om uitvoering te geven aan resoluties van de Veiligheidsraad op het gebied van nucleaire proliferatie, maar enkel om ervoor te zorgen dat de doelen van één van de betrokken resoluties, namelijk resolutie 1737 (2006), worden bereikt door middel van de vaststelling van zelfstandige beperkende maatregelen.

65 Anders dan verzoekster betoogt, geeft dus noch artikel 7, lid 2, van verordening nr. 423/200, noch het [litigieuze] besluit uitvoering aan resolutie 1803 (2008), hetgeen betekent dat de inhoud en de doelen van deze resolutie niet de toetssteen vormen voor de beoordeling van verenigbaarheid van het [litigieuze] besluit met het evenredigheidsbeginsel.”

## Argumenten van partijen

<sup>95</sup> Rekwirante betoogt dat het Gerecht de grenzen van de beoordelingsbevoegdheid van de Raad in het kader van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 423/2007 onjuist heeft beoordeeld doordat het de resoluties van de Veiligheidsraad irrelevant achtte voor die beoordeling. Het heeft dan ook blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting en de

feiten onjuist beoordeeld door de middelen inzake schending van het evenredigheidsbeginsel en van het eigendomsrecht af te wijzen en zijn motivering is tegenstrijdig.

- <sup>96</sup> Volgens rekwirante kan het verband tussen verordening nr. 423/2007 en de resoluties van de Veiligheidsraad niet worden ontkend. Die verordening beoogde uitvoering te geven aan die resoluties. Resolutie 1803 (2008) maande de staten enkel tot „waakzaamheid” tegenover Bank Melli Iran.
- <sup>97</sup> Bovendien is de redenering van het Gerecht tegenstrijdig gemotiveerd. In punt 52 van het bestreden arrest wijst het Gerecht immers op de relevantie van de resoluties van de Veiligheidsraad, terwijl het in de punten 64 en 65 van het bestreden arrest gewaagt van een autonome bevoegdheid van de Raad.
- <sup>98</sup> De Raad, de Franse Republiek, het Verenigd Koninkrijk en de Commissie leggen de nadruk op het autonome karakter van de maatregelen van de Raad. De Franse Republiek merkt op dat de Veiligheidsraad zich in resolutie 1803 (2008) heeft verlaten op de beoordeling van de staten. Hoe dan ook betekent het feit dat de Veiligheidsraad tot waakzaamheid heeft gemaand, niet dat de bevrozing van de tegoeden een onevenredige maatregel is. De Commissie beklemtoont dat de Raad de doelstelling van resolutie 1737 (2006) heeft nagestreefd.
- <sup>99</sup> Die lidstaten en instellingen wijzen overigens op de in verordening nr. 423/2007, met name artikel 9 ervan, bepaalde uitzonderingen en concluderen dat het evenredigheidsbeginsel niet is geschonden.



## Beoordeling door het Hof

- 100 Vooraf moet eraan worden herinnerd dat de resoluties van de Veiligheidsraad enerzijds en de gemeenschappelijke standpunten van de Raad en de verordeningen van de Raad anderzijds tot afzonderlijke rechtsordes behoren.
- 101 De resoluties van de Veiligheidsraad, zoals de resoluties 1737 (2006) en 1803 (2008), worden vastgesteld in het kader van de Verenigde Naties, waarbij noch de Unie noch de Gemeenschap partij zijn. De gemeenschappelijke standpunten van de Raad op het gebied van het GBVB, zoals gemeenschappelijk standpunt 2007/140 en gemeenschappelijk standpunt 2008/479, worden vastgesteld in het kader van titel V van het EU-Verdrag, in de versie van vóór het Verdrag van Lissabon, overeenkomstig artikel 15 van dat Verdrag. De verordeningen van de Raad, zoals verordening nr. 423/2007, worden vastgesteld in het kader van het EG-Verdrag, dat de communautaire pijler van de Unie vormt.
- 102 De handelingen in het kader van de Verenigde Naties en van de Unie worden vastgesteld door organen die over autonome bevoegdheden beschikken, die hun zijn verleend door hun basishandvesten, te weten de verdragen waarbij zij zijn opgericht.
- 103 In voormeld arrest Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie heeft het Hof uitspraak gedaan over het verband tussen een resolutie van de Veiligheidsraad en een gemeenschapsverordening. Zo heeft het in punt 296 van dat arrest geoordeeld dat de Gemeenschap bij de uitwerking van communautaire maatregelen ter uitvoering van een resolutie van de Veiligheidsraad waarop een gemeenschappelijk standpunt betrekking heeft, naar behoren rekening moet houden met de formulering en de doelstellingen van de betrokken resolutie.

- 104 Evenzo heeft het Hof herhaaldelijk geoordeeld dat rekening diende te worden gehouden met de tekst en het doel van een resolutie van de Veiligheidsraad bij de uitlegging van de verordening waarmee wordt beoogd uitvoering te geven aan deze resolutie (arresten van 30 juli 1996, *Bosphorus*, C-84/95, Jurispr. blz. I-3953, punt 14; 27 februari 1997, *Ebony Maritime en Loten Navigation*, C-177/95, Jurispr. blz. I-1111, punt 20, en 11 oktober 2007, *Möllendorf en Möllendorf-Niehuus*, C-117/06, Jurispr. blz. I-8361, punt 54; arrest *Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie*, reeds aangehaald, punt 297; arresten van 29 april 2010, *M e.a.*, C-340/08, Jurispr. blz. I-3913, punt 45, en 29 juni 2010, *E en F*, C-550/09, Jurispr. blz. I-6213, punt 72).
- 105 Het Hof heeft echter ook geoordeeld dat, zonder dat daarbij wordt getornd aan de voorrang van een resolutie van de Veiligheidsraad op internationaal vlak, de eerbied die de gemeenschapsinstellingen verschuldigd zijn aan de instellingen van de Verenigde Naties, niet tot gevolg kon hebben dat de rechtmatigheid van de gemeenschapshandeling niet werd getoetst aan de grondrechten die behoren tot de algemene beginselen van gemeenschapsrecht (zie in die zin arrest *Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie*, reeds aangehaald, punten 288 en 326).
- 106 Deze elementen vormen een toereikende grondslag voor de vaststelling van het Gerecht in punt 64 van het bestreden arrest dat de door artikel 7, lid 2, van verordening nr. 423/2007 aan de Raad verleende bevoegdheid een autonome bevoegdheid is. In dit verband is een verplichting om „naar behoren rekening [te] houden” met de formulering en de doelstellingen van de betrokken resolutie niet in strijd met de vaststelling dat de Raad autonoom beslist, met inachtneming van de regels van zijn eigen rechtsorde. Anders dan rekwirante betoogt, heeft het Gerecht zichzelf dan ook niet tegengesproken door in punt 52 van het bestreden arrest te wijzen op de relevantie van de resoluties van de Veiligheidsraad en tegelijkertijd in de punten 64 en 65 van dat arrest te gewagen van een autonome bevoegdheid van de Raad.
- 107 Het Gerecht heeft in punt 65 van het bestreden arrest geoordeeld dat de inhoud en de doelen van resolutie 1803 (2008) niet de toetssteen vormen voor de beoordeling van de verenigbaarheid van het litigieuze besluit met het evenredigheidsbeginsel. Die stelling moet worden begrepen tegen de achtergrond van de tekst van resolutie

1803 (2008), die de staten geen specifieke maatregelen oplegt, maar hen tot waakzaamheid maant met betrekking tot de activiteiten van financiële instellingen op hun grondgebied, in het bijzonder Bank Melli Iran, om te voorkomen dat deze activiteiten bijdragen aan proliferatiegevoelige activiteiten.

108 Die tekst verbiedt de staten geenszins om concrete maatregelen tot bevrozing van de tegoeden van Bank Melli Iran te nemen.

109 Bijgevolg is het eerste subsidiair aangevoerde middel ongegrond.

*Tweede subsidiair aangevoerde middel: onjuiste beoordeling van het eigendomsrecht van rekwirante*

110 Dit tweede middel heeft meer in het bijzonder betrekking op de punten 70 en 71 van het bestreden arrest, die luiden als volgt:

„70 Met betrekking tot, in de vierde plaats, de bij verzoekster opgekomen nadelen en de inperking van haar grondrechten, waaronder het eigendomsrecht en het recht om een economische activiteit uit te oefenen, volgt uit de vaste rechtspraak dat de grondrechten een integrerend deel vormen van de algemene rechtsbeginselen waarvan de gemeenschapsrechter de eerbiediging verzekert. Dit houdt in dat de eerbiediging van de grondrechten een vereiste is voor de rechtmatigheid van communautaire maatregelen (zie arrest Kadi [en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie], reeds aangehaald, punt 284 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Uit de rechtspraak volgt evenwel ook dat de grondrechten geen absolute gelding hebben en dat de uitoefening ervan aan beperkingen kan worden onderworpen die hun rechtvaardiging vinden in de door de Gemeenschap

nagestreefde doelstellingen van algemeen belang. Zo heeft elke economische of financiële beperkende maatregel per definitie gevolgen die inbreuk maken op het eigendomsrecht en de vrije uitoefening van beroepsactiviteiten, en veroorzaken daardoor schade aan met name de entiteiten die activiteiten uitoefenen die de betrokken beperkende maatregelen beogen te verhinderen. Het belang van de doeleinden die de betrokken regeling nastreeft, kan zelfs aanzienlijke negatieve gevolgen voor bepaalde marktdeelnemers rechtvaardigen (zie in die zin [reeds aangehaalde] arrest[en] Hof [...], Bosphorus, [...], punten 21-23, en [...] Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie, [...], punten 355 en 361).

- 71 In casu worden het recht om een economische activiteit uit te oefenen en het eigendomsrecht van verzoekster in belangrijke mate beperkt door het [litigieuze] besluit. In het bijzonder kan verzoekster, behoudens bijzondere toestemming, niet beschikken over haar tegoeden die zich op het grondgebied van de Gemeenschap bevinden of door gemeenschapsonderdanen worden aangehouden, en haar aldaar gevestigde filialen kunnen geen nieuwe transacties aangaan met hun cliënten. Gelet echter op het fundamentele belang van de handhaving van de internationale vrede en veiligheid is het Gerecht van oordeel dat de veroorzaakte nadelen niet buiten verhouding staan tot de nagestreefde doeleinden, temeer omdat in de eerste plaats deze beperkingen slechts een deel van de tegoeden van verzoekster raken en, in de tweede plaats, de artikelen 9 en 10 van verordening nr. 423/2007 voorzien in bepaalde uitzonderingen waardoor de entiteiten waartegen de bevroeringsmaatregelen zijn genomen, de noodzakelijke uitgaven kunnen blijven doen.”

## Argumenten van partijen

- <sup>111</sup> Rekwirante betoogt dat volgens de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, met name voormelde arresten Saadi/Italië (§§ 138 en 139) en A. e.a./

Verenigd Koninkrijk (§ 126), de bescherming van de door het EVRM gewaarborgde grondrechten niet kan worden afgewogen tegen de bestrijding van en de bescherming tegen het terrorisme. Dezelfde redenering gaat om dezelfde redenen op voor de maatregelen die moeten worden genomen ter handhaving van de internationale vrede en veiligheid. De rechtvaardiging die aan de genomen beperkende maatregelen wordt gegeven, te weten de handhaving van de internationale vrede en veiligheid, is een onjuiste motivering ten aanzien van de bescherming van de rechten van de mens waarvan het Hof de eerbiediging waarborgt in de communautaire rechtsorde.

- 112 De Raad, de Franse Republiek, het Verenigd Koninkrijk en de Commissie herinneren eraan dat het eigendomsrecht niet absoluut is. Zij benadrukken dat het bestreden arrest in overeenstemming is met de rechtspraak van het Hof (reeds aangehaalde arresten *Bosphorus en Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie*) en met die van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens [arrest *Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi (Bosphorus Airways)/Ierland* van 30 juni 2005, *Recueil des arrêts et décisions* 2005-VI, § 155]. Zij wijzen er overigens op dat de door rekwirante aangevoerde rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens irrelevant is, aangezien zij niet het eigendomsrecht betreft.

### Beoordeling door het Hof

- 113 Zonder dat uitspraak dient te worden gedaan over de vraag of rekwirante zich als entiteit die volledig in handen van de Iraanse Staat is, kon beroepen op de bescherming van het eigendomsrecht als grondrecht, volstaat het vast te stellen dat het Ge-recht in punt 70 van het bestreden arrest terecht in herinnering heeft gebracht dat de in de onderhavige zaak aan de orde zijnde grondrechten geen absolute gelding hebben en dat de uitoefening ervan aan beperkingen kan worden onderworpen die hun rechtvaardiging vinden in door de Gemeenschap nagestreefde doelstellingen van algemeen belang.

- 114 Dat is namelijk het geval voor het eigendomsrecht en de vrijheid om een economische activiteit uit te oefenen (zie met name arresten van 14 mei 1974, Nold/Commissie, 4/73, Jurispr. blz. 491, punt 14, en 10 juli 2003, Booker Aquaculture en Hydro Seafood, C-20/00 en C-64/00, Jurispr. blz. I-7411, punten 67 en 68; reeds aangehaalde arresten Swedish Match, punt 72, en Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie, punt 355). De vrijheid van beroepsuitoefening en het eigendomsrecht kunnen dus aan beperkingen worden onderworpen, mits deze beperkingen werkelijk beantwoorden aan doelstellingen van algemeen belang en gelet op het nagestreefde doel niet zijn te beschouwen als een onevenredige en onduidbare ingreep waardoor de gewaarborgde rechten in hun kern worden aangetast (arrest Swedish Match, reeds aangehaald, punt 72).
- 115 In dit verband volstaat de in punt 71 van het bestreden arrest door het Gerecht aangenomen reden, die verband houdt met het fundamentele belang van de handhaving van de internationale vrede en veiligheid, om vast te stellen welke doelstelling van algemeen belang werd nagestreefd. Dat argument moet immers worden gelezen tegen de achtergrond van de diverse handelingen die het kader vormen waarin het litigieuze besluit is vastgesteld.
- 116 Zoals in punt 89 van het onderhavige arrest is vermeld, is de door rekwirante aangevoerde rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens irrelevant.
- 117 Overigens heeft het Gerecht benadrukt dat de beperkingen slechts een deel van de activa van rekwirante raken en dat de artikelen 9 en 10 van verordening nr. 423/2007 voorzien in bepaalde uitzonderingen waardoor de entiteiten waartegen bevroeringsmaatregelen zijn genomen, de noodzakelijke uitgaven kunnen blijven doen. Die overweging is een impliciet maar toereikend onderzoek van de evenredigheid van die maatregelen.

- 118 Het tweede subsidiair aangevoerde middel moet dan ook worden afgewezen.

*Derde subsidiair aangevoerde middel: kennelijk onjuiste beoordeling doordat rekwirante is geplaatst op de lijst van bijlage V bij verordening nr. 423/2007 en deze plaatsing is gehandhaafd*

#### Argumenten van partijen

- 119 Rekwirante vermeldt verordening (EG) nr. 1100/2009 van de Raad van 17 november 2009 houdende uitvoering van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 423/2007 tot intrekking van besluit 2008/475/EG (PB L 303, blz. 31). Volgens haar vormt die verordening een nieuw gegeven op basis waarvan zij nieuwe middelen kan indienen. Uit een brief van de Raad van 18 november 2009 volgt dat die verordening zowel is gebaseerd op de rechtvaardigingsgronden op basis waarvan rekwirante aanvankelijk op de lijst van bijlage V bij verordening nr. 423/2007 is geplaatst, als op nieuwe gegevens die zijn beschreven in een brief van de Raad van 1 oktober 2009. Mocht het Hof oordelen dat rekwirante ondanks de indiening van een verzoekschrift tot nietigverklaring van het litigieuze besluit de juistheid van de bewering van de Raad dat zij zich bezighoudt met nucleaire proliferatie niet op zekere, zij het impliciete, wijze heeft aangevochten, kan zij nu die bewering betwisten.
- 120 Rekwirante betoogt dat de Raad de feiten kennelijk onjuist heeft beoordeeld door haar op de lijst van bijlage V bij verordening nr. 423/2007 te plaatsen en door deze plaatsing te handhaven, en verwijst in dat verband naar alle documenten die zij ter betwisting van verordening nr. 1100/2009 heeft neergelegd.

- 121 De Raad, de Franse Republiek, het Verenigd Koninkrijk en de Commissie zijn van mening dat dit middel niet-ontvankelijk is omdat het erop neerkomt dat een geding met een ruimere strekking bij het Hof aanhangig wordt gemaakt dan dat waarover het Gerecht diende te oordelen.

### Beoordeling door het Hof

- 122 Gesteld dat verordening nr. 1100/2009 een nieuw gegeven vormt op basis waarvan rekwirante een nieuw middel kan formuleren, volstaat het vast te stellen dat dit middel het geding ten gronde en niet de procedure in hogere voorziening betreft. In het kader van die procedure is het Hof alleen bevoegd om te oordelen over de rechtsbeslissing die is gegeven ten aanzien van de middelen die voor de rechter in eerste aanleg zijn aangevoerd of die het Gerecht ambtshalve heeft moeten opwerpen.
- 123 Bijgevolg is dit middel niet-ontvankelijk.
- 124 Aangezien geen van de door rekwirante aangevoerde middelen is aanvaard, moet de hogere voorziening worden afgewezen.

### Kosten

- 125 Volgens artikel 122 van het Reglement voor de procesvoering beslist het Hof ten aanzien van de proceskosten wanneer de hogere voorziening ongegrond is. Volgens artikel 69, lid 2, van dit Reglement, dat krachtens artikel 118 daarvan van toepassing is op de procedure in hogere voorziening, wordt de in het ongelijk gestelde partij in de



kosten verwezen voor zover dit is gevorderd. Aangezien rekwirante in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig de vordering van de Raad, de Franse Republiek, het Verenigd Koninkrijk en de Commissie worden verwezen in de kosten.

Het Hof (Grote kamer) verklaart:

- 1) De hogere voorziening wordt afgewezen.**
  
- 2) Bank Melli Iran wordt verwezen in de kosten.**

ondertekeningen