



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

5 maart 2015 *

„Hogere voorziening — Beperkende maatregelen ten aanzien van de Islamitische Republiek Iran ter voorkoming van nucleaire proliferatie — Bevriezing van tegoeden — Beperking van overdrachten van tegoeden — Hulp aan op een lijst geplaatste entiteiten om beperkende maatregelen te ontwijken of te overtreden”

In zaak C-585/13 P,

betreffende een hogere voorziening krachtens artikel 56 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, ingesteld op 19 november 2013,

Europäisch-Iranische Handelsbank AG, gevestigd te Hamburg (Duitsland), vertegenwoordigd door S. Jeffrey, S. Ashley en A. Irvine, solicitors, H. Hohmann, Rechtsanwalt, D. Wyatt, QC, en R. Blakeley, barrister,

rekwirante,

andere partijen in de procedure:

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door F. Naert en M. Bishop als gemachtigden,

verweerder in eerste aanleg,

Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, vertegenwoordigd door V. Kaye als gemachtigde, bijgestaan door R. Palmer, barrister,

Europese Commissie,

interveniënten in eerste aanleg,

wijst

HET HOF (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: T. von Danwitz, kamerpresident, C. Vajda, A. Rosas (rapporteur), E. Juhász en D. Šváby, rechters,

advocaat-generaal: P. Mengozzi,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

* Procestaal: Engels.

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 12 november 2014,
het navolgende

Arrest

- 1 Met haar hogere voorziening vordert Europäisch-Iranische Handelsbank AG (hierna: „EIH”) vernietiging van het arrest van het Gerecht van de Europese Unie van 6 september 2013, Europäisch-Iranische Handelsbank/Raad (T-434/11, EU:T:2013:405; hierna: „bestreden arrest”), waarbij zijn afgewezen haar verzoeken tot nietigverklaring van:
 - besluit 2011/783/GBVB van de Raad van 1 december 2011 houdende wijziging van besluit 2010/413/GBVB betreffende beperkende maatregelen tegen Iran (PB L 319, blz. 71),
 - uitvoeringsverordening (EU) nr. 1245/2011 van de Raad van 1 december 2011 houdende uitvoering van verordening (EU) nr. 961/2010 betreffende beperkende maatregelen ten aanzien van Iran (PB L 319, blz. 11), en
 - verordening (EU) nr. 267/2012 van de Raad van 23 maart 2012 betreffende beperkende maatregelen ten aanzien van Iran en tot intrekking van verordening (EU) nr. 961/2010 (PB L 88, blz. 1),

voor zover die handelingen haar betreffen.

Toepasselijke bepalingen en voorgeschiedenis van het geding

- 2 Verontrust wegens de talrijke rapporten van de directeur-generaal van het Internationaal Agentschap voor Atoomenergie (IAEA) en de resoluties van de Raad van beheer van het IAEA betreffende het nucleaire programma van de Islamitische Republiek Iran, heeft de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (hierna: „Veiligheidsraad”) op 23 december 2006 resolutie 1737 (2006) vastgesteld. Punt 12 van die resolutie, gelezen in samenhang met de bijlage erbij, noemt een aantal personen en entiteiten die bij nucleaire proliferatie betrokken zouden zijn en waarvan de tegoeden en economische middelen moesten worden bevroren.
- 3 Om in de Europese Unie uitvoering te geven aan resolutie 1737 (2006) heeft de Raad van de Europese Unie op 27 februari 2007 gemeenschappelijk standpunt 2007/140/GBVB betreffende beperkende maatregelen tegen Iran (PB L 61, blz. 49) vastgesteld.
- 4 Artikel 5, lid 1, van gemeenschappelijk standpunt 2007/140 voorzag in de bevroering van alle tegoeden en economische middelen van bepaalde categorieën van personen en entiteiten, die in de punten a en b van die bepaling zijn genoemd. Punt a van genoemd artikel 5, lid 1, betrof de personen en entiteiten die zijn aangewezen in de bijlage bij resolutie 1737 (2006), en andere personen of entiteiten die door de Veiligheidsraad of het overeenkomstig punt 18 van resolutie 1737 (2006) ingestelde Comité van de Veiligheidsraad zijn aangewezen. De lijst van die personen en entiteiten was opgenomen in bijlage I bij gemeenschappelijk standpunt 2007/140. Punt b van artikel 5, lid 1, doelde op de niet onder bijlage I vallende personen en entiteiten die zich met name bezighouden met, rechtstreeks betrokken zijn bij, dan wel steun verlenen aan, proliferatiegevoelige nucleaire activiteiten van de Islamitische Republiek Iran. De lijst van die personen en entiteiten was opgenomen in bijlage II bij genoemd gemeenschappelijk standpunt.
- 5 Wat de bevoegdheden van de Europese Gemeenschap betrof, is resolutie 1737 (2006) uitgevoerd bij verordening (EG) nr. 423/2007 van 19 april 2007 betreffende beperkende maatregelen ten aanzien van Iran (PB L 103, blz. 1, met rectificatie in PB L 180, blz. 45), die is vastgesteld op basis van de

artikelen 60 EG en 301 EG, gemeenschappelijk standpunt 2007/140 betreft en inhoudelijk in wezen met dit standpunt overeenkomt. Zo zijn in bijlage IV bij die verordening betreffende de door de Veiligheidsraad of door het Sanctiecomité aangewezen personen, entiteiten en lichamen en in bijlage V bij die verordening betreffende andere personen, entiteiten en lichamen dan die welke in die bijlage IV zijn genoemd, dezelfde namen van entiteiten en natuurlijke personen genoemd.

- 6 Artikel 7, leden 1 tot en met 3, van verordening nr. 423/2007 voorziet in de bevrozing van tegoeden. Artikel 7, lid 4, van die verordening luidt als volgt:

„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.”

- 7 In de artikelen 8 tot en met 10 van verordening nr. 423/2007 worden een aantal gevallen vermeld waarin de bevoegde autoriteiten van de lidstaten toestemming kunnen geven voor de vrijgave van bepaalde bevroren tegoeden of economische middelen.
- 8 Artikel 8, onder a), van die verordening, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 618/2007 van de Raad van 5 juni 2007 (PB L 143, blz. 1), bepaalt dat de bevoegde autoriteiten van de lidstaten toestemming kunnen geven voor de vrijgave van bepaalde bevroren tegoeden of economische middelen wanneer die tegoeden of economische middelen het voorwerp zijn van een justitieel, administratief of arbitrair retentierecht dat is vastgesteld voor de datum waarop de persoon, entiteit of groep door het Sanctiecomité, de VN-Veiligheidsraad of de Raad van de Europese Unie is aangewezen, of van een justitieel, administratief of arbitrair vonnis dat van vóór die datum dateert.
- 9 Artikel 9 van verordening nr. 423/2007 bepaalt dat de bevoegde autoriteiten van de lidstaten toestemming kunnen geven voor de vrijgave van bepaalde bevroren tegoeden of economische middelen, mits een betaling verschuldigd is door een persoon, entiteit of lichaam die of dat op een lijst is geplaatst op grond van een contract of overeenkomst die door de betrokken persoon, entiteit of lichaam is gesloten of een verplichting die voor de betrokken persoon, entiteit of lichaam is ontstaan vóór de datum waarop die persoon of entiteit of dat lichaam op een lijst is geplaatst. De betrokken bevoegde nationale autoriteit moet vaststellen waarvoor de tegoeden worden gebruikt en, naargelang de persoon, entiteit of lichaam al dan niet door de Veiligheidsraad is aangewezen, het Sanctiecomité dan wel de andere lidstaten en de Europese Commissie in kennis stellen van haar voornemen toestemming te verlenen.
- 10 In artikel 10, lid 1, van verordening nr. 423/2007 is bepaald dat de bevoegde autoriteiten van de lidstaten toestemming kunnen geven voor de vrijgave van bepaalde bevroren tegoeden of economische middelen, om de basisbehoeften van personen te dekken, met het oog op de betaling van juridische diensten of van kosten voor het houden van tegoeden. Wanneer de toestemming een door de Veiligheidsraad aangewezen persoon, entiteit of lichaam betreft, moet de autoriteit het Sanctiecomité in kennis stellen van haar voornemen toestemming te verlenen. Artikel 10, lid 2, van genoemde verordening bepaalt dat de bevoegde autoriteiten van de lidstaten toestemming kunnen geven voor de vrijgave van bepaalde bevroren tegoeden of economische middelen om buitengewone kosten te betalen. Wanneer de toestemming een door de Veiligheidsraad aangewezen persoon, entiteit of lichaam betreft, moet de autoriteit haar beslissing aanmelden bij het Sanctiecomité, dat deze beslissing dient goed te keuren. Wanneer de toestemming een niet door de Veiligheidsraad aangewezen persoon, entiteit of lichaam betreft, moet de bevoegde autoriteit vooraf de bevoegde autoriteiten van de andere lidstaten en de Commissie melden op welke gronden zij van mening is dat de specifieke toestemming moet worden verleend. Volgens artikel 10, lid 3, van verordening nr. 423/2007 stelt de betrokken lidstaat de andere lidstaten en de Europese Commissie in kennis van elke op grond van de leden 1 en 2 van dat artikel verleende toestemming.

11 Volgens artikel 18, onder d) en e), van verordening nr. 423/2007 is die verordening met name van toepassing op alle volgens het recht van een lidstaat erkende of opgerichte rechtspersonen, entiteiten of lichamen of ten aanzien van alle geheel of gedeeltelijk binnen de Gemeenschap verrichte zakelijke transacties.

12 Na te hebben vastgesteld dat de Islamitische Republiek Iran haar activiteiten in verband met nucleaire verrijking voortzette en niet met de IAEA samenwerkte, heeft de Veiligheidsraad op 3 maart 2008 resolutie 1803 (2008) vastgesteld. In punt 10 van die resolutie doet de Veiligheidsraad:

„[e]en oproep 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, zoals in resolutie 1737 (2006) is gesteld”.

13 Om uitvoering te geven aan die resolutie heeft de Veiligheidsraad op 7 augustus 2008 gemeenschappelijk standpunt 2008/652/GBVB tot wijziging van gemeenschappelijk standpunt 2007/140 (PB L 213, blz. 58, met rectificatie in PB L 285, blz. 22) vastgesteld. Artikel 3 ter, lid 1, van gemeenschappelijk standpunt 2007/140, zoals gewijzigd bij gemeenschappelijk standpunt 2008/652, bepaalt dat de lidstaten waakzaamheid betrachten ten aanzien van de verrichtingen van financiële instellingen binnen hun rechtsgebied met in Iran gevestigde banken, in het bijzonder de Bank Saderat, de bijkantoren en dochtermaatschappijen van dergelijke banken, alsmede de financiële entiteiten die onder zeggenschap van personen en entiteiten met vestiging in Iran staan, wanneer die instellingen zijn opgenomen in de bijlagen III of IV bij dat gemeenschappelijk standpunt, zoals gewijzigd, om te voorkomen dat wordt meegewerkt aan proliferatiegevoelige nucleaire activiteiten. Artikel 3 ter, lid 2, van gemeenschappelijk standpunt 2007/140, zoals gewijzigd, bepaalt dat de lidstaten van de financiële instellingen moeten verlangen dat zij met name:

- „a) voortdurende waakzaamheid op boekhoudkundig gebied betrachten, onder meer door middel van hun programma's voor klantenonderzoek en in het kader van hun verplichtingen betreffende witwassen van geld en terreurfinanciering;
- b) het invullen van alle informatieelden van de betalingsopdracht die op de bron en op de begunstigde van de transactie betrekking hebben verplicht stellen; en bij gebreke van die informatie de transactie weigeren;
- c) alle transactiedocumenten gedurende vijf jaar bewaren en op verzoek aan de nationale autoriteiten overleggen;
- d) elk vermoeden, of elke redelijke grond voor het vermoeden dat geld voor de financiering van proliferatie wordt gebruikt, terstond melden bij de financiële inlichtingeneenheid [...] of bij een andere instantie die door de betrokken lidstaat als hiervoor bevoegd werd aangewezen. [...]

14 Op 10 november 2008 heeft de Raad verordening (EG) nr. 1110/2008 tot wijziging van verordening nr. 423/2007 (PB L 300, blz. 1, met rectificatie in PB 2009, L 52, blz. 17) vastgesteld. Artikel 3 ter van gemeenschappelijk standpunt 2007/140, zoals gewijzigd bij gemeenschappelijk standpunt 2008/652, is uitgevoerd door toevoeging aan verordening nr. 423/2007 van een artikel 11 bis, dat van toepassing is op met name alle volgens het recht van een lidstaat erkende of opgerichte rechtspersonen, entiteiten of lichamen of ten aanzien van alle binnen de Gemeenschap verrichte zakelijke transacties. Artikel 11 ter van verordening nr. 423/2007, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1110/2008, voorziet in specifieke bepalingen voor de bijkantoren en dochtermaatschappijen van Bank Saderat.

- 15 Na te hebben vastgesteld dat de Islamitische Republiek Iran de resoluties van de Veiligheidsraad niet naleefde, dat zij in strijd met haar verplichting alle activiteiten in verband met nucleaire verrijking stop te zetten, een centrale te Qom heeft gebouwd en dit pas in september 2009 heeft bekendgemaakt, dat zij het IAEA niet inlichtte en weigerde met dit agentschap samen te werken, heeft de Veiligheidsraad bij resolutie 1929 (2010) van 9 juni 2010 strengere maatregelen vastgesteld. De punten 21 tot en met 24 van die resolutie hebben betrekking op financiële diensten. In punt 21 van die resolutie nodigt de Veiligheidsraad de staten met name uit om „te verhinderen dat financiële diensten, waaronder verzekerings- en herverzekeringsdiensten, worden verricht of dat naar, via of vanaf hun grondgebied, of naar of door hun onderdanen of entiteiten onder hun rechtsmacht (met inbegrip van dochtermaatschappijen in het buitenland), of personen of financiële instellingen op hun grondgebied, financiële of andere activa of middelen worden overgedragen indien er een redelijk vermoeden bestaat dat die diensten, activa of middelen kunnen bijdragen tot proliferatiegevoelige nucleaire activiteiten van Iran of tot de ontwikkeling van systemen voor de overbrenging van kernwapens, met name door alle financiële of andere activa of middelen te bevriezen die zich op hun grondgebied bevinden of zullen bevinden, of die onder hun rechtsmacht vallen of zullen vallen, en die betrokken zijn bij die programma's of activiteiten, en door in overeenstemming met hun nationale autoriteiten en hun nationale wetgeving versterkt toezicht uit te oefenen teneinde dergelijke transacties te voorkomen.”
- 16 In een verklaring, die als bijlage bij zijn conclusies van 17 juni 2010 is gevoegd, heeft de Europese Raad zijn groeiende bezorgdheid onderstreept over het nucleaire programma van Iran, gesteld dat hij ingenomen was met de vaststelling door de Veiligheidsraad van resolutie 1929 (2010) en akte genomen van het meest recente rapport van het IAEA van 31 mei 2010.
- 17 In punt 4 van die verklaring heeft de Europese Raad vastgesteld dat nieuwe beperkende maatregelen onontkoombaar waren geworden. Indachtig de besprekingen van de Raad Buitenlandse Zaken, heeft de Europese Raad de Raad Buitenlandse Zaken verzocht om in zijn volgende zitting maatregelen vast te stellen tot uitvoering van de maatregelen in resolutie 1929 (2010) van de Veiligheidsraad. Die maatregelen moesten met name betrekking hebben op „de financiële sector, onder meer de bevriezing van tegoeden van meer Iraanse banken en beperkingen op bankverrichtingen en verzekeringen”.
- 18 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 (PB L 195, blz. 39, met rectificatie in PB L 197, blz. 19) heeft de Raad uitvoering gegeven aan die verklaring door gemeenschappelijk standpunt 2007/140 in te trekken en bijkomende beperkende maatregelen vast te stellen die niet in laatstgenoemde handeling voorkwamen. De overwegingen 17 tot en met 20 van besluit 2010/413, die betrekking hebben op financiële activiteiten, verwijzen naar de besluiten van de Veiligheidsraad in resolutie 1929 (2010) alsmede naar de verklaring van de Europese Raad van 17 juni 2010. Hoofdstuk 2 van besluit 2010/413 heeft betrekking op de financiële sector. Artikel 10, lid 1, van dat besluit bepaalt dat de lidstaten, ter voorkoming van het verrichten van financiële diensten of het overdragen naar, via of vanaf het grondgebied van de lidstaten, of aan of via hun onderdanen of onder hun rechtsmacht vallende entiteiten (met inbegrip van bijkantoren in het buitenland), of aan of via personen of financiële instellingen op hun grondgebied, van financiële of andere activa of middelen die kunnen bijdragen tot proliferatiegevoelige nucleaire activiteiten van Iran of tot de ontwikkeling van systemen voor de overbrenging van kernwapens, verhoogd toezicht uitoefenen op de activiteiten van onder hun rechtsmacht vallende financiële instellingen met in Iran gevestigde banken en met bijkantoren, dochtermaatschappijen en entiteiten die onder zeggenschap van die banken staan. Artikel 10, lid 3, van besluit 2010/413 regelt het toezicht op overdrachten van middelen.
- 19 Artikel 20, lid 1, van besluit 2010/413 voorziet in de bevriezing van tegoeden van verschillende categorieën van personen en entiteiten. Punt a van dat artikel 20, lid 1, heeft betrekking op de door de Veiligheidsraad aangewezen personen en entiteiten, die in bijlage I bij dat besluit zijn vermeld. Punt b van artikel 20, lid 1, heeft betrekking op „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, mede doordat zij betrokken zijn bij de aanschaf van voorwerpen, goederen, uitrusting, materialen en technologie waarvoor een verbod geldt, dan wel personen of entiteiten die namens hen of op hun aanwijzing handelen of entiteiten ten aanzien waarvan zij – ook op onrechtmatige wijze – de eigendom of de zeggenschap hebben, of personen en entiteiten die op een lijst geplaatste personen of entiteiten hebben geholpen om de bepalingen van [UNSCR] 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008) en 1929 (2010) of dit besluit te ontwijken of te overtreden, alsmede andere hooggeplaatste leden en entiteiten van de Islamitische Revolutionaire Garde en de Islamic Republic of Iran Shipping Lines en entiteiten die eigendom zijn of onder zeggenschap staan van of optreden namens deze, als vermeld in bijlage II”.

20 Verordening nr. 423/2007 is ingetrokken en vervangen door verordening (EU) nr. 961/2010 van de Raad van 25 oktober 2010 betreffende beperkende maatregelen ten aanzien van Iran en tot intrekking van verordening nr. 423/2007 (PB L 281, blz. 1, met rectificaties in PB L 332, blz. 64 en PB 2011, L 49, blz. 54), die op basis van artikel 215 VWEU is vastgesteld. Artikel 16 van verordening nr. 961/2010 voorziet met name in de bevrozing van de tegoeden en economische middelen die toebehoren aan of onder zeggenschap staan van bepaalde personen, entiteiten en lichamen. Lid 1 van die bepaling heeft betrekking op de personen, entiteiten en lichamen die door de Veiligheidsraad zijn aangewezen en in bijlage VII bij die verordening zijn vermeld.

21 Artikel 16, leden 2 tot en met 4, van verordening nr. 961/2010 luidt:

„2. Alle tegoeden en economische middelen die toebehoren aan, eigendom zijn van, in het bezit zijn of onder zeggenschap staan van de personen, entiteiten en lichamen die in bijlage VIII zijn vermeld, worden bevroren. Bijlage VIII omvat de natuurlijke personen en rechtspersonen, entiteiten en lichamen [...] [waarvan] uit hoofde van artikel 20, lid 1, onder b), van besluit 2010/413 [...] is vastgesteld dat zij:

- a) betrokken zijn bij, direct verband houden met of steun bieden aan Iraanse proliferatiegevoelige nucleaire activiteiten of de ontwikkeling door Iran van systemen voor de overbrenging van kernwapens, met inbegrip van betrokkenheid bij het verschaffen van verboden goederen en technologie, of eigendom zijn of onder zeggenschap staan van een dergelijke persoon, entiteit of lichaam, ook op onrechtmatige wijze, of optreden namens hen of handelen op hun aanwijzing;
- b) een natuurlijke persoon of rechtspersoon, entiteit of lichaam zijn die of dat steun heeft verleend aan een op de lijst geplaatste persoon, entiteit of lichaam om de bepalingen van deze verordening, besluit 2010/413 [...] of UNSCR 1737 (2006), UNSCR 1747 (2007), UNSCR 1803 (2008) en UNSCR 1929 (2010), te omzeilen of te schenden;

[...]

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

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

22 De artikelen 18 en 19 van verordening nr. 961/2010 hebben betrekking op de mogelijkheden voor de vrijgave van bepaalde bevroren tegoeden of economische middelen en komen overeen met de artikelen 9 en 10 van verordening nr. 423/2007.

23 Hoofdstuk V van verordening nr. 961/2010 voorziet in beperkingen op geldovermakingen en op financiële diensten. Artikel 21 van die verordening, dat in genoemd hoofdstuk is opgenomen, bevat specifieke bepalingen voor geldovermakingen naar en van een Iraanse persoon, entiteit of lichaam. In

het bijzonder moet volgens dit artikel bij de bevoegde nationale autoriteiten een voorafgaande vergunning worden verkregen voor overmakingen ten bedrage van 40 000 EUR of meer, met uitzondering van de in lid 1, onder a), ervan bedoelde overmakingen. Volgens artikel 21, lid 4, van verordening nr. 961/2010 wordt een dergelijke vergunning gegeven, tenzij de geldovermaking waarvoor deze vergunning wordt aangevraagd, bijdraagt aan een van de in die bepaling genoemde activiteiten. Voor geldovermakingen ten bedrage van minder dan 40 000 EUR is echter geen voorafgaande vergunning vereist, maar zij moeten worden gemeld wanneer het een overmaking van meer dan 10 000 EUR betreft. Volgens artikel 21, lid 5, van verordening nr. 961/2010 is dat artikel niet van toepassing indien de vergunning tot overmaking overeenkomstig met name de artikelen 18 en 19 van die verordening is verleend.

24 Artikel 32, lid 2, van verordening nr. 961/2010 luidt als volgt:

„De verbodsbepalingen in deze verordening leveren geen aansprakelijkheid op van de betrokken natuurlijke personen, rechtspersonen of entiteiten, indien deze niet wisten en geen gegronde reden hadden om te vermoeden dat hun acties een inbreuk zouden vormen op deze verboden.”

25 Bij besluit 2011/299/GBVB van 23 mei 2011 houdende wijziging van besluit 2010/413 (PB L 136, blz. 65) en uitvoeringsverordening (EU) nr. 503/2011 van 23 mei 2011 houdende uitvoering van verordening nr. 961/2010 (PB L 136, blz. 26) (hierna, samen beschouwd: „handelingen van 23 mei 2011”) heeft de Raad met name de naam van EIH opgenomen op de lijsten van personen en entiteiten in respectievelijk bijlage II bij besluit 2010/413 en bijlage VIII bij verordening nr. 961/2010 (hierna: „lijsten van 2010”).

26 In de handelingen van 23 mei 2011 heeft de Raad de bevroering van de tegoeden en economische middelen van rekwirante als volgt gemotiveerd:

„EIH heeft een sleutelrol gespeeld bij de ondersteuning van een aantal Iraanse banken door alternatieve mogelijkheden te bieden ter voltooiing van transacties die door de [Unie]-sancties tegen Iran waren onderbroken. Er is geconstateerd dat EIH is opgetreden als adviserende bank en bemiddelende bank bij transacties met op de lijst geplaatste Iraanse entiteiten.

Zo heeft EIH bijvoorbeeld begin augustus 2010 de rekeningen van de op de [Unie]-lijst geplaatste bank Saderat Iran en Bank Mellat bij EIH Hamburg [Duitsland] bevroren. Kort daarna heeft EIH in euro's gedane zaken met Bank Mellat en Bank Saderat Iran hervat door gebruik te maken van rekeningen van EIH bij een niet op de lijst geplaatste Iraanse bank. In augustus 2010 was EIH bezig een systeem op te zetten om routinematige betalingen te doen aan Bank Saderat London en Future Bank Bahrain, met als doel de [Unie]-sancties te omzeilen. Vanaf oktober 2010 handelde EIH nog steeds als betalingskanaal voor op de lijst geplaatste Iraanse banken, inclusief Bank Mellat en Bank Saderat. Deze op de lijst geplaatste banken moesten hun betalingen aan EIH doen via Iran's Bank of Industry and Mine. In 2009 werd EIH door Post Bank gebruikt in een opzet tot sanctieontduiking, waarbij namens (door VN op de lijst geplaatste) Bank Sepah transacties werden uitgevoerd. De op de [Unie]-lijst geplaatste Bank Mellat is een van EIH's moederbanken.”

27 In zijn conclusies van 1 december 2011 heeft de Raad opnieuw zijn bezorgdheid geuit over de aard van het nucleaire programma van de Islamitische Republiek Iran en, in het licht van die bezorgdheid, aangekondigd dat nog eens 180 entiteiten en personen werden toegevoegd aan de lijst van personen en entiteiten op wie beperkende maatregelen van toepassing zijn.

28 In overweging 3 van besluit 2011/783 en in overweging 3 van uitvoeringsverordening nr. 1245/2011 heeft de Raad gesteld dat de erin vastgestelde specifieke beperkende maatregelen van toepassing moeten blijven op de in de lijsten van 2010 genoemde personen, entiteiten en lichamen, waaronder EIH.

- 29 In zijn conclusies van 9 december 2011 heeft de Europese Raad de Raad verzocht om bij voorrang verder te werken aan het vergroten van de reikwijdte van de beperkende maatregelen van de Unie en het verruimen van de bestaande sancties, door nieuwe maatregelen tegen de Islamitische Republiek Iran te bestuderen en deze maatregelen uiterlijk in zijn volgende zitting vast te stellen.
- 30 De Raad heeft nieuwe maatregelen vastgesteld bij besluit 2012/35/GBVB van 23 januari 2012 houdende wijziging van besluit 2010/413 (PB L 19, blz. 22), waarbij hij naar die conclusies heeft verwezen.
- 31 Tevens heeft hij nieuwe beperkende maatregelen vastgesteld bij verordening nr. 267/2012, die verordening nr. 961/2010 intrekt en vervangt. In de bevrozing van tegoeden en economische middelen is voorzien in artikel 23 van verordening nr. 267/2012. In artikel 23, lid 2, onder a) en b), van die verordening is bepaald dat de tegoeden en economische middelen van de personen, entiteiten en lichamen vermeld in bijlage IX bij die verordening, worden bevroren.

Procedure bij het Gerecht en bestreden arrest

- 32 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 3 augustus 2011, heeft EIH een beroep tot nietigverklaring ingesteld tegen besluit 2011/299 en uitvoeringsverordening nr. 503/2011. Vervolgens heeft zij haar conclusies aangepast en verzocht om nietigverklaring van besluit 2011/783, uitvoeringsverordening nr. 1245/2011 en verordening nr. 267/2012.
- 33 Ter ondersteuning van haar beroep heeft rekwirante vier middelen aangevoerd en een exceptie van onwettigheid opgeworpen. De middelen waren ontleend aan, ten eerste, schending van de motiveringsplicht, van haar rechten van verdediging en haar recht op effectieve rechterlijke bescherming, ten tweede, een kennelijke beoordelingsfout, ten derde, schending van het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen, het rechtszekerheidsbeginsel en het recht op behoorlijk bestuur en, ten vierde, schending van het evenredigheidsbeginsel, van haar eigendomsrecht en haar vrijheid van ondernemerschap. De exceptie van onwettigheid had betrekking op artikel 20, lid 1, onder b), van besluit 2010/413, artikel 16, lid 2, onder b), van verordening nr. 961/2010 en, na de tweede aanpassing van de conclusies, artikel 23, lid 2, van verordening nr. 267/2012.
- 34 Het Gerecht heeft herhaaldelijk vastgesteld dat rekwirante in haar schriftelijke stukken had erkend transacties te hebben verricht waarbij op een lijst geplaatste Iraanse banken waren betrokken, doch die volgens haar rechtmatig waren. Uit punt 168 van het bestreden arrest blijkt dat het Gerecht er tevens op heeft gewezen dat rekwirante had erkend dergelijke transacties te hebben verricht, met name in haar op 29 juli 2011 aan de Raad gezonden brief, in het kader van haar opmerkingen over de plaatsing van haar naam op de lijsten van 2010 bij de handelingen van 23 mei 2011.
- 35 Met betrekking tot het eerste middel heeft het Gerecht in de punten 45 tot en met 47 van het bestreden arrest geoordeeld dat de rechtsgrondslag voor de plaatsing en de handhaving van rekwirante op de lijsten van 2010 en op die in bijlage IX bij verordening nr. 267/2012 werd gevormd door artikel 20, lid 1, onder b), van besluit 2010/413, artikel 16, lid 2, onder b), van verordening nr. 961/2010 en artikel 23, lid 2, van verordening nr. 267/2012, dat wil zeggen het criterium dat zij een entiteit is die een op een lijst geplaatste persoon, entiteit of lichaam heeft geholpen om beperkende maatregelen te ontwijken of te overtreden. Na de motivering voor de plaatsing van rekwirantes naam op die lijsten te hebben onderzocht, heeft het Gerecht in punt 55 van het bestreden arrest geoordeeld dat de motivering van besluit 2011/299, uitvoeringsverordening nr. 503/2011, besluit 2011/783, uitvoeringsverordening nr. 1245/2011 en verordening nr. 267/2012 (hierna, samen: „bestreden handelingen”) met betrekking tot die voorwaarde toereikend was daar zij rekwirante in staat stelde te begrijpen welke gedragingen haar werden verweten en het Gerecht in staat stelde zijn toezicht uit te oefenen.

- 36 Bij de bespreking van het tweede middel heeft het Gerecht in punt 166 van het bestreden arrest opgemerkt dat „wat de eerste plaatsing van rekwirantes naam op de lijsten van 2010 betreft [...] het dossier geen aanwijzingen bevat waaruit blijkt dat de Raad is nagegaan of wat in het voorstel tot plaatsing op een lijst wordt aangevoerd, gegrond is”. Het heeft dan ook het argument aanvaard dat de Raad bij gebreke van bewijzen niet kon nagaan of de plaatsing van rekwirantes naam op die lijsten gegrond was, voor zover dat argument betrekking heeft op de handelingen van 23 mei 2011. Het Gerecht heeft het tweede middel afgewezen voor het overige.
- 37 Vervolgens heeft het Gerecht het derde en het vierde middel afgewezen, alsmede de exceptie van onwettigheid.
- 38 Bijgevolg heeft het Gerecht besluit 2011/299 en uitvoeringsverordening nr. 503/2011 nietig verklaard en het beroep verworpen voor het overige.
- 39 Het Gerecht heeft EIH verwezen in drie vijfde van haar eigen kosten en van die van de Raad en heeft de Raad verwezen in twee vijfde van zijn eigen kosten en van die van EIH. Het Gerecht heeft het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland en de Commissie verwezen in hun eigen kosten.

Conclusies van partijen

- 40 EIH verzoekt het Hof:
- het bestreden arrest te vernietigen op de specifieke in de onderhavige voorziening vermelde punten;
 - besluit 2011/783, uitvoeringsverordening nr. 1245/2011 en verordening nr. 267/2012 met onmiddellijke ingang nietig te verklaren, voor zover zij op haar van toepassing zijn;
 - de Raad verwijzen in de door haar in verband met de procedure voor het Gerecht en de procedure voor het Hof in het kader van de hogere voorziening gemaakte kosten.
- 41 De Raad verzoekt het Hof de hogere voorziening in haar geheel ongegrond te verklaren en af te wijzen en EIH te verwijzen in de door hem gemaakte kosten.
- 42 Het Verenigd Koninkrijk verzoekt het Hof de hogere voorziening af te wijzen.

Hogere voorziening

Eerste middel

Argumenten van partijen

- 43 Met haar eerste middel, dat is ontleend aan schending van de motiveringsplicht en van de rechten van verdediging, voert EIH aan dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting en tot de met de vorderingen van het verzoekschrift onverenigbare slotsom is gekomen dat zij had erkend dat zij de transacties had uitgevoerd waarop de Raad zich heeft gebaseerd om haar aanwijzing als persoon, entiteit of lichaam waarop beperkende maatregelen van toepassing zijn, te rechtvaardigen.

- 44 Zij betwist de punten 115 tot en met 117 van het bestreden arrest, alsmede de punten 51 en 52 ervan, waarnaar punt 115 van dat arrest verwijst. In die punten heeft het Gerecht vastgesteld dat rekwirante had erkend een aantal banktransacties te hebben verricht, waaronder die welke haar worden verweten. Op basis van die vaststelling heeft het Gerecht in punt 118 van het bestreden arrest geoordeeld dat de Raad geen feiten hoefde te bewijzen die niet waren betwist.
- 45 Rekwirante herinnert aan het eerste middel van het verzoekschrift betreffende de ontoereikende motivering van de bestreden handelingen en de schending van de rechten van verdediging. Volgens haar kon daaruit niet worden afgeleid dat zij had erkend de transacties te hebben verricht die waren vermeld in de motivering van de plaatsing van haar naam op de lijsten van 2010 en op die in bijlage IX bij verordening nr. 267/2012.
- 46 De Raad en het Verenigd Koninkrijk voeren aan dat rekwirante, zoals het Gerecht in punt 114 van het bestreden arrest heeft uiteengezet, in haar schriftelijke stukken heeft erkend transacties te hebben verricht waarbij Iraanse banken waren betrokken die zijn aangewezen als persoon, entiteit of lichaam waarop beperkende maatregelen van toepassing zijn, maar daarbij heeft betoogd dat die transacties rechtmatig waren. Het Gerecht heeft derhalve geen blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat de motiveringsplicht en de rechten van verdediging niet waren geschonden.

Beoordeling door het Hof

- 47 Het Gerecht heeft herhaaldelijk vastgesteld dat rekwirante transacties had verricht waarbij Iraanse banken waren betrokken die waren aangewezen als persoon, entiteit of lichaam waarop beperkende maatregelen van toepassing waren. Blijkens de punten 52, 167 en 168 van het bestreden arrest volgt die vaststelling uit het onderzoek van het in eerste aanleg ingediende verzoekschrift en van de brief van 29 juli 2011, waarbij rekwirante de Raad in kennis heeft gesteld van haar opmerkingen bij de plaatsing van haar naam op de lijsten van 2010 bij de handelingen van 23 mei 2011.
- 48 Volgens artikel 256 VWEU en artikel 58, eerste alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie kan het verzoek om hogere voorziening alleen rechtsvragen betreffen. Het Gerecht is dus bij uitsluiting bevoegd om de feiten vast te stellen, tenzij uit de aan hem overgelegde processtukken blijkt dat zijn bevindingen materieel onjuist zijn, en om de in aanmerking genomen bewijzen te beoordelen. De vaststelling van de feiten en de beoordeling van de bewijzen levert – behoudens het geval van een onjuiste voorstelling ervan – geen rechtsvraag op die als zodanig vatbaar is voor toetsing door het Hof (arresten Frankrijk/Commissie, C-559/12 P, EU:C:2014:217, punt 78 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en Commune de Millau en SEMEA/Commissie, C-531/12 P, EU:C:2014:2008, punt 56).
- 49 In dat verband dient in herinnering te worden gebracht dat een dergelijke onjuiste opvatting duidelijk uit de processtukken moet blijken, zonder dat de feiten en de bewijzen opnieuw hoeven te worden beoordeeld (arrest General Motors/Commissie, C-551/03 P, EU:C:2006:229, punt 54).
- 50 Zoals de advocaat-generaal in de punten 29 en 30 van zijn conclusie heeft opgemerkt, heeft rekwirante in het verzoekschrift erkend transacties te hebben verricht waarbij entiteiten waren betrokken waarop beperkende maatregelen van toepassing waren, doch heeft zij veeleer betwist dat die transacties onrechtmatig waren. Derhalve blijkt niet duidelijk dat het Gerecht de in de punten 51, 52, 101 en 114 tot en met 117 van het bestreden arrest vastgestelde feiten onjuist heeft opgevat.
- 51 Met betrekking tot het verwijt dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat de Raad niet hoefde te bewijzen dat de betrokken transacties hadden plaatsgevonden, moet in herinnering worden gebracht dat het aan de bevoegde autoriteit van de Unie staat om in geval van betwisting aan te tonen dat de tegen de betrokken persoon in aanmerking genomen redenen gegrond zijn (arrest Commissie e.a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P en C-595/10 P,

EU:C:2013:518, punt 121). Aangezien in de onderhavige zaak niet is betwist dat de betrokken transacties hebben plaatsgevonden, heeft het Gerecht geen blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting.

52 Gelet op een en ander dient het eerste middel ongegrond te worden verklaard.

Tweede middel

Argumenten van partijen

53 Met haar tweede middel voert EIH aan dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat was voldaan aan de inhoudelijke eisen voor haar aanwijzing als persoon, entiteit of lichaam waarop beperkende maatregelen van toepassing waren.

54 Met het eerste onderdeel van het tweede middel voert rekwirante aan dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat zij had erkend de transacties te hebben verricht waarop de Raad zich heeft gebaseerd om haar aanwijzing als persoon, entiteit of lichaam waarop beperkende maatregelen van toepassing zijn, te rechtvaardigen.

55 De Raad en het Verenigd Koninkrijk voeren aan dat het eerste onderdeel van het tweede middel samenvalt met het eerste middel en moet worden afgewezen om dezelfde redenen als die welke tegen het eerste middel zijn aangevoerd.

56 In het tweede onderdeel van het tweede middel voert EIH aan dat het Gerecht blijk heeft gegeven van meerdere onjuiste rechtsopvattingen bij het onderzoek van de drie categorieën transacties die zij heeft verricht en die volgens haar niet verboden waren. In de eerste plaats betreft het van de werkingssfeer van de betrokken regeling uitgesloten transacties, in de tweede plaats, toegestane transacties en, in de derde plaats, overeenkomstig de zogeheten „procedure van de derde weg” verrichte transacties (hierna: „procedure van de derde weg”). Die procedure houdt in dat een entiteit waarop beperkende maatregelen van toepassing zijn, de kans krijgt een schuld af te lossen, die is ontstaan uit een verplichting die dateerde van vóór haar plaatsing op de lijst, jegens een op het grondgebied van de Unie gevestigde schuldeiser, door tegoeden aan laatstgenoemde over te maken via een entiteit waarop geen beperkende maatregelen van toepassing zijn.

57 Rekwirante betwist om te beginnen punt 145 van het bestreden arrest, waarin het Gerecht heeft geoordeeld dat zij enkel had aangevoerd dat een aantal van die transacties van de werkingssfeer van de beperkende maatregelen waren uitgesloten zonder verdere argumenten voor haar betoog te leveren.

58 Wat de categorie van toegestane transacties betreft, komt rekwirante op tegen de punten 147 tot en met 149 van het bestreden arrest. Zij voert aan dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat zij niet het bewijs had geleverd dat de transacties die na 2 september 2010 hebben plaatsgevonden, uit hoofde van artikel 21 van verordening nr. 961/2010, betreffende de overdrachten van middelen naar en van een Iraanse persoon, entiteit of lichaam, waren toegestaan, aangezien enkel voorbeelden van een dergelijke toestemming zijn gegeven.

59 Met betrekking tot de volgens de procedure van de derde weg verrichte transacties voert EIH aan dat het Gerecht blijk heeft gegeven van onjuiste rechtsopvattingen:

- door te oordelen dat de goedkeuring door de Bundesbank van door haar verrichte transacties die betrekking hadden op vroegere activiteiten met de op een lijst geplaatste banken, niet rechtmatig was omdat het een algemeen geldende goedkeuring betrof en alleen per individueel geval toegestane transacties geldige uitzonderingen op het sanctiestelsel van de Unie kunnen vormen;

- door te oordelen dat de door de Bundesbank krachtens artikel 21 van verordening nr. 961/2010 verleende toestemmingen niet bevestigden dat de volgens genoemde procedure verrichte transacties rechtmatig waren;
 - door te oordelen dat de door haar volgens de procedure van de derde weg verrichte transacties niet rechtmatig waren omdat zij inbreuk pleegden op het in artikel 16, lid 4, van verordening nr. 961/2010 bedoelde verbod van omzeiling, aangezien zij bewust en opzettelijk aan de omzeiling van de sancties had deelgenomen.
- 60 Zij voert in dat verband aan dat zij niet de gelegenheid heeft gekregen om opmerkingen te maken over de rechtmatigheid van de algemeen geldende goedkeuringen en haar rechten van verdediging dus zijn geschonden.
- 61 Rekwirante voert aan dat algemeen geldende goedkeuringen op grond van de relevante bepalingen van de betrokken regelingen niet zijn uitgesloten en lidstaten vaak dergelijke algemeen geldende goedkeuringen verlenen. Als voorbeeld verwijst zij naar de door de Britse schatkist verleende en toegepaste algemeen geldende goedkeuringen.
- 62 Zij voert in wezen aan dat de Raad geen beperkende maatregelen mag opleggen op grond van transacties die zijn verricht overeenkomstig een procedure die door een nationale bevoegde autoriteit is goedgekeurd, wanneer het verlenen van die goedkeuring tot de impliciete bevoegdheden hoort die een dergelijke autoriteit krachtens verordening nr. 423/2007 geniet. Wanneer een bevoegde nationale autoriteit krachtens artikel 9 van die verordening om een vrijstelling wordt verzocht, doch die autoriteit van mening is dat artikel 7 van die verordening in dat geval of in die categorie van gevallen niet van toepassing is en dus geen toestemming vereist of nodig is en zij de marktdeelnemer daarvan in kennis stelt, moet deze dezelfde rechtsbescherming genieten als die welke hij zou hebben genoten indien die autoriteit had vastgesteld dat artikel 7 wel van toepassing was en zij de gevraagde vrijstelling had verleend.
- 63 EIH betoogt dat de vaststelling van het Gerecht in punt 150 van het bestreden arrest dat de door de Bundesbank krachtens artikel 21 van verordening nr. 961/2010 verleende toestemmingen niet bevestigden dat de volgens de procedure van de derde weg verrichte transacties rechtmatig waren, blijk geeft van een onjuiste rechtsopvatting. Zij voert met name aan dat een marktdeelnemer die een bevoegde nationale autoriteit volledig in kennis stelt van een voorgenomen transactie en zich baseert op een door die autoriteit voor de betrokken transactie verleende goedkeuring of toestemming, niet kan worden beschouwd als iemand die bewust en opzettelijk het stelsel van bevrozing van tegoeden heeft omzeild in de zin van artikel 16, lid 4, van die verordening.
- 64 Voorts betwist EIH de conclusie van het Gerecht dat de procedure van de derde weg artikel 16, lid 4, van verordening nr. 961/2010 schendt op grond dat het Gerecht ambtshalve een nieuw middel heeft opgeworpen. Subsidiair brengt rekwirante in herinnering dat met betrekking tot de door haar verrichte transacties, ten eerste, een algemeen geldende goedkeuring was verleend door de Bundesbank en/of een algemeen toepasselijke toezegging gold dat geen toestemming was vereist, en, ten tweede, toestemmingen krachtens artikel 21 van die verordening waren verleend, wat bevestigde dat die transacties rechtmatig waren. Ten slotte is rekwirante het niet eens met de conclusies waartoe het Gerecht op basis van de verschillende dossierstukken is gekomen.
- 65 Wat de beweerdelijk van de werkingssfeer van de beperkende maatregelen uitgesloten transacties betreft, is de Raad van mening dat de vaststelling van het Gerecht dat EIH de door haar aangevoerde stellingen niet heeft bewezen, juist is.
- 66 Volgens de Raad heeft het Gerecht evenmin blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting, wat de beweerdelijk toegestane transacties betreft.

- 67 Met betrekking tot de volgens de procedure van de derde weg verrichte procedures brengt de Raad in herinnering dat het Gerecht partijen een vraag heeft gesteld betreffende de rechtsgevolgen van de goedkeuring van een dergelijke procedure door een bevoegde nationale autoriteit en dat partijen hun mening daarover hebben kunnen geven. De Raad is daarenboven van mening dat het Gerecht geen blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting.
- 68 Het Verenigd Koninkrijk wijst op artikel 18 van verordening nr. 961/2010 volgens hetwelk een bevoegde nationale autoriteit moet vaststellen dat aan de voorwaarden voor toestemming is voldaan. De goedkeuring wordt verleend na een individueel onderzoek en kan geen betrekking hebben op een reeks verscheiden en onbepaalde transacties. Aan een dergelijk onderzoek kan voorts niet worden ontkomen door een indirecte betalingswijze in te voeren. Het Verenigd Koninkrijk benadrukt tevens dat de instellingen van de Unie en de andere lidstaten niet zijn gebonden door de uitlegging van een bevoegde autoriteit van een lidstaat volgens welke voor bepaalde transacties een vorm van algemene goedkeuring kan worden verleend. Het Verenigd Koninkrijk voert aan dat de krachtens de wettelijke regeling van het Verenigd Koninkrijk verleende toestemmingen waarnaar rekwirante verwijst, van toepassing zijn in het kader van een andere verordening van de Unie en in de onderhavige zaak niet relevant zijn.
- 69 Het Verenigd Koninkrijk merkt voorts op dat EIH heeft getracht haar transacties te rechtvaardigen door zich te beroepen op het feit dat de Bundesbank toestemmingen had verleend krachtens artikel 21 van verordening nr. 961/2010, doch dat dit geen antwoord bood op de beschuldiging dat EIH artikel 16, lid 4, van die verordening had geschonden. Verklaringen van een bevoegde nationale autoriteit zijn, ongeacht de aard ervan in het nationale recht, niet bindend voor de Raad wanneer hij nagaat of een persoon, een entiteit of een lichaam transacties heeft verricht voor rekening van banken waarop beperkende maatregelen van toepassing zijn, teneinde artikel 16, leden 1 en 2, van die verordening te omzeilen.

Beoordeling door het Hof

- 70 Met betrekking tot het eerste onderdeel van het tweede middel moet worden vastgesteld dat dit samenvalt met het eerste middel van de hogere voorziening dat in punt 52 van het onderhavige arrest is afgewezen.
- 71 Met betrekking tot het tweede onderdeel van het tweede middel dient om te beginnen in herinnering te worden gebracht dat, zoals het Gerecht in punt 47 van het bestreden arrest heeft geoordeeld, de Raad de vaststelling van de beperkende maatregelen ten aanzien van rekwirante heeft willen baseren op het feit dat zij een op een lijst geplaatste persoon, entiteit of lichaam heeft geholpen om aan toepassing van de beperkende maatregelen te ontkomen of om deze te overtreden.
- 72 De eerste beperkende maatregelen ten aanzien van rekwirante zijn op 23 mei 2011 door de Raad vastgesteld. De feiten die in de motivering van de handelingen van 23 mei 2011 zijn vermeld, dateren uit de jaren 2009 en 2010.
- 73 De context waarin de beperkende maatregelen ten aanzien van rekwirante zijn vastgesteld en de in genoemde handelingen vermelde feiten zich hebben voorgedaan, is er een van groeiend wantrouwen en verhoogd en steeds strenger toezicht op financiële transacties. Die context is in de punten 12 tot en met 24 van het onderhavige arrest in herinnering gebracht en kon rekwirante, die een bank is die gespecialiseerd is in diensten en activiteiten betreffende of in Iran, niet onbekend zijn.
- 74 EIH heeft verklaard dat zij drie soorten transacties heeft verricht, die volgens haar niet verboden waren.

- 75 De derde categorie transacties bevatte beweerdelijk door de Bundesbank goedgekeurde transacties en met name volgens de procedure van de derde weg verrichte transacties. Uit het dossier van de procedure voor het Gerecht volgt dat rekwirante in een document van 9 januari 2013, in antwoord op een vraag van het Gerecht, schriftelijk haar standpunt over de rechtmatigheid van dergelijke transacties kenbaar heeft gemaakt. Ook ter terechtzitting voor het Gerecht van 20 februari 2013 heeft zij zich daarover kunnen uitspreken. Haar argument betreffende schending van haar rechten van verdediging is dus kennelijk ongegrond.
- 76 In de punten 124 tot en met 128 van het bestreden arrest heeft het Gerecht de artikelen 7 tot en met 10 van verordening nr. 423/2007 alsmede de artikelen 16 tot en met 19 en 21 van verordening nr. 961/2010 uitgelegd. Het Gerecht heeft geen blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting toen het heeft vastgesteld dat de vrijgave van bepaalde tegoeden een uitzondering op het beginsel van bevrozing van tegoeden is, dat de bevoegde autoriteit een beoordeling per individueel geval moet verrichten en dus geen algemeen geldende goedkeuring mag verlenen voor een bepaalde categorie transacties waarvoor de betrokken entiteiten geen toestemming per individueel geval hoeven te vragen.
- 77 Die conclusie volgt uit de duidelijke, nauwkeurige en precieze bewoordingen van genoemde bepalingen, volgens welke de bevoegde autoriteit per geval toezicht moet uitoefenen op de voorwaarden voor vrijgave en, naargelang het geval, het Sanctiecomité dan wel de lidstaten en de Commissie in kennis moeten worden gesteld opdat zij eventueel overeenkomstig de toepasselijke bepalingen kunnen optreden.
- 78 In de punten 132 tot en met 141 van het bestreden arrest is het Gerecht nagegaan of transacties die zijn verricht via een entiteit waarop geen beperkende maatregelen van toepassing zijn, met het oog op het verrichten van betalingen of, zoals in het kader van de procedure van de derde weg, het vereffenen van schulden van entiteiten waarop beperkende maatregelen van toepassing zijn, als rechtmatig kunnen worden beschouwd. Het Gerecht heeft geen blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in de punten 135 en 136 van het bestreden arrest te oordelen dat transacties die zijn verricht via een entiteit waarop geen beperkende maatregelen van toepassing zijn, het in artikel 7, lid 4, van verordening nr. 423/2007 en in artikel 16, lid 4, van verordening nr. 961/2010 gestelde verbod kunnen schenden wanneer zij zijn verricht om de verbodsmaatregelen te omzeilen.
- 79 Het Gerecht heeft op basis van dit onderzoek in punt 141 van het bestreden arrest terecht vastgesteld dat „[d]e nuttige werking van de bepalingen van de artikelen 7 tot en met 10 van verordening nr. 423/2007, gelezen in samenhang met die van de artikelen 16 tot en met 19 en 21 van verordening nr. 961/2010 [...] in het gedrang [zou] komen wanneer een entiteit die niet op een lijst is geplaatst, naar eigen goeddunken transacties zou kunnen verrichten via een entiteit die niet op een lijst is geplaatst teneinde schulden te vereffenen of betalingen te verrichten ten behoeve van een entiteit die op een lijst is geplaatst. Dit betekent dat een entiteit die niet op een lijst is geplaatst zich altijd moet vergewissen van de rechtmatigheid van dergelijke transacties door, in voorkomend geval, de bevoegde nationale autoriteit om toestemming te vragen”.
- 80 Uit dat onderzoek van die bepalingen door het Gerecht volgt dat rekwirante de bevoegde nationale autoriteit in alle gevallen om specifieke toestemming diende te verzoeken, ook in geval van overdrachten van tegoeden als bedoeld in artikel 21 van verordening nr. 961/2010. Rekwirante moest wel op de hoogte zijn van die voorwaarde, nu, zoals in punt 73 van het onderhavige arrest is uiteengezet, de achtereenvolgens vastgestelde regelingen voorzagen in een verhoogd en steeds strenger toezicht op de financiële transacties en rekwirante een bank is die gespecialiseerd is in diensten en activiteiten betreffende Iran of in Iran. Zoals de advocaat-generaal in punt 62 van zijn conclusie heeft uiteengezet, wist rekwirante bovendien dat de transacties die zij verrichtte, betrekking hadden op entiteiten waarop beperkende maatregelen van toepassing waren en dus bijzonder verdacht waren, daar zij het mogelijk maakten de bevrozing van de tegoeden van die entiteiten te omzeilen.

- 81 Ter staving van haar argument dat de volgens de procedure van de derde weg verrichte transacties rechtmatig waren, heeft rekwirante een aantal bewijzen overgelegd, zoals brieven van de Bundesbank, brieven van de Österreichische Nationalbank (Oostenrijkse nationale bank) aan de Wirtschaftskammer Österreich (Oostenrijkse kamer van koophandel) en drie auditverslagen. Het Gerecht heeft in punt 155 van het bestreden arrest geoordeeld dat de brieven van de Österreichische Nationalbank niet relevant waren en, in punt 156 van het bestreden arrest, dat een van de auditverslagen rekwirantes stelling tegensprak.
- 82 Met betrekking tot de brieven van de Bundesbank, heeft het Gerecht in punt 154 van het bestreden arrest vastgesteld dat zij dateerden van vóór de in de bestreden handelingen bedoelde transacties en dat zij, bij ontbreken van een per geval verleende toestemming, niet volstonden om aan te tonen dat de verrichte transacties rechtmatig waren. Gelet op de in de artikelen 7 tot en met 10 van verordening nr. 423/2007 en de artikelen 16 tot en met 19 en 21 van verordening nr. 961/2010 gestelde voorwaarden heeft het Gerecht in datzelfde punt terecht geoordeeld dat een algemeen geldende goedkeuring, die geen onderscheid maakt naargelang van de aard van de specifieke transacties of van de betrokken op een lijst geplaatste entiteiten, ontoereikend is.
- 83 Gelet op een en ander heeft het Gerecht geen blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in punt 157 van het bestreden arrest te oordelen dat „anders dan rekwirante betoogt, [...] de in de motivering van de bestreden handelingen bedoelde transacties, bij het ontbreken van een per geval gegeven toestemming, niet rechtmatig zijn in het licht van, naargelang het geval, verordening nr. 423/2007 en verordening nr. 961/2010, zodat [...] de Raad de vaststelling van de beperkende maatregelen tegen rekwirante rechtsgeldig op die transacties mocht baseren”.
- 84 Derhalve hoeft niet te worden onderzocht of het Gerecht in de punten 145 en 147 tot en met 149 van het bestreden arrest blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting met betrekking tot de eerste en de tweede categorie van transacties. Aangezien de derde categorie transacties op zich rechtvaardigde dat ten aanzien van rekwirante beperkende maatregelen werden vastgesteld, heeft een eventuele onjuiste rechtsopvatting met betrekking tot de eerste en de tweede categorie transacties geen invloed op de beslechting van het geding of op het dictum van het bestreden arrest.
- 85 Bijgevolg moet het tweede middel worden afgewezen.

Derde middel

Bestreden arrest

- 86 Met haar derde in eerste aanleg aangevoerde middel voerde rekwirante in wezen aan dat de Raad het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen had geschonden door geen rekening te houden met de door de Bundesbank verleende toestemmingen en goedkeuringen. Subsidiair voerde zij aan dat de Raad met name het rechtszekerheidsbeginsel had geschonden doordat hij haar naam had opgenomen op de lijsten van 2010 en op die in bijlage IX bij verordening nr. 267/2012 op basis van transacties die door de Bundesbank waren toegestaan of die volgens door de Bundesbank goedgekeurde procedures waren verricht.
- 87 In punt 176 van het bestreden arrest heeft het Gerecht geoordeeld dat de goedkeuring door de Bundesbank van de in de motivering van de bestreden handelingen bedoelde transacties niet was verleend in overeenstemming met de bepalingen van verordening nr. 423/2007, te weten na een beoordeling per individueel geval, zodat het argument betreffende schending van het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen niet gegrond was. Wat het argument betreffende schending van het rechtszekerheidsbeginsel betreft, heeft het Gerecht in punt 179 van het bestreden arrest geoordeeld dat in verordening nr. 423/2007 alsmede in besluit 2010/413, verordening nr. 961/2010 en verordening nr. 267/2012 duidelijk was bepaald onder welke voorwaarden een

aanwijzing als persoon, entiteit of lichaam waarop beperkende maatregelen van toepassing waren, kon plaatsvinden, welke transacties verboden waren en onder welke voorwaarden toestemming kon worden verleend, zodat de toepassing van die bepalingen voorzienbaar was voor rekwirante.

Argumenten van partijen

- 88 Met haar derde middel voert EIH aan dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door het middel ontleend aan schending van het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen en het rechtszekerheidsbeginsel af te wijzen.
- 89 Zij voert aan dat de duidelijke, nauwkeurige en herhaalde toezeggingen van de Bundesbank zich er niet alleen tegen verzetten dat sancties werden opgelegd krachtens de Duitse bepalingen ter uitvoering van artikel 16, lid 4, van verordening nr. 961/2010, maar ook dat beperkende maatregelen werden vastgesteld door de Raad, die, zoals het Gerecht heeft erkend, in beginsel gebonden zou kunnen zijn door het gewettigd vertrouwen dat door de toezeggingen van de Bundesbank is gewekt. Volgens rekwirante heeft het Gerecht, gelet op de standpunten die in het kader van de aan het Gerecht overgelegde bewijzen zijn aangevoerd, duidelijk ten onrechte geoordeeld dat de toepasselijke bepalingen niet dubbelzinnig waren.
- 90 De Raad voert aan dat het derde middel is gebaseerd op het tweede middel en moet worden afgewezen om dezelfde redenen als die welke hij tegen dat tweede middel heeft aangevoerd.
- 91 Volgens de Raad baseert rekwirante haar betoog op een rechtspraak die betrekking heeft op het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen op het gebied van strafzaken, het opleggen van boetes of de terugvordering van staatssteun. In de onderhavige zaak betreft het evenwel beperkende maatregelen die geen sancties zijn, maar preventieve conservatoire maatregelen. Hij betoogt dat het risico dat een entiteit zich laakbaar zal gedragen, kan volstaan (arrest Raad/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, punt 85). Bovendien is het stelsel van melding van bepaalde besluiten door de bevoegde nationale autoriteiten niet bindend voor de instellingen van de Unie of voor de andere lidstaten.
- 92 Het Verenigd Koninkrijk voert aan dat de zienswijze van een bevoegde nationale autoriteit niet dezelfde waarde heeft als een verklaring van de Raad, dat de door EIH aangevoerde verklaringen in algemene bewoordingen waren geformuleerd en geen voldoende nauwkeurige en specifieke toezegging inhielden dat de daadwerkelijk door EIH verrichte transacties rechtmatig waren, dat een marktdeelnemer zich niet kan beroepen op een gewettigd vertrouwen dat is gebaseerd op toezeggingen die niet in overeenstemming met het toepasselijke recht zijn en, ten slotte, dat de bepalingen van verordeningen nr. 423/2007 en nr. 961/2010 ondubbelzinnig waren.

Beoordeling door het Hof

- 93 Het rechtszekerheidsbeginsel vereist dat een wettelijke regeling duidelijk is en de toepassing ervan voorzienbaar voor hen die erdoor worden geraakt (arrest Frankrijk/Commissie, C-325/91, EU:C:1993:245, punt 26).
- 94 Zoals in punt 77 van het onderhavige arrest is vastgesteld, was de in casu toepasselijke wettelijke regeling duidelijk, nauwkeurig en precies. Het Gerecht heeft dan ook geen blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in punt 179 van het bestreden arrest te oordelen dat die wettelijke regeling voorzienbaar was voor rekwirante en door in punt 181 van dat arrest rekwirantes argument betreffende de schending van het rechtszekerheidsbeginsel af te wijzen.

- 95 Wat het argument betreft dat is ontleend aan schending van het beginsel van gewettigd vertrouwen, heeft het Gerecht geen blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in punt 174 van het bestreden arrest te verwijzen naar de rechtspraak volgens welke iedere justitiabele bij wie een instelling van de Unie met door haar gedane precieze toezeggingen gegronde verwachtingen heeft gewekt, zich op dat beginsel kan beroepen. Wanneer echter een voorzichtige en bezonnen marktdeelnemer de vaststelling van een voor zijn belangen nadelige maatregel van de Unie kan voorzien, kan hij zich niet op dit beginsel beroepen wanneer die maatregel wordt vastgesteld (zie naast de in punt 174 aangehaalde rechtspraak arrest *Alcoa Trasformazioni/Commissie*, C-194/09 P, EU:C:2011:497, punt 71).
- 96 In de onderhavige zaak moet worden vastgesteld dat de bewoordingen van de aan de orde zijnde wettelijke regeling duidelijk waren en geen ruimte lieten voor twijfel dat voor de betrokken transacties een stelsel van vrijgave en toestemming per individueel geval gold, zoals met name beschreven in de punten 76 en 77 van het onderhavige arrest. Voorts dient te worden herinnerd aan de in punt 73 van het onderhavige arrest geformuleerde vaststelling, te weten dat de toepasselijke wettelijke regeling is vastgesteld in een context van groeiend wantrouwen en verhoogd en steeds strenger toezicht op de financiële transacties, die aan rekwirante, die een bank is die gespecialiseerd is in diensten en activiteiten betreffende Iran of in Iran, niet onbekend kon zijn. In dat verband moest rekwirante wel weten dat de transacties betrekking hadden op entiteiten waarop beperkende maatregelen van toepassing waren en zij dus bijzonder verdacht waren.
- 97 Ten slotte moet worden vastgesteld dat, gelet op die context, de aan de orde zijnde maatregelen ten aanzien van rekwirante zijn vastgesteld louter op grond van het feit dat zij onrechtmatige transacties heeft verricht. Gesteld al dat toestemmingen of algemeen geldende goedkeuringen die de Bundesbank in haar hoedanigheid van door de Raad aangewezen bevoegde nationale autoriteit heeft verleend, een gewettigd vertrouwen bij rekwirante hadden kunnen wekken, kon een dergelijk gewettigd vertrouwen niet tot gevolg hebben dat transacties die uitdrukkelijk door de aan de orde zijnde wettelijke regeling waren verboden, rechtmatig werden en kon het dus niet beletten dat genoemde maatregelen ten aanzien van rekwirante werden vastgesteld.
- 98 Het Gerecht heeft dus geen blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in punt 177 van het bestreden arrest het argument betreffende schending van het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen af te wijzen.
- 99 Derhalve dient het derde middel te worden afgewezen.

Vierde middel

Argumenten van partijen

- 100 Met haar vierde middel voert EIH aan dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in punt 205 van het bestreden arrest te oordelen dat zij zich niet op artikel 32, lid 2, van verordening nr. 961/2010 kon beroepen wegens het feit dat zij de door de Raad aangevoerde onrechtmatige transacties had verricht. EIH herinnert eraan dat artikel 32, lid 2, ertoe strekt de ondernemingen te beschermen die een inbreuk op de in die verordening gestelde verboden hebben gepleegd, maar niet wisten en geen gegronde reden hadden om te vermoeden dat ze dat hadden gedaan.
- 101 Voorts betwist EIH de conclusie van het Gerecht in de punten 209 tot en met 211 van het bestreden arrest dat de vaststelling van beperkende maatregelen noodzakelijk was voor de verwezenlijking van de nagestreefde legitieme doelstelling. Rekwirante had aangevoerd dat andere maatregelen hadden kunnen worden vastgesteld. Zo had de Bundesbank bijvoorbeeld kunnen besluiten niet langer haar goedkeuring te verlenen aan de procedure van de derde weg of geen toestemmingen op grond van

artikel 21 van verordening nr. 961/2010 meer te verlenen. Volgens rekwirante heeft het Gerecht ten onrechte de mogelijkheid van de vaststelling van dergelijke maatregelen van de hand gewezen omdat zij geen voldoende preventief effect konden waarborgen.

- 102 Rekwirante betoogt dat het Gerecht niet in aanmerking heeft genomen dat op de Bundesbank bij de daadwerkelijke tenuitvoerlegging van de sanctieregeling een verplichting tot loyale samenwerking rust. Bovendien zijn het de instellingen van de Unie die verantwoordelijk zijn om de nodige maatregelen te nemen om te vermijden dat de bepalingen inzake de sanctieregeling door de bevoegde nationale autoriteiten verschillend worden uitgelegd. Volgens rekwirante was haar aanwijzing als persoon, entiteit of lichaam waarop beperkende maatregelen van toepassing zijn, dus een onevenredige maatregel, heeft het Gerecht blijk gegeven van een onjuiste juridische kwalificatie van de feitelijke situatie en geheel onjuiste conclusies uit het dossier getrokken. Voorts betoogt rekwirante dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in punt 210 van het bestreden arrest te oordelen dat het in artikel 21 van verordening nr. 961/2010 ingevoerde stelsel van goedkeuringen niet dezelfde preventieve werking kon waarborgen als de bevroering van de tegoeden, hoewel beide stelsels vergelijkbaar zijn.
- 103 De Raad en het Verenigd Koninkrijk voeren aan dat het Gerecht geen blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting bij de uitlegging van artikel 32, lid 2, van verordening nr. 961/2010. Bovendien staat die bepaling er niet aan in de weg dat een entiteit wordt aangewezen als een entiteit waarop beperkende maatregelen van toepassing zijn wanneer zij aan de voorwaarden daarvoor voldoet, doch belet zij enkel dat die entiteit verantwoordelijk wordt gesteld voor onvrijwillige inbreuken. De Raad is van mening dat het Gerecht geen blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat de aan de orde zijnde beperkende maatregelen evenredig zijn. Hij wijst erop dat hij mag nagaan of er een risico bestaat dat tegoeden worden weggesluisd wanneer het een categorie personen of entiteiten betreft waarop beperkende maatregelen van toepassing zijn.
- 104 Ten slotte voeren de Raad en het Verenigd Koninkrijk aan dat het in artikel 21 van verordening nr. 961/2010 bedoelde stelsel van goedkeuringen niet dezelfde werking heeft als een bevroering van tegoeden. Het is immers evident dat het risico dat bevroren tegoeden onder overtreding van de beperkende maatregelen worden gebruikt, kleiner is dan het risico dat inbreuken worden gepleegd met betrekking tot de potentieel erg talrijke transacties waarvoor toestemming vereist zou zijn.

Beoordeling door het Hof

- 105 De punten van het bestreden arrest die in het kader van het vierde middel zijn bekritiseerd, maken deel uit van het antwoord van het Gerecht op het vierde voor het Gerecht aangevoerde middel, waarbij rekwirante heeft aangevoerd dat de Raad het evenredigheidsbeginsel, haar eigendomsrecht en haar vrijheid van ondernemerschap had geschonden.
- 106 Rekwirante voerde met name aan dat de eis dat alle entiteiten waarvan is vastgesteld dat zij een andere op een lijst geplaatste entiteit hebben geholpen om sancties te overtreden of te ontwijken, op een lijst worden geplaatst – niettegenstaande het feit dat die hulp uit onachtzaamheid kan zijn verstrekt en onbeduidend kan zijn – in strijd is met het evenredigheidsbeginsel en met artikel 32, lid 2, van verordening nr. 961/2010, volgens hetwelk de verbodsbepalingen in deze verordening geen aansprakelijkheid opleveren van de betrokken natuurlijke personen, rechtspersonen of entiteiten, indien deze niet wisten en geen gegronde reden hadden om te vermoeden dat hun acties een inbreuk op deze verboden zouden vormen.
- 107 In punt 205 van het bestreden arrest heeft het Gerecht dat argument afgewezen en in herinnering gebracht dat, zoals bleek uit het antwoord op het tweede voor hem aangevoerde middel, de in de motivering van de bestreden handelingen bedoelde transacties niet rechtmatig waren.

- 108 Hiermee heeft het Gerecht geen blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting. Het lijdt immers geen twijfel dat de afwijzing van het middel waarmee rekwirante opkwam tegen de beperkende maatregelen die waren vastgesteld op grond dat zij entiteiten op wie beperkende maatregelen van toepassing waren, had geholpen om de ten aanzien van hen vastgestelde beperkende maatregelen te ontwijken, volstaat om het argument af te wijzen dat rekwirante redelijkerwijze niet kon weten dat de verstrekte hulp onrechtmatig was.
- 109 De door rekwirante voorgestelde alternatieve maatregelen, te weten dat de Bundesbank niet langer haar goedkeuring verleent aan de procedure van de derde weg of dat de Raad de Bundesbank suggereert haar regelgevingpraktijk te wijzigen, kunnen de nagestreefde legitieme doelstelling, te weten de bestrijding van de nucleaire proliferatie en de financiering ervan, niet op even doeltreffende wijze verwezenlijken als de ten aanzien van rekwirante vastgestelde beperkende maatregelen. Het Gerecht heeft dan ook geen blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in de punten 210 en 211 van het bestreden arrest te oordelen dat de vaststelling van beperkende maatregelen ten aanzien van rekwirante noodzakelijk was om de nagestreefde legitieme doelstelling te verwezenlijken.
- 110 Bijgevolg moet het vierde middel ongegrond worden verklaard.
- 111 Uit een en ander volgt dat geen enkel van de door rekwirante ter ondersteuning van haar hogere voorziening aangevoerde middelen is aanvaard zodat de hogere voorziening in haar geheel moet worden afgewezen.

Kosten

- 112 Volgens artikel 184, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof beslist het Hof, wanneer de hogere voorziening ongegrond is, ten aanzien van de proceskosten.
- 113 Ingevolge artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering, dat op grond van artikel 184, lid 1, van dat Reglement van toepassing is op de procedure in hogere voorziening, moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen, voor zover dit is gevorderd.
- 114 Aangezien rekwirante in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van de Raad te worden verwezen in de kosten van de Raad alsmede in haar eigen kosten.

Het Hof (Vijfde kamer) verklaart:

- 1) De hogere voorziening wordt afgewezen.**
- 2) Europäisch-Iranische Handelsbank AG wordt verwezen in haar eigen kosten alsmede in die van de Raad van de Europese Unie.**

ondertekeningen