CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
E. SHARPSTON
van 26 februari 2015 [1]

Zaak C-176/13 P

Raad van de Europese Unie
tegen
Bank Mellat
en
Zaak C-200/13 P
Raad van de Europese Unie
tegen

Bank Saderat Iran

„Hogere voorzieningen — Beperkende maatregelen tegen Iran ter voorkoming van nucleaire proliferatie — Personen en entiteiten wier tegoeden en economische middelen worden bevroren — Motivering van de handelingen waarbij rekwiranten op lijsten zijn geplaatst — Procedure voor de vaststelling van de handelingen — Kennelijk onjuiste beoordeling”

1. Deze twee onderling samenhangende hogere voorzieningen zijn ingesteld door de Raad van de Europese Unie tegen arresten van het Gerecht van de Europese Unie [2], waarbij verschillende handelingen van de Raad nietig zijn verklaard voor zover ze de plaatsing betroffen van de namen van twee Iraanse banken (Bank Mellat en Bank Saderat Iran; hierna: „de banken”) op de lijsten van personen en entiteiten waarvan alle tegoeden en economische middelen dienden te worden bevroren in het kader van beperkende maatregelen tegen Iran ter voorkoming van nucleaire proliferatie.

2. De Raad betoogt in het bijzonder dat het Gerecht in deze arresten blijk heeft gegeven van onjuiste rechtsopvattingen door:

— de banken (door de Raad beschouwd als emanaties van de Iraanse Staat) toe te staan een beroep te doen op de bescherming en de waarborgen van de grondrechten;

— de onderdelen van de motivering van de Raad niet als één geheel maar los van elkaar te beoordelen;

— te beslissen dat de banken toegang hadden moeten hebben tot door lidstaten ingediende plaatsingsvoorstellen;

— van de Raad een onderzoek te eisen van de relevantie en de juistheid van het bewijs vóór de eerste vaststelling van een besluit tot plaatsing op de lijst, en door

1 — Oorspronkelijke taal: Engels.

2 — Arresten Bank Mellat/Raad (T-496/10, EU:T:2013:39) en Bank Saderat Iran/Raad (T-494/10, EU:T:2013:59); hierna ook „bestreden arresten”.

— geen rekening te houden met resoluties van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (hierna: „Veiligheidsraad") en het feit dat bepaalde informatie afkomstig was uit vertrouwelijke bronnen en verslagen van inlichtingendiensten.

Politieke en juridische context

3. De Veiligheidsraad heeft in resolutie 1737 [3] zijn ernstige bezorgdheid geuit over het atoomprogramma van Iran en in punt 12 ervan besloten dat alle staten dienen over te gaan tot bevriezing van de tegoeden en andere financiële of economische middelen die in het bezit zijn van of worden gecontroleerd door de in de bijlage bij de resolutie aangewezen personen of entiteiten die op verschillende manieren betrokken zijn bij of medewerking verlenen aan dit programma. Tot deze aangewezen entiteiten behoorden onder andere de Atomic Energy Organisation of Iran (hierna: „AEOI"), Mesbah Energy Company (hierna: „MEC") en de Defence Industries Organisation (hierna: „DIO"). Resolutie 1747 [4] wees voorts Novin Energy Company (hierna: „Novin") en een aantal met Aerospace Industries Organisation (hierna: „AIO") gelieerde entiteiten aan, waaronder Sanam Industrial Group (hierna: „SIG"). Noch AIO zelf, noch de banken werden in die resolutie, dan wel in of krachtens latere resoluties van de Veiligheidsraad aangewezen.

4. De Raad van de Europese Unie heeft aan deze resoluties van de Veiligheidsraad uitvoering gegeven door in het bijzonder verordening nr. 423/2007 [5], waarvan artikel 7 de bevriezing voorschreef van alle tegoeden en economische middelen die toebehoren aan, eigendom zijn van, in het bezit zijn of onder zeggenschap staan van de in de bijlagen IV en V vermelde personen, entiteiten en lichamen. Bijlage IV omvatte de overeenkomstig punt 12 van resolutie 1737 aangewezen personen, entiteiten en lichamen, terwijl in bijlage V personen, entiteiten en lichamen waren opgenomen van wie was vastgesteld dat zij:

„a) zich bezighouden met, direct betrokken zijn bij, dan wel medewerking verlenen aan de proliferatiegevoelige nucleaire activiteiten van Iran;

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 onder 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 onder a) of b)".

5. De banken stonden aanvankelijk niet in bijlage V.

6. Artikel 7, lid 3, van verordening nr. 423/2007 verbood om tegoeden of economische middelen direct of indirect ter beschikking te stellen aan of ten behoeve van de in de bijlagen IV en V genoemde natuurlijke of rechtspersonen, entiteiten of lichamen. Artikel 12, lid 2, van deze verordening bepaalde evenwel dat dit verbod geen aanleiding mocht geven tot enigerlei aansprakelijkheid van de betrokken natuurlijke of rechtspersonen of entiteiten, indien deze niet wisten en geen gegronde reden hadden om te vermoeden dat hun acties een inbreuk vormden op deze verboden.

3 — Resolutie 1737 (2006), aangenomen op 23 december 2006 tijdens de 5612e bijeenkomst van de Veiligheidsraad.

4 — Resolutie 1747 (2007), aangenomen op 24 maart 2007 tijdens de 5647e bijeenkomst van de Veiligheidsraad.

5 — Verordening (EG) van de Raad van 19 april 2007 betreffende beperkende maatregelen ten aanzien van Iran (PB L 103, blz. 1, zoals nadien gewijzigd).

7. Na de vaststelling dat Iran had verzuimd om samen te werken met en te voldoen aan de voorschriften van de International Atomic Energy Authority (hierna: „IAEA"), alsmede om gevolg te geven aan de resoluties van de Veiligheidsraad en een verrijkingscentrale te Qom had gebouwd, heeft de Veiligheidsraad resolutie 1929 vastgesteld.[6] Punt 21 ervan riep alle staten op om „de verlening van financiële diensten te voorkomen", inclusief de transfer van tegoeden en economische middelen, indien zij beschikken over „inlichtingen die aannemelijk maken dat dergelijke diensten, tegoeden en economische middelen kunnen bijdragen aan de proliferatiegevoelige nucleaire activiteiten van Iran [...]". De verlening van financiële diensten diende volgens dit punt te worden voorkomen „onder andere door bevriezing van alle op hun grondgebied aanwezige tegoeden en economische middelen [...] die verband houden met dergelijke activiteiten [...] en versterkt toezicht uit te oefenen ter voorkoming van deze transacties [...]". Bijlage I bij deze resolutie bevatte een lijst van namen van bij het atoomprogramma en het programma voor ballistische raketten betrokken personen en entiteiten, waaronder „First East Export Bank, PLC [hierna: ‚FEE Bank'] [die] [...] eigendom [is] van, [...] onder zeggenschap [staat] van of [op]treedt [...] namens Bank Mellat, welke de afgelopen zeven jaar heeft meegewerkt aan transacties van honderden miljoenen dollars voor Iraanse entiteiten op het gebied van nucleaire activiteiten, raketten en defensie".

8. De Raad heeft hierop besluit 2010/413/GBVB vastgesteld.[7] Artikel 20, lid 1, onder a) en b), van dat besluit voorzag in bevriezing van alle tegoeden en economische middelen die toebehoren aan, eigendom zijn van, in het bezit zijn of onder zeggenschap staan van de in de bijlagen I en II vermelde personen, entiteiten en lichamen. De personen en entiteiten in bijlage I [artikel 20, lid 1, onder a)], waren aangewezen overeenkomstig de toepasselijke resoluties van de Veiligheidsraad, terwijl het bij die genoemd in bijlage II [artikel 20, lid 1, onder b)] ging om 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 [...]-resoluties 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008)[8] en 1929 (2010) [van de Veiligheidsraad] of dit besluit te ontwijken [...] en entiteiten die eigendom zijn of onder zeggenschap staan van of optreden namens deze, als vermeld in bijlage II."

9. Artikel 23, lid 2, van besluit 2010/413 bepaalt dat „[d]e Raad [...], op voorstel van lidstaten of de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, met eenparigheid van stemmen de lijst in bijlage II vast[stelt] en [...] wijzigingen daarin goed[keurt]."

10. De banken zijn beide opgenomen op de lijst in bijlage II.

11. De plaatsing van Bank Mellat op de lijst is gemotiveerd als volgt:

„Bank Mellat is een Iraanse overheidsbank. Zij steunt en faciliteert het kernprogramma en het programma voor ballistische raketten van Iran. Zij verleende bankdiensten aan op VN- en EU-lijsten geplaatste entiteiten, aan entiteiten die namens hen of op hun aanwijzing handelen of aan entiteiten die hun eigendom zijn of onder hun zeggenschap staan. Het is de moederbank van First East Export Bank die op de lijst van [resolutie 1929 (2010) van de Veiligheidsraad] staat."

6 — Resolutie 1929 (2010), aangenomen op 9 juni 2010 tijdens de 6335e bijeenkomst van de Veiligheidsraad.

7 — Besluit van de Raad van 26 juli 2010 betreffende beperkende maatregelen tegen Iran en tot intrekking van gemeenschappelijk standpunt 2007/140/GBVB (PB L 195, blz. 39, met corrigendum in PB 2010, L 197, blz. 19).

8 — Aangenomen op 3 maart 2008 tijdens de 5848ste bijeenkomst van de Veiligheidsraad.

12. Met betrekking tot Bank Saderat Iran geldt de volgende motivering: „Bank Saderat is een Iraanse overheidsbank (voor 94 % in handen van de Iraanse overheid). Bank Saderat heeft financiële diensten verleend aan entiteiten die aanbestedingen doen voor het kernprogramma en het programma voor ballistische raketten van Iran, waaronder entiteiten die op de lijst van [1737 (2006) van de Veiligheidsraad] staan. Bank Saderat verwerkte nog tot maart 2009 betalingen en kredietbrieven van DIO (dat op de lijst van [resolutie 1737 (2006) van de Veiligheidsraad] staat) en van Iran Electronics Industries [hierna: ‚IEI']. In 2003 verwerkte Bank Saderat kredietbrieven namens de aan nucleaire activiteiten gerelateerde Iraanse [MEC] (die achteraf op de lijst van [resolutie 1737 (2006) van de Veiligheidsraad] is geplaatst)."

13. Tegelijkertijd zijn bij uitvoeringsverordening nr. 668/2010 [9] de banken op de lijst in bijlage V bij verordening nr. 423/2007 geplaatst. De motivering hiervoor is dezelfde als in besluit 2010/413.

14. Op 25 oktober 2010 heeft de Raad de van kracht zijnde beperkende maatregelen gecorrigeerd met de vaststelling van besluit 2010/644/GBVB [10] en verordening nr. 961/2010. [11]

15. Volgens de considerans van besluit 2010/644 had de Raad een volledige evaluatie uitgevoerd van de in bijlage II bij besluit 2010/413 vervatte lijst van personen en entiteiten, rekening houdend met de door de betrokkenen ingediende opmerkingen. De Raad was tot de slotsom gekomen dat, met uitzondering van twee entiteiten, de in besluit 2010/413 opgenomen specifieke beperkende maatregelen van toepassing dienden te blijven op de op de lijst geplaatste personen en entiteiten en dat de tekst betreffende bepaalde entiteiten op de lijst gewijzigd moest worden. De banken bleven gehandhaafd op de lijst in de nieuwe bijlage II bij besluit 2010/413. De motivering hiervoor was in wezen dezelfde als in de vorige versie, behalve dat Bank Mellat niet langer werd gekwalificeerd als overheidsbank en dat Bank Saderat Iran enkel werd omschreven als „bank, die gedeeltelijk in handen van de Iraanse overheid is", waarbij de eerdere vermelding dat deze bank voor 94 % in handen is van de Iraanse overheid was weggelaten.

16. Artikel 16, lid 1, van verordening nr. 961/2010 herhaalde de criteria van artikel 20, lid 1, onder a), van besluit 2010/413 (aanwijzing overeenkomstig de resoluties van de Veiligheidsraad) en schreef voor welke personen, entiteiten en lichamen op de lijst in bijlage VII moesten worden geplaatst, terwijl artikel 16, lid 2, onder a) en b), de criteria van artikel 20, lid 1, onder b), van besluit 2010/413 herhaalde en voorschreef welke personen, entiteiten en lichamen op de lijst in bijlage VIII dienden te worden geplaatst. Artikel 32, lid 2, voorzag in dezelfde uitsluiting van aansprakelijkheid als artikel 12, lid 2, van verordening nr. 423/2007. De banken werden geplaatst op de lijst in bijlage VIII, met dezelfde motivering als in de nieuwe bijlage II bij besluit 2010/413.

17. Op 1 december 2011 stelde de Raad besluit 2011/783/GBVB [12] en uitvoeringsverordening nr. 1245/2011 [13] vast houdende wijziging van respectievelijk bijlage II bij besluit 2010/413 en bijlage VIII bij verordening nr. 961/2010. In de considerans van elk van deze handelingen verklaarde de Raad de in de betrokken bijlage opgenomen lijst volledig te hebben herbezien en daarbij rekening te hebben gehouden met de door de betrokkenen ingediende opmerkingen en dat hij tot de conclusie was gekomen dat de op de lijst geplaatste personen, entiteiten en lichamen onderworpen dienden te blijven aan de vastgestelde specifieke beperkende maatregelen.

9 — Uitvoeringsverordening (EU) van de Raad van 26 juli 2010 houdende uitvoering van artikel 7, lid 2, van verordening (EG) nr. 423/2007 betreffende beperkende maatregelen ten aanzien van Iran (PB L 195, blz. 25).

10 — Besluit van de Raad van 25 oktober 2010 tot wijziging van besluit 2010/413/GBVB betreffende beperkende maatregelen tegen Iran en tot intrekking van gemeenschappelijk standpunt 2007/140/GBVB (PB L 281, blz. 81).

11 — Verordening (EU) van de Raad van 25 oktober 2010 betreffende beperkende maatregelen ten aanzien van Iran en tot intrekking van verordening (EG) nr. 423/2007 (PB L 281, blz. 1).

12 — Besluit van de Raad van 1 december 2011 houdende wijziging van besluit 2010/413/GBVB betreffende beperkende maatregelen tegen Iran (PB L 319, blz. 71).

13 — Uitvoeringsverordening (EU) 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).

18. Op 23 maart 2012 heeft de Raad verordening nr. 267/2012 vastgesteld.[14] Artikel 23, lid 1, bepaalt opnieuw dat alle tegoeden en economische middelen van de in bijlage VIII vermelde, overeenkomstig de resoluties van de Veiligheidsraad aangewezen personen, entiteiten en lichamen moeten worden bevroren, terwijl artikel 23, lid 2, de bevriezing voorschrijft van alle tegoeden en economische middelen van de in bijlage IX vermelde personen, entiteiten en lichamen. De criteria van artikel 23, lid 2, onder a) en b), komen in wezen overeen met die van artikel 16, lid 2, onder a) en b), van verordening nr. 961/2010, terwijl verdere criteria zijn opgenomen in artikel 23, lid 2, onder c), d), en e), waarvan enkel die onder d) relevant lijken voor entiteiten als de banken. Onder dit punt vallen „andere personen, entiteiten of lichamen [...] die steun verlenen aan de regering van Iran, zoals materiële, logistieke of financiële steun, of er banden mede onderhouden". Artikel 42, lid 2, bevat dezelfde uitsluiting van aansprakelijkheid als artikel 12, lid 2, van verordening nr. 423/2007. De banken worden opnieuw beide vermeld in bijlage IX bij die verordening, en de motivering is eveneens dezelfde als in bijlage II bij besluit 2010/413, zoals gewijzigd bij besluit 2010/644.

19. In de wetgeving is tevens een beperkt aantal uitzonderingen van de verplichting tot bevriezing van de tegoeden en economische middelen opgenomen, in het bijzonder in artikel 9 van verordening nr. 423/2007, artikel 20, lid 6, van besluit 2010/413, artikel 18 van verordening nr. 961/2010 en artikel 25 van verordening nr. 267/2012. Volgens elk van deze bepalingen kunnen de nationale autoriteiten toestemming verlenen tot het vrijgeven van de bevroren tegoeden of economische middelen ten behoeve van betalingen die verschuldigd zijn door een op een lijst geplaatste persoon of entiteit uit hoofde van een contract dat is gesloten voordat de persoon of entiteit op de lijst werd geplaatst, mits dit contract niet bijdraagt aan transacties ter zake van goederen of technologie die verband houden met nucleaire ontwikkeling of andere verboden activiteiten.

Korte samenvatting van de procedure in eerste aanleg en de bestreden arresten

20. Op 7 oktober 2010 hebben de banken elk afzonderlijk beroep ingesteld bij het Gerecht en hierbij beide in wezen dezelfde middelen en argumenten aangevoerd tegen hun respectieve – eerste – plaatsing op de lijst in de bijlagen bij besluit 2010/413 en uitvoeringsverordening nr. 668/2010. In de loop van de procedure hebben zij, na de vaststelling van nieuwe handelingen, de omvang van hun verzoek tot nietigverklaring uitgebreid tot de bijlagen bij besluit 2010/644, verordening nr. 961/2010, besluit 2011/783, uitvoeringsverordening nr. 1245/2011 en verordening nr. 267/2012, voor zover deze maatregelen hen betroffen. Deze aanpassingen zijn aanvaard door het Gerecht en worden niet betwist. De Commissie is in beide zaken tussengekomen aan de zijde van de Raad.

21. Het Gerecht heeft zich om te beginnen gebogen over het betoog van de Raad en de Commissie dat de banken zich als emanaties van de Iraanse Staat niet kunnen beroepen op de bescherming en de waarborgen van de grondrechten.

22. Na verwerping van dit betoog heeft het Gerecht vervolgens het eerste middel van de banken (schending van de motiveringsplicht, van de rechten van verdediging en van het recht op effectieve rechterlijke bescherming) onderzocht volgens de volgende vijf stappen: de mogelijkheid van de banken om zich te beroepen op het beginsel van eerbiediging van de rechten van verdediging; de motiveringsplicht en de rechten van verdediging bij de eerste mededeling van het bewijs; de rechten van verdediging bij de toegang tot het dossier van de Raad; de rechten van verdediging met betrekking tot de mogelijkheid van de banken om hun standpunt uiteen te zetten en hun recht op effectieve rechterlijke bescherming, en, tot slot, beweerde fouten in het onderzoek en het heronderzoek door de Raad. Dit middel is door het Gerecht aanvaard voor zover het strekte tot nietigverklaring van besluit 2010/413, van uitvoeringsverordening nr. 668/2010, van besluit 2010/644 en van verordening nr. 961/2010, voor zover deze handelingen de banken betroffen.

14 — Verordening (EU) 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).

23. Vervolgens heeft het Gerecht zich gebogen over het tweede middel (kennelijke beoordelingsfout), waarbij het in elke zaak tot de slotsom kwam dat de door de Raad aangevoerde feiten geen grond konden opleveren voor de vaststelling van beperkende maatregelen.

24. Na zijn onderzoek van de eerste twee middelen heeft het Gerecht geoordeeld dat alle bestreden handelingen nietig dienden te worden verklaard voor zover zij de banken betroffen en dat het derde middel (schending van het recht op eigendom en, daarmee samenhangend, het evenredigheidsbeginsel) derhalve geen onderzoek behoefde.

25. In de zaak van Bank Saderat Iran is het Gerecht tevens ingegaan op het argument van de bank dat verordening nr. 267/2012 een in de vorm van een verordening gegoten besluit is. Volgens het Gerecht is het een echte verordening, zodat de nietigverklaring ervan op de voet van artikel 60, tweede alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Statuut") bleef opgeschort gedurende een termijn van twee maanden en tien dagen, teneinde de Raad in staat te stellen de geconstateerde schendingen ongedaan te maken door het vaststellen van nieuwe beperkende maatregelen (dan wel – impliciet – hogere voorziening in te stellen). Bijgevolg zijn wat de bank betreft de gevolgen van besluit 2010/413, zoals gewijzigd bij besluit 2010/644 en bij besluit 2011/783, gehandhaafd totdat de nietigverklaring van verordening nr. 267/2012 effect sorteert.

In hogere voorziening aangevoerde middelen en argumenten

26. De Raad, ondersteund door de Commissie en het Verenigd Koninkrijk, verzoekt het Hof om de bestreden arresten te vernietigen, de vorderingen in eerste aanleg te verwerpen en elke bank in de kosten van de hogere voorziening en van de procedure in eerste aanleg te verwijzen. De banken verzoeken het Hof om de hogere voorzieningen af te wijzen en de Raad te verwijzen in de kosten. Bank Saderat Iran heeft tevens een incidentele hogere voorziening ingesteld, waarin het Hof wordt verzocht om gedeeltelijke vernietiging van het arrest waartegen in haar zaak hogere voorziening is ingesteld, nietigverklaring van alle bestreden handelingen voor zover ze op de bank van toepassing zijn, en verwijzing van de Raad in de kosten van de incidentele hogere voorziening.

27. De Raad betoogt dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting bij zijn beoordeling van i) het recht van de banken op bescherming van grondrechten en bijgevolg de ontvankelijkheid van de vorderingen in eerste aanleg; ii) de motiveringsplicht van de Raad; iii) het recht van de banken op toegang tot het dossier; iv) de beweerde fouten in het onderzoek van de feiten van de Raad, en v) het middel, ontleend aan een kennelijke beoordelingsfout. De door het Verenigd Koninkrijk ingediende opmerkingen ondersteunen het tweede, het derde en het vijfde punt, terwijl de Commissie met haar opmerkingen het tweede tot en met het vijfde punt ondersteunt.

28. De banken betogen dat alle vijf middelen ongegrond zijn. Bovendien is Bank Mellat van mening dat in haar zaak de hogere voorziening in haar geheel niet-ontvankelijk is. In haar incidentele hogere voorziening stelt Bank Saderat Iran dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste opvatting door te oordelen dat i) besluit 2010/413 en uitvoeringsverordening nr. 668/2010 gebaseerd waren op „gegevens over verzoekster", en dat ii) artikel 60, tweede alinea, van het Statuut van toepassing is op verordening nr. 267/2012, waardoor het in beide opzichten tot een ongerechtvaardigde slotsom is gekomen.

29. Ik zal deze middelen en argumenten behandelen in de volgorde die in de twee voorgaande punten is aangehouden.

Ontvankelijkheid van de hogere voorziening (zaak C-176/13 P)

30. Het bestreden arrest is op 30 januari 2013 aan partijen betekend. Bank Mellat betoogt dat ingevolge artikel 56 van het Statuut een hogere voorziening binnen twee maanden moest worden ingesteld, dat wil zeggen uiterlijk op 30 maart 2013. Aangezien de hogere voorziening op 9 april 2013 is ingesteld, is zij niet-ontvankelijk. Een beroep op artikel 51 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie, dat de procestermijnen verlengt met een forfaitaire termijn wegens afstand van tien dagen, kan niet slagen. Volgens Bank Mellat moet de verwijzing naar afstand in die bepaling ook werkelijk zin hebben. Er wordt mee beoogd om partijen niet te benadelen wanneer zij op grote afstand van het Hof[15] zijn gevestigd of nog steeds gebruik maken van niet-elektronische communicatiemiddelen. De Raad is evenwel niet op grote afstand gevestigd van de zetel van het Hof en maakt gebruik van elektronische communicatiemiddelen. Artikel 56 van het Statuut moet daarom strikt worden toegepast.

31. In antwoord hierop stelt de Raad dat artikel 51 van het Reglement voor de procesvoering duidelijk en nauwkeurig is. Volgens zowel de bewoordingen ervan als de praktijk van het Hof is deze bepaling op alle partijen van toepassing. Het door de bank aangehaalde arrest BASF uit 1994 is gebaseerd op een inmiddels achterhaalde beslissing van het Hof om onderscheid te maken tussen partijen naargelang hun vestigingsplaats.

32. Ik vind het niet erg gelukkig dat het Reglement voor de procesvoering nog steeds verwijst naar een verlenging van de procestermijnen „wegens afstand". Die formulering was passend vóór 2000 toen bijlage II bij dit Reglement voorzag in verlengingen van twee dagen tot een maand, „[t]enzij partijen hun gewone verblijfplaats in het Groothertogdom Luxemburg hebben". Deze verschillen in verlenging dateren uit een tijdperk[16] waarin de postale dienstverlening van dien aard was dat de fysieke afstand tot het Hof de naleving van de termijnen in belangrijke mate kon frustreren. Met de vervanging van deze verlengingen door „een forfaitaire termijn wegens afstand van tien dagen" is duidelijk een einde gemaakt aan de overwegingen ter zake van de afstand tot het Hof als een procedureel voor- of nadeel en is gepoogd – in een context van algemeen beschikbare middelen voor snelle of zelfs ogenblikkelijke communicatie die grotendeels onafhankelijk zijn van fysieke afstand – om weer gelijke voorwaarden te creëren voor alle partijen, los van hun woon- of vestigingsplaats. Derhalve moet de nog steeds gebruikte formulering „wegens afstand" worden beschouwd als een overblijfsel uit een vervlogen tijdperk dat geen plaats meer heeft in het nieuwe Reglement voor de procesvoering, temeer niet omdat op geen enkele wijze valt te bepalen welke „afstand" wel of geen termijnverlenging zou rechtvaardigen.

33. Niettemin bepaalt artikel 51 van het Reglement voor de procesvoering in zijn huidige formulering dat de procestermijnen worden verlengd met een forfaitaire termijn wegens afstand van tien dagen. Ik ben daarom van mening dat de hogere voorziening tijdig binnen de termijn van twee maanden en tien dagen bedoeld in artikel 56 van het Statuut juncto artikel 51 van het Reglement voor de procesvoering is ingesteld. Bijgevolg moet de door Bank Mellat opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid worden verworpen.

15 — Arrest Commissie/BASF e.a. (C-137/92 P, EU:C:1994:247, punt 40).

16 — In artikel 85, lid 2, van het op 4 maart 1953 vastgestelde Reglement van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (PB 1953, nr. 3, blz. 37) varieerden de termijnverlengingen van een dag voor in België wonende belanghebbenden tot twee maanden voor hen die buiten Europa woonachtig waren.

Recht op bescherming van de grondrechten (ontvankelijkheid van de beroepen in eerste aanleg)

34. Het Gerecht heeft in beide arresten [17] het betoog van de Raad en de Commissie dat de banken zich als emanaties van de Iraanse Staat niet kunnen beroepen op de aan de grondrechten verbonden bescherming en waarborgen verworpen. Dienaangaande heeft het Gerecht verklaard dat noch in de Verdragen, noch in het Handvest van de grondrechten [18] bepalingen voorkomen die rechtspersonen die emanaties zijn van een staat, de bescherming van de grondrechten ontzeggen. Integendeel, het Handvest waarborgt juist de rechten van „eenieder". Het door de Raad en de Commissie aangevoerde artikel 34 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden [19] is volgens het Gerecht een procedureregel die het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: „EHRM") verhindert verzoekschriften van gouvernementele organisaties ontvankelijk te verklaren, en aldus voorkomt dat een staat die partij is bij het EVRM tegelijk verzoekende en verwerende partij is voor het EHRM. Het Gerecht heeft deze bepaling niet van toepassing verklaard op de rechterlijke instanties van de Europese Unie en op de onderhavige zaken. Het argument dat een staat op zijn eigen grondgebied geen grondrechten kan genieten, achtte het niet relevant ingeval het de rechten betreft die rechtspersonen die emanaties zijn van die staat kunnen genieten op het grondgebied van derde staten. Bijgevolg kunnen rechtspersonen die emanaties zijn van derde staten zich naar zijn oordeel beroepen op de aan de grondrechten verbonden bescherming en waarborgen, voor zover deze rechten verenigbaar zijn met hun hoedanigheid van rechtspersoon. Volgens het Gerecht hebben de Raad en de Commissie hoe dan ook niet aangetoond dat de banken feitelijk emanaties waren van de Iraanse Staat, in die zin dat zij deelnamen aan de uitoefening van overheidsgezag of een openbare dienst beheerden onder toezicht van de autoriteiten. De activiteiten van de banken waren van commerciële aard, en de deelneming van de staat betrof in beide zaken slechts een minderheidsdeelneming.

35. Volgens de Raad heeft het Gerecht op beide punten blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting.

36. Wat het eerste punt betreft aanvaardt de Raad dat rechtspersonen grondrechten en staten procedurele rechten kunnen genieten, maar niet dat staten grondrechten kunnen genieten. Artikel 34 EVRM is geen procedurevoorschrift dat enkel voor dat verdrag geldt. Een staat moet de grondrechten van eenieder binnen zijn rechtsgebied eerbiedigen, maar kan zich zelf niet op dergelijke rechten beroepen. Ook kan een soevereine staat niet onder de rechtsmacht van een andere staat in de zin van het EVRM komen te vallen. De rechterlijke instanties van de Europese Unie zijn niet in het leven geroepen voor de beslechting van geschillen tussen de Europese Unie en derde landen over eigendomsrechten van laatstgenoemde. Hoewel de Unieverdragen en het Handvest geen met artikel 34 EVRM overeenkomende bepaling bevatten, moet hetzelfde beginsel in het Unierecht toepassing vinden, ongeacht of het bij de betrokken rechtspersonen gaat om lidstaten, derde landen of gouvernementele organisaties of entiteiten van een van hen.

37. Wat het tweede punt betreft betoogt de Raad dat uit de rechtspraak van het EHRM blijkt dat de vraag of een entiteit gouvernementeel of niet-gouvernementeel van aard is, een zorgvuldig onderzoek van het specifieke feitelijke en wettelijke kader vereist. De Commissie Internationaal Recht van de Verenigde Naties heeft definities van het begrip „staat" in overweging gegeven die zich uitstrekken tot instellingen van de staat en andere entiteiten die handelen in de uitoefening van overheidsgezag, hieronder begrepen staatsondernemingen en andere entiteiten die commerciële transacties uitvoeren. Ook het Hof heeft zich uitgesproken over het begrip „staat" [20] en uitgemaakt dat de toerekenbaarheid aan de staat van een door een openbaar bedrijf genomen steunmaatregel kan worden afgeleid uit een samenstel van aanwijzingen die blijken uit de omstandigheden van de zaak en de context waarin deze

17 — Zie arresten Bank Mellat (T-496/10, EU:T:2013:39, punten 35-46) en Bank Saderat Iran (T-494/10, EU:T:2013:59, punten 33-44).

18 — Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (PB 2010, C 83, blz. 389; hierna ook: „Handvest").

19 — Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, ondertekend op 4 november 1950 te Rome (hierna: „EVRM").

20 — Arrest Frankrijk/Commissie, „Stardust" (C-482/99, EU:C:2002:294, punten 55-57).

maatregel is genomen, waaronder de banden tussen de onderneming en de staat. Het enkele feit dat een openbaar bedrijf in de vorm van een privaatrechtelijke kapitaalvennootschap is opgericht, kan geen reden zijn om uit te sluiten dat een steunmaatregel van een dergelijke vennootschap aan de staat kan worden toegerekend. Het Gerecht heeft bovendien geen rekening gehouden met het feit dat hoewel de Iraanse regering thans slechts een belang van 20 % in Bank Mellat en van 33 % in Bank Saderat Iran houdt, zij nog steeds een overwegende invloed uitoefent, aangezien het bezit van de overige aandelen sterk versnipperd is.

38. Tot slot is de Raad van mening dat de door hem in eerste aanleg opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid alle door de banken aangevoerde middelen betrof, aangezien hun beroepen strekten tot nietigverklaring van de besluiten van de Raad om hun tegoeden en economische middelen te bevriezen, hetgeen een (zij het gerechtvaardigde) inbreuk op het grondrecht van eigendom vormde.

39. De banken betogen in de eerste plaats dat het Gerecht feitelijk heeft vastgesteld – welke vaststelling in hogere voorziening niet in twijfel kan worden getrokken – dat zij geen emanaties van de Iraanse Staat waren.

40. In de tweede plaats was deze feitelijke vaststelling hoe dan ook juist. Uit het aangevoerde bewijs bleek enkel een minderheidsdeelneming van de staat. Bovendien heeft de Raad de definitie van de Commissie Internationaal Recht van de Verenigde Naties van het begrip „staat” verkeerd weergegeven. In werkelijkheid heeft dit lichaam gezegd dat entiteiten die commerciële transacties uitvoeren in theorie emanaties van de staat kunnen zijn indien zij overheidstaken vervullen. De banken vervullen evenwel dergelijke taken niet. De Stardust-zaak doet niet ter zake, aangezien niet is aangetoond dat beide banken handelden op instructie van de Iraanse Staat. Bovendien heeft in de zaak van Bank Mellat de hoogste rechter van het Verenigd Koninkrijk, het Supreme Court, verklaard dat de bank niet onderworpen was aan de zeggenschap van de regering en geen emanatie van de staat was. [21]

41. In de derde plaats heeft het Gerecht niet blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat emanaties van derde landen zich kunnen beroepen op de aan de grondrechten verbonden bescherming en waarborgen. Het Handvest waarborgt de rechten van „eenieder”. Voorts dient het beginsel dat ten grondslag ligt aan artikel 34 EVRM, geen toepassing te vinden in het Unierecht. Uit de toelichting bij artikel 47 van het Handvest („Recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht”) blijkt duidelijk dat het recht van de Unie een ruimere bescherming biedt dan de bepalingen van het EVRM. Bovendien heeft het Hof stelselmatig de rechten van verdediging van lidstaten erkend in de bij hem aanhangige zaken.

42. Tot slot zijn de banken van mening dat ook al zou het Gerecht zowel het recht als de feiten onjuist hebben beoordeeld, dit geen gevolgen heeft voor de uitkomst van de bestreden arresten. Het betoog van de Raad gaat uit van het door de banken in eerste aanleg gedane beroep op hun eigendomsrechten. Dit beroep had evenwel enkel betrekking op het derde middel in elke zaak, dat niet door het Gerecht is onderzocht. De gronden waarop het Gerecht de bestreden handelingen nietig heeft verklaard, hadden alle betrekking op los van de mensen- of de grondrechten aangevoerde schendingen van procedurele waarborgen, en volgens de rechtspraak van het Hof kunnen dergelijke waarborgen door staten worden ingeroepen.

43. Ik ben het niet eens met de opvatting van de Raad dat staten – en emanaties ervan – geen grondrechten kunnen genieten.

21 — Bank Mellat (appellante)/Her Majesty's Treasury (verweerder) (nr. 1) en (nr. 2), (2013) UKSC 38, punt 66, en (2013) UKSC 39, punten 15, 16 en 32.

44. Zowel artikel 34 EVRM als de Stardust-zaak zijn niet relevant. Het Gerecht heeft terecht geoordeeld dat artikel 34 EVRM een procedureregel is die een specifiek doel dient in zaken voor het EHRM, en niet de uitdrukking is van een voor het gehele Unierecht toepasselijk algemeen beginsel.[22] Bovendien staat de toerekenbaarheid van steunverlening aan een lidstaat los van de vraag of de steun verlenende entiteit anderszins als een emanatie van de staat moet worden beschouwd.

45. Voorts houden – zoals door de banken is opgemerkt – de gronden waarop het Gerecht de bestreden handelingen feitelijk nietig heeft verklaard, verband met procedurele waarborgen die door elke partij waartegen beperkende maatregelen zijn genomen kunnen worden ingeroepen, ongeacht haar status. Bijgevolg heeft de vraag of de banken emanaties zijn van de Iraanse Staat geen gevolgen voor de geldigheid van de gronden van de nietigverklaring.[23]

46. Tot slot faalt het betoog van de Raad dat het Gerecht ten onrechte heeft geoordeeld dat de Raad en de Commissie niet hebben aangetoond dat de banken emanaties van de Iraanse Staat zijn. Volgens vaste rechtspraak kunnen grieven tegen ten overvloede aangevoerde overwegingen van een arrest niet tot vernietiging ervan leiden.[24] Zoals duidelijk blijkt uit de bestreden arresten[25] is het Gerecht, na verwerping van het argument van de Raad dat de banken zich niet kunnen beroepen op de aan de grondrechten verbonden bescherming en waarborgen, enkel volledigheidshalve nagegaan of de banken in feite emanaties van de Iraanse Staat zijn.

47. In deze omstandigheden hoef ik niet stil te staan bij het argument van de banken dat de Raad een feitelijk oordeel van het Gerecht betwist.

Motiveringsplicht

48. Volgens het Gerecht[26] hadden zowel de in de bestreden handelingen aangevoerde redenen als de drie door de Raad aan de banken meegedeelde voorstellen tot vaststelling van beperkende maatregelen in de beschouwing moeten worden betrokken. De beperkende maatregelen zijn vastgesteld op basis van de voorstellen. In de zaken van Bank Mellat en Bank Saderat Iran zijn evenwel respectievelijk het derde voorstel en alle drie de voorstellen pas meegedeeld na de instelling van de beroepen en de wijziging van hun vorderingen naar aanleiding van de vaststelling van besluit 2010/644 en van verordening nr. 961/2010. Zij konden bijgevolg enkel in aanmerking worden genomen in het kader van de beoordeling van de rechtmatigheid van besluit 2011/783, uitvoeringsverordening nr. 1245/2011 en verordening nr. 267/2012.

49. Met betrekking tot Bank Mellat[27] heeft het Gerecht alles bij elkaar de navolgende zeven redenen voor de vaststelling van beperkende maatregelen onderscheiden, waarvan de eerste vier zijn opgenomen in de bestreden handelingen en de laatste drie in de twee op 13 september 2010 meegedeelde voorstellen:

i) de bank was volgens besluit 2010/413 en uitvoeringsverordening nr. 668/2010 staatseigendom;

ii) de bank steunde en faciliteerde het atoomprogramma en het programma voor ballistische raketten van Iran;

22 — Zie ook punt 61 van de conclusie van advocaat-generaal Bot in de zaak Raad/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:470).

23 — Zie in algemene zin de punten 57-75 van de conclusie van advocaat-generaal Bot in de zaak Kala Naft (C-348/12, EU:C:2013:470).

24 — Zie bijvoorbeeld arrest Commissie/Kvaerner Warnow Werft (C-181/02 P, EU:C:2004:271, punt 49).

25 — Zie de inleidende formulering van punt 42 van het arrest Bank Mellat (T-496/10, EU:T:2013:39) en punt 40 van het arrest Bank Saderat Iran (T-494/10, EU:T:2013:59).

26 — Zie arresten Bank Mellat (T-496/10, EU:T:2013:39, punten 63-65) en Bank Saderat Iran (T-494/10, EU:T:2013:59, punten 61-63).

27 — Zie arrest Bank Mellat (T-496/10, EU:T:2013:39, punten 66 en 67).

iii) de bank verleende bankdiensten aan op VN- en EU-lijsten geplaatste entiteiten, aan entiteiten die namens hen of op hun aanwijzing handelen of aan entiteiten die hun eigendom zijn of onder hun zeggenschap staan;

iv) de bank was de moederbank van de in resolutie 1929 van de Veiligheidsraad vermelde FEE-bank;

v) de bank verleende bankdiensten aan AEOI en aan Novin, welke beide waren onderworpen aan door de Veiligheidsraad vastgestelde beperkende maatregelen;

vi) de bank beheerde de rekeningen van hoge ambtenaren van AIO en van een verantwoordelijke van de Iraanse aankopen, en

vii) de bank faciliteerde zeker sinds 2003 de overheveling van miljoenen dollars naar het Iraanse nucleaire programma.

50. Van deze redenen heeft het Gerecht de eerste, de vierde en de vijfde wel, maar de tweede, de derde, de zesde en de zevende niet voldoende nauwkeurig geacht om te beantwoorden aan het in de rechtspraak geformuleerde vereiste dat de betrokkenen voldoende gegevens moeten worden verschaft om hen de mogelijkheid te bieden de gegrondheid van de litigieuze handeling na te gaan en de Unierechter in staat te stellen de rechtmatigheid ervan te toetsen.

51. In de zaak van Bank Saderat Iran [28] wees het Gerecht de vijf navolgende redenen aan, waarvan de eerste vier waren opgenomen in de bestreden handelingen en de laatste enkel in het derde voorstel tot plaatsing op de lijst, dat in bijlage bij de dupliek was gevoegd:

i) de bank was volgens verschillende handelingen voor 94 % of „gedeeltelijk” in handen van de Iraanse overheid;

ii) de bank had financiële diensten verricht ten behoeve van entiteiten die aanbestedingen doen voor het atoomprogramma en het programma voor ballistische raketten van Iran, inclusief onder resolutie 1737 (2006) van de Veiligheidsraad vallende entiteiten;

iii) de bank verwerkte nog tot maart 2009 betalingen en kredietbrieven van DIO en van IEI, tegen welke beperkende maatregelen waren vastgesteld;

iv) de bank verwerkte in 2003 kredietbrieven namens de aan het Iraanse nucleaire programma gerelateerde MEC, en

v) de bank verrichtte financiële diensten ten behoeve van SIG.

52. Van deze redenen achtte het Gerecht de eerste, de derde, de vierde en de vijfde voldoende nauwkeurig. Met betrekking tot de tweede reden verklaarde het Gerecht dat het hierbij niet ging om een algemene bewering die door de volgende gronden werd aangevuld en verduidelijkt, maar veeleer om een op zichzelf staande reden die als zodanig uiterst vaag was, aangezien hieruit niet bleek aan welke entiteiten financiële diensten waren geleverd.

53. Bijgevolg heeft het Gerecht vastgesteld dat wat de Bank Mellat betrof, de Raad met betrekking tot de tweede, de derde, de zesde en de zevende reden en wat de Bank Saderat Iran betrof, met betrekking tot de tweede reden de motiveringsplicht alsmede zijn verplichting tot mededeling aan de banken van de tegen hen in aanmerking genomen omstandigheden had geschonden. [29]

28 — Zie arrest Bank Saderat Iran (T-494/10, EU:T:2013:59, punten 64-73).

29 — Zie arresten Bank Mellat (T-496/10, EU:T:2013:39, punt 77) en Bank Saderat Iran (T-494/10, EU:T:2013:59, punt 73).

54. De Raad betoogt dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in plaats van de motivering als één geheel te bezien, bij elk onderdeel ervan apart stil te staan en daarmee ten onrechte tot de slotsom is gekomen dat de tweede en de derde reden in de zaak van Bank Mellat en de tweede reden in de zaak van Bank Saderat Iran niet voldoende nauwkeurig waren om aan de motiveringsplicht te voldoen. Er is sprake van een duidelijke onderlinge samenhang tussen de redenen: in de zaak van Bank Mellat vormt de derde reden (verlening van bankdiensten aan op VN- en EU-lijsten geplaatste entiteiten) een nadere specificering van de in de tweede reden vermelde gedragingen; in de zaak van Bank Saderat Iran vormen de derde en de vierde reden (verwerking van betalingen en kredietbrieven van DIO en IEI en namens MEC) een precisering van het in de tweede reden genoemde gedrag (verrichting van financiële diensten ten behoeve van entiteiten die aanbestedingen doen voor het atoomprogramma en het programma voor ballistische raketten van Iran, waaronder door de VN aangewezen entiteiten). Bijgevolg hebben de redenen in hun onderlinge samenhang bezien de banken voldoende gegevens verschaft om te kunnen nagaan of de bestreden handelingen gegrond waren dan wel een gebrek vertoonden, en de Unierechter om de rechtmatigheid ervan te kunnen toetsen. Het feit dat de op de lijst geplaatste entiteiten niet met naam zijn genoemd, laat onverlet dat de banken de VN- en EU-lijsten hadden kunnen vergelijken met hun eigen cliëntenlijsten. Dit geldt ook voor de zesde reden in de zaak van Bank Mellat (beheer van de rekeningen van hoge ambtenaren van AIO en van een verantwoordelijke van de Iraanse aankopen).

55. De Commissie deelt de opvatting dat de redenen in onderlinge samenhang moeten worden gelezen, inclusief de relevante VN-lijsten van entiteiten waaraan de banken niet langer diensten hadden mogen verlenen. Het is niet noodzakelijk dat elke reden afzonderlijk aan alle vereisten van de motiveringsplicht voldoet. Wanneer de redenen als één geheel gelezen de banken in staat hebben gesteld te weten of een cliënt op de lijst was geplaatst en na te gaan of de bestreden handelingen gegrond waren dan wel een gebrek vertoonden, en voldoende gegevens bevatten om de Unierechter de mogelijkheid te bieden de rechtmatigheid van de plaatsing op de lijst te toetsen, kan er geen sprake zijn van een schending van de motiveringsplicht door de Raad.

56. Het Verenigd Koninkrijk verwijst naar het arrest Kadi II, waarin het Hof heeft verklaard: „Gelet op de preventieve aard van de betrokken beperkende maatregelen, kan, indien de Unierechter in het kader van de [...] toetsing van de wettigheid van het bestreden besluit oordeelt dat ten minste een van de redenen [...] voldoende nauwkeurig en concreet is, gestaafd is en op zich een toereikende grondslag voor dat besluit vormt, de omstandigheid dat andere van die redenen dat niet zijn, niet leiden tot de nietigverklaring van dat besluit.” [30]

57. Beide banken achten het van wezenlijk belang dat de redenen afzonderlijk worden beschouwd. Redenen die onvoldoende nauwkeurig zijn, mogen niet in aanmerking worden genomen bij het onderzoek van mogelijke beoordelingsfouten.

58. Bank Mellat betoogt dat in haar zaak de tweede, de derde, de zesde en de zevende reden terecht als uiterst vaag zijn aangemerkt. De tweede (ondersteuning en facilitering van het atoomprogramma en het programma voor ballistische raketten van Iran) en de derde reden (verlening van bankdiensten aan op lijsten geplaatste entiteiten, aan entiteiten die namens hen of op hun aanwijzing handelen of aan entiteiten die hun eigendom zijn of onder hun zeggenschap staan) bevatten geen nadere bijzonderheden. Teneinde vast te stellen om welke cliënten het mogelijk ging, had de bank niet alleen de namen moeten verifiëren van de op de VN- en EU-lijsten geplaatste entiteiten, maar ook van de „entiteiten die namens hen of op hun aanwijzing handelen” of van de „entiteiten die hun eigendom zijn of onder hun zeggenschap staan”, die niet op de lijsten zelf stonden en die – over een tijdsbestek van vele jaren genomen – vrijwel onbeperkt in aantal konden zijn. Aangezien de Raad moet hebben geweten naar welke entiteiten werd verwezen, had hij deze met naam kunnen en moeten vermelden. Bijgevolg blijven de tweede en de derde reden, los van de vraag of zij afzonderlijk dan wel tezamen

30 — Arrest Commissie/Kadi, „Kadi II” (C-584/10 P, C-593/10 P en C-595/10 P, EU:C:2013:518, punt 130).

worden bezien, te vaag. Met betrekking tot de zesde reden (beheer van de rekeningen van hoge ambtenaren van AIO en van een verantwoordelijke van de Iraanse aankopen) heeft de Raad zich beperkt tot het niet door bewijs gestaafde betoog dat de identiteit van de werkgevers van de cliënten uit de gegevens van de banken bleek. Aangezien de Raad de zevende reden niet bespreekt, moet worden aangenomen dat hij inziet dat deze reden te vaag is.

59. Bank Saderat Iran voert soortgelijke argumenten aan. Zij voegt hieraan toe dat het met betrekking tot de derde en de vierde reden (respectievelijk verwerking van betalingen en kredietbrieven van DIO en IEI en verwerking van kredietbrieven namens MEC) niet duidelijk was of het bij de aangewezen entiteiten ging om een uitputtende opsomming of niet. Bovendien werd de vaagheid nog versterkt door het feit dat met betrekking tot de op de VN-lijst geplaatste entiteiten was verklaard dat deze zich bevonden „onder" de entiteiten waarnaar de tweede reden [verrichting van financiële diensten ten behoeve van entiteiten die aanbestedingen doen voor het atoomprogramma en het programma voor ballistische raketten van Iran, waaronder entiteiten die onder resolutie 1737 (2006) vallen] verwees.

60. Mijns inziens is het standpunt van de Raad, de Commissie en het Verenigd Koninkrijk in beginsel juist: in een opsomming genoemde redenen moeten als één geheel worden bezien, en opvolgende redenen kunnen elkaar over en weer adstrueren en verduidelijken. Dit geldt met name voor de in de bestreden handelingen zelf aangevoerde redenen die voor elke bank in één enkel punt zijn opgenomen. Dit geldt evenwel ook voor afzonderlijk aangevoerde redenen (zoals die in de bestreden handelingen enerzijds en die in tijdig meegedeelde plaatsingsvoorstellen anderzijds), aangezien het duidelijk is dat de Raad en de Commissie de plicht hebben om redenen aan te voeren die, gelezen in hun onderlinge samenhang, voldoende inlichtingen verschaffen aan de benadeelde partijen en de Unierechter. [31] Zoals het Verenigd Koninkrijk terecht heeft opgemerkt, is het evenwel voldoende als een van deze redenen toereikend is onderbouwd.

61. Ik deel daarom de opvatting dat in beide zaken de tweede reden – hoewel deze op zichzelf bezien zonder meer vaag is – verduidelijkt wordt door de erop volgende redenen (de vijfde en mogelijk de zesde reden in de zaak van Bank Mellat en de derde, de vierde en de vijfde reden in de zaak van Bank Saderat Iran) en tezamen met deze had moeten worden beoordeeld. Het Gerecht heeft derhalve bij de beoordeling van de motiveringsplicht blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting.

62. Bijgevolg was, in de zaak van Bank Saderat Iran, de tweede reden [verrichting van financiële diensten ten behoeve van entiteiten die aanbestedingen doen voor het atoomprogramma en het programma voor ballistische raketten van Iran, inclusief onder resolutie 1737 (2006) vallende entiteiten] niet te vaag wanneer deze werd gelezen in samenhang met de derde, de vierde en de vijfde reden, waarin vier specifieke entiteiten werden aangewezen. Ook het feit dat ten aanzien van de op de VN-lijst geplaatste entiteiten was verklaard dat deze zich bevonden „onder" de entiteiten waarnaar de tweede reden verwees, schept in deze context geen onduidelijkheid. Hoewel de derde, de vierde en de vijfde reden ontegenzeggelijk de tweede reden verduidelijken, voegt deze echter niets toe aan de eerstgenoemde redenen en geeft op zichzelf geen verduidelijking. Ofschoon het Gerecht mijns inziens de tweede reden had moeten opvatten als een kader voor de derde, de vierde en de vijfde reden, welke het als voldoende nauwkeurig achtte, kan deze onjuiste beoordeling derhalve niet de vernietiging van het bestreden arrest rechtvaardigen.

63. Met betrekking tot Bank Mellat deel ik de opvatting van de bank dat de derde reden (dienstverlening aan op lijsten geplaatste entiteiten, aan entiteiten die namens hen of op hun aanwijzing handelen of aan entiteiten die hun eigendom zijn of onder hun zeggenschap staan) een ontoereikende verduidelijking is van de tweede reden (ondersteuning en facilitering van het atoomprogramma en het programma voor ballistische raketten van Iran). Het had voor de bank weliswaar niet al te moeilijk hoeven te zijn geweest na te gaan of haar cliëntenkring mede

31 — Zie arrest Kala Naft (C-348/12, EU:C:2013:776, punten 70 en 71).

daadwerkelijk op de lijsten geplaatste entiteiten omvatte, maar het zou – na een ontkennend antwoord op de eerste vraag – praktisch gesproken buitensporig lastig voor haar zijn geweest vast stellen of zij diensten verleende aan entiteiten die namens hen of op hun aanwijzing handelen, dan wel entiteiten die hun eigendom zijn of onder hun zeggenschap staan. Bovendien kende de Raad vermoedelijk de entiteiten waarop hij doelde en had hij de namen ervan kunnen meedelen. Door dit na te laten, heeft hij verzuimd voldoende gegevens te verschaffen aan de bank zodat zij haar rechten van verdediging doeltreffend kon uitoefenen, en het Gerecht een doeltreffende rechterlijke toetsing kon verrichten. In de onderhavige zaken hebben de banken weliswaar besloten om hun plaatsing op de lijst aan te vechten, maar dit doet niet af aan het feit dat ontoereikende informatie het lastiger maakt voor een potentiële verzoeker om dit besluit te nemen of – wanneer het beroep is ingesteld – een in vage bewoordingen vervatte bewering te ontkrachten.

64. Het Gerecht achtte evenwel de vijfde reden (dienstverlening aan AEOI en Novin) voldoende precies en Bank Mellat heeft deze vaststelling niet bestreden. Naar analogie met de situatie van Bank Saderat Iran voldoen de tweede, de derde en de vijfde reden, als één geheel gelezen, aan de motiveringsplicht, ook al zijn de tweede en de derde reden op zichzelf bezien hiertoe niet in staat en voegt de derde reden helemaal niets toe aan de motivering.

65. Met betrekking tot de zesde reden (beheer van de rekeningen van hoge ambtenaren van AIO en van een verantwoordelijke van de Iraanse aankopen) deel ik de opvatting dat de Raad had moeten aantonen dat de identiteit van de werkgevers van de cliënten uit de gegevens van de bank bleek. Voorts is de vraag of dit bleek uit de gegevens van de bank een feitelijke vraag, waarover het Hof zich niet kan buigen in hogere voorziening. Tot slot lijkt de Raad, zoals de bank opmerkt, de vaststelling dat de zevende reden te vaag is niet te betwisten.

66. Hoewel ik het eens ben met de Raad dat de redenen als één geheel moeten worden beoordeeld, ben ik bijgevolg niet van mening dat dit een grond voor vernietiging van de bestreden arresten oplevert.

Toegang tot het dossier

67. Na de eerste plaatsing van de banken op de lijst op 26 juli 2010 en vóór zijn heronderzoek van deze plaatsing op 25 oktober 2010, deelde de Raad twee door lidstaten gedane plaatsingsvoorstellen aan Bank Mellat mee op 13 september 2010 en aan Bank Saderat Iran op 28 oktober 2010. Een derde voorstel werd aan beide banken meegedeeld in bijlage bij de in juni 2011 in eerste aanleg ingediende dupliek. De banken hadden evenwel uiterlijk op 15 september 2010 hun opmerkingen over besluit 2010/413 en uitvoeringsverordening nr. 668/2010 moeten indienen.

68. In de bestreden arresten [32] heeft het Gerecht geconstateerd dat het derde voorstel in de zaak van Bank Mellat en alle drie de voorstellen in de zaak van Bank Saderat Iran pas zijn meegedeeld na afloop van de termijn om opmerkingen te maken over besluit 2010/413 en uitvoeringsverordening nr. 668/2010, en na de vaststelling van besluit 2010/644 en verordening nr. 961/2010. Vervolgens heeft het Gerecht verklaard dat wanneer de Raad voornemens is zich te baseren op door een lidstaat verstrekte gegevens om beperkende maatregelen tegen een entiteit vast te stellen, hij zich vóór de vaststelling van die maatregelen ervan moet vergewissen dat de gegevens in kwestie tijdig aan de betrokken entiteit kunnen worden meegedeeld, zodat deze haar standpunt naar behoren kenbaar kan maken. In deze zaken zouden de banken deze mogelijkheid niet hebben gehad met betrekking tot de na 15 september 2010 meegedeelde voorstellen.

32 — Zie arresten Bank Mellat (T-496/10, EU:T:2013:39, punten 78-96) en Bank Saderat Iran (T-494/10, EU:T:2013:59, punten 74-90).

69. In hogere voorziening betoogt de Raad dat het Gerecht uit de rechtspraak dat aan een op een lijst geplaatste entiteit de bewijsgegevens moeten worden meegedeeld die tegen hem zijn aangevoerd en in staat moet worden gesteld om naar behoren zijn standpunt over die bewijsgegevens kenbaar te maken [33], ten onrechte de conclusie heeft getrokken dat de plaatsingsvoorstellen van de lidstaten aan de banken hadden moeten worden meegedeeld. Volgens de Raad dateert die rechtspraak uit een tijd toen nog geen specifieke redenen werden gegeven voor de plaatsing van personen en entiteiten op lijsten. Aangezien dergelijke redenen thans wel worden gegeven, hoeven plaatsingsvoorstellen niet afzonderlijk te worden meegedeeld wanneer deze zijn opgenomen in de motivering. Noch zou bij niet-opneming ervan in de motivering een afzonderlijke mededeling nodig zijn, aangezien in dat geval niet ervan kan worden uitgegaan dat de Raad zich hierop heeft gebaseerd. Het Gerecht had veeleer moeten uitgaan van de rechtspraak volgens welke, wanneer voldoende nauwkeurige inlichtingen zijn meegedeeld die de betrokken entiteit in staat stellen haar standpunt over de tegen haar aangevoerde gegevens naar behoren kenbaar te maken, het beginsel van de eerbiediging van de rechten van verdediging niet vereist dat de instelling uit eigen beweging toegang moet verlenen tot de stukken in het dossier. [34] Hoe dan ook waren de in de aangevoerde redenen opgenomen inlichtingen toereikend om de banken in staat te stellen hun standpunt kenbaar te maken.

70. Het Verenigd Koninkrijk verwijst naar het arrest Kadi II, waarin wordt verklaard dat „de eerbiediging van de rechten van verdediging en het recht op effectieve rechterlijke bescherming [vereist] dat de bevoegde autoriteit van de Unie aan de betrokkene de gegevens meedeelt waarover zij tegen die persoon beschikt [...], dat wil zeggen minstens de [...] verstrekte uiteenzetting van redenen [...], zodat die persoon zijn rechten [...] kan verdedigen”. [35] Volgens dit arrest moet niet zozeer een voorstel voor plaatsing op een lijst als wel de motivering worden meegedeeld. Een voorstel voor plaatsing op een lijst is enkel van belang voor zover het afwijkt van de motivering.

71. Volgens de banken hanteert de Raad een aanpak die principieel onjuist is. Volgens hen moeten de gegevens ten laste „aan de betrokkene zoveel mogelijk worden meegedeeld tegelijkertijd met, of zo spoedig mogelijk na de vaststelling van een aanvankelijk besluit tot bevriezing van tegoeden”. [36] Noch het feit dat de dossiers enkel de plaatsingsvoorstellen bevatten, noch de aanname dat deze voorstellen voor de banken geen nut hadden, kon de Raad ontslaan van zijn verplichting om deze mede te delen. Het was aan de banken en niet aan de Raad te bepalen wat van belang was voor de indiening van opmerkingen. Bovendien bevatten de plaatsingsvoorstellen niet in de motivering opgenomen beweringen die hadden moeten worden meegedeeld. Aangezien de voorstellen het enige materiaal in het dossier waren, had de verzochte toegang niet – zoals is gebeurd – mogen worden geweigerd. Een op de lijst geplaatste entiteit kan niet opkomen tegen de beoordeling door de Raad zonder de mededeling van de onderliggende gegevens. In de onderhavige zaken week de motivering af van de plaatsingsvoorstellen en kregen de banken pas in de loop van de procedures kennis van de inhoud van het dossier van de Raad.

72. Onder verwijzing naar het arrest Kadi II betogen de banken, in de eerste plaats, dat volgens vaste rechtspraak van het Hof een op een lijst geplaatste entiteit het recht heeft om te worden gehoord en toegang te krijgen tot alle stukken [37], waarop de Raad zijn plaatsingsbesluit heeft gebaseerd. De Raad betoogt niet dat mededeling om redenen van vertrouwelijkheid onmogelijk was. In de situatie van Kadi – wiens plaatsing op de EU-lijst een „follow-up” was van de plaatsing op de VN-lijst – had de mededeling van de samenvatting van de redenen van de VN wellicht volstaan. In de onderhavige situaties daarentegen heeft de Unie gebruik gemaakt van haar eigen autonome sanctiebevoegdheid en had zij toegang moeten verschaffen tot alle gegevens.

33 — Arrest Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Raad, „OMPI” (T-228/02, EU:T:2006:384, punt 93).

34 — Arrest Bank Melli Iran/Raad (T-390/08, EU:T:2009:401, punt 97).

35 — Arrest Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P en C-595/10 P, EU:C:2013:518, punt 111).

36 — Arrest OMPI (T-228/08, EU:T:2006:384, punt 137).

37 — Arresten Raad/Fulmen en Mahmoudian (C-280/12 P, EU:C:2013:775, punt 60) en Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P en C-595/10 P, EU:C:2013:518, punt 99).

73. Ik begrijp dit punt aldus dat de Raad de vraag opwerpt of het Gerecht terecht heeft geoordeeld dat het verzuim om de voorstellen van de lidstaten aan de banken mede te delen, teneinde deze in staat te stellen ter zake opmerkingen in te dienen, schending van hun rechten van verdediging vormde.

74. Het staat buiten kijf dat alle plaatsingsvoorstellen uiteindelijk zijn meegedeeld aan de banken, dat sommige ervan te laat zijn meegedeeld voor de indiening uiterlijk op 15 september 2010 van opmerkingen met betrekking tot besluit 2010/413 en uitvoeringsverordening nr. 668/2010 en dat – met één uitzondering – de niet op tijd meegedeelde voorstellen feitelijk niet meer bewijs of informatie bevatten dan de motivering in de betwiste handelingen. De uitzondering was het derde voorstel in de zaak van Bank Saderat Iran, waarin werd verwezen naar de verlening van financiële diensten door de bank aan SIG, een op de lijsten van de VN en de EU staande entiteit. Bijgevolg had enkel met betrekking tot deze informatie een tijdigere mededeling gevolgen kunnen hebben voor de mogelijkheid om opmerkingen in te dienen.

75. Niettemin ben ik het met de banken eens dat zij ten behoeve van de indiening van hun opmerkingen tijdig toegang hadden moeten krijgen tot de gehele inhoud van het dossier waarop de Raad zich heeft gebaseerd, althans voor zover dat geen vertrouwelijke gegevens bevatte.[38] Zonder volledige toegang tot op zijn minst de niet-vertrouwelijke gegevens van het dossier die dienden als grondslag van het voorstel voor hun plaatsing op de lijst, bestond er voor de banken geen zekerheid over de volledigheid van hun opmerkingen.

76. Bovendien was het niet aan de Raad om te bepalen welke gegevens wel of niet relevant waren voor de opmerkingen van de banken.[39] Het feit dat – afgezien van de verwijzing naar SIG in het derde voorstel in de zaak van Bank Saderat Iran – de niet op tijd meegedeelde voorstellen geen nieuwe informatie voor de banken bevatten, kan het niet of met vertraging meedelen ervan niet rechtvaardigen. De banken konden dit pas weten na de kennisneming van de voorstellen.

77. Tot slot blijkt uit de door de Raad zelf aangehaalde rechtspraak ondubbelzinnig dat „de Raad [...] op verzoek van de betrokkene toegang moet geven tot alle niet-vertrouwelijke administratieve stukken betreffende de betrokken maatregel”.[40] Ook heeft de Raad in eerste aanleg verklaard dat de banken hadden verzocht om meer inlichtingen uit het dossier. Het door de Raad in eerste aanleg wel maar in hogere voorziening niet aangevoerde „beginsel van toestemming van de auteur” kan – met het oog op de eerbiediging van de rechten van verdediging van een entiteit waarvan de tegoeden en economische middelen dienen te worden bevroren – mijns inziens geen vertrouwelijkheidsstatus verlenen aan een document waarvan de inhoud enkel en alleen betrekking heeft op de gedragingen of beweerde gedragingen van de betrokken entiteit. Een dergelijke inhoud kan niet vertrouwelijk zijn tegenover die entiteit.

78. Ik ben bijgevolg van mening dat de Raad niet heeft aangetoond dat de bestreden arresten in dit opzicht blijk geven van een onjuiste rechtsopvatting.

38 — In de onderhavige zaken lijken de plaatsingsvoorstellen geen aanleiding te geven tot een vertrouwelijkheidprobleem dat enige terughoudendheid bij de mededeling ervan had kunnen rechtvaardigen. De voorstellen bevatten geen andere informatie dan de in de bestreden arresten opgenomen redenen voor de plaatsing van de banken op de lijst (zie de punten 49 en 51 hierboven en tevens de punten 147 e.v. hieronder).

39 — Ik sluit niet uit dat de Raad kon beslissen om zich enkel op bepaalde gegevens in het dossier te baseren, indien hij deze toereikend achtte om de redenen voor de plaatsing van de banken op de lijst te onderbouwen. De Raad zou in dat geval evenwel de rechten van verdediging van de banken hebben geschonden wanneer hij vervolgens zou hebben besloten om – in geval van betwisting voor de rechter – uit te gaan van andere gegevens, waartoe hij geen toegang had verschaft en waarover de banken dus geen opmerkingen hadden kunnen indienen.

40 — Arrest Bank Melli Iran/Raad (T-390/08, EU:T:2009:401, punt 97).

Ontoereikend onderzoek door de Raad

79. De banken hebben in het kader van hun eerste voor het Gerecht aangevoerde middel betoogd dat de Raad de concrete omstandigheden niet daadwerkelijk heeft onderzocht, maar de voorstellen van de lidstaten eenvoudig heeft overgenomen. Hierdoor zou zowel het eerste onderzoek als het periodiek heronderzoek van de beperkende maatregelen gebrekkig zijn geweest.

80. Bij de beoordeling van dat betoog[41] benadrukte het Gerecht dat de Raad zich ervan had moeten vergewissen dat de bestreden handelingen gerechtvaardigd waren. Bij de vaststelling van een eerste handeling dient de Raad de relevantie en de gegrondheid te onderzoeken van de inlichtingen en bewijzen die hem op grond van artikel 23, lid 2, van besluit 2010/413 zijn verstrekt. Bij de vaststelling van latere handelingen tegen dezelfde entiteit moet de Raad in het licht van de door die entiteit gemaakte opmerkingen heronderzoeken of het noodzakelijk is om de betrokken maatregelen te handhaven. In de onderhavige zaken wees niets erop dat de Raad de relevantie en gegrondheid van de gegevens die aan hem waren verstrekt had geverifieerd vóór de vaststelling van de handelingen waarbij de banken op een lijst zijn geplaatst. Integendeel, de foutieve vermelding ter zake van de staatseigendom was een sterke aanwijzing dat geen toetsing in die zin had plaatsgevonden. Bijgevolg „heeft de Raad bij de vaststelling van besluit 2010/413 en uitvoeringsverordening nr. 668/2010 de verplichting om de relevantie en gegrondheid van de aan hem verstrekte inlichtingen en bewijzen over verzoekster te onderzoeken niet nageleefd, zodat die handelingen onrechtmatig worden". Bij de vaststelling van de latere handelingen heeft de Raad evenwel de onjuiste beweringen gecorrigeerd en gereageerd op de opmerkingen van de banken. Hieruit blijkt dat hij de concrete omstandigheden opnieuw heeft onderzocht in het licht van die opmerkingen.

81. Het Gerecht heeft evenwel niet gespecificeerd op welke van de in de tweede alinea van artikel 263 VWEU vermelde gronden tot nietigverklaring (onbevoegdheid, schending van wezenlijke vormvoorschriften, schending van de Verdragen of van enige uitvoeringsregeling daarvan, misbruik van bevoegdheid) hij de vaststelling van de onrechtmatigheid van de eerste handelingen heeft gebaseerd. Op verzoek van het Hof hebben de bij de hogere voorziening betrokken partijen opmerkingen met betrekking tot dit punt ingediend.

82. De Raad betoogt dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat hij bij de vaststelling van een eerste handeling tot vaststelling van beperkende maatregelen de relevantie en de gegrondheid moet onderzoeken van de door de lidstaten aangevoerde inlichtingen en bewijzen. Welke gegevens moeten worden overgelegd ten bewijze dat een dergelijk onderzoek heeft plaatsgevonden? Bovendien was het bewijs voor de ondersteuning door de banken van de met nucleaire proliferatie verband houdende handelingen van Iran afkomstig uit vertrouwelijke bronnen, waartoe de leden van de Raad als geheel geen toegang hadden. Zij hadden daarom een dergelijk onderzoek niet kunnen uitvoeren, zodat de vaststelling dat zij dit hebben nagelaten bijgevolg niet relevant was.

83. Met betrekking tot de rechtsgrond voor de nietigverklaring merkt de Raad op dat het middel van de banken klachten omvatte die kunnen worden gerubriceerd onder „schending van wezenlijke vormvoorschriften". De door het Gerecht geconstateerde tekortkoming was evenwel niet een schending van de motiveringsplicht, van de rechten van verdediging of van het recht op effectieve rechterlijke bescherming. Deze rechten kunnen niet van toepassing zijn vóór een eerste vaststelling van een besluit tot bevriezing van tegoeden. Aan het voor de doeltreffendheid van de maatregel wezenlijke verrassingseffect mag geen afbreuk worden gedaan.[42] Van een schending van de rechten

41 — Zie arresten Bank Mellat (T-496/10, EU:T:2013:39, punten 97-104) en Bank Saderat Iran (T-494/10, EU:T:2013:59, punten 91-98).

42 — Arrest Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie, „Kadi I" (C-402/05 P en C-415/05 P, EU:C:2008:461, punten 338-341).

van verdediging of het recht op effectieve rechterlijke bescherming kan enkel pas na de vaststelling van een dergelijk besluit sprake zijn. Hoe dan ook is er geen „wezenlijke vormvoorschrift" dat vereist dat de Raad de relevantie en de gegrondheid onderzoekt van inlichtingen die hem worden verstrekt ter ondersteuning van een voorstel tot vaststelling van beperkende maatregelen. [43]

84. De banken betogen dat het Gerecht niet heeft geoordeeld dat het onderzoek uit de dossiers moet blijken, maar enkel dat uit de dossiers geen onderzoek is gebleken. De Raad bestrijdt niet dat hij de relevantie en de gegrondheid van de hem verstrekte inlichtingen en de bewijzen moet onderzoeken, noch dat hij in het geheel geen onderzoek heeft verricht; hij merkt enkel op dat dit om redenen van vertrouwelijkheid niet mogelijk was. Het Gerecht kwam op basis van het ontbreken van bewijs van een deugdelijk onderzoek door de Raad tot het oordeel dat hij dit niet had gedaan. Wanneer het beweerde bewijs afkomstig was uit vertrouwelijke bronnen waartoe de Raad als geheel geen toegang had, dan had het uiteraard ook niet kunnen worden onderzocht. Bijgevolg zijn de banken op de lijst geplaatst op basis van bewijs waartoe de auteur van het besluit geen toegang heeft gehad en dat noch aan de banken, noch aan het Gerecht is meegedeeld.

85. Met betrekking tot de rechtsgrond tot nietigverklaring betogen de banken dat de Raad, door niet de gegrondheid en de relevantie van de inlichtingen en bewijzen jegens hen te hebben onderzocht, zowel i) een kennelijke beoordelingsfout heeft gemaakt en/of hun rechten van verdediging heeft geschonden (schending van een op de toepassing van de Verdragen betrekking hebbende rechtsregel) als ii) een voorafgaande beoordeling van het plaatsingsvoorstel heeft nagelaten (schending van een wezenlijk vormvoorschrift).

86. Volgens de artikelen 20, lid 1, onder b), en 23, lid 2, van besluit 2010/413 is het de verantwoordelijkheid van de Raad om de entiteiten waarvan de tegoeden en economische middelen dienen te worden bevroren op een lijst te plaatsen. Hij mag deze verantwoordelijkheid niet aan lidstaten delegeren. De Raad en de lidstaten moeten in loyale samenwerking handelen en ervoor zorgen dat de personen die voldoen aan de criteria – en enkel die personen – worden opgenomen in bijlage II. Een tekortkoming in het voor de toepassing van die artikelen noodzakelijke onderzoek komt neer op schending van een op de uitvoering van de Verdragen betrekking hebbende rechtsregel.

87. De taak van de Raad moet ook worden bezien in het licht van het arrest Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P en C-595/10 P, EU:C:2013:518), in het bijzonder de in de punten 114 en 115 geformuleerde verplichting om i) bij het besluit om na de door de betrokken persoon gemaakte opmerkingen de lijst in stand te houden „zorgvuldig en onpartijdig [te] onderzoeken of de aangevoerde redenen [voor de plaatsing van een entiteit of persoon op een lijst] gegrond zijn", en ii) na te gaan of het nodig is het VN-sanctiecomité en, via dit laatste, het lid van de VN dat de plaatsing op de lijst heeft voorgesteld, te verzoeken om mededeling te verkrijgen van informatie of bewijs – vertrouwelijk of niet – zodat de bevoegde autoriteit van de Unie haar verplichting tot zorgvuldig en onpartijdig onderzoek kan nakomen. Op zijn minst een deel van dat materiaal moet daarna ter beschikking te worden gesteld van de Unierechter, zodat hij „bij de toetsing van de wettigheid van de redenen waarop het besluit tot plaatsing of handhaving van de naam van een bepaald persoon op de lijst [...] is gebaseerd [...] zich ervan [kan] vergewis[sen] dat dat besluit, dat een individuele strekking heeft voor die persoon [...], berust op een voldoende solide feitelijke grondslag". Uit punt 118 van dat arrest blijkt duidelijk dat deze verplichtingen „procedurele waarborgen" zijn. Bijgevolg moet het hierbij gaan om wezenlijke vormvoorschriften in de zin van artikel 263 VWEU. De door het Gerecht vastgestelde tekortkoming moet worden geacht onder dezelfde rechtsgrond voor nietigverklaring te vallen als de schendingen van de verplichtingen waarop het Hof in het arrest Kadi II heeft gewezen.

43 — Artikel 3, lid 4, van het reglement van orde van de Raad luidt: „Op de voorlopige agenda kunnen slechts de punten worden geplaatst waarvoor de documentatie uiterlijk op de verzenddatum van deze agenda aan de leden van de Raad en aan de Commissie wordt toegezonden." Deze bepaling schrijft evenwel niet voor dat voor een bepaald besluit bepaalde documenten zijn vereist.

88. Volgens de banken pleit het arrest Europäisch-Iranische Handelsbank/Raad [44] evenwel voor een andere conclusie, namelijk dat de Raad de verplichting heeft om de inlichtingen en bewijzen die aan hem zijn verstrekt ter ondersteuning van een voorstel tot plaatsing op een lijst te onderzoeken en dat een schending van deze verplichting neerkomt op een kennelijke beoordelingsfout die moet worden aangemerkt als schending van een op de uitvoering van het Verdrag betrekking hebbende rechtsregel.

89. Niets in het voorgaande staat evenwel in de weg aan de slotsom dat de tekortkoming van de Raad schending van de rechten van verdediging van de banken opleverde, waartoe de verplichting behoort toegang tot het dossier te verschaffen en, logischerwijs, ook de verplichting om na te gaan of dat dossier het vereiste minimum aan inlichtingen en bewijzen bevat. Schendingen van de rechten van verdediging vormen schendingen van algemene rechtsbeginselen, die gelijkstaan aan op de uitvoering van de Verdragen betrekking hebbende rechtsregels.

90. De Commissie deelt niet de opvatting dat uit het procesdossier moet blijken dat de Raad vóór de vaststelling van de betrokken handelingen de relevantie en de gegrondheid van de aan hem verstrekte bewijzen heeft onderzocht. Ook kan een onjuiste informatie in het dossier niet erop wijzen dat geen onderzoek heeft plaatsgevonden. Gelet op de clandestiene aard van de proliferatiegevoelige nucleaire activiteiten van Iran moet het bewijsmateriaal zeer vertrouwelijk worden behandeld, zodat de internationale samenwerking en de personen die inlichtingen vergaren geen gevaar lopen. Aangezien met het onderzoek van de Raad net zo vertrouwelijk moet worden omgegaan, kan het Gerecht niet beslissen dat geen onderzoek heeft plaatsgevonden. Bovendien is de plaatsing van de banken op de lijst objectief geloofwaardig. Het gaat immers om belangrijke Iraanse banken met een aanzienlijke internationale presentie, die feitelijk onder toezicht van de Iraanse regering staan; zij ontkennen niet zaken te doen met bepaalde op de lijst geplaatste entiteiten en zijn door de Veiligheidsraad genoemd. In dat licht kan de vertegenwoordigers van de lidstaten niet het verwijt worden gemaakt – zoals het Gerecht impliciet doet – dat zij bij hun besluitvorming in de Raad enkel zijn uitgegaan van de voorstellen van andere lidstaten.

91. Wat de rechtsgrond voor nietigverklaring betreft neemt de Commissie hetzelfde standpunt in als de Raad en voegt hieraan toe dat het Gerecht in zijn arrest Europäisch-Iranische Handelsbank/Raad (T-434/11, EU:T:2013:405) onder het kopje „kennelijk onjuiste beoordeling" een soortgelijk argument heeft onderzocht. De relevante rechtsgrond was dus „schending van de Verdragen of van enige uitvoeringsregeling daarvan". Het verzuim van de Raad om de in deze zaken aan hem voorgelegde inlichtingen te onderzoeken heeft noch aan de rechten van verdediging van de banken afbreuk gedaan, noch een rechterlijke toetsing onmogelijk gemaakt, noch een institutionele regel in het besluitvormingsproces van de Raad geschonden.

92. Met betrekking tot de rechtsgrond voor nietigverklaring is het Verenigd Koninkrijk van mening dat dit enkel „schending van de Verdragen of van enige uitvoeringsregeling daarvan" kan zijn. De redenering van het Gerecht heeft betrekking op de wijze waarop de Raad het besluit heeft vastgesteld en niet op procedurele vragen – zoals de motivering of het recht om te worden gehoord – die na de vaststelling ervan rijzen. De bestreden handelingen zijn rechtsregels die betrekking hebben op de uitvoering van de Verdragen. In andere situaties, waarin een bevoegd lichaam het recht onjuist toepast, de feiten verkeerd beoordeelt of de grenzen van zijn bevoegdheden overschrijdt, wordt zijn besluit nietig verklaard wegens een beoordelingsfout. Bijgevolg komt een beoordelingsfout bij de vaststelling van beperkende maatregelen jegens de banken neer op een schending van de rechtsregels die de vaststelling van dergelijke maatregelen mogelijk maken.

44 — Arrest Europäisch-Iranische Handelsbank/Raad (T-434/11, EU:T:2013:405, punten 166-170), waarnaar het Hof in zijn vraag aan partijen heeft verwezen (zie punt 81 hierboven).

93. Om te beginnen lijkt het mij noodzakelijk om duidelijkheid te verkrijgen over de grondslag waarop het Gerecht heeft beslist dat het feit dat de Raad „de verplichting om de relevantie en gegrondheid van de aan hem verstrekte inlichtingen en bewijzen over verzoekster te onderzoeken" niet heeft nageleefd, tot gevolg had dat die eerste handelingen „onrechtmatig" waren.

94. Mijns inziens kan deze grondslag enkel zijn gelegen in schending van een wezenlijk vormvoorschrift of schending van een rechtsregel betrekking hebbend op de uitvoering van de Verdragen, dat wil zeggen de verplichting om – in de onderhavige gevallen – de feiten correct te onderzoeken. Door deze kwestie te behandelen onder het algemene kopje „schending van de motiveringsplicht, van verzoeksters recht van verdediging en van haar recht op effectieve rechterlijke bescherming", lijkt het Gerecht uit te gaan van schending van een wezenlijk vormvoorschrift.

95. Er lijkt evenwel geen precedent te bestaan dat steun biedt aan de opvatting dat een aan de eerste plaatsing op een lijst voorafgaand onderzoek van de relevantie en de gegrondheid van de inlichtingen en bewijzen – hoezeer in beginsel ook wenselijk, voor zover de omstandigheden dit toelaten – een voor de vaststelling van een besluit „wezenlijk vormvoorschrift" is. Zou dit het geval zijn, dan zou elk verzuim om *al* het ter ondersteuning van een reden voor de vaststelling van een handeling beschikbare materiaal te onderzoeken, automatisch de ongeldigheid van die handeling tot gevolg kunnen hebben. Bijgevolg moet mijns inziens de voorkeur worden gegeven aan een benadering die ervan uitgaat dat een dergelijk verzuim waarschijnlijk het risico van een onjuiste beoordeling aanzienlijk vergroot, wat vervolgens schending van een rechtsregel met betrekking tot de uitvoering van de Verdragen kan opleveren.

96. Een andere benadering zou kunnen zijn om het verzuim van de Raad om de aan hem voorgelegde plaatsingsvoorstellen uitputtend te onderzoeken, op te vatten als schending van de rechten van verdediging van de banken. Het is vaste rechtspraak dat de eerbiediging van het recht om te worden gehoord in iedere procedure die tot een bezwarend besluit kan leiden, is te beschouwen als een grondbeginsel van Unierecht, dat zelfs bij ontbreken van een specifieke regeling in acht moet worden genomen. Dit beginsel houdt in, dat de adressaten van besluiten die hun belangen aanmerkelijk beïnvloeden, in staat moeten worden gesteld naar behoren hun standpunt kenbaar te maken [45]; dat recht is een wezenlijk vormvoorschrift [46]. Zou de Raad zelf hebben verzuimd om de bewijzen ter ondersteuning van de plaatsingsvoorstellen te onderzoeken, dan konden de banken uiteraard niet in staat worden gesteld hun standpunt met betrekking tot die bewijzen kenbaar maken.

97. Echter, het verzuim om vóór de vaststelling van een eerste besluit de relevantie en de gegrondheid van bewijzen te onderzoeken kan de rechten van verdediging van de door dit besluit geraakte persoon logischerwijs enkel schenden, indien deze persoon het recht had – hetgeen in casu niet het geval was – om vóór de vaststelling van het eerste besluit te worden gehoord. [47] Welke inlichtingen en bewijzen in een later stadium aan de banken hadden kunnen of moeten worden meegedeeld en/of aan het Gerecht ter inzage worden overgelegd, is een heel andere vraag. Zoals de Raad opmerkt dienden de eerste besluiten een verrassingseffect te sorteren. [48] Zodra de banken deze besluiten eenmaal konden aanvechten, konden zij tekortkomingen in het onderzoek aanvoeren. Bijgevolg zijn hun rechten van verdediging niet aangetast door enige interne tekortkoming in het eerdere besluitvormingsproces.

45 — Zie bijvoorbeeld arrest Commissie/Lisrestal e.a. (C-32/95 P, EU:C:1996:402, punt 21 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

46 — Zie bijvoorbeeld arrest Commissie/Italië (31/69, EU:C:1970:10, punt 13). Uitzonderingen zijn evenwel mogelijk; zie bijvoorbeeld arrest Parlement/Reynolds (C-111/02 P, EU:C:2004:265, punten 57-60), volgens hetwelk de tijdelijke detachering van een ambtenaar van de Unie bij een politieke fractie van het Parlement kon worden beëindigd – nadat deze fractie het vertrouwen in hem had verloren – zonder inachtneming van zijn recht om te worden gehoord.

47 — Ik wijs erop dat de opmerkingen van Lord Sumption in de zaak van Bank Mellat/Her Majesty's Treasury (nr. 2) (aangehaald in voetnoot 21) (in de punten 32 e.v.) een ander procedureel kader betroffen. Ik zou zelf niet willen uitsluiten dat – in zeer uitzonderlijke omstandigheden – een verrassingseffect niet van wezenlijk belang kan zijn, bijvoorbeeld wanneer een verdachte reeds rechtmatig in hechtenis is genomen en dus vooruitlopend op de plaatsing op de lijst geen tegoeden kan transfereren. Uiteraard is normaalgesproken verrassing vereist om de doeltreffendheid te verzekeren.

48 — Zie punt 83 en voetnoot 42 hierboven; zie ook arrest Bank Melli Iran/Raad (C-548/09 P, EU:C:2011:735, punt 90).

98. Mijns inziens kon bijgevolg de procedurele kritiek van het Gerecht op het verzuim om de relevantie en de gegrondheid van de ter ondersteuning van de plaatsingsvoorstellen aangevoerde inlichtingen en bewijzen te onderzoeken geen zelfstandige grond voor nietigverklaring van de twee betrokken handelingen vormen. Dit betekent niet dat de kritiek van het Gerecht ongerechtvaardigd was, maar enkel dat het de voorkeur had verdiend het ontbreken van enige aanwijzing voor onderzoek door de Raad van de relevantie en de gegrondheid van de inlichtingen en bewijzen waarover hij beschikte, te beschouwen als een factor die bij de beoordeling van de inhoudelijke kwaliteit van het onderzoek van de Raad in aanmerking kon worden genomen.

99. Bijgevolg ben ik van mening dat de Raad in hogere voorziening terecht betoogt dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste opvatting door te oordelen dat het verzuim om de relevantie en de gegrondheid te onderzoeken van de ter ondersteuning van de plaatsingsvoorstellen aangevoerde inlichtingen en bewijzen, de eerste handelingen onrechtmatig maakte. Hiermee is evenwel niet gezegd dat de in hogere voorziening aangevochten arresten op deze enkele grond kunnen worden vernietigd. Kwesties rond het ontbreken van bewijs – dan wel het verzuim om het bewijs te onderzoeken – rijzen namelijk ook in het kader van het volgende middel.

Kennelijk onjuiste beoordeling door de Raad

100. De banken hebben in eerste aanleg betoogd dat de redenen waarop de Raad zich heeft gebaseerd noch de in besluit 2010/413, verordening nr. 423/2007, verordening nr. 961/2010 en verordening nr. 267/2012 neergelegde voorwaarden vervulden, noch met bewijs werden gestaafd. Door op basis van die redenen beperkende maatregelen vast te stellen zou de Raad derhalve een kennelijke beoordelingsfout hebben gemaakt.

101. Het Gerecht heeft in beide arresten [49] herinnerd aan zijn vaste rechtspraak [50] volgens welke de rechterlijke controle van de rechtmatigheid van een handeling waarbij beperkende maatregelen tegen een entiteit worden vastgesteld, zich uitstrekt tot de beoordeling van de ter rechtvaardiging ervan aangevoerde feiten en omstandigheden en tot de waardering van het bewijs en de inlichtingen waarop deze beoordeling is gebaseerd. In geval van betwisting staat het aan de Raad om het bewijs en de inlichtingen ter toetsing aan de Unierechter voor te leggen. In het licht van die rechtspraak heeft het Gerecht de gegrondheid onderzocht van de redenen die niet te vaag waren.

102. Met betrekking tot Bank Mellat [51] heeft het Gerecht beslist dat de eerste reden (de enkel in besluit 2010/413 en uitvoeringsverordening nr. 668/2010 aangevoerde staatsdeelneming) berustte op een onjuiste feitelijke vaststelling en dus geen grond kon opleveren voor de bij die handelingen vastgestelde beperkende maatregelen.

103. Met betrekking tot de vierde reden (moederbank van de door de Veiligheidsraad aangewezen FEE-bank) verwijst resolutie 1929 (2010) ter rechtvaardiging van de plaatsing van de FEE-bank op de lijst uitsluitend naar de vermeende betrokkenheid van Bank Mellat bij de nucleaire proliferatie, welke betrokkenheid wordt beschreven in bewoordingen die in wezen overeenstemmen met de zevende reden (facilitering sinds 2003 van transacties van meerdere honderden miljoenen dollars ten behoeve van het nucleaire programma van Iran). Het Gerecht heeft vastgesteld dat de vierde reden was gebaseerd op loutere beweringen, geen zelfstandige reden vormde ten opzichte van de rechtstreeks op Bank Mellat betrekking hebbende redenen en bijgevolg geen grond kon opleveren voor de vaststelling van de beperkende maatregelen jegens laatstgenoemde.

49 — Zie arresten Bank Mellat (T-496/10, EU:T:2013:39, punten 109-112) en Bank Saderat Iran (T-494/10, EU:T:2013:59, punten 103-106).

50 — Arrest Bank Melli Iran/Raad (T-390/08, EU:T:2009:401, punten 37 en 107).

51 — Zie arrest Bank Mellat (T-496/10, EU:T:2013:39, punten 113-139).

104. Met betrekking tot de vijfde reden (dienstverlening aan AEOI en Novin) achtte het gerecht niet bewezen dat Bank Mellat dergelijke diensten aan AEOI heeft verleend. Bank Mellat heeft erkend diensten ten behoeve van Novin te hebben verricht, maar zegt deze dienstverlening te hebben beëindigd na de vaststelling van de beperkende maatregelen tegen laatstgenoemde. Vormden deze diensten steun aan de nucleaire proliferatie in de zin van besluit 2010/413, verordening nr. 423/2007, verordening nr. 961/2010 en verordening nr. 267/2012? De vraag was of de bank de verrichting van financiële diensten onmiddellijk heeft gestaakt zodra zij wist of redelijkerwijze kon vermoeden dat Novin bij nucleaire proliferatie was betrokken. De Raad had geen precieze en concrete bewijzen of inlichtingen overgelegd die aannemelijk maakten dat de bank vóór de vaststelling door de VN van beperkende maatregelen wist of redelijkerwijze kon vermoeden dat Novin deelnam aan nucleaire proliferatie. Wat de periode daarna betreft hebben de Raad en de Commissie niet betwist dat op onmiddellijke instructie van de bank geen diensten meer aan Novin zijn verleend, uitgezonderd enkel nog uit te voeren betalingen die geen verband hielden met nucleaire proliferatie. Onder verwijzing naar artikel 20, lid 6, van besluit 2010/413, artikel 9 van verordening nr. 423/2007, artikel 18 van verordening nr. 961/2010 en artikel 25 van verordening nr. 267/2012, op grond waarvan – kort gezegd – tegoeden van door beperkende maatregelen getroffen entiteiten gedeblokkeerd kunnen worden om betalingen te verrichten krachtens door hen vóór hun plaatsing op de lijst aangegane verbintenissen, voor zover die betalingen geen verband houden met nucleaire proliferatie, heeft het Gerecht geoordeeld dat de omstandigheden geen beperkende maatregelen tegen de bank rechtvaardigden. Aangezien de eerste, de vierde of de vijfde reden geen grond opleverden voor de vaststelling van de beperkende maatregelen heeft het Gerecht het tweede middel van Bank Mellat aanvaard.

105. Aangaande Bank Saderat Iran [52] heeft het Gerecht geoordeeld dat de eerste reden (voor 94 % staatseigendom volgens besluit 2010/413 en uitvoeringsverordening nr. 668/2010 en gedeeltelijke staatseigendom volgens latere handelingen) met betrekking tot de 94 %-deelneming van de staat onjuist was en dat gedeeltelijke staatseigendom nog geen bijdrage van de bank aan nucleaire proliferatie betekende. Bijgevolg kon deze reden de vaststelling van beperkende maatregelen niet rechtvaardigen.

106. Met betrekking tot de vierde reden (verwerking van kredietbrieven namens MEC in 2003) heeft de Raad niet aangetoond dat diensten zijn verleend aan MEC of dat de bank op de hoogte was van de betrokkenheid van deze onderneming, tegen wie in 2003 nog geen beperkende maatregelen waren vastgesteld, bij de nucleaire proliferatie. Bijgevolg leverde deze reden geen grond op voor de vaststelling van beperkende maatregelen.

107. Dit gold ook voor de vijfde reden (dienstverlening ten behoeve van SIG), voor zover het ging om besluit 2011/783, uitvoeringsverordening nr. 1245/2011 en verordening nr. 267/2012. De Raad had geen gegevens overgelegd die aantoonden dat de bank na de vaststelling van beperkende maatregelen tegen SIG financiële diensten ten behoeve van SIG verrichtte of reeds eerder op de hoogte was van de betrokkenheid van SIG bij de nucleaire proliferatie.

108. Wat de derde reden betreft (dienstverlening ten behoeve van DIO en IEI) heeft de bank noch de betrokkenheid van DIO en IEI bij de nucleaire proliferatie betwist, noch ontkend in het verleden kredietbrieven van deze twee entiteiten te hebben verwerkt. Wel heeft de bank bestreden dat deze diensten de tegen haar vastgestelde beperkende maatregelen rechtvaardigden. De diensten betroffen in wezen gebruikelijke bankwerkzaamheden die in het verleden waren verricht in het kader van de behandeling van door derde banken uitgegeven kredietbrieven voor export zonder enig verband met de nucleaire proliferatie. De Raad heeft het daaropvolgende verzoek van het Gerecht om gedetailleerde inlichtingen met betrekking tot de kredietbrieven niet opgevolgd. Het argument van de Raad dat de bank evenmin gegevens had aangebracht, is door het Gerecht niet aanvaard. Volgens het Gerecht

52 — Zie arrest Bank Saderat Iran (T-494/10, EU:T:2013:59, punten 106-117).

stond het aan de Raad om het bewijs en de inlichtingen over te leggen waarop hij zich had gebaseerd. De onmogelijkheid om de gegrondheid te toetsen van de argumenten van de bank mocht niet in haar nadeel spelen. Aangezien die onmogelijkheid het gevolg was van het feit dat de Raad zijn verplichting tot overlegging van de relevante bewijzen en inlichtingen niet was nagekomen, heeft het Gerecht het tweede middel aanvaard.

109. In hogere voorziening betoogt de Raad dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door de argumenten van de banken te aanvaarden.

110. Om te beginnen betoogt de Raad dat de bedenkingen die advocaat-generaal Bot heeft geuit in zijn conclusie in de zaak Kadi II [53] tegen toepassing van de rechtspraak inzake de omvang van de rechterlijke toetsing van complexe economische beoordelingen op zaken betreffende terrorismebestrijding en tegen bekendmaking van de analyses en de bronnen van de inlichtingendiensten aan de Unierechter, ook met betrekking tot de illegale nucleaire activiteiten van Iran in aanmerking moeten worden genomen. Wanneer tot staving van een voorstel tot plaatsing op een lijst aangevoerde bewijzen en inlichtingen afkomstig zijn uit vertrouwelijke bronnen is de Raad gerechtigd deze bronnen te beschermen door bij zijn besluitvorming uit te gaan van de door de betrokken lidstaat aangevoerde motivering, mits deze objectief geloofwaardig is. Overeenkomstig het beginsel van wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten onderling alsook tussen de lidstaten en de instellingen van de Unie en het in artikel 4, lid 3, VEU neergelegde beginsel van loyale samenwerking was dit het geval met betrekking tot grote, onder feitelijk staatstoezicht staande internationaal actieve Iraanse banken.

111. Verder citeert de Raad de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, volgens welke „het recht op bekendmaking van relevant bewijs niet absoluut is, en er in iedere strafprocedure conflicterende belangen kunnen zijn, zoals de nationale veiligheid of de noodzaak om getuigen te beschermen tegen represailles of de geheimhouding van politiemethoden ter opsporing van criminaliteit, die moeten worden afgewogen tegen de rechten van de verdachte [...]. In sommige gevallen kan het noodzakelijk zijn om de verdediging bepaald bewijsmateriaal te onthouden teneinde de fundamentele rechten van een andere persoon te beschermen of een belangrijk publiek belang te waarborgen.” [54] Deze rechtspraak had betrekking op een strafvervolging en moet dus a fortiori van toepassing zijn op beperkende maatregelen die enkel preventief van aard zijn. Het toegankelijk maken van vertrouwelijk bewijsmateriaal kan het leven en de veiligheid van individuen op het spel zetten alsmede de gebruikte methoden in gevaar brengen. Wanneer een derde land vertrouwelijke informatie verstrekt, mag de internationale samenwerking hieronder niet lijden.

112. De Raad is voorts van mening dat het Gerecht bij de beoordeling van de rechtvaardiging de resoluties van de Veiligheidsraad onvoldoende heeft meegewogen. In het arrest Kadi I heeft het Hof verklaard dat „de [Unie] [...] bijzonder belang [moet] hechten aan het feit dat, wanneer de Veiligheidsraad resoluties vaststelt uit hoofde van hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties, hij hiermee overeenkomstig artikel 24 van dit Handvest zijn voornaamste taak als internationaal orgaan vervult, die erin bestaat op mondiaal niveau de vrede en de veiligheid te handhaven”. [55] Zoals advocaat-generaal Bot in zijn conclusie in de zaak Kadi II opmerkt, vraagt de strijd tegen het terrorisme „vertrouwen en samenwerking [...], veeleer dan [...] wantrouwen” tussen de Unie en de Verenigde Naties, die dezelfde waarden op het vlak van de eerbiediging van de grondrechten delen. [56] Deze opmerkingen zijn in lijn met de artikelen 3, lid 5, 21, leden 1 en 2, onder c), VEU alsmede met Verklaring nr. 13 van 13 december 2007.

53 — Conclusie in de zaak Commissie/Kadi, „Kadi II” (C-584/10 P, C-593/10 P en C-595/10 P, EU:C:2013:176, punt 66).

54 — Arrest EHRM van 16 februari 2000, Jasper/Verenigd Koninkrijk [GK], verzoekschrift nr. 27052/95, § 52.

55 — Arrest Kadi I (C-402/05 P en C-415/05 P, EU:C:2008:461, punt 294).

56 — Conclusie in de zaak Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P en C-595/10 P, EU:C:2013:176, punt 85).

113. Vervolgens voert de Raad met betrekking tot elk van de bestreden arresten specifieke argumenten aan.

114. Om te beginnen is de Raad van mening dat het Gerecht in de zaak van Bank Mellat ten onrechte heeft geoordeeld dat de vierde reden [moederbank van de op de lijst van resolutie 1929 (2010) geplaatste FEE-bank] los van andere redenen betreffende Bank Mellat moest worden bezien. In het bijzonder heeft het Gerecht door de verklaring van de Veiligheidsraad inzake de facilitering door Bank Mellat van transacties ten behoeve van het Iraanse programma voor nucleaire wapens, raketten en verdediging als loutere bewering af te wijzen, blijk gegeven van zowel miskenning van de rechtspraak over de relatie tussen het Unierecht en de resoluties van de Veiligheidsraad als de bepalingen van de Verdragen van de Unie. Het Gerecht had de ondubbelzinnige motivering van de Veiligheidsraad moeten aanvaarden als toereikende rechtvaardiging van de beperkende maatregelen van de Europese Unie jegens Bank Mellat.

115. Met betrekking tot de vaststelling dat de vijfde reden (verlening van bankdiensten aan Novin) de bestreden handelingen niet kon rechtvaardigen aangezien de bank haar dienstverlening had beëindigd zodra zij op de hoogte was van de aanwijzing van Novin, is de Raad van mening dat de verlening van diensten aan Novin – terwijl laatstgenoemde betrokken was bij de ontwikkeling van proliferatiegevoelige nucleaire activiteiten van Iran – duidt op de waarschijnlijkheid dat de bank in de toekomst dergelijke diensten aan andere bij dezelfde activiteiten betrokken personen en entiteiten zal verlenen. Bijgevolg was een preventieve bevriezing van de tegoeden en economische middelen gerechtvaardigd, los van de vraag of de bank daadwerkelijk wist dat deze entiteiten bij dergelijke activiteiten betrokken waren of dat de verleende diensten hieraan zouden bijdragen. De aan Novin verleende diensten droegen bij aan de proliferatiegevoelige nucleaire activiteiten van Iran in de zin van besluit 2010/413, verordening nr. 961/2010 en verordening nr. 267/2012 die door het Gerecht veel te eng zijn uitgelegd. Tevens heeft het Gerecht hiermee, in afwijking van zijn eigen rechtspraak [57], zijn eigen beoordeling met betrekking tot de feiten die de bevriezing van de tegoeden en economische middelen rechtvaardigen in de plaats gesteld van die van de Raad.

116. Wat de zaak Bank Saderat Iran betreft betoogt de Raad dat het Gerecht ten onrechte geen rekening heeft gehouden met resolutie 1803, waarin een oproep werd 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 Saderat en de filialen en agentschappen daarvan in het buitenland, om te voorkomen dat deze activiteiten bijdragen aan proliferatiegevoelige activiteiten of aan de ontwikkeling van systemen voor de overbrenging van kernwapens bedoeld in resolutie 1737 (2006)”. Het Gerecht is voorbijgegaan aan het feit dat er goede gronden moeten zijn geweest om aan te nemen dat de bank een bijdrage leverde aan de proliferatiegevoelige nucleaire activiteiten van Iran.

117. Voorts was volgens de Raad de derde reden (verwerking van kredietbrieven van DIO en IEI, toen deze reeds op VN- en EU-lijsten stonden) op zichzelf reeds voldoende grond voor de beperkende maatregelen. Kredietbrieven voor door DIO en IEI uitgevoerde goederen konden indirect bijdragen aan de proliferatiegevoelige nucleaire activiteiten van Iran. Bijgevolg had het Gerecht niet mogen oordelen dat de verwerking van exportkredietbrieven ten behoeve van op een lijst geplaatste entiteiten geen grond was voor de bevriezing van de tegoeden en economische middelen van de bank. Ook in dit geval heeft het Gerecht een te enge uitlegging gehanteerd en zijn eigen beoordeling in de plaats gesteld van die van de Raad. Aangezien de Raad zowel het tijdvak van de verwerking door de bank van de kredietbrieven (maart 2009) als de namen van de betrokken op de lijst geplaatste entiteiten (DIO en IEI) heeft vermeld en deze feiten niet zijn betwist, stond het hoe dan ook aan de bank en niet aan de Raad om verdere inlichtingen te verstrekken.

57 — Zie arrest People’s Mojahedin Organization of Iran/Raad (T-256/07, EU:T:2008:461, punt 138 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

118. De Commissie benadrukt dat de activiteiten van de banken in mondiaal perspectief moeten worden gezien. De plaatsing op lijsten is binnen de Veiligheidsraad besproken en de Raad mag hieraan niet voorbijgaan. Het Gerecht heeft ten onrechte enkel de bewijzen van de Raad met betrekking tot specifieke transacties onderzocht en geen rekening gehouden met het feit dat de activiteiten van de banken internationaal als verdacht werden aangemerkt met betrekking tot de proliferatiegevoelige nucleaire activiteiten van Iran. Na het uitblijven van samenwerking met het IAEA zijn de beperkende maatregelen vastgesteld als reactie op de voortzetting door Iran van zijn atoomprogramma. Van een aantal Iraanse banken zijn de tegoeden en economische middelen bevroren op grond dat Iran gebruik zal maken van diensten van banken om ingevoerde goederen en technologie te betalen. Het is aannemelijk dat een Iraanse importeur zich tot een internationale Iraanse bank wendt voor de verkrijging van kredietbrieven. Het afsnijden van een dergelijke bank van een belangrijke markt draagt bij aan de verwezenlijking van het door de internationale gemeenschap nagestreefde doel. Het Gerecht heeft geen oog gehad voor de beoordelingsvrijheid van de Raad bij de bepaling van de ernst van het gevaar en de keuze van de hiertegen aan te wenden preventieve middelen.

119. Met betrekking tot Bank Mellat is de Commissie van mening dat uit de in het verleden verleende diensten aan Novin duidelijk blijkt dat de bank diensten kan verrichten ten behoeve van bij de nucleaire ontwikkeling en proliferatie betrokken importeurs. De Raad moet dergelijke dienstverrichtingen in de toekomst kunnen voorkomen zonder een rechtstreeks verband tussen specifieke diensten of transacties en nucleaire proliferatie te hoeven aantonen. Bij de afweging tussen de rechten van op een lijst geplaatste entiteiten en de veiligheidsbelangen van de Unie dient de Raad wat de vraag betreft of de verlening van financiële diensten bijdraagt aan proliferatiegevoelige nucleaire activiteiten van op een lijst geplaatste entiteiten over een zekere beoordelingsvrijheid te beschikken.

120. Wat Bank Saderat Iran betreft merkt de Commissie op dat de bank toegeeft diensten te hebben verleend aan op zijn minst DIO en IEI, die beide betrokken zijn bij nucleaire proliferatie. Bijgevolg is voldaan aan het criterium van artikel 23, lid 2, onder a), van verordening nr. 267/2012 („steun bieden aan Iraanse proliferatiegevoelige nucleaire activiteiten"). Een rechtstreeks verband tussen specifieke diensten of transacties en deze activiteiten hoeft niet te worden aangetoond. Het is niet goed mogelijk om de tegoeden en economische middelen van entiteiten waarvan de betrokkenheid bij nucleaire proliferatie bekend is, zodanig te compartimenteren dat kan worden onderscheiden tussen proliferatiegevoelige nucleaire activiteiten en andersoortige activiteiten. Het Gerecht heeft in het arrest Bank Mellat zelf verklaard [58], dat wanneer een buitenlandse financiële instelling redelijkerwijze kan vermoeden dat een van haar cliënten deelneemt aan, rechtstreeks betrokken is bij of steun verleent aan nucleaire proliferatie, zij elke relatie met die laatste onmiddellijk dient te beëindigen.

121. Het Verenigd Koninkrijk deelt het standpunt van de Raad en de Commissie en betoogt dat het Gerecht ten onrechte niet voor een zelfde aanpak als in het arrest Bank Melli Iran heeft gekozen. [59] In beide zaken hebben de betalingen (beurzen en studiekosten ten behoeve van een met activiteiten van onderzoek en ontwikkeling op nucleair gebied belast lichaam die de plaatsing op de lijst van Bank Melli Iran rechtvaardigden, en verwerking van kredietbrieven van op het gebied van defensie en elektronica actieve lichamen in de onderhavige zaak) plaatsgevonden na de plaatsing van de betrokken entiteiten op een lijst. Het Verenigd Koninkrijk merkt verder op dat de noodzaak om de veiligheidsbelangen af te wegen tegen het vereiste dat Uniebesluiten passend en goed gefundeerd moeten zijn, in het arrest Fulmen aan de orde is gekomen. [60]

58 — T-496/10, EU:T:2013:39, punt 125.

59 — Arrest Bank Melli Iran/Raad (T-35/10 en T-7/11, EU:T:2013:397, punten 143-149).

60 — Arrest Fulmen (C-280/12 P, EU:C:2013:775).

122. De banken merken op dat de Raad niet betoogt dat de beweringen met bewijs waren gestaafd, maar dat hij geen onderbouwing of bewijs hoefde te leveren. Ook merken zij op dat de ontoereikendheid van de eerste reden in beide zaken (staatstoezicht) niet is betwist. Verder kan de Raad niet met succes stellen dat het Gerecht heeft verzuimd om naar behoren rekening te houden met de vertrouwelijke bronnen van het onderliggend bewijsmateriaal, aangezien hij in eerste aanleg niet de vertrouwelijkheid van de bronnen heeft aangevoerd. Het argument dat de beginselen van vertrouwen en samenwerking tussen de instellingen en de lidstaten toelaten dat de Raad zich baseert op de verwijzing van een enkele lidstaat naar het bestaan van bewijs, is in strijd met de beginselen van de rechtsstaat. Dienaangaande voeren de banken elk nog zes andere argumenten aan.

123. In de eerste plaats zijn de banken van mening dat de verplichting van de Raad om bewijzen aan te voeren voortvloeit uit het recht op effectieve rechterlijke bescherming. Een adequate rechterlijke toetsing van de materiële rechtmatigheid van een plaatsingsbesluit strekt zich uit tot de vraag of de als grondslag voor dat besluit aangevoerde feiten, bewijzen en inlichtingen kloppen; een toetsing van enkel de abstracte waarschijnlijkheid is onvoldoende.[61]

124. In de tweede plaats betekent oplegging van de bewijslast aan de bestrafte entiteit, die hierdoor een negatief bewijs moet leveren, een aanzienlijke en ongepaste afwijking van de rechtspraak van het Hof.

125. In de derde plaats eist het beginsel van loyale samenwerking van de lidstaten openheid in hun betrekkingen met de Raad, en van de Raad openheid en eerlijkheid in gerechtelijke procedures.

126. In de vierde plaats houdt de aanpak van de Raad in dat het aan een enkele lidstaat wordt overgelaten te beoordelen of er geldig en betrouwbaar bewijs is voor gedragingen die voldoen aan een criterium voor plaatsing op een lijst. Hiermee wordt een loopje genomen met zowel het vereiste van eenstemmigheid bij de vaststelling van beperkende maatregelen door de Raad[62] als de evidente noodzaak om de besluitvorming op voor inzage en waardering vatbare bewijzen te baseren. Delegatie van deze taak aan een enkele lidstaat is een afwenteling van verantwoordelijkheid, kennelijk onrechtmatig en niet toegestaan – laat staan vereist – door het beginsel van loyale samenwerking.

127. In de vijfde plaats kan de noodzaak om vertrouwelijke informatie te beschermen weliswaar een grond vormen om bewijsmateriaal niet aan partijen of hun advocaten te verstrekken, maar niet om de bewijzen waarop de Raad zich heeft gebaseerd te onthouden aan de rechter die zich over een beroep tot nietigverklaring dient te buigen. Hiermee overschrijdt de Raad in ruime mate de grenzen die het EHRM in zijn arrest Jasper heeft getrokken.[63] Het is niet relevant dat het Reglement voor de procesvoering niet uitdrukkelijk bepaalt dat de Unierechter rekening moet houden met bewijzen die niet aan rekwiranten of advocaten zijn overgelegd. Voornoemd Reglement moet veeleer worden uitgelegd in het licht van de primairrechtelijke verplichting tot vertrouwelijkheid die alle instellingen van de Unie, inclusief het Hof, bindt.[64] Bijgevolg kan het Hof vragen om overlegging van vertrouwelijk bewijs dat wel door hem maar niet door partijen of hun advocaten kan worden ingezien.

128. In de zesde plaats kan, volgens de banken, de Raad niet volstaan met de enkele bewering dat er sprake is van veiligheidsbelangen. Hij moet voldoende gedetailleerde informatie verschaffen om het Hof in staat te stellen te beoordelen of deze belangen bestaan en of zij een beperking van de procedurele rechten rechtvaardigen. Worden in een nationale context veiligheidsbelangen aangevoerd

61 — Arresten E en F (C-550/09, EU:C:2010:382, punt 57), Melli Bank/Raad, (C-380/09 P, EU:C:2012:137, punt 46), OMPI (T-228/02, EU:T:2006:384, punt 159), Fulmen/Raad (T-439/10 en T-440/10, EU:T:2012:142, punten 96 en 97) en Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P en C-595/10 P, EU:C:2013:518, punt 142).

62 — Artikel 31, lid 1, VEU.

63 — Aangehaald in voetnoot 54.

64 — Arrest Adams/Commissie (145/83, EU:C:1985:448, punt 28).

om de onvolledige mededeling van bewijsmateriaal te rechtvaardigen, dan staat het aan de bevoegde autoriteit om aan te tonen dat de mededeling van bewijs de veiligheid schaadt; er geldt geen vermoeden ten gunste van het bestaan en de gegrondheid van de aangevoerde redenen.[65] Hetzelfde moet naar analogie van toepassing zijn op de Raad.

129. In antwoord op het Verenigd Koninkrijk maken de banken onderscheid tussen de omstandigheden van de zaak Bank Melli Iran (T-35/10 en T-7/11, EU:T:2013:397) en die van hun eigen zaken. In de zaak Bank Melli Iran heeft het Gerecht vastgesteld dat verzoekster betalingen namens AEOI had verricht en dat, aangezien het voor activiteiten van onderzoek en ontwikkeling op nucleair gebied van wezenlijk belang is te beschikken over hoog opgeleid personeel, het betalen van beurzen die de opleiding op dit gebied moeten verzekeren, zelfs al gaat het om een betrekkelijk laag bedrag, steun vormt aan deze activiteiten. In hun eigen zaken is een overeenkomstige vaststelling niet mogelijk geweest, aangezien de Raad geen nadere inlichtingen heeft verstrekt. Wat de verwijzing naar het arrest Fulmen (C-280/12 P, EU:C:2013:775) betreft zijn de banken van mening dat de punten 57 tot en met 83 ervan en in het bijzonder punt 78, waarin wordt verklaard dat „aangezien de bevoegde autoriteit van de Unie heeft geweigerd de bewijsgegevens voor de Unierechter over te leggen, [...] laatstgenoemde, [...], zich uitsluitend [moet] baseren op de gegevens die hem wel zijn meegedeeld", hun standpunt onderbouwen.

130. Met betrekking tot de vierde reden (moederbank van de op de lijst van de Veiligheidsraad geplaatste FEE-bank) in haar zaak betoogt Bank Mellat dat het feit dat de Unierechter naar behoren rekening dient te houden met het standpunt van de Verenigde Naties hem niet ontslaat van zijn verplichting om de rechtmatigheid van Uniehandelingen te toetsen. Het Hof moet de volle toetsing – in het licht van de fundamentele rechten zoals deze in de rechtsorde van Unie worden erkend – waarborgen van alle Uniehandelingen die beogen uitvoering te geven aan een krachtens hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties vastgestelde resolutie van de Veiligheidsraad.[66] Bovendien zou de Veiligheidsraad Bank Mellat niet op de lijst hebben geplaatst. De Raad heeft geen uitvoering gegeven aan VN-sancties en de voor de plaatsing op de lijst aangevoerde feiten moeten aan een volle toetsing worden onderworpen. De relevantie van de verklaringen van de Veiligheidsraad moet in die context worden beoordeeld. Ook is niet aangetoond dat de Raad zich op deze motivering heeft gebaseerd. De vierde reden houdt enkel in dat Bank Mellat de moederbank is van de FEE-bank die zelf op een lijst is geplaatst; naar de vage verklaringen inzake Bank Mellat van de Veiligheidsraad wordt niet verwezen.

131. Wat het eerste onderdeel van de vijfde reden (dienstverlening aan AEOI) betreft verwerpt de bank het betoog dat het beginsel van loyale samenwerking de Raad het recht geeft om zonder nader onderzoek uit te gaan van niet bekend gemaakt, door een enkele lidstaat geleverd bewijs. Krachtens artikel 4, lid 3, VEU moeten de Raad en de Commissie enkel samenwerken met nationale instanties ter uitvoering van taken die uit de Verdragen voortvloeien.[67] Zou deze bepaling kunnen worden aangevoerd om de rechten van verdediging of het recht op volle rechterlijke toetsing te omzeilen, dan zouden de Raad en de Commissie in feite steun verlenen aan een lidstaat bij de schending van de krachtens de Verdragen op hem rustende verplichtingen. Het beginsel van loyale samenwerking verlangt van de lidstaten dat zij samenwerken met de Raad en de Commissie ter ondersteuning van de activiteiten van de Unie en ter waarborging van de naleving van de fundamentele rechten, niet om de goede werking ervan te belemmeren. Er bestaat een primaire verplichting voor de lidstaten om bij te dragen aan de doelstellingen van de Unie en een hooguit secundaire verplichting van de Raad en de Commissie om steun te verlenen aan nationaal beleid dat niet in strijd is met het beleid van de Unie. Dat de Raad bij de vaststelling van voor de gehele Unie geldende sancties uitgaat van niet met bewijs

65 — Arrest ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363, punt 61).

66 — Arrest Kadi I (C-402/05 P en C-415/05 P, EU:C:2008:461, punten 283-285, 299, 303, 304, 306-308 en 326).

67 — Zie ook arrest X (C-429/07, EU:C:2009:359, punt 21).

gestaafde inlichtingen die van een enkele lidstaat afkomstig zijn, is strijdig met het recht op volle toetsing van de overeenstemming van de Uniewetgeving met alle door het Unierecht gewaarborgde fundamentele rechten. In die omstandigheden ondermijnt dit beginsel in feite de voorrang van het Unierecht boven het nationale recht.

132. Wat het tweede onderdeel van de vijfde reden (dienstverlening aan Novin) betreft is de bank, in de eerste plaats, van mening dat de Raad niet de beoordeling van de feiten door het Gerecht kan betwisten of het Hof kan verzoeken een eigen beoordeling hiervoor in de plaats te stellen. In de tweede plaats „volstaat het loutere risico dat de entiteit in kwestie de nucleaire proliferatie in de toekomst zal ondersteunen niet”. [68] In de derde plaats bestaat een dergelijk gevaar niet en ontbeert de verwijzing naar het bestaan ervan elke grond. Het Gerecht heeft vastgesteld dat de bank geen steun heeft verleend aan welke proliferatiegevoelige activiteiten dan ook. De aanname dat de bank naar verwachting in de toekomst deze activiteiten met zijn diensten gaat steunen is onredelijk. Integendeel, aangezien de bank niet eerder steun heeft verleend aan de proliferatiegevoelige activiteiten van Iran, is er geen grond te veronderstellen dat zij dit in de toekomst wel zal doen.

133. Bank Saderat Iran betoogt met betrekking tot de vierde en de vijfde reden (respectievelijk verwerking van kredietbrieven namens MEC in 2003 en verrichting van financiële diensten ten behoeve van SIG) dat zij deze beweringen heeft bestreden en dat de Raad geen bewijs tot staving ervan heeft overgelegd. Bijgevolg heeft het Gerecht terecht een kennelijk beoordelingsfout vastgesteld.

134. Wat de derde reden (verwerking van kredietbrieven namens DIO en IEI) betreft erkent de bank wel haar betrokkenheid bij exportkredietbrieven *ten gunste van* DIO en IEI (opgesteld en voldaan door niet op een lijst geplaatste internationale banken), maar niet de verwerking van kredietbrieven *van* DIO en *van* IEI of haar betrokkenheid na de aanwijzing van deze ondernemingen. De Raad heeft niet aangetoond dat het hierbij niet ging om gewone bankdiensten die geen betrekking hadden op nucleaire proliferatie. Het Gerecht heeft bijgevolg terecht geoordeeld dat de Raad nadere inlichtingen had moeten verstrekken aangezien hij was uitgegaan van specifieke kredietbrieven die door de bank zouden zijn verwerkt, en dat de bank geen nadeel diende te ondervinden van de onmogelijkheid om de gegrondheid van de argumenten te toetsen. Het Gerecht heeft als feit vastgesteld dat de Raad niet heeft aangetoond dat de verwerking van exportkredietbrieven steun aan de nucleaire activiteiten van Iran in de zin van de bestreden handelingen kan vormen.

135. Het staat niet aan de betrokken entiteit om de grond voor de vaststelling jegens hem van beperkende maatregelen te weerleggen, maar enkel aan de Raad om zijn beweringen te staven. Een lidstaat moet weliswaar in inbreukprocedures beweringen weerleggen, maar lidstaten moeten loyaal samenwerken om de toepassing van het Unierecht te verzekeren. Voor entiteiten waartegen beperkende maatregelen zijn vastgesteld geldt een dergelijke verplichting niet. Terwijl de bank uit eigen beweging inlichtingen heeft verschaft over haar bankdiensten aan DIO en IEI, is de Raad dit voorbeeld – in strijd met zijn verplichting tot loyale samenwerking met het Gerecht – niet gevolgd.

136. Tot slot kan het arrest van het Gerecht niet worden vernietigd op grond van het verzuim om rekening te houden met de verklaring van de Veiligheidsraad, die geen verband houdt met welke reden dan ook voor de plaatsing van de bank op de lijst. Bovendien kan deze verklaring geen dergelijke reden vormen, aangezien zij niet is vermeld in de motivering van enig plaatsingsvoorstel en niet voldoet aan de plaatsingscriteria. Voorts licht de Raad niet toe hoe de analyse van het Gerecht had kunnen worden beïnvloed door de „inaanmerkingneming” van die verklaring, die geen bewijs oplevert voor welke bewering van de Raad dan ook. Het is pure speculatie om te stellen dat de Veiligheidsraad goede gronden moet hebben gehad om te denken dat de banken steun verleenden aan de nucleaire activiteiten van Iran. Of er sprake is geweest van steun is een vraag van feitelijke aard,

68 — Arrest Manufacturing Support & Procurement Kala Naft/Raad (T-509/10, EU:T:2012:201, punt 115).

waarvan de beantwoording door de Raad met bewijzen moet worden onderbouwd. Het is eveneens speculatief om ervan uit te gaan dat de Veiligheidsraad de bank niet op de lijst heeft geplaatst vanwege uiteenlopende politieke en economische belangen. Dit moet aldus worden uitgelegd dat bewijs dat plaatsing op de lijst kon funderen, ontbrak.

137. Gelet op het voorgaande moeten mijns inziens twee groepen vragen worden onderzocht.

138. In de eerste plaats: wat had de Raad moeten doen om rechtmatig beperkende maatregelen tegen de banken te kunnen vaststellen? Meer in het bijzonder: was de Raad gehouden (zoals het Gerecht in wezen heeft geoordeeld) om specifieke voorbeelden van gedragingen aan te tonen die, op enigerlei wijze, in de zin van de criteria van verordening nr. 423/2007, besluit 2010/413, verordening nr. 961/2010 of verordening nr. 267/2012, steun vormden aan de proliferatiegevoelige activiteiten van Iran? Of was het voldoende (zoals de Raad thans in wezen betoogt) dat de banken – in objectieve zin – dergelijke steun in de toekomst hadden kunnen verlenen door middel van typisch bancaire transacties en dat – gelet op de algehele context, inclusief verklaringen in resoluties van de Veiligheidsraad en gedragingen in het verleden, waarvan niet hoeft te worden aangetoond dat zij rechtstreeks verband hielden met de proliferatiegevoelige nucleaire activiteiten van Iran, dan wel deze activiteiten opzettelijk of bewust ondersteunden – zij dit waarschijnlijk zouden doen?

139. Een tweede groep vragen heeft betrekking op de beschikbaarheid van bewijzen voor de onderbouwing van de redenen voor de vaststelling van de beperkende maatregelen. Enerzijds is het ondenkbaar dat dergelijke maatregelen zonder welk bewijs dan ook gegrond kunnen zijn. Anderzijds dringt zich de vraag op in hoeverre bewijs – met name wanneer dit vertrouwelijk van aard is – toegankelijk moet worden gemaakt voor degenen die door de maatregelen worden geraakt, voor het Gerecht en natuurlijk voor de Raad zelf, zodat wordt voldaan aan het vereiste van zowel een juiste beoordeling van de feiten als een adequate rechterlijke toetsing van deze beoordeling.

140. Wat beide groepen vragen betreft ben ik van mening dat de Raad geen onjuiste rechtsopvatting heeft aangetoond die vernietiging van de bestreden arresten zou kunnen rechtvaardigen.

141. Om te beginnen gaat het bij de criteria voor plaatsing op de lijst van personen, entiteiten en lichamen wier tegoeden en economische middelen moeten worden bevroren, om criteria die de Raad zichzelf heeft opgelegd. Zij zijn duidelijk en nauwkeurig. Zij zijn feitelijk van aard en kunnen door feitelijk bewijs worden aangetoond. Zij hebben betrekking op de daadwerkelijke en verifieerbare gedragingen (of status) van de betrokken partijen en niet op de abstracte mogelijkheid van bijzondere soorten van toekomstig gedrag.

142. In het bijzonder omvatten deze criteria[69] niet het loutere feit van een verklaring van de Veiligheidsraad dat transacties zijn gefaciliteerd – zoals met betrekking tot Bank Mellat in resolutie 1929 (2010) van de Veiligheidsraad – of dat waakzaamheid is geboden – zoals met betrekking tot Bank Saderat (mogelijkerwijs een andere bank dan Bank Saderat Iran) in resolutie 1803 (2008) van de Veiligheidsraad – wanneer niet bij of krachtens een resolutie van de Veiligheidsraad daadwerkelijk tegoeden en economische middelen ter bevriezing zijn aangewezen. Ook behelzen deze criteria niet de enkele mogelijkheid of waarschijnlijkheid van de beschreven gedragingen, maar uitsluitend – en expliciet – de daadwerkelijke (geconstateerde) gedragingen. Tot slot omvatten de in de Uniewetgeving opgenomen criteria voor plaatsing op een lijst van personen, entiteiten en lichamen wier tegoeden en economische middelen moeten worden bevroren niet de loutere verdenking, en zelfs niet het op redelijke gronden gebaseerde vermoeden dat de concretere criteria zijn vervuld. Deze laatste benadering lijkt weliswaar enigszins af te wijken van punt 21 van resolutie 1929 van de Veiligheidsraad, dat voorziet in de bevriezing van tegoeden en financiële middelen als een mogelijke aanpak indien staten beschikken over „inlichtingen die aannemelijk maken dat dergelijke [...] tegoeden

69 — Zie de punten 4 e.v. hierboven.

en economische middelen kunnen bijdragen aan de proliferatiegevoelige nucleaire activiteiten van Iran".[70] Het vereiste van onderliggende inlichtingen blijft evenwel onverminderd overeind. Bovendien voorzag dit punt in deze omstandigheden ook in de mogelijkheid van een verscherpt toezicht op financiële transacties, zijnde de aanpak waarvoor de Raad heeft gekozen.[71]

143. Voorts zijn de door de Raad aangevoerde redenen voor de plaatsing van de banken op de lijst zelf feitelijk van aard, vatbaar voor feitelijk bewijs en gerelateerd aan de objectief verifieerbare gedragingen of status van de banken. Niet alle redenen beantwoorden evenwel specifiek aan de door de Raad zelf opgestelde plaatsingscriteria. Wat de zaak Bank Mellat betreft valt het feit dat deze bank de moederbank is van de door de Veiligheidsraad op de lijst geplaatste FEE-bank formeel niet onder een van deze criteria.[72]

144. Zoals ik reeds heb gezegd moeten de aangevoerde redenen volgens mij als één geheel worden bezien, aangezien zij elkaar, cumulatief gelezen, over en weer kunnen adstrueren en verduidelijken. Bijgevolg had het Gerecht bij zijn beoordeling van de andere, meer concrete redenen mijns inziens niet voorbij mogen gaan aan de mogelijke relevantie van, bijvoorbeeld, het feit dat Bank Saderat Iran[73] voor een deel staatseigendom is of dat Bank Mellat de moederbank van de FEE-bank is, voor zover deze gegevens op deugdelijk bewijs waren gebaseerd of tussen partijen vaststonden.

145. Ik ben evenwel van mening dat het Gerecht niet kan worden verweten geen conclusies ten aanzien van Bank Mellat te hebben getrokken uit de niet onderbouwde speculatie dat enkel politieke onenigheid binnen de Veiligheidsraad ten grondslag heeft gelegen aan het feit dat de FEE-bank wel en Bank Mellat niet op de lijst is geplaatst. Het Gerecht had hiermee enkel rekening hoeven te houden, indien er voor de redenen voor dit – op het eerste gezicht inderdaad verrassende – verschil in behandeling enig werkelijk bewijs was geweest.

146. Ook valt het Gerecht niet te verwijten dat het uit het feit dat de banken diensten hebben verleend aan bepaalde bij de nucleaire ontwikkeling betrokken maar pas later op de lijst geplaatste entiteiten, niet de conclusie heeft getrokken dat zij in de toekomst waarschijnlijk diensten zullen verlenen aan dergelijke entiteiten en dat een dergelijke waarschijnlijkheid, in voorkomend geval, beperkende maatregelen kan rechtvaardigen. In de eerste plaats vind ik – in het bijzonder omdat de banken ontkennen vooraf op de hoogte te zijn geweest van de betrokkenheid van hun cliënten bij nucleaire activiteiten – dat een dergelijke omstandigheid geen grond kan zijn voor de aanname dat de waarschijnlijkheid van de toekomstige verrichting van dergelijke diensten bij deze banken groter is dan bij enige andere bank. In de tweede plaats vormt hoe dan ook niet de waarschijnlijkheid van de verlening van financiële diensten aan op de lijst geplaatste entiteiten, maar de feitelijke verlening van dergelijke diensten het criterium voor plaatsing op de lijst van personen, entiteiten en lichamen wier tegoeden en economische middelen moeten worden bevroren.

147. Ik kom nu bij het tweede vragencomplex, waarin het gaat om de beschikbaarheid van het bewijsmateriaal, in het bijzonder met betrekking tot de mogelijk vertrouwelijke aard ervan, ten aanzien waarvan ik het standpunt van de Raad niet deel.

70 — Zie punt 7 hierboven.

71 — Zie bijvoorbeeld artikel 11, lid 1, van verordening (EG, Euratom) nr. 423/2007; overweging 21 en artikel 10, lid 1, onder d), van besluit 2010/413; artikelen 5, lid 3, 12, lid 2, en 23, lid 1, onder d), van verordening nr. 961/2010, en artikelen 3, lid 5, 5, lid 3, 18, lid 2, en 32, lid 1, onder d), van verordening nr. 267/2012.

72 — Zou FEE-bank de moederbank en Bank Mellat de dochter zijn geweest, dan zou laatstgenoemde „eigendom zijn of onder [...] zeggenschap staan" van een op een lijst geplaatste entiteit (zie ook arrest Melli Bank/Raad, T-246/08 en T-332/08, EU:T:2009:266, punt 103). Het is wellicht verrassend dat de plaatsingscriteria niet ook de eigendom van of de zeggenschap over een op een lijst geplaatste entiteit omvatten, aangezien het duidelijk is dat een moedermaatschappij aanzienlijke invloed kan uitoefenen op de gedragingen van een dochter, zoals herhaaldelijk is erkend op met name het gebied van het mededingingsrecht (zie bijvoorbeeld arrest Akzo Nobel e.a./Commissie, C-97/08 P, EU:C:2009:536, punten 54 e.v.).

73 — De situatie met betrekking tot Bank Mellat verschilt in zoverre dat de Raad, in besluit 2010/413 en uitvoeringsverordening nr. 668/2010, ten onrechte heeft aangenomen dat de bank staatseigendom is, en in latere handelingen niet naar een staatsdeelneming van bepaalde omvang heeft verwezen.

148. Zoals ik heb uiteengezet zijn alle plaatsingscriteria en alle door de Raad aangevoerde redenen voor de plaatsing van de banken op de lijst feitelijk van aard en vatbaar voor bewijs. Een aantal van deze criteria (zoals de facilitering van nucleaire programma's of de dienstverrichting ten behoeve van niet nader aangeduide entiteiten) mag lastiger te bewijzen zijn dan andere (gedeeltelijke staatseigendom of dienstverrichting aan met naam genoemde entiteiten), maar in beginsel kan de vervulling van alle criteria met bewijzen worden gestaafd.

149. Hierbij dienen niet alleen de redenen voor plaatsing op de lijst, gelezen als één geheel, toereikend te zijn om aan te tonen dat ten minste aan een plaatsingscriterium is voldaan, maar moet er noodzakelijkerwijs ook bewijs zijn voor de feitelijke grondslag van die redenen welke relevant zijn voor dat criterium of de overige criteria.[74]

150. Op welke wijze, wanneer en voor wie moet dit bewijs beschikbaar zijn?

151. Om te beginnen is het uiteraard wenselijk dat het bewijs toegankelijk is voor de Raad wanneer hij zijn beslissing neemt. Dienaangaande heb ik uiteengezet dat het verzuim om vóór de vaststelling van het eerste besluit tot plaatsing op de lijst – dat in de regel een verrassingseffect dient te sorteren[75] – het bewijs te onderzoeken als zodanig geen schending van de rechten van verdediging van de banken inhield.[76] Bovendien kan het bij beperkende maatregelen van het type waar het hier om gaat, soms (hoewel niet altijd) noodzakelijk zijn om onverwijld een eerste besluit vast te stellen op basis van door een lidstaat verstrekte informatie die inhoudelijk niet binnen de beschikbare tijd door de Raad kan worden geverifieerd.

152. Niettemin kunnen dergelijke overwegingen de Raad niet ontslaan van zijn verplichting tot zorgvuldig en onpartijdig onderzoek wanneer hij dit eerste besluit ter bekrachtiging ervan opnieuw tegen het licht houdt.[77] Bij dit heronderzoek moet de Raad dus kunnen beschikken over passend bewijs. Bijgevolg kan er geen sprake zijn van een adequate beoordeling wanneer in die fase de Raad als geheel afgaat op bewijs dat slechts door een lidstaat (of, in de onderhavige zaken, hooguit drie lidstaten, aangezien er drie plaatsingsvoorstellen zijn gedaan) is onderzocht en waartoe hij geen toegang heeft gehad. In beginsel kan de Raad niet volstaan met het klakkeloos overnemen van wat door de leden ervan naar voren is gebracht. De individuele lidstaten hebben zitting in de Raad, maar de Raad zelf is een autonome instelling die zich van haar eigen verantwoordelijkheden moet kwijten. Heeft de Raad dit in de onderhavige zaken verzuimd, dan is dit volgens mij meer dan genoeg rechtvaardiging voor nietigverklaring van de bestreden handelingen wegens kennelijk onjuiste beoordeling, voor zover ze waren gebaseerd op redenen die op hun beurt niet berustten op door de Raad onderzocht bewijs.

153. Het Gerecht heeft zijn vaststelling van een kennelijk onjuiste beoordeling echter niet zozeer gebaseerd op de specifieke grond dat de Raad zelf geen bewijs heeft onderzocht, als wel op het feit dat, los van de vraag of de Raad zelf over bewijs beschikte of dit had onderzocht, tijdens de contentieuze procedure geen bewijs is overgelegd. De Raad betoogt thans dit bewijs niet te hebben kunnen overleggen om redenen van vertrouwelijkheid, te weten de noodzaak tot bescherming van inlichtingenbronnen. Het Gerecht had hiervoor begrip moeten opbrengen en tot het oordeel moeten komen dat de in de plaatsingsvoorstellen van de lidstaten opgenomen verklaringen – mits objectief geloofwaardig – toereikend bewijs vormden.

74 — Arrest Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P en C-595/10 P, EU:C:2013:518, punt 119).

75 — Zie voetnoot 47 hierboven.

76 — Zie punt 97 hierboven.

77 — Arrest Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P en C-595/10 P, EU:C:2013:518, punten 114 en 115). Zie ook punten 72 e.v. van mijn conclusie in de zaak Frankrijk/People's Mojahedin Organization of Iran (C-27/09 P, EU:C:2011:482).

154. Mijns inziens is dit standpunt om te beginnen en met name niet houdbaar omdat de Raad in eerste aanleg geen beroep heeft gedaan op de vertrouwelijkheid van het bewijs of de informatie waarop hij zijn plaatsingsbesluiten heeft gebaseerd, ofschoon de banken het mogelijke bestaan van vertrouwelijke informatie in hun betoog hadden vermeld.[78] Bijgevolg kan het Gerecht niet worden verweten zijn oordeel over het aan een kennelijk onjuiste beoordeling ontleende middel te hebben gebaseerd op wat aan hem was voorgelegd. Het mocht de toetsing van de beoordeling van de Raad zonder meer baseren op het voorliggende bewijs en de tussen partijen vaststaande feiten.[79]

155. Voorts heb ik moeite om zonder nadere toelichting in te stemmen met de algemene stelling van de Raad dat het toegankelijk maken van bewijs de informatieverstrekkers of de ter verkrijging van het bewijs gebruikte methoden in gevaar kan brengen, dan wel dat het verzuim om de vertrouwelijke aard van door een derde land verstrekte informatie te eerbiedigen de internationale samenwerking kan ondermijnen. In wezen houdt het enige bewijs waarop de Raad zich mogelijk heeft gebaseerd – afgezien van het bewijs van de staatsdeelneming of, in het geval van Bank Mellat, de volledige zeggenschap over de FEE-bank, ten aanzien waarvan vertrouwelijkheid geen rol lijkt te spelen – verband met feitelijke of beweerde transacties die de banken op specifieke data voor specifieke cliënten zouden hebben uitgevoerd. De Raad heeft zich op geen enkele wijze uitgelaten over de vraag waarom de overlegging van dit bewijs niet mogelijk was zonder onthulling van de bronnen of de gebruikte methoden, dan wel waarom een derde land waarvan de overheidsdiensten het bewijs hebben vergaard de geheimhouding ervan zou kunnen wensen. Bovendien bevat het bewijs zelf – in tegenstelling tot de wijze waarop het is verkregen – informatie die reeds bekend is bij de banken, tegen wie de Raad zich dus niet kan beroepen op vertrouwelijkheid. Ook tegenover het Gerecht kan een dergelijk beroep niet slagen.[80]

156. Samenvattend kom ik met betrekking tot de beoordeling van de Raad van de feiten die ten grondslag liggen aan de redenen die zijn aangevoerd voor de plaatsing van Bank Mellat op de lijst tot de volgende slotsom: i) de Raad betwist niet de verwerping door het Gerecht van de zevende reden (facilitering van de transfer van miljoenen dollars naar het Iraanse nucleaire programma); ii) de Raad heeft niet aangetoond dat de bank diensten heeft verleend aan AEOI, hoge ambtenaren van AIO of een verantwoordelijke van de Iraanse aankopen (vijfde reden, ten dele, en zesde reden); iii) de Raad heeft gesteld noch bewezen dat opnieuw diensten[81] zijn verleend aan Novin nadat deze onderneming door de Veiligheidsraad op de lijst was geplaatst of nadat de bank op de hoogte was van de betrokkenheid van Novin bij de nucleaire ontwikkeling (resterende deel van de vijfde reden), en het feit dat eerder diensten zijn verricht, vormde en vervulde geen plaatsingscriterium; iv) bij gebreke van onderbouwing van de vijfde en de zesde reden ontbreekt een andere onderbouwing van de tweede en de derde reden (respectievelijk ondersteuning en facilitering van het atoomprogramma en het programma voor ballistische raketten van Iran, en verlening van bankdiensten aan op VN- en EU-lijsten geplaatste entiteiten); v) het feit dat Bank Mellat de moederbank van de FEE-bank is (vierde reden), is geen reden die een plaatsingscriterium vervulde, en, tot slot, de staatsdeelneming (eerste reden) vervulde op zichzelf geen plaatsingscriterium, betrof slechts een minderheidsdeelneming (waarvan niet is bewezen dat hiermee de staat een „overwegende invloed” verkreeg) en werd hoe dan ook enkel in besluit 2010/413 en uitvoeringsverordening nr. 668/2010 aangevoerd.

157. Bijgevolg is het voor mij duidelijk dat de Raad niet heeft aangetoond dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting die de vernietiging zou kunnen rechtvaardigen van het arrest waartegen in de zaak van Bank Mellat hogere voorziening is ingesteld.

78 — Op deze plaats zij opgemerkt dat het recht op het toegankelijk maken van bewijs niet absoluut is; zie dienaangaande het in punt 111 en voetnoot 54 hierboven aangehaalde arrest Jasper, alsmede het arrest EHRM, A. e.a./Verenigd Koninkrijk [GC] (nr. 3455/05, § 205 e.v., EHRM 2009-II, en aldaar aangehaalde rechtspraak).

79 — Zie bijvoorbeeld arresten Fulmen (C-280/12 P, EU:C:2013:775, punten 78 en 79) en Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P en C 595/10 P, EU:C:2013:518, punten 123 en 127).

80 — Arrest Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P en C-595/10 P, EU:C:2013:518, punt 125).

81 — De Raad lijkt niet op te komen tegen de vaststellingen van het Gerecht met betrekking tot de uitvoering van betalingen die verschuldigd waren uit hoofde van contracten gesloten *vóór* de datum van vaststelling van de beperkende maatregelen tegen Novin.

158. Met betrekking tot de beoordeling van de Raad van de feiten die ten grondslag liggen aan de redenen die zijn aangevoerd voor de plaatsing van Bank Saderat Iran op de lijst is mijn standpunt als volgt: i) de Raad heeft geen bewijs of nadere inlichtingen overgelegd met betrekking tot de diensten die de bank ten behoeve van DIO, IEI, MEC of SIG (derde, vierde en vijfde reden) zou hebben verricht; ii) bij gebreke van een onderbouwing van die redenen ontbeert de tweede reden (verrichting van diensten ten behoeve van entiteiten die aanbestedingen doen voor het atoomprogramma en het programma voor ballistische raketten van Iran, waaronder entiteiten die onder resolutie 1737 vallen) een andere onderbouwing, en, tot slot, de staatsdeelneming (eerste reden) vervulde op zichzelf geen plaatsingscriterium en was in besluit 2010/413 en uitvoeringsverordening nr. 668/2010 onjuist becijferd op 94 % (en niet gebleken is dat de omvang van de deelneming de staat een „overwegende invloed" verleende).

159. Bijgevolg heeft de Raad mijns inziens niet aangetoond dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting die de vernietiging zou kunnen rechtvaardigen van het arrest waartegen in de zaak van Bank Saderat Iran hogere voorziening is ingesteld.

160. Gelet op het voorgaande kom ik tot de slotsom dat het betoog van de Raad dat het Gerecht bij zijn analyse van de door de banken aan een kennelijk onjuiste beoordeling ontleende middelen blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting in zijn geheel moet worden verworpen.

Bewijs met betrekking tot Bank Saderat Iran (door Bank Saderat Iran ingestelde incidentele hogere voorziening)

161. In punt 95 van het bestreden arrest heeft het Gerecht verklaard dat „niets in de stukken erop [wijst] dat de Raad de relevantie en gegrondheid van de hem vóór de vaststelling van besluit 2010/413 en uitvoeringsverordening nr. 668/2010 verstrekte gegevens over verzoekster heeft geverifieerd". Voorts heeft het Gerecht in punt 96 verklaard dat het bijgevolg duidelijk was dat „de Raad bij de vaststelling van de latere bestreden handelingen de concrete omstandigheden opnieuw heeft onderzocht in het licht van verzoeksters opmerkingen, daar hij de vermelding betreffende de deelname van de Iraanse Staat in verzoeksters kapitaal heeft rechtgezet en heeft geantwoord op verzoeksters betoog betreffende de activiteiten inzake de kredietbrieven".

162. Bank Saderat Iran betoogt in haar incidentele hogere voorziening dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat de inlichtingen waarop de Raad besluit 2010/413 en uitvoeringsverordening nr. 668/2010 heeft gebaseerd verifieerbare „gegevens over verzoekster" bevatten. Het Gerecht heeft daarom ook ten onrechte verklaard dat het verzuim om dit bewijs te onderzoeken de latere handelingen niet heeft aangetast. De bank heeft in eerste aanleg benadrukt dat de beoordeling van de Raad niet was gebaseerd op bewijs maar enkel op plaatsingsvoorstellen, zodat dus geen onderzoek van enig bewijs ter zake heeft kunnen plaatsvinden. Het Gerecht heeft evenwel punt 95 van het in hogere voorziening bestreden arrest gebaseerd op de onjuiste aanname dat verifieerbaar bewijs voorlag. In werkelijkheid is er geen bewijs voorgelegd aan de Raad, die in hogere voorziening erkent geen bewijs te hebben gezien, aangezien het mogelijk bestaande bewijs vertrouwelijk van aard was. Bijgevolg hadden zowel de eerste als de latere handelingen reeds op die grond nietig moeten worden verklaard.

163. De Raad erkent dat wanneer er in het geheel geen inlichtingen of bewijzen met betrekking tot de plaatsing van de bank op de lijst hadden voorgelegen, hij geen onderzoek had kunnen uitvoeren. Er was evenwel sprake van enig – voor de Raad toegankelijk – verifieerbaar bewijs en informatie. Of de inlichtingen en bewijzen toereikend of voldoende onderbouwd waren om de plaatsing van de banken op de lijst te rechtvaardigen, staat los van de vraag of de Raad in staat was om een eerste onderzoek uit te voeren en of later een heronderzoek heeft plaatsgevonden. Zelfs wanneer uit de beschikbare inlichtingen en bewijzen een verkeerde conclusie is getrokken, kan daarom nog niet worden gesteld

dat een eerste onderzoek of een later heronderzoek niet mogelijk zou zijn geweest. Het Gerecht heeft geen blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat de Raad de omstandigheden van de plaatsing van de bank op de lijst had onderzocht vóór de vaststelling van de latere handelingen.

164. Ik ben om te beginnen van mening dat dit onderdeel van de door Bank Saderat Iran ingestelde incidentele hogere voorziening niet-ontvankelijk is, aangezien dit, in strijd met artikel 178, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof, niet strekt tot de gehele of gedeeltelijke vernietiging van de beslissing van het Gerecht, dat wil zeggen het dictum van het arrest waartegen hogere voorziening is ingesteld. De bank verzoekt het Hof uitdrukkelijk om dit arrest „wat de vastgestelde onjuiste gronden betreft" te vernietigen. Een op deze wijze geformuleerde hogere voorziening is niet-ontvankelijk. [82]

165. Punt 1 van het dictum van het in hogere voorziening bestreden arrest bevat de door de bank verzochte nietigverklaring van alle handelingen (zowel de eerste als de latere), voor zover deze handelingen haar betroffen. De bank verzoekt niet om vernietiging van dit punt, en haar argumenten – zo deze al hout snijden – kunnen ook niet daartoe leiden. Het enige waartoe dit onderdeel van haar incidentele hogere voorziening [83] strekt, is de vaststelling dat de handelingen nietig hadden kunnen worden verklaard op de enkele grond dat de Raad geen bewijs heeft gezien.

166. Hoe dan ook ben ik van mening dat de bank zich hier richt op een terminologisch detail – en mogelijkerwijs op een ongelukkige vertaling. De Franstalige versie van het in hogere voorziening bestreden arrest – zoals bekend de versie die de basis voor de beraadslagingen vormt – gebruikt het meer algemene begrip „éléments" („gegevens"), terwijl de Engelstalige versie het begrip „bewijs" hanteert. Los van de vraag wat de Raad wel of niet heeft gedaan, is het duidelijk dat hem gegevens zijn voorgelegd vóór de vaststelling van besluit 2010/413 en uitvoeringsverordening nr. 668/2010. De relevantie en de gegrondheid van die gegevens had in dat stadium moeten worden onderzocht. Het Gerecht heeft vastgesteld dat dit niet is gebeurd. Het lijkt niet relevant om in die context onderscheid te maken tussen bewijs en (vooralsnog) niet-onderbouwde beweringen. Het Gerecht heeft eenvoudigweg geoordeeld dat de Raad niet heeft voldaan aan zijn verplichting om de relevantie en de gegrondheid te onderzoeken van hetgeen aan hem was voorgelegd. Door vast te stellen dat de Raad bij het heronderzoek de latere opmerkingen van de bank in aanmerking heeft genomen, is het Gerecht op geen enkele wijze ervan uitgegaan dat de eerdere gegevens bewijs, in de strikte zin van het woord, betreffende verzoekster vormden.

167. Ik ben dan ook van mening dat dit middel van de incidentele hogere voorziening niet kan slagen.

Artikel 60 van het Statuut (door Bank Saderat Iran ingestelde incidentele hogere voorziening)

168. Volgens artikel 288 VWEU is een *verordening* algemeen van strekking, verbindend in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat, terwijl *een besluit, indien de adressaten worden vermeld*, alleen voor hen verbindend is. Artikel 60, eerste alinea, van het Statuut bepaalt dat het verzoek om hogere voorziening geen opschortende werking heeft. Ingevolge de tweede alinea van voornoemd artikel treden evenwel beslissingen van het Gerecht houdende nietigverklaring van een verordening eerst in werking na afloop van de termijn voor de indiening van een verzoek om hogere voorziening, of, indien binnen deze termijn een verzoek om hogere voorziening is ingediend, nadat dit verzoek is verworpen.

82 — Zie bijvoorbeeld arrest Al-Aqsa/Raad en Nederland/Al-Aqsa (C-539/10 P en C-550/10 P, EU:C:2012:711, punten 43-47 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

83 — Punt 2 van het dictum van het bestreden arrest wordt betwist in het tweede onderdeel van de incidentele hogere voorziening (zie punten 168 e.v. hieronder). Het is juist dat ingevolge punt 3 van het dictum „[h]et beroep [...] voor het overige [wordt verworpen]", maar ik zie niet wat na de punten 1 en 2 „voor het overige" dient te worden verworpen en bovendien verwijst Bank Saderat Iran niet naar punt 3 van het dictum.

169. In eerste aanleg heeft Bank Saderat Iran de aandacht gevestigd op de beschikking in de zaak Akhras/Raad [84], gegeven in een hogere voorziening tegen een beschikking tot afwijzing van een verzoek om opschorting van de tenuitvoerlegging van handelingen, waaronder verordeningen, houdende beperkende maatregelen jegens aan het regime in Syrië gerelateerde personen en entiteiten. In die beschikking heeft de president van het Hof verklaard dat „zelfs wanneer, zoals verzoekster betoogt met gebruikmaking van argumenten *die niet ongegrond lijken*, de tweede alinea van artikel 60 van het Statuut niet van toepassing is op verordeningen als die welke in de hoofdzaak door verzoekster worden aangevochten, laat dit onverlet dat het verzoek om voorlopige maatregelen in casu niet vanwege de toepasselijkheid van die bepaling is afgewezen, maar omdat niet was voldaan aan het criterium van spoedeisendheid".

170. Het Gerecht heeft vastgesteld [85] dat „de president van het Hof [...], namelijk niet in detail [heeft] onderzocht of artikel 60, tweede alinea, van het Statuut van toepassing is op verordeningen waarbij beperkende maatregelen worden opgelegd, aangezien hij zich ertoe heeft beperkt vast te stellen dat verzoekers argumenten [...] op dit punt weliswaar niet ‚ongegrond' leken, maar zonder uitwerking waren". [86] Bijgevolg heeft het Gerecht in het bijzonder geoordeeld dat verordening nr. 267/2012 een echte verordening is, waarop artikel 60, tweede alinea, van het Statuut van toepassing is. In die omstandigheden kon de Raad binnen de termijn voor het instellen van hogere voorziening de vastgestelde schendingen ongedaan maken door, in voorkomend geval, nieuwe beperkende maatregelen ten aanzien van de bank vast te stellen (dan wel hogere voorziening instellen met opschortende werking van de nietigverklaring). Ter voorkoming van een ernstige aantasting van de rechtszekerheid zijn dus ook de gevolgen van besluit 2010/413 (waarbij, in de gewijzigde versie, jegens de bank dezelfde maatregelen werden vastgesteld als bij verordening nr. 267/2012) in stand gelaten totdat de nietigverklaring van verordening nr. 267/2012 effect sorteert.

171. Met haar incidentele hogere voorziening betoogt Bank Saderat Iran dat het bij de bestreden verordeningen goed beschouwd niet om echte verordeningen gaat, maar om besluiten in de vorm van verordeningen die zich richten tot en betrekking hebben op een beperkt aantal specifieke entiteiten. De nietigverklaring van de plaatsing van de bank op de lijst had bijgevolg onmiddellijk effect moeten sorteren. De bank trekt een vergelijking met een verordening die producten van met naam genoemde producenten aan anti-dumpingrechten onderwerpt en een verordening die voorziet in de verlening van invoervergunningen op basis van individuele aanvragen, verordeningen die beide door het Hof zijn behandeld als een verzameling van individuele besluiten. [87] Dat de litigieuze plaatsingen op de lijst het karakter van een besluit hebben, wordt onderstreept door de in artikel 15, lid 3, van verordening nr. 423/2007 opgenomen verplichting tot individuele mededeling en is aanvaard door advocaat-generaal Mengozzi in zijn conclusie in de zaak van Bank Melli Iran. [88] Artikel 60 van het Statuut laat in afwachting van de uitkomst van een hogere voorziening een voor de gehele Unie geldende verordening in stand ter beperking van de gevolgen van de ongeldigheid van algemene voorschriften die in hogere voorziening toch geldig kunnen blijken. Volgens Bank Saderat Iran geldt deze overweging niet voor een verordening die tot een individu is gericht en in wezen gelijkstaat aan een besluit dat onder het algemene uitgangspunt van de eerste alinea van artikel 60 van het Statuut valt.

84 — Beschikking Akhras/Raad [C-110/12 P(R), EU:C:2012:507, punt 29, cursivering van mij].

85 — Zie arrest Bank Saderat Iran (T-494/10, EU:T:2013:59, punten 122-126).

86 — Punt 122 van het bestreden arrest.

87 — Arresten NTN Toyo Bearing e.a./Raad (113/77, EU:C:1979:91, punt 11) en International Fruit Company e.a./Commissie (41/70-44/70, EU:C:1971:53, punt 21).

88 — Conclusie in de zaak Bank Melli Iran/Raad (C-548/09 P, EU:C:2011:426, punt 41).

172. De Raad verwerpt de vergelijking van de bank met verordeningen die anti-dumpingrechten opleggen of invoervergunningen toewijzen. De door de bank aangehaalde arresten hebben betrekking op de „rechtstreekse en individuele geraaktheid" als grondslag voor de mogelijkheid om een handeling aan te vechten. In de arresten Kadi I [89] en Bank Melli Iran [90] heeft het Hof verklaard dat de lijsten in de bijlagen bij de verordeningen tot vaststelling van beperkende maatregelen een algemene strekking hebben, verbindend zijn in al hun onderdelen en rechtstreeks toepasselijk zijn in elke lidstaat, evenals elke andere verordening. Volgens de Raad moet dit ook in casu gelden. Bovendien raken de bestreden handelingen niet alleen de op de lijst geplaatste personen en entiteiten maar ook vele andere die zaken met hen doen. Bovendien verplicht verordening nr. 267/2012 de lidstaten tot vaststelling van passende sancties wegens inbreuk op de voorschriften ervan, en het is van belang dat in afwachting van de uitkomst van de hogere voorziening elke vorm van rechtsonzekerheid wordt vermeden. Tot slot is de Raad van mening dat wanneer de tweede alinea van artikel 60 van het Statuut niet van toepassing is en verordeningen inzake de bevriezing van tegoeden door het Gerecht met onmiddellijke werking nietig worden verklaard, verzoekers wier beroep wordt toegewezen hun tegoeden en economische middelen aan een latere bevriezing ervan kunnen onttrekken. In dat geval sorteert een tegen een dergelijke nietigverklaring ingestelde hogere voorziening – ook al wordt zij toegewezen – geen enkele praktische werking.

173. De Commissie benadrukt dat de in de bestreden handelingen opgenomen verplichtingen niet zijn gericht tot personen of entiteiten die op de lijst staan, maar tot alle personen die tegoeden of economische middelen onder zich hebben die toebehoren aan of gecontroleerd worden door dergelijke personen of entiteiten, dan wel in staat zijn om tegoeden of economische middelen aan hen beschikbaar te stellen.

174. Ik ben van mening dat ook dit onderdeel van de incidentele hogere voorziening moet worden afgewezen.

175. In de eerste plaats blijkt uit de omschrijvingen van de begrippen „verordening" en „besluit" in artikel 288 VWEU van meet af aan duidelijk dat verordening nr. 267/2012 onder de eerste categorie handelingen valt en niet onder de tweede, en dus moet worden aangemerkt als een echte verordening in de zin van zowel die bepaling als artikel 60 van het Statuut.

176. In de tweede plaats heeft het Hof zich hoe dan ook reeds in de punten 241 e.v. van zijn arrest Kadi I (C-402/05 P en C-415/05 P, EU:C:2008:461) nadrukkelijk over deze kwestie uitgelaten. Hierin heeft het Hof met betrekking tot een sterk gelijkende verordening verklaard dat het inderdaad ging om een echte verordening in de zin van de in het Verdrag opgenomen omschrijving. De gronden waarop het Hof zich hierbij baseerde – waarnaar Bank Saderat Iran niet eens verwijst in haar incidentele hogere voorziening – komen in wezen overeen met die welke thans door de Raad en de Commissie worden aangevoerd.

177. Daarentegen treffen de verwijzingen van de bank naar de rechtspraak inzake anti-dumpingverordeningen en de conclusie van advocaat-generaal Mengozzi in de zaak Bank Melli Iran (C-548/09 P, EU:C:2011:426) geen doel. In de twee door de bank aangehaalde arresten ging het om de bevoegdheid beroep in te stellen tegen een handeling die de betrokkene rechtstreeks en individueel raakte, en het is in deze samenhang dat advocaat-generaal Mengozzi verordening nr. 423/2007 heeft aangemerkt als een hybride handeling – een handeling van algemene strekking die niettemin aan de betrokkenen diende te worden meegedeeld. De verplichting tot individuele

89 — Arrest Kadi I (C-402/05 P en C-415/05 P, EU:C:2008:461, punt 241).

90 — Arrest Bank Melli Iran/Raad (EU:C:2011:735, punt 45).

mededeling aan de betrokken personen, groepen en entiteiten wier tegoeden en economische middelen moeten worden bevroren, raakt niet aan de algemene toepasselijkheid van een dergelijke verordening op eenieder die dergelijke tegoeden of economische middelen bezit of aan de noodzaak om in afwachting van de uitkomst van de hogere voorziening de rechtszekerheid te waarborgen.

178. Ik ben bijgevolg van mening dat het Gerecht geen blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat verordening nr. 267/2012 een echte verordening is die binnen de werkingssfeer van artikel 60, eerste alinea, van het Statuut valt.

Conclusie

179. In het licht van het voorgaande ben ik van mening dat het Hof de twee hogere voorzieningen en de door Bank Saderat Iran ingestelde incidentele hogere voorziening dient af te wijzen. In overeenstemming met de artikelen 138, 140 en 184 van het Reglement voor de procesvoering, in onderlinge samenhang gelezen,

— dient de Raad zijn eigen kosten alsmede de kosten van de banken in de hogere voorzieningen te dragen;

— dient Bank Saderat Iran haar eigen kosten alsmede de kosten van de Raad in de incidentele hogere voorziening te dragen, en

— dienen het Verenigd Koninkrijk en de Commissie hun eigen kosten in zowel de twee hogere voorzieningen als de incidentele hogere voorziening te dragen.