CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
P. MENGOZZI
van 12 november 2014[1]

Zaak C-585/13 P

Europäisch-Iranische Handelsbank AG
tegen

Raad van de Europese Unie

„Hogere voorziening — Beperkende maatregelen ten aanzien van Iran — Lijst van personen en entiteiten waarvan de tegoeden en economische middelen worden bevroren — Plaatsing van rekwirantes naam op een lijst — Voorwaarden voor plaatsing op een lijst — Verbod om de beperkende maatregelen te omzeilen — Voorwaarden voor de rechtmatigheid van financiële transacties waarbij op een lijst geplaatste Iraanse banken betrokken zijn — Vrijgave van de tegoeden — Procedure van voorafgaande toestemming — Door de bevoegde nationale autoriteit verleende toestemmingen — Zogeheten procedure van de ‚derde weg' — Algemeen geldende goedkeuring"

Inhoud

I – Voorgeschiedenis van het geding en bestreden arrest 3

II – Procesverloop voor het Hof en vorderingen van partijen 5

III – Juridische analyse 6

A – Eerste middel en eerste onderdeel van het tweede middel: onjuiste rechtsopvatting aangezien het Gerecht ten onrechte heeft geoordeeld dat rekwirante had erkend dat zij de transacties had verricht waarop de Raad zich in de motivering van de bestreden handelingen heeft gebaseerd 6

1. Argumenten van rekwirante 6

2. Beoordeling 7

B – Tweede onderdeel van het tweede middel: onjuiste rechtsopvatting aangezien het Gerecht ten onrechte heeft geoordeeld dat EIH aan de voorwaarden voor plaatsing op een lijst voldeed 9

1. Argumenten van rekwirante 9

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

a) Beweerdelijk van de werkingssfeer van de beperkende maatregelen uitgesloten transacties . . . 9

b) Beweerdelijk toegestane transacties . . . 9

c) Overeenkomstig de procedure van de derde weg verrichte transacties . . . 10

2. Beoordeling . . . 12

a) Beweerdelijk van de werkingssfeer van de beperkende maatregelen uitgesloten transacties . . . 12

b) Beweerdelijk toegestane transacties . . . 13

c) Overeenkomstig de procedure van de derde weg verrichte transacties . . . 14

i) Rechtmatigheid van algemeen geldende goedkeuringen . . . 14

ii) Artikel 21 van verordening nr. 961/2010 . . . 16

iii) Procedure van de derde weg en verbod van omzeiling van de beperkende maatregelen . . . 18

C – Derde middel: onjuiste rechtsopvatting betreffende de uitlegging en de toepassing van de beginselen van gewettigd vertrouwen en rechtszekerheid . . . 20

1. Argumenten van rekwirante . . . 20

2. Beoordeling . . . 21

D – Vierde middel: onjuiste rechtsopvatting bij de uitlegging van artikel 32, lid 2, van verordening nr. 961/2010 en van het evenredigheidsbeginsel . . . 22

1. Argumenten van rekwirante . . . 22

2. Beoordeling . . . 23

IV – Kosten . . . 26

V – Conclusie . . . 26

1. De onderhavige hogere voorziening, die is ingesteld door Europäisch-Iranische Handelsbank AG (hierna: „EIH” of „rekwirante”) strekt tot vernietiging van het arrest van het Gerecht van de Europese Unie, Europäisch-Iranische Handelsbank AG/Raad[2] (hierna: „bestreden arrest”), houdende gedeeltelijke verwerping door het Gerecht van het beroep tot nietigverklaring dat rekwirante had ingesteld tegen een aantal handelingen waarbij haar naam is opgenomen en gehandhaafd op de lijsten van personen, entiteiten en lichamen (hierna: „personen en entiteiten”) waarvan de tegoeden in het kader van de strijd tegen de nucleaire proliferatie in Iran moeten worden bevroren.

2 — T-434/11, EU:T:2013:405.

2. De Raad van de Europese Unie heeft zijn besluit om de tegoeden van rekwirante te bevriezen gebaseerd op de omstandigheid dat zij een aantal financiële transacties heeft verricht waarbij op een lijst geplaatste entiteiten waren betrokken, dat wil zeggen entiteiten ten aanzien waarvan reeds beperkende maatregelen waren vastgesteld, en dit niettegenstaande het feit dat hun tegoeden moesten worden bevroren. De meest in het oog springende rechtsvraag die in de onderhavige hogere voorziening rijst, is of de goedkeuring of de toestemmingen die EIH zou hebben gekregen van de Bundesbank – de autoriteit die krachtens het EU-recht op nationaal vlak bevoegd is om toestemming te verlenen voor de vrijgave van tegoeden van op een lijst geplaatste entiteiten of voor financiële transacties die uitgaan van of bestemd zijn voor niet op een lijst geplaatste Iraanse personen of entiteiten – volstonden om de entiteit die daadwerkelijk die transacties heeft verricht te beschermen tegen een plaatsing op de lijsten en dus om te beletten dat de Raad besluit de tegoeden van rekwirante te bevriezen.

I – **Voorgeschiedenis van het geding en bestreden arrest**

3. Uit de punten 1 en volgende van het bestreden arrest volgt dat rekwirante een Duitse bank is, die gespecialiseerd is in diensten of activiteiten in of betreffende Iran.

4. De bij het Gerecht aanhangig gemaakte zaak houdt verband met de toepassing van beperkende maatregelen die zijn ingevoerd om Iran ertoe te brengen zijn proliferatiegevoelige nucleaire activiteiten en de ontwikkeling van systemen voor de overbrenging van kernwapens (hierna: „nucleaire proliferatie") te staken.

5. Besluit 2010/413/GBVB van de Raad van 26 juli 2010 betreffende beperkende maatregelen tegen Iran en tot intrekking van gemeenschappelijk standpunt 2007/140/GBVB[3], en verordening (EU) nr. 961/2010 van de Raad van 25 oktober 2010 betreffende beperkende maatregelen ten aanzien van Iran en tot intrekking van verordening (EG) nr. 423/2007[4], vormen voor de onderhavige zaak de kadermaatregelen waarin het beginsel is opgenomen van de bevriezing van de tegoeden en economische middelen van personen en entiteiten waarvan de namen zijn geplaatst op lijsten in bijlage II bij besluit 2010/413 en in bijlage VIII bij verordening nr. 961/2010, en waarin de voorwaarden voor plaatsing op een lijst zijn gesteld.

6. Op 23 mei 2011 heeft de Raad besluit 2011/299/GBVB houdende wijziging van besluit 2010/413[5] vastgesteld, alsmede uitvoeringsverordening (EU) nr. 503/2011 houdende uitvoering van verordening nr. 961/2010[6] (hierna, samen: „handelingen van 23 mei 2011").

7. Met die twee handelingen heeft de Raad rekwirantes naam voor het eerst geplaatst op de lijsten in bijlage II bij besluit 2010/413 en in bijlage VIII bij verordening nr. 961/2010 op basis van de volgende motivering: „EIH heeft een sleutelrol gespeeld bij de ondersteuning van een aantal Iraanse banken door alternatieve mogelijkheden te bieden ter voltooiing van transacties die door de [...]sancties [van de Unie] tegen Iran waren onderbroken. Er is geconstateerd dat EIH heeft opgetreden als adviserende bank en bemiddelende bank bij transacties met op de lijst geplaatste Iraanse entiteiten. Zo heeft EIH bijvoorbeeld begin augustus 2010 de rekeningen van de op de [...]lijst [van de Unie] geplaatste bank Saderat Iran en Bank Mellat bij EIH Hamburg [(Duitsland)] bevroren. Kort daarna heeft EIH in euro's gedane zaken met Bank Mellat en Bank Saderat Iran hervat door gebruik te maken van rekeningen van EIH bij een niet op de lijst geplaatste Iraanse bank. In augustus 2010 was EIH bezig een systeem op te zetten om routinematige betalingen te doen aan Bank Saderat London en Future Bank Bahrain, met als doel de [...]sancties [van de Unie] te omzeilen. Vanaf oktober 2010 handelde EIH nog steeds als

3 — PB L 195, blz. 39.
4 — PB L 281, blz. 1.
5 — PB L 136, blz. 65.
6 — PB L 136, blz. 26.

betalingskanaal voor op de lijst geplaatste Iraanse banken, inclusief Bank Mellat en Bank Saderat. Deze op de lijst geplaatste banken moesten hun betalingen aan EIH doen via Iran's Bank of Industry and Mine. In 2009 werd EIH door Post Bank gebruikt in een opzet tot sanctieontduiking, waarbij namens (door VN op de lijst geplaatste) Bank Sepah transacties werden uitgevoerd. De op de [...]lijst [van de Unie] geplaatste Bank Mellat is een van EIH's moederbanken."

8. Na die eerste plaatsing op een lijst heeft rekwirante tussen mei en juli 2011 meerdere verzoeken om informatie en om mededeling van documenten aan de Raad gericht alsmede een verzoek om te worden gehoord en een verzoek tot heronderzoek van het besluit tot plaatsing op een lijst. Zij heeft tevens haar opmerkingen aan de Raad meegedeeld. In antwoord op die verzoeken heeft de Raad rekwirante meegedeeld dat de redenen voor haar plaatsing op de lijst volgen uit een van een lidstaat afkomstig voorstel en de Raad niet over verdere informatie beschikte. De Raad heeft rekwirante overigens een kopie van het voorstel tot plaatsing op een lijst gezonden.

9. De Raad heeft de naam van rekwirante op de lijsten gehandhaafd bij besluit 2011/783/GBVB van 1 december 2011 houdende wijziging van besluit 2010/413[7] en bij uitvoeringsverordening (EU) nr. 1245/2011 van dezelfde dag houdende uitvoering van verordening nr. 961/2010[8]. Op 5 december 2011 heeft de Raad dan ook een brief aan rekwirante gericht met als bijlage een kopie van dat besluit en van die uitvoeringsverordening, en haar meegedeeld dat, na heronderzoek van de initiële lijsten en na bestudering van de opmerkingen die rekwirante tussen mei en juli 2011 in haar brieven had gemaakt, haar naam op de lijsten gehandhaafd bleef omdat zij verboden financiële diensten had verleend aan op een lijst geplaatste entiteiten, wat volgens de Raad neerkwam op steun aan de proliferatiegevoelige nucleaire activiteiten van Iran. Na ontvangst van die brief heeft rekwirante opnieuw verzocht om te worden gehoord, is zij bij haar opmerkingen gebleven en heeft zij opnieuw verzocht om heronderzoek van de plaatsing op een lijst.

10. Uit de verschillende brieven die EIH aan de Raad heeft gericht[9] blijkt dat zij voor transacties waarbij op een lijst geplaatste Iraanse banken waren betrokken, steeds met toestemming of goedkeuring van de Bundesbank en onder haar toezicht heeft gehandeld. Voorts heeft EIH aan de Raad de bijzonderheden meegedeeld van de zogeheten procedure van de „derde weg", volgens welke EIH stelde transacties betreffende vroegere activiteiten van op een lijst geplaatste Iraanse banken te hebben verricht. Die procedure houdt in dat „een op een lijst geplaatste entiteit de kans krijgt een schuld af te lossen, die is ontstaan uit een verplichting die dateerde van vóór haar plaatsing op de lijst, jegens een op het grondgebied van de Unie gevestigde schuldeiser, door tegoeden aan laatstgenoemde over te maken via een niet op een lijst geplaatste entiteit"[10].

11. Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie op 3 augustus 2011 en na tweemaal haar vordering te hebben aangepast[11], heeft rekwirante een verzoek tot nietigverklaring ingesteld waarin zij het Gerecht verzocht de handelingen van 23 mei 2011, besluit 2011/783, uitvoeringsverordening nr. 1245/2011 en verordening nr. 267/2012 met onmiddellijke ingang nietig te verklaren, voor zover zij haar betroffen, te verklaren dat artikel 20, lid 1, sub b, van besluit 2010/413, artikel 16, lid 2, van verordening nr. 961/2010 en artikel 23, lid 2, van verordening nr. 267/2012 niet op haar van toepassing zijn[12] en de Raad te verwijzen in de kosten.

7 — PB L 319, blz. 71.

8 — PB L 319, blz. 11.

9 — Zie punt 167 van het bestreden arrest.

10 — Punt 51 van het bestreden arrest.

11 — Een eerste maal na de vaststelling van de handelingen van 1 december 2011 (zie punt 9 van de onderhavige conclusie) en een tweede maal na de vaststelling van verordening (EU) nr. 267/2012 van de Raad van 23 maart 2012 betreffende beperkende maatregelen ten aanzien van Iran en tot intrekking van verordening nr. 961/2010 (PB L 88, blz. 1). Verordening nr. 267/2012 voorziet in artikel 23, lid 2, sub a en b, ervan in de bevriezing van de tegoeden van personen, entiteiten en lichamen die in bijlage IX erbij zijn vermeld, waaronder de naam van rekwirante.

12 — In die bepalingen zijn de voorwaarden gesteld waaraan een persoon of entiteit moet voldoen opdat haar tegoeden kunnen worden bevroren. Zij bepalen met name dat de tegoeden worden bevroren van degenen die een op een lijst geplaatste entiteit helpen om de tegen haar vastgestelde maatregelen te schenden.

12. Ter ondersteuning van haar in die zin aangepaste vorderingen heeft rekwirante vier middelen aangevoerd. Het eerste middel was ontleend aan schending van de motiveringsplicht, de rechten van verdediging en het recht op effectieve rechterlijke bescherming. Het tweede middel was ontleend aan een kennelijke beoordelingsfout, ten eerste omdat de Raad niet het bewijs had geleverd van de transacties die waren bedoeld in de handelingen waartegen het beroep bij het Gerecht was gericht, ten tweede, omdat niet was voldaan aan de voorwaarden voor plaatsing en handhaving van de naam van EIH op de lijsten, en, ten derde, omdat de beoordeling en het heronderzoek door de Raad van het besluit tot plaatsing op een lijst niet toereikend waren. Het derde middel betrof een schending van het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen, het rechtszekerheidsbeginsel en het recht op behoorlijk bestuur. Het vierde middel ten slotte was ontleend aan schending van het evenredigheidsbeginsel, het eigendomsrecht en de vrijheid van ondernemerschap. Daarenboven wierp rekwirante een exceptie van onwettigheid op met betrekking tot artikel 20, lid 1, sub b, van besluit 2010/413, artikel 16, lid 2, sub b, van verordening nr. 961/2010 en artikel 23, lid 2, van verordening nr. 267/2012.

13. In het bestreden arrest heeft het Gerecht het tweede middel aanvaard wat de handelingen van 23 mei 2011 betreft. Bij het onderzoek van de grief inzake de beoordeling door de Raad van het initiële voorstel tot plaatsing op een lijst [13], heeft het Gerecht geoordeeld dat, aangezien het voorstel om de tegoeden van rekwirante te bevriezen van een lidstaat uitging, de Raad diende na te gaan of de aan hem meegedeelde informatie en bewijzen relevant en gegrond waren. Zoals de Raad zelf heeft toegegeven, beschikte hij over geen andere elementen dan het voorstel en met name niet over andere bewijsstukken. Het Gerecht heeft dus geoordeeld dat de Raad met betrekking tot de initiële plaatsing van rekwirante op een lijst ten tijde van de vaststelling van de handelingen van 23 mei 2011 niet heeft kunnen nagaan of de elementen, die in het voorstel tot plaatsing op een lijst tegen rekwirante werden aangevoerd, gegrond waren. Bijgevolg heeft het Gerecht enkel de handelingen van 23 mei 2011 tot initiële plaatsing van rekwirante op een lijst, nietig verklaard, voor zover zij haar betroffen.

14. Het beroep is verworpen voor het overige.

II – **Procesverloop voor het Hof en vorderingen van partijen**

15. Op 19 november 2013 heeft EIH hogere voorziening ingesteld tegen het bestreden arrest. Met haar vorderingen verzoekt rekwirante het Hof om vernietiging van het bestreden arrest op de genoemde punten, om nietigverklaring met onmiddellijke ingang van de drie handelingen die het Gerecht niet nietig heeft verklaard, dat wil zeggen besluit 2011/783, uitvoeringsverordening nr. 1245/2011 en verordening nr. 267/2012 (hierna, samen: „bestreden handelingen”) [14], voor zover zij op EIH van toepassing zijn, en om verwijzing van de Raad in de kosten van beide instanties.

16. In zijn memorie van antwoord verzoekt de Raad het Hof de hogere voorziening in haar geheel af te wijzen en rekwirante te verwijzen in de kosten van de Raad.

17. Het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, in eerste aanleg interveniërend aan de zijde van de Raad, verzoekt het Hof in zijn memorie van antwoord de hogere voorziening af te wijzen.

13 — Zie punten 163 en volgende van het bestreden arrest.

14 — De enige van de bestreden handelingen die uitdrukkelijk de motivering herhaalt die bij de initiële plaatsing op de lijst (dat wil zeggen in de handelingen van 23 mei 2011) was vermeld, is verordening nr. 267/2012. Aangezien besluit 2011/783 en uitvoeringsverordening nr. 1245/2011 bevestigende handelingen van de handelingen van mei 2011 lijken te zijn, wordt er voor de hierna volgende bespreking echter van uit gegaan dat zij impliciet de in de handelingen van 23 mei 2011 vermelde motivering hebben overgenomen en wordt dus gesproken over „motivering van de bestreden handelingen”.

III – **Juridische analyse**

18. In haar hogere voorziening voert rekwirante vier middelen aan. Met het eerste middel wordt aangevoerd dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting aangezien het ten onrechte tot de slotsom is gekomen dat rekwirante had erkend dat zij de transacties had uitgevoerd waarop de Raad zich heeft gebaseerd om haar plaatsing op een lijst te rechtvaardigen. Het tweede middel is ontleend aan een onjuiste rechtsopvatting aangezien het Gerecht ten onrechte heeft geoordeeld dat aan de inhoudelijke eisen voor plaatsing van rekwirante op de lijsten was voldaan. Met het derde middel wordt aangevoerd dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door het middel af te wijzen dat betrekking had op schending van het gewettigd vertrouwen en op het rechtszekerheidsbeginsel. Met het vierde middel wordt ten slotte aangevoerd dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat rekwirante zich niet op artikel 32, lid 2, van verordening nr. 961/2010 kon beroepen.

A – *Eerste middel en eerste onderdeel van het tweede middel: onjuiste rechtsopvatting aangezien het Gerecht ten onrechte heeft geoordeeld dat rekwirante had erkend dat zij de transacties had verricht waarop de Raad zich in de motivering van de bestreden handelingen heeft gebaseerd*

1. Argumenten van rekwirante

19. Rekwirante voert in het kader van dit eerste middel aan dat het Gerecht ten onrechte heeft geoordeeld dat zij het argument volgens hetwelk zij betwistte de transacties te hebben uitgevoerd die waren bedoeld in de motivering van de besluiten tot plaatsing en tot handhaving van de naam van EIH op de lijsten van personen en entiteiten waarop de betrokken beperkende maatregelen van toepassing zijn, te laat had aangevoerd, hoewel die grief reeds was aangevoerd in het verzoekschrift en later opnieuw in de memorie van antwoord – zoals blijkt uit het rapport ter terechtzitting – en hoe dan ook volledig in overeenstemming met artikel 48, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht was aangevoerd. De Raad zelf heeft trouwens de ontvankelijkheid van het argument niet betwist zodat het in die omstandigheden dus ontvankelijk had moeten worden verklaard. Rekwirante leidt daaruit af dat het Hof bij het heronderzoek van het eerste en het tweede middel die voor het Gerecht naar voren zijn gebracht terdege rekening moet houden met het feit dat zij niet heeft erkend de betrokken transacties te hebben verricht, in tegenstelling tot wat het Gerecht als uitgangspunt heeft genomen.

20. Dit uitgangspunt ontkracht aldus de gehele redenering van het Gerecht betreffende, ten eerste, het toereikend karakter van de motivering en de eerbiediging van de rechten van verdediging – eerste middel dat in eerste aanleg is aangevoerd – en, ten tweede, de kennelijke beoordelingsfout die is gemaakt door de Raad, die niet het bewijs heeft geleverd van de in de motivering van de bestreden handelingen bedoelde transacties – eerste onderdeel van het tweede middel dat in eerste aanleg is aangevoerd.

21. Tegen die achtergrond voert EIH ten eerste aan dat zij uit de motivering van de bestreden handelingen niet heeft kunnen opmaken dat er een verband was met de overeenkomstig de procedure van de derde weg verrichte transacties, en dat de Raad zelf nooit een verband heeft kunnen vaststellen tussen die transacties en de in de motivering vermelde transacties. EIH heeft zich ertoe beperkt alle door haar verrichte transacties te onthullen en erop te wijzen dat een aantal van die transacties volgens haar van de werkingssfeer van de beperkende maatregelen waren uitgesloten, een aantal andere door de Bundesbank waren goedgekeurd en laatstgenoemde voor nog andere transacties toestemming had verleend. EIH heeft evenwel niet kunnen vaststellen welke handelswijzen haar

werden verweten in het tweede voorbeeld [15], gelezen in samenhang met het eerste [16] en het vierde [17] voorbeeld.

22. Ten tweede voert EIH aan dat het door de Raad gevoerde heronderzoek van de plaatsing op de lijst ontoereikend was, aangezien de Raad op geen enkel moment bewijzen heeft overgelegd, hoewel EIH ontkende dat de in de motivering van de bestreden handelingen bedoelde transacties hadden plaatsgevonden. Het beknopte antwoord dat de Raad aan EIH heeft meegedeeld nadat zij haar opmerkingen over haar plaatsing op de lijst had gemaakt, kan niet als een heronderzoek van het besluit tot plaatsing op een lijst worden beschouwd. Anders dan het Gerecht in punt 99 van het bestreden arrest heeft geoordeeld, kon het niet tot de slotsom komen dat de Raad de argumenten van rekwirante uitdrukkelijk had weerlegd, aangezien die weerlegging aan de hand van bewijzen betreffende de transacties zelf dient te gebeuren.

23. Juist omdat de Raad op geen enkel moment bewijzen betreffende die transacties heeft overgelegd en gelet op het feit dat EIH nooit heeft erkend die transacties te hebben verricht, kan geen van de in de motivering aangevoerde stellingen als bewezen worden beschouwd, wat de rechtspraak evenwel wel vereist. [18] De bestreden handelingen moeten dus nietig worden verklaard.

2. Beoordeling

24. Aan het einde van een soms moeizaam betoog, voert rekwirante een onjuiste rechtsopvatting aan, die zij evenwel niet vanuit juridisch oogpunt kwalificeert.

25. Meteen moet in herinnering worden gebracht dat „het Hof niet bevoegd is om de feiten vast te stellen, noch, in beginsel, om de bewijzen te onderzoeken die het Gerecht tot staving van die feiten in aanmerking heeft genomen. Wanneer die bewijzen regelmatig zijn verkregen en de algemene rechtsbeginselen en de procedurevoorschriften inzake de bewijslast en de bewijsvoering zijn geëerbiedigd, staat het immers uitsluitend aan het Gerecht om te beoordelen welke waarde moet worden gehecht aan de hem voorgelegde bewijzen. Die beoordeling vormt dus, behoudens in het geval van een onjuiste opvatting van die bewijzen, geen rechtsvraag die als zodanig vatbaar is voor toetsing door het Hof.” [19]

26. Ik ben veeleer geneigd om het betoog dat EIH heeft aangevoerd in het kader van dit eerste middel en van het eerste onderdeel van het tweede middel, aldus uit te leggen dat het ertoe strekt dat het Hof vaststelt dat de bewijzen onjuist zijn opgevat, aangezien het Gerecht volgens EIH ten onrechte heeft geoordeeld dat de inlichtingen die in haar schriftelijke stukken waren vervat en met name als bijlage bij haar verzoekschrift waren overgelegd, de erkenning inhielden dat de door de Raad in de motivering bedoelde transacties daadwerkelijk hadden plaatsgevonden.

15 — Dat wil zeggen de omstandigheid dat EIH in augustus 2010 een systeem heeft opgezet om routinematige betalingen te doen aan Bank Saderat London en Future Bank Bahrain, met als doel de EU-sancties te omzeilen.

16 — Dat wil zeggen de omstandigheid dat EIH begin augustus 2010 eerst de rekeningen van Bank Saderat Iran en Bank Mellat heeft bevroren alvorens de in euro’s gedane zaken met die twee op een lijst geplaatste entiteiten te hervatten door gebruik te maken van rekeningen die zij bij een niet op de lijst geplaatste Iraanse bank had.

17 — Dat wil zeggen de omstandigheid dat EIH in 2009 door Post Bank is gebruikt in een opzet tot sanctieontduiking, waarbij namens door de VN op de lijst geplaatste Bank Sepah transacties werden uitgevoerd.

18 — Rekwirante verwijst in dit verband naar de arresten Fulmen/Raad (T-439/10 en T-440/10, EU:T:2012:142, punten 95-104) en Commissie e.a./Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P en C-595/10 P, EU:C:2013:518, punten 119-121).

19 — Arrest Trubowest Handel en Makarov/Raad en Commissie (C-419/08 P, EU:C:2010:147, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

27. Het is weliswaar vaste rechtspraak dat de onjuiste opvatting van de aan de rechter in eerste aanleg voorgelegde bewijzen vatbaar is voor toetsing door het Hof, dat uitspraak doet in het kader van de hogere voorziening, doch dient in herinnering te worden gebracht dat een dergelijke onjuiste opvatting „duidelijk uit de stukken van het dossier moet blijken, zonder dat de feiten en de bewijzen opnieuw hoeven te worden beoordeeld” [20]. Bovendien moet diegene die er zich op beroept, het bewijs ervan leveren, aangezien de hogere voorziening duidelijk moet aangeven welke argumenten rechtens de vordering specifiek staven. [21]

28. Gesteld al dat aan die twee voorwaarden is voldaan, blijkt uit het betoog van EIH niet duidelijk dat de bewijzen onjuist zijn opgevat, doch lijkt dit betoog er veeleer op te zijn gericht dat het Hof die bewijzen opnieuw beoordeelt, hoewel dat niet tot zijn bevoegdheid hoort.

29. Meer in het bijzonder kon het Gerecht louter uit de lezing van de bijlagen bij het inleidend verzoekschrift, waarin met name de lijsten zijn opgenomen van de transacties die EIH – hoofdzakelijk tussen 2010 en 2011 [22]– heeft verricht met de in de motivering van de bestreden handelingen genoemde entiteiten, dat wil zeggen Bank Mellat, Bank Sepah, Bank Saderat Iran, Bank Saderat plc, Future Bank of Bahreïn en Postbank of Iran, rechtsgeldig afleiden dat niet was betwist dat die transacties daadwerkelijk hadden plaatsgevonden. Voorts volgt duidelijk uit de schriftelijke stukken van rekwirante dat het belangrijkste argument waarmee zij zowel voor het Gerecht als voor het Hof de motivering van de bestreden handelingen betwist, erop neerkomt dat de transacties, die zij – althans in haar schriftelijke stukken voor het Gerecht – niet ontkent te hebben verricht met op een lijst geplaatste entiteiten, rechtmatig waren, aangezien die transacties waren verricht met toestemming of goedkeuring van de Bundesbank dan wel niet binnen de werkingssfeer van de beperkende maatregelen vielen.

30. Uit het bestreden arrest blijkt juist dat het Gerecht van oordeel was dat EIH in haar schriftelijke stukken heeft erkend transacties te hebben verricht waarbij op een lijst geplaatste banken waren betrokken – evenwel met de verduidelijking dat die transacties rechtmatig waren – en dat zij pas ter terechtzitting heeft betwist dat zij was betrokken bij transacties als bedoeld in de motivering van de bestreden handelingen en dat genoemde transacties verband hielden met de daadwerkelijk verrichte transacties. Het Gerecht heeft dus terecht geoordeeld dat laatstgenoemd argument nieuw en dus niet-ontvankelijk was, aangezien EIH in de fase van de schriftelijke procedure niet had aangevoerd dat de transacties waarnaar zij verwees en die waren verricht met dezelfde partners als die welke in de motivering van de bestreden handelingen waren vermeld en welke betrekking hadden op dezelfde periode als die waar het in de motivering om ging, geen verband hielden met de in de motivering vermelde transacties. Het Gerecht heeft daarom geoordeeld dat partijen het alleen oneens waren over de vraag of de verrichte transacties al dan niet rechtmatig waren, maar niet over het feit dat zij hadden plaatsgevonden. Aangezien de verweten feiten – de in de motivering vermelde transacties – niet worden betwist, doch enkel de rechtmatigheid ervan, kan aan de Raad niet worden verweten dat hij nooit het bewijs heeft geleverd van die transacties en zich heeft toegespitst op het bewijs dat zij in het licht van het geldende Unierecht onrechtmatig waren. [23]

31. Aangezien uit bovenstaande bespreking niet kan worden afgeleid dat er sprake is van enige onjuiste opvatting van het Gerecht, moeten het eerste middel van de hogere voorziening en het eerste onderdeel van het tweede middel ervan worden afgewezen. Het Hof hoeft dus in dit stadium van de bespreking niet terug te komen op de redenering die het Gerecht heeft gevolgd in het kader van het eerste en het tweede voor hem aangevoerde middel.

20 — Arrest Trubowest Handel en Makarov/Raad en Commissie (EU:C:2010:147, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

21 — Zie punt 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak van mijn conclusie in de zaak Trubowest Handel en Makarov/Raad en Commissie (C-419/08 P, EU:C:2009:678).

22 — Dat wil zeggen het tijdvak waarnaar in de motivering van de bestreden handelingen wordt verwezen (met uitzondering van het vierde voorbeeld dat betrekking heeft op 2009).

23 — Zie punten 114-118 van het bestreden arrest.

B – *Tweede onderdeel van het tweede middel: onjuiste rechtsopvatting aangezien het Gerecht ten onrechte heeft geoordeeld dat EIH aan de voorwaarden voor plaatsing op een lijst voldeed*

1. Argumenten van rekwirante

32. In dit tweede onderdeel van het tweede middel voert rekwirante aan dat het Gerecht in de punten 121 tot en met 159 van het bestreden arrest ten onrechte heeft geoordeeld dat zij niet had aangetoond dat alle transacties met op een lijst geplaatste banken met toestemming of goedkeuring van de Bundesbank waren verricht dan wel van de werkingssfeer van het sanctiestelsel waren uitgesloten zodat die transacties niet konden rechtvaardigen dat haar naam werd geplaatst op de lijsten van personen en entiteiten waarvan de tegoeden moeten worden bevroren.

33. De argumenten die rekwirante in het kader van dit onderdeel van het tweede middel aanvoert, betreffen ten eerste de beweerdelijk van de werkingssfeer van de beperkende maatregelen uitgesloten transacties, ten tweede de beweerdelijk toegestane transacties en, ten derde de overeenkomstig de procedure van de derde weg verrichte transacties.

a) Beweerdelijk van de werkingssfeer van de beperkende maatregelen uitgesloten transacties

34. EIH komt op tegen het feit dat het Gerecht krachtens artikel 44, lid 1, van zijn Reglement voor de procesvoering het argument niet-ontvankelijk heeft verklaard volgens hetwelk bepaalde transacties, met name de betalingen die waren uitgevoerd op de bevroren rekeningen van op een lijst geplaatste entiteiten, van de werkingssfeer van de beperkende maatregelen waren uitgesloten en daarom dus niet konden rechtvaardigen dat rekwirante werd opgenomen op de lijst van personen en entiteiten waarvan de tegoeden moesten worden bevroren.

b) Beweerdelijk toegestane transacties

35. Rekwirante voert in dit verband aan dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat zij onvoldoende bewijzen had verstrekt inzake de toestemmingen die waren verleend krachtens verordening (EG) nr. 423/2007 van de Raad van 19 april 2007 betreffende beperkende maatregelen ten aanzien van Iran[24], en vervolgens, wat de transacties betreft die dateren van na de inwerkingtreding van die verordening, krachtens verordening nr. 961/2010.[25] Rekwirante voert in wezen aan dat het Gerecht een van de bijlagen bij haar inleidend verzoekschrift onjuist heeft opgevat, hoewel die bijlage, in de gewijzigde versie ervan, de toestemmingen bevatte die waren verleend krachtens artikel 9 van verordening nr. 423/2007 (wat de tussen 2 september 2010 en 27 oktober 2010 verrichte transacties betreft) en krachtens artikel 18 van verordening nr. 961/2010 (wat de latere transacties betreft). Het Gerecht kan rekwirante niet verwijten dat zij geen toestemmingen heeft overgelegd betreffende de in de bestreden handelingen bedoelde transacties die vóór 2 september 2010 waren verricht, aangezien de Bundesbank zelf had verklaard dat voor transacties van de derde weg betreffende vroegere activiteiten geen toestemming was vereist. Aangezien het Gerecht vooraf[26] had geoordeeld dat de Raad de vaststelling van de beperkende maatregelen niet mocht baseren op transacties waarvoor toestemming was verleend overeenkomstig verordening nr. 423/2007 of verordening nr. 961/2010, heeft de door EIH voorgelegde bijlage precies tot doel aan te tonen dat voor de transacties die door de Raad in de motivering van de bestreden handelingen zijn bedoeld en die de periode na 2 september 2010 betreffen, toestemming was verleend.

24 — PB L 103, blz. 1.

25 — Aangezien de in de motivering van de bestreden handelingen bedoelde transacties plaatsvonden in 2009 en 2010, moet de rechtmatigheid ervan worden onderzocht in het licht van verordening nr. 423/2007 of in het licht van verordening nr. 961/2010, die op 27 oktober 2010 in werking is getreden.

26 — Zie punt 129 van het bestreden arrest.

Bovendien heeft de Raad niet verklaard of aangetoond dat hij zich op andere dan de toegestane transacties heeft gebaseerd. Indien de Raad zich uitsluitend op toegestane transacties heeft gebaseerd, kon hij niet besluiten rekwirante om die reden alleen op een lijst te plaatsen. Voorts heeft EIH alleen voorbeelden gegeven van krachtens artikel 21 van verordening nr. 961/2010 verleende toestemmingen voor de transacties die na 2 september 2010 zijn verricht, doch voor alle overeenkomstig de procedure van de derde weg verrichte transacties waarvoor krachtens dat artikel toestemming was vereist, was naar behoren toestemming verleend. Noch de Raad noch het Gerecht heeft meer bewijzen vereist en geen enkel beginsel of geen enkele rechtsregel verplichtte EIH ertoe om het bewijs van iedere toestemming te leveren. Het Gerecht heeft dus ten onrechte geoordeeld dat de door EIH gegeven voorbeelden van toestemmingen niet volstonden om het argument te staven dat alle na 2 september 2010 verrichte transacties rechtmatig waren.

c) Overeenkomstig de procedure van de derde weg verrichte transacties

36. Ten slotte voert rekwirante aan dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat de overeenkomstig de procedure van de derde weg verrichte transacties onrechtmatig waren. In dat verband voert zij drie reeksen argumenten aan.

37. In de eerste plaats voert EIH aan dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat de goedkeuring door de Bundesbank van de door EIH overeenkomstig de procedure van de derde weg verrichte transacties die betrekking hadden op vroegere activiteiteten met de op een lijst geplaatste banken, niet rechtmatig was omdat de Bundesbank een algemeen geldende goedkeuring had verleend, terwijl krachtens verordeningen nrs. 423/2007 en 961/2010 uitsluitend per individueel geval toestemming mocht worden verleend. Ten eerste verwijt EIH het Gerecht dit punt ambtshalve te hebben opgeworpen, nu tussen partijen geen discussie bestond over de vraag of het noodzakelijk is om per individueel geval toestemming te verkrijgen en de Raad enkel heeft betoogd dat niets hem belette zich te baseren op handelwijzen – zelfs indien zij waren toegestaan – om rekwirante op te nemen op de lijst van personen en entiteiten waarvan de tegoeden moeten worden bevroren. Ten tweede, subsidiair, voert EIH aan dat algemeen geldende goedkeuringen niet uitdrukkelijk zijn uitgesloten door de relevante bepalingen van verordeningen nrs. 423/2007 en 961/2010 en beroept zij zich op voorbeelden ontleend aan de praktijk van de Britse schatkist, die per geval beoordelingen verricht en daarnaast algemeen geldende goedkeuringen verleent. Hoe dan ook staat het aan de nationale autoriteiten om te besluiten dat geen toestemming vereist is. Die autoriteiten moeten, wanneer zij beslissen over een verzoek tot toestemming overeenkomstig de artikelen 7 en 9 van verordening nr. 423/2007 of de artikelen 18 en 21 van verordening nr. 961/2010, om te beginnen nagaan of toestemming vereist is, vervolgens of die toestemming moet worden verleend en, ten slotte, of aan die toestemming voorwaarden moeten worden verbonden. Het komt erop neer dat de nationale autoriteiten de bevoegdheid hadden gekregen om vooraf na te gaan of artikel 7 van verordening nr. 423/2007 bijvoorbeeld van toepassing was, en indien een van die nationale autoriteiten besloot dat dit niet het geval was, betekende dit dat geen toestemming was vereist en moest worden aangenomen dat de autoriteit haar goedkeuring had verleend. Zij bracht de marktdeelnemer daarvan op de hoogte, die dan ook dezelfde bescherming moest genieten als wanneer hij toestemming zou hebben gekregen, te weten geen gevaar lopen om voor de betrokken transactie op een lijst te worden geplaatst. De Raad kon dus geen beperkende maatregelen opleggen op grond van transacties die waren verricht overeenkomstig een door een nationale autoriteit goedgekeurde procedure, wanneer de goedkeuring onder de bevoegdheden viel waarover die autoriteit krachtens verordening nr. 423/2007 dan wel krachtens verordening nr. 961/2010 beschikte. Voorts heeft noch de Raad noch de Commissie op enig moment gesteld dat de Bundesbank een fout had gemaakt of geëist dat zij haar toestemming introk. De Bundesbank heeft naar aanleiding van het bestreden arrest op eigen initiatief aangegeven haar handelswijze te wijzigen en geëist dat voortaan voor overeenkomstig de procedure van de derde weg verrichte transacties om toestemming wordt verzocht. De plaatsing van EIH op een lijst wegens overeenkomstig de procedure

van de derde weg verrichte transacties is dus onrechtmatig. Het Gerecht heeft een ernstige vergissing begaan door tot de tegengestelde conclusie te komen op grond van de vermeende onrechtmatigheid van algemeen geldende goedkeuringen en door te oordelen dat dergelijke beoordelingen de Raad niet konden binden.

38. In de tweede plaats voert rekwirante aan dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat de krachtens artikel 21 van verordening nr. 961/2010 door de Bundesbank verleende toestemmingen niet de rechtmatigheid bevestigden van de overeenkomstig de procedure van de derde weg verrichte transacties. Hoewel het juist is te stellen, zoals het Gerecht heeft gedaan, dat de niet op een lijst geplaatste entiteiten zich ervan moeten vergewissen dat overeenkomstig de procedure van de derde weg verrichte transacties rechtmatig zijn, door, in voorkomend geval, te verzoeken om de krachtens de artikelen 16 tot en met 19 en 21 van verordening nr. 961/2010 vereiste toestemmingen en dat de toestemmingen die zijn verkregen overeenkomstig genoemd artikel 21 – dat een versoepeling van het beginsel van de bevriezing van tegoeden is – de marktdeelnemers de verzekering geven dat de voorgenomen transactie in overeenstemming is met de verordening, mogen op die grond verrichte overdrachten het niet mogelijk maken de beperkende maatregelen te omzeilen, zoals is verboden krachtens artikel 16, lid 4, van verordening nr. 961/2010. Aan een marktdeelnemer, die de details van de voorgenomen transactie volledig heeft onthuld aan de nationale autoriteit die bevoegd is voor het verlenen van toestemmingen en de vereiste toestemming heeft verkregen, kan echter niet worden verweten „bewust en opzettelijk deel te nemen aan activiteiten die ertoe strekken of tot gevolg hebben de maatregelen [tot bevriezing van de tegoeden] direct of indirect te omzeilen". De Raad kon zich dus niet baseren op de transacties waarvoor krachtens artikel 21 van verordening nr. 961/2010 toestemming was verleend om beperkende maatregelen jegens rekwirante vast te stellen en, aangezien de Raad niet heeft aangegeven zich op andere dan op toegestane transacties te hebben gebaseerd, zijn het eerste tot en met het derde in de motivering aangehaalde voorbeeld onrechtmatig.

39. In de derde plaats en in wezen verwijt rekwirante het Gerecht ten eerste opnieuw dat het heeft geoordeeld dat zij „bewust en opzettelijk" had deelgenomen aan een activiteit die ertoe strekte of tot gevolg had de beperkende maatregelen te omzeilen. Zij voert aan dat die kwestie ambtshalve door het Gerecht is opgeworpen zonder dat het tussen partijen ter discussie stond. Subsidiair voert zij aan dat, aangezien de transacties ten eerste geen toestemmingen vereisten, ten tweede waren goedgekeurd of ten derde krachtens artikel 21 van verordening nr. 961/2010 waren toegestaan, het Gerecht niet kon oordelen dat EIH „bewust en opzettelijk" heeft deelgenomen aan de omzeiling van de beperkende maatregelen, wat volgens artikel 16, lid 4, van verordening nr. 961/2010 nochtans een voorwaarde voor de plaatsing op een lijst is, te meer daar de Bundesbank EIH had verzekerd dat de betrokken transacties rechtmatig waren. Van EIH kan niet worden verwacht dat zij bewijst artikel 16, lid 4, van die verordening niet te hebben geschonden. Evenmin kan aan EIH worden verweten dat zij de Bundesbank niet om verdere informatie over de voorgenomen transacties heeft verzocht. Dat verwijt, dat voor het eerst in het bestreden arrest is geformuleerd, is ambtshalve opgeworpen, zonder tussen partijen te zijn besproken. Daarenboven had EIH het deskundig advies ontvangen van een bevoegde nationale autoriteit, in casu de Bundesbank, die meermaals haar standpunt heeft herhaald. EIH had regelmatig contact met de Bundesbank, wat zij overigens heeft aangetoond, doch het Gerecht heeft de chronologie van de contacten met de Bundesbank onjuist opgevat. De op rekwirante rustende verplichting tot waakzaamheid gold ten aanzien van Iraanse natuurlijke en rechtspersonen, maar gold in geen geval met betrekking tot door de Bundesbank zelf verstrekte informatie en toezeggingen. Ten tweede verwijt rekwirante het Gerecht ten onrechte drie door EIH overgelegde brieven van de Oostenrijkse nationale bank als bewijsmateriaal te hebben afgewezen, terwijl die brieven het standpunt van de Bundesbank inzake overeenkomstig de procedure van de derde weg verrichte transacties met betrekking tot vroegere activiteiten bevestigde en uit die brieven bleek dat de Raad zelf, de lidstaten en de juridische dienst van de Europese Commissie dat standpunt deelden. Ten slotte betwist rekwirante de conclusies die het Gerecht heeft getrokken uit de door haar aangevoerde auditverslagen. Het Gerecht kan de bewijswaarde van die verslagen niet relativeren op grond dat zij slechts op een onderzoek van een aantal voorbeelden van transacties zijn gebaseerd, terwijl het een gangbare praktijk ter zake betreft. Ook heeft het Gerecht geen rekening gehouden met het feit dat twee toezichthouders

van de Bundesbank zich ter plaatse, bij EIH, bevonden, om regelmatig verslag uit te brengen aan de federale autoriteit voor financieel toezicht. Voorts heeft het Gerecht zich ertoe beperkt erop te wijzen dat er in een van de verslagen uitdrukkelijk op werd gewezen dat de overeenkomstig de procedure van de derde weg verrichte transacties de doelstellingen van het sanctiebeleid van de Unie in gevaar konden brengen [27], terwijl datzelfde verslag overigens bevestigde dat „gelet op de hierna volgende conclusies en aanbevelingen en onverminderd de mogelijkheid om in individuele gevallen aanvullend onderzoek te verrichten, [...] wij van mening [zijn] dat de procedures die EIH heeft gevolgd om de sanctieverordeningen na te leven, rechtmatig zijn". [28] De feitelijke conclusies van het Gerecht met betrekking tot de auditverslagen moeten dus buiten beschouwing worden gelaten wegens onverenigbaarheid met de stukken van het dossier, en zijn bijgevolg volledig onjuist. Het Gerecht heeft blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat de procedure van de derde weg in strijd is met het in artikel 16, lid 4, van verordening nr. 961/2010 bedoelde verbod om de beperkende maatregelen te omzeilen.

40. Om bovenstaande redenen voert rekwirante aan dat het Gerecht ten onrechte heeft geoordeeld dat zij voldeed aan de voorwaarden van artikel 16 van verordening nr. 961/2010 voor de vaststelling van beperkende maatregelen jegens haar.

2. Beoordeling

a) Beweerdelijk van de werkingssfeer van de beperkende maatregelen uitgesloten transacties

41. Uit de punten 145 en 146 van het bestreden arrest volgt dat het Gerecht, dat van oordeel was dat rekwirante zich ertoe heeft beperkt aan te voeren dat bepaalde transacties van de werkingssfeer van de beperkende maatregelen waren uitgesloten zonder haar betoog ter zake te staven, heeft geoordeeld dat dit argument overeenkomstig artikel 44, lid 1, van zijn Reglement voor de procesvoering niet-ontvankelijk was. Voorts heeft het Gerecht, na ter terechtzitting nadere informatie van rekwirante te hebben gekregen, geoordeeld dat het argument volgens hetwelk de door de Bundesbank verleende goedkeuring was gebaseerd op het feit dat volgens de Bundesbank overeenkomstig de procedure van de derde weg verrichte transacties van de werkingssfeer van de beperkende maatregelen waren uitgesloten, moest worden onderzocht in het kader van het onderzoek van de transacties die beweerdelijk overeenkomstig die procedure waren goedgekeurd en verricht.

42. Ik ben het eens met de beoordeling van het Gerecht.

43. Uit vaste rechtspraak volgt namelijk dat het voorwerp van het geschil en een summiere uiteenzetting van de aangevoerde middelen overeenkomstig artikel 44, lid 1, sub c, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht twee wezenlijke onderdelen zijn die het inleidende verzoekschrift moet bevatten en dat de aanduidingen van het voorwerp van het geschil en de summiere uiteenzetting van de aangevoerde middelen in dat verzoekschrift zo duidelijk en nauwkeurig moeten zijn dat de Unierechter zijn toezicht kan uitoefenen. [29] Een middel inzake de wettigheid ten gronde van het litigieuze besluit mag in beginsel slechts worden onderzocht indien het is aangevoerd. [30]

27 — Zie punt 156 van het bestreden arrest.

28 — Rekwirante baseert zich in dit verband op punt 151 van het op 23 december 2010 door een consultantsbureau opgestelde verslag (zie punt 85 van de hogere voorziening).

29 — Arrest Frankrijk/Commissie (C-559/12 P, EU:C:2014:217, punten 38 en 39).

30 — Arrest Rousse Industry/Commissie (C-271/13 P, EU:C:2014:175, punt 18).

44. In dat verband beperk ik mij tot de vaststelling dat in het bij het Gerecht ingediende verzoekschrift het geval van betalingen die zijn verricht op de bevroren rekeningen van de op een lijst geplaatste entiteiten uitsluitend in een voetnoot is vermeld.[31] Artikel 11 van verordening nr. 423/2007 waarop EIH haar argument in het kader van de hogere voorziening lijkt te baseren, wordt – tenzij ik mij vergis – noch in het verzoekschrift, noch in de door rekwirante in het kader van de procedure van eerste aanleg ingediende memorie van antwoord vermeld. Het ermee overeenkomstige artikel in verordening nr. 961/2010, te weten artikel 20 van die verordening[32], wordt enkel vermeld in het deel van het verzoekschrift waarin het toepasselijke Unierecht wordt geschetst[33]. Hoe dan ook heeft EIH niet vermeld welke operaties volgens haar binnen de werkingssfeer van die twee bepalingen konden vallen. Zij heeft ermee volstaan zonder verdere precisering in punt 42 van haar verzoekschrift de transacties te vermelden die „waren uitgesloten van de wettelijke regeling inzake beperkende maatregelen ten aanzien van Iran” .[34]

45. In die omstandigheden moet worden vastgesteld dat het door EIH bij het Gerecht ingediende verzoekschrift geen enkel naar behoren gestaafd middel, onderdeel of zelfs argument bevatte inzake de opvatting dat de transacties die zijn verricht op de bevroren rekeningen van de op een lijst geplaatste entiteiten, buiten de werkingssfeer van de beperkende maatregelen vallen.

46. Het Gerecht heeft dus terecht geoordeeld dat het argument overeenkomstig artikel 44, lid 1, van zijn Reglement voor de procesvoering niet-ontvankelijk is.

b) Beweerdelijk toegestane transacties

47. In de eerste plaats trekt rekwirante met haar betoog in dit verband de beoordeling door het Gerecht in twijfel van bijlage A 19 bij het door rekwirante ingediende inleidende verzoekschrift, waarin, ik herhaal[35], de lijst is opgenomen van de transacties die EIH tussen 2010 en 2011 met de in de motivering van de bestreden handelingen genoemde banken heeft verricht[36], en van bijlage A 20 bij dat verzoekschrift, waarin met name tien voorbeelden worden aangehaald van toestemmingen die krachtens artikel 21, lid 4, van verordening nr. 961/2010 aan EIH zijn verleend[37].

48. Volgens de hierboven in herinnering gebrachte beginselen uit de rechtspraak[38], kan de onjuiste opvatting van bewijselementen in het kader van de hogere voorziening alleen worden getoetst wanneer zij duidelijk uit de stukken van het dossier blijkt, zonder dat de feiten en de bewijzen opnieuw hoeven te worden beoordeeld.

31 — Zie voetnoten 6 en 37 van het inleidend verzoekschrift.

32 — In wezen volgt uit artikel 11 van verordening nr. 423/2007 en artikel 20 van verordening nr. 961/2010 dat de verplichting om de tegoeden van op een lijst geplaatste personen en entiteiten te bevriezen, geen belemmering vormt voor de creditering van bevroren rekeningen door financiële instellingen die tegoeden van derden ontvangen op voorwaarde dat die gecrediteerde bedragen eveneens worden bevroren. Hetzelfde geldt voor de bijboeking op bevroren rekeningen van rente, inkomsten op die rekeningen of betalingen aan de op een lijst geplaatste persoon of entiteit op grond van contracten of overeenkomsten die zijn gesloten voordat die persoon of die entiteit op een lijst werd geplaatst of op grond van verplichtingen die vóór dat tijdstip zijn ontstaan. Wanneer daarentegen een betaling is verschuldigd door een op een lijst geplaatste persoon of entiteit op grond van een contract of een overeenkomst die vóór die plaatsing is ontstaan of op grond van een vóór dat tijdstip ontstane verplichting, kan toestemming worden gegeven voor de vrijgave van de tegoeden onder de strikte voorwaarden van artikel 9 van verordening nr. 423/2007 en artikel 18 van verordening nr. 961/2010.

33 — Zie punt 15 van genoemd verzoekschrift.

34 — Volledigheidshalve zij opgemerkt dat tevens naar die transacties wordt verwezen in punt 7 van dat verzoekschrift, waarin slechts een opsomming wordt gegeven van het opschrift van de verschillende beroepsmiddelen.

35 — Zie punt 29 van de onderhavige conclusie.

36 — Zie punt 29 van de onderhavige conclusie.

37 — Aangaande dat artikel, zie punten 61 e.v. van de onderhavige conclusie.

38 — Zie punten 25 en 27 van de onderhavige conclusie.

49. Ik beperk mij dus tot de vaststelling dat de twee oudste van de in bijlage vermelde beweerdelijk toegestane transacties van respectievelijk 27 juli 2010 en 6 oktober 2010 dateren en alle andere transacties dateren van na 27 oktober 2010, zijnde de datum van inwerkingtreding van verordening nr. 961/2010. Ten eerste heeft ten minste een van de door de Raad in de motivering van de bestreden handelingen gegeven voorbeelden betrekking op transacties die in 2009 zijn verricht en, ten tweede, betreft die motivering transacties die niet alleen in „2009" plaatsvonden, maar ook „begin augustus 2010", in „augustus 2010" en in „oktober 2010", perioden waarvoor slechts details van één transactie zijn meegedeeld. Bovendien blijkt uit de lezing van genoemde bijlage A 20 dat EIH, zoals het Gerecht terecht heeft opgemerkt, alleen voorbeelden heeft gegeven van toestemmingen die dateren van na 1 juli 2011. [39]

50. Het Gerecht heeft dus terecht kunnen oordelen dat dit gedeeltelijke bewijs ontoereikend was om aan te tonen dat *alle* in de motivering van de bestreden handelingen vermelde transacties van 2009 en 2010 rechtmatig waren.

51. In de tweede plaats berust rekwirantes betoog op een verkeerde lezing van het bestreden arrest. Haar redenering kan worden samengevat als volgt. Aangezien het Gerecht heeft geoordeeld dat de Raad de vaststelling van de bestreden maatregelen niet kon baseren op transacties waarvoor toestemming was verleend, volstond het, opdat werd vastgesteld dat de plaatsing van EIH op de lijst van personen en entiteiten waarvan de tegoeden moeten worden bevroren, onrechtmatig was, dat zij het bewijs leverde dat voor de in de motivering genoemde transacties toestemming was verleend. Het standpunt van het Gerecht is echter genuanceerder, aangezien het van oordeel is dat een toegestane transactie alleen dan niet als grondslag kan dienen voor de vaststelling van beperkende maatregelen wanneer de toestemming is verleend in *volledige overeenstemming* met de betrokken verordening. [40] Het overleggen van toestemmingen kan hoe dan ook op zich niet volstaan om aan de betrokken transacties een soort van rechtmatigheidsetiket te verlenen. Ik zal overigens nader ingaan op dit punt wanneer ik rekwirantes argumenten betreffende de overeenkomstig de procedure van de derde weg verrichte transacties zal bespreken.

c) Overeenkomstig de procedure van de derde weg verrichte transacties

i) Rechtmatigheid van algemeen geldende goedkeuringen

52. Meteen moet het argument worden afgewezen waarmee rekwirante het Gerecht verwijt ambtshalve en zonder discussie tussen partijen de vraag te hebben opgeworpen of, in plaats van een algemeen geldende goedkeuring, voor iedere voorgenomen transactie per individueel geval toestemming diende te worden verleend. EIH geeft in haar schriftelijke stukken zelf toe dat zij schriftelijk heeft geantwoord op een vraag die het Gerecht aan haar had gericht en die als volgt luidde: „[w]at is, in het licht van de bepalingen van verordening [nr. 423/2007], volgens u de juridische waarde van een goedkeuring die door een bevoegde nationale autoriteit wordt verleend aan een procedure als de procedure van de ‚derde weg' [...]?". Uit die formulering blijkt duidelijk dat het Gerecht de aandacht vestigde op het feit dat het de goedkeuring betrof van een procedure en niet van individuele afzonderlijke transacties. Zoals de Raad heeft opgemerkt, hadden partijen op dat moment alle vrijheid om een standpunt over die kwestie in te nemen. Bovendien heeft het Gerecht de antwoorden op die vraag ontvangen en deze in januari 2013 aan de partijen meegedeeld, terwijl de terechtzitting voor het Gerecht op 20 februari 2013 heeft plaatsgevonden. Met andere woorden, EIH kreeg opnieuw de gelegenheid om – via dat

39 — Zie punt 147 van het bestreden arrest.

40 — Zie punt 129 van het bestreden arrest. Volgens rekwirante is die in het bestreden arrest opgenomen stelling trouwens kennelijk juist (zie punt 44 van de hogere voorziening).

forum – de juridische waarde van een goedkeuring ter discussie te stellen en meer in het bijzonder de vraag of een „goedkeuring" kan worden beschouwd als een individueel besluit van de nationale autoriteiten in de zin van verordening nr. 423/2007, wat de Raad in zijn schriftelijke antwoord op de door het Gerecht gestelde vraag had betwist.

53. Wat de grond van het vraagstuk betreft, moet worden vastgesteld dat het Gerecht bij zijn bespreking geen blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting. Laten we even stilstaan bij de letter en de geest van verordeningen nrs. 423/2007 en 961/2010.

54. In die twee verordeningen is het beginsel opgenomen van de bevriezing van de tegoeden van op een lijst geplaatste personen en entiteiten [41] en is vervolgens, bij wijze van afwijking – en dus uitzonderlijk – bepaald in welke gevallen die tegoeden worden vrijgegeven. [42] Die afwijkingen „kunnen" [43] worden toegestaan door de bevoegde nationale autoriteiten [44], die zich er dan van moeten vergewissen dat aan alle voorwaarden voor de vrijgave van de tegoeden is voldaan.

55. In wezen kan de bevoegde nationale autoriteit toestemming geven voor de vrijgave indien de tegoeden verschuldigd zijn op grond van een justitieel, administratief of arbitrair retentierecht dat vóór een bepaalde datum is vastgesteld of op grond van een justitieel, administratief of arbitrair vonnis dat van vóór die datum dateert [45], of indien een betaling verschuldigd is op grond van een contract of overeenkomst die door de betrokken entiteit is gesloten vóór haar plaatsing op een lijst of op grond van een verplichting die voor de betrokken entiteit vóór dat tijdstip is ontstaan [46], of indien de vrijgave noodzakelijk is voor het dekken van de uitgaven voor de basisbehoeften van een persoon, voor de betaling van honoraria, kosten voor het houden of het beheren van rekeningen of buitengewone kosten. [47] Uit die bepalingen volgt dat de Uniewetgever de bedoeling had iedere voorgenomen transactie aan een afzonderlijke toestemming te onderwerpen, aangezien die bepalingen betrekking hebben op „de" betaling [48] of „de" toestemming [49]. Daarenboven moet de bevoegde nationale autoriteit, aangezien het een uitzondering op het beginsel van de bevriezing betreft, alvorens toestemming te verlenen, zich ervan vergewissen dat de voorgenomen vrijgave aan alle in de verordening gestelde voorwaarden voldoet. Het is dan ook duidelijk dat een beoordeling per individueel geval noodzakelijk is.

56. Het Gerecht heeft dus in punt 128 van het bestreden arrest terecht geoordeeld dat de artikelen 8 tot en met 10 van verordening nr. 423/2007 en de artikelen 17 tot en met 19 van verordening nr. 961/2010 „de bevoegde nationale autoriteiten niet toe[staan] om een algemeen geldende goedkeuring te verlenen voor een bepaalde categorie transacties waarvoor de betrokken entiteiten dus niet per individueel geval toestemming hoeven te vragen".

57. EIH voert echter aan dat die algemeen geldende goedkeuringen niet uitdrukkelijk door de twee betrokken verordeningen zijn uitgesloten en dat het een gangbare praktijk betreft die door andere nationale autoriteiten dan de Bundesbank wordt gevolgd, meer in het bijzonder door de Britse schatkist. Ten eerste, aangezien het een uitzondering op het beginsel van de bevriezing van de

41 — Artikel 7 van verordening nr. 423/2007 en artikel 16 van verordening nr. 961/2010.

42 — Artikelen 8 tot en met 10 van verordening nr. 423/2007 en artikelen 17 tot en met 19 van verordening nr. 961/2010.

43 — Artikelen 8 tot en met 10, lid 1, van verordening nr. 423/2007 en artikelen 17 tot en met 19, leden 1 en 2, van verordening nr. 961/2010.

44 — In bijlage III bij verordening nr. 423/2007 was de lijst opgenomen van nationale websites waarop informatie beschikbaar was over de bevoegde autoriteiten die met name waren bedoeld in de artikelen 8 tot en met 10 van die verordening. Bijlage V bij verordening nr. 961/2010 verstrekte diezelfde informatie betreffende de autoriteiten die bevoegd waren voor de afgifte van de toestemmingen die met name krachtens de artikelen 17 tot en met 19 en 21 van die verordening waren vereist.

45 — Artikel 8 van verordening nr. 423/2007 en artikel 17 van verordening nr. 961/2010.

46 — Artikel 9 van verordening nr. 423/2007 en artikel 18 van verordening nr. 961/2010.

47 — Artikel 10 van verordening nr. 423/2007 en artikel 19 van verordening nr. 961/2010.

48 — Artikel 9, aanhef en sub a-i, en a-iii, van verordening nr. 423/2007 en artikel 18, aanhef en sub a-i en a-iii, van verordening nr. 961/2010.

49 — Artikel 10, leden 1, sub b, en 2, sub a en b, van verordening nr. 423/2007 en artikel 19, leden 1, sub b, en 2, sub a en sub b, van verordening nr. 961/2010.

tegoeden betreft, die dus per definitie strikt moet worden uitgelegd, kan niet worden aangevoerd dat wat niet uitdrukkelijk is uitgesloten, toegestaan is. Ten tweede, naast het feit dat het argument en het bewijsaanbod inzake de praktijk van de Britse schatkist tardief zijn, aangezien zij niet voor het Gerecht zijn aangevoerd, hoewel EIH alle vrijheid had om dat met name in het kader van haar schriftelijk antwoord op de door het Gerecht gestelde vraag te doen [50], kan de uitlegging van een handeling van de Unie niet op nationale praktijken worden gebaseerd. Ik wijs er tevens op dat het Verenigd Koninkrijk in zijn schriftelijke stukken zelf in twijfel heeft getrokken dat de praktijk van zijn eigen schatkist, zoals die door rekwirante is aangevoerd, op dezelfde rechtsgrondslag berust als die van de Bundesbank die in het kader van de onderhavige hogere voorziening aan de orde is.

58. Hoewel niets de bevoegde nationale autoriteiten belet om algemeen geldende goedkeuringen te verlenen betreffende, in voorkomend geval, bepaalde procedures voor financiële transacties, vallen die goedkeuringen niet binnen de werkingssfeer van verordeningen nrs. 423/2007 en 961/2010 en behoren zij niet tot de bevoegdheden die de Uniewetgever in dat verband aan die autoriteiten heeft toegekend. Zoals het Gerecht terecht heeft vastgesteld, kan alleen een toestemming die door een bevoegde nationale autoriteit is verleend *in volledige overeenstemming* met de twee betrokken verordeningen, in beginsel beletten dat de Raad zich baseert op een aldus toegestane transactie om beperkende maatregelen vast te stellen jegens de entiteit die genoemde transactie heeft verricht. [51] Ik voeg daar – net als het Gerecht heeft gedaan – aan toe dat het evenwel niet om een absolute garantie gaat, aangezien het besluit van de nationale autoriteit er niet automatisch toe leidt dat de toegestane transactie een rechtmatigheidsetiket krijgt in het licht van de verordeningen tot vaststelling van het rechtskader voor het stelsel van de beperkende maatregelen. Er mag namelijk niet uit het oog worden verloren dat het kan voorvallen dat de nationale autoriteiten, wanneer zij beslissen over een verzoek om toestemming, slechts over onvolledige informatie beschikken en het is perfect denkbaar dat een entiteit die een dergelijk verzoek indient, bepaalde informatie over de voorgenomen transactie achterhoudt om de toestemming te verkrijgen.

59. Met name om die reden, maar ook gelet op wat in casu op het spel staat – de bestrijding van de nucleaire proliferatie in Iran – kan de bevoegdheid van de Raad om te besluiten beperkende maatregelen op te leggen – dat wil zeggen te besluiten of is voldaan aan de voorwaarden van artikel 7 van verordening nr. 423/2007 of van artikel 16 van verordening nr. 961/2010 – niet volledig afhangen van de vraag of de nationale autoriteiten hun bevoegdheid hebben uitgeoefend om toestemming te verlenen voor de vrijgave van tegoeden op grond van de artikelen 8 tot en met 10 van verordening nr. 423/2007 en de artikelen 17 tot en met 19 van verordening nr. 961/2010.

60. EIH kan dus niet stellen dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door niet te oordelen dat de overeenkomstig de procedure van de derde weg verrichte transacties rechtmatig waren louter op grond van het feit dat de Bundesbank die transacties op algemene en generieke wijze zou hebben goedgekeurd en door te oordelen dat de Raad zich terecht op die aldus goedgekeurde transacties kon baseren om beperkende maatregelen jegens rekwirante vast te stellen.

ii) Artikel 21 van verordening nr. 961/2010

61. De vaststelling van artikel 21 van verordening nr. 961/2010, waarvoor geen overeenkomstig artikel in verordening nr. 423/2007 bestaat, past binnen de opzet van de versterking van het financiële toezicht, dat is aangekondigd in resolutie 1803 (2008) van de VN-Veiligheidsraad en waaraan toepassing is gegeven in resolutie 1929 (2010) van de VN-Veiligheidsraad, waarbij strengere maatregelen zijn ingevoerd. Artikel 21 van verordening nr. 961/2010 voert een stelsel van algemeen toezicht in voor alle overdrachten van tegoeden naar en van Iraanse personen en entiteiten. Naargelang het bedrag van de overdracht en het uiteindelijke gebruik ervan, moet die overdracht

50 — Zie punt 52 van de onderhavige conclusie.

51 — Zie punt 129 van het bestreden arrest.

louter worden gemeld of moeten de bevoegde nationale autoriteiten er voorafgaand toestemming voor verlenen. Anders dan de artikelen 17 tot en met 19 van die verordening, geldt de procedure voor het verzoek om toestemming van artikel 21 van die verordening voor op het grondgebied van de Unie gevestigde entiteiten die een overdracht van tegoeden naar niet op een lijst geplaatste entiteiten willen verrichten – dat wil zeggen entiteiten waarvan de tegoeden niet zijn bevroren krachtens artikel 16 van verordening nr. 961/2010 – of die tegoeden van laatstgenoemde entiteiten willen ontvangen.

62. Wegens de zeer bijzondere aard van overeenkomstig die procedure van de derde weg verrichte transacties, zou voor die transacties om toestemming kunnen worden verzocht krachtens artikel 21 van verordening nr. 961/2010, vooral wanneer niet bekend wordt gemaakt dat de betrokken op een lijst geplaatste entiteit daaraan deel heeft. Artikel 21 van verordening nr. 961/2010 kan echter in geen geval worden gebruikt om de in de artikelen 17 tot en met 19 van die verordening neergelegde strikte uitzonderingen op het beginsel van de bevriezing van de tegoeden te omzeilen. Uit de aard van de procedure van de derde weg zelf volgt dat zij „tot doel [heeft] financiële transacties te verrichten ten behoeve van entiteiten *die op een lijst zijn geplaatst*, aangezien zij met name de uitvoering mogelijk moeten maken van de eerder aangegane verbintenissen van de Iraanse banken *die op een lijst zijn geplaatst*” [52]. EIH betwist die definitie niet, aangezien zij die zelf aan het Gerecht heeft verstrekt en zij zelf in het kader van de hogere voorziening meermaals in herinnering heeft gebracht dat de transacties betrekking hadden op vroegere activiteiten van de op een lijst geplaatste entiteiten. Voor dergelijke transacties moest bijgevolg niet artikel 21 van verordening nr. 961/2010 worden toegepast, maar een van de bepalingen inzake de vrijgave van de bevroren tegoeden van de op een lijst geplaatste entiteiten – in casu, gelet op het doel van de voorgenomen transactie, artikel 18 van verordening nr. 961/2010. Het Gerecht heeft dus terecht geoordeeld dat de beweerdelijk overeenkomstig de procedure van de derde weg verrichte transacties, voor zover daardoor een aantal transacties worden onttrokken aan de voorschriften van de artikelen 17 tot en met 19 van verordening nr. 961/2010 – die veel restrictiever zijn dan de regeling van artikel 21 van die verordening – in strijd kunnen zijn met artikel 16, lid 4, van verordening nr. 961/2010 omdat zij het mogelijk maken de bevriezing van de tegoeden van op een lijst geplaatste entiteiten te omzeilen. [53]

63. Het Hof heeft overigens geoordeeld dat het verbod van omzeiling van artikel 7, lid 4, van verordening nr. 423/2007 – dat volledig overeenkomt met artikel 16, lid 4, van verordening nr. 961/2010 – „[moet] worden opgevat als zich uitstrekkend tot de activiteiten waarvan op grond van objectieve factoren blijkt dat, hoewel althans formeel de schijn is gewekt dat de constitutieve bestanddelen van een schending van [het verbod op het ter beschikking stellen van tegoeden] niet aanwezig zijn, zij niettemin – als zodanig of wegens hun eventuele band met andere activiteiten – direct of indirect tot doel of als resultaat hebben dat het [...] verbod [op het ter beschikking stellen van tegoeden] wordt ondermijnd”. [54]

64. In die omstandigheden en om dezelfde redenen als die welke hierboven zijn ingeroepen [55], kan een marktdeelnemer zich niet verschuilen achter een toestemming die door een nationale autoriteit is verleend en die op artikel 21 van verordening nr. 961/2010 is gebaseerd, wanneer de in dat artikel omschreven procedure voor een andere dan de oorspronkelijke doelstelling ervan is aangewend, zodat die toestemming niet in overeenstemming met de verordening is.

65. EIH betwist in het kader van de hogere voorziening dat kan worden aangenomen dat zij „bewust en opzettelijk” – in de zin van artikel 16, lid 4 van verordening nr. 961/2010 – heeft deelgenomen aan activiteiten die ertoe hebben gestrekt of tot gevolg hebben gehad de maatregelen tot bevriezing van tegoeden direct of indirect te omzeilen.

52 — Punt 150 van het bestreden arrest. Cursivering van mij. Zie tevens de definitie van de procedure van de derde weg die rekwirante in punt 51 van het bestreden arrest heeft gegeven en die in punt 10 van de onderhavige conclusie in herinnering is gebracht.

53 — Zie punt 150 van het bestreden arrest.

54 — Arrest Afrasiabi e.a. (C-72/11, EU:C:2011:874, punt 62).

55 — Zie punt 58 van de onderhavige conclusie.

66. Volgens mij is dat argument betreffende het „psychische bestanddeel” [56] of „het subjectieve element van de deelname genoemd” [57] in dat artikel, tardief, aangezien EIH dit gegeven voor het Gerecht niet specifiek lijkt te hebben betwist, terwijl – ook al stelt zij dat zij niet wist op welke basis zij op de lijst was geplaatst van personen en entiteiten waarvan de tegoeden moeten worden bevroren – uit de motivering van de bestreden handelingen duidelijk blijkt dat haar wordt verweten „een aantal Iraanse banken, door alternatieve mogelijkheden te bieden ter voltooiing van transacties die door de sancties van de Unie tegen Iran waren onderbroken, te hebben geholpen”, „de sancties van de Unie te vermijden” en „de sancties te ontduiken”, wat aantoont dat haar werd verweten de bevriezing van de tegoeden van de op een lijst geplaatste entiteiten te hebben omzeild. Ten gronde wil ik enkel opmerken – zoals ook het Gerecht deed – dat EIH een op het grondgebied van de Unie gevestigde financiële instelling is, die is gespecialiseerd in diensten en activiteiten in of betreffende Iran, en dat zij in die dubbele hoedanigheid goed op de hoogte was van de verschillende op het vlak van de Unie vastgestelde maatregelen en van haar verplichting tot waakzaamheid en toezicht met betrekking tot haar activiteiten met haar Iraanse partners [58], a fortiori wanneer laatstgenoemden op een lijst zijn geplaatst. Voorts wijst het feit dat EIH juist als bemiddelaar is opgetreden erop dat zij goed op de hoogte was van de identiteit van de uiteindelijke schuldeiser en van die van de aanvankelijke schuldenaar, van wie algemeen bekend was dat hij op een lijst was geplaatst. EIH „wist dus [...] dat de procedure van de derde weg, in afwijking van het beginsel van bevriezing van tegoeden, het verrichten van transacties ten behoeve van entiteiten die op een lijst zijn geplaatst, toeliet”. [59] De elementen van kennis en wil, die worden verondersteld in de begrippen „bewust” en „opzettelijk” [60] zijn dus zeker van toepassing in het geval van EIH, te meer daar het Hof heeft geoordeeld dat die beide cumulatieve elementen zijn verenigd wanneer de betrokken entiteit „het mogelijk acht dat [haar] bijdrage aan een dergelijke activiteit dit doel of dit gevolg kan hebben en [zij] deze mogelijkheid op de koop toe neemt”. [61] Door de financiële betrekkingen met op een lijst geplaatste entiteiten voort te zetten onder een atypische vorm – de procedure van de derde weg – moet worden aangenomen dat EIH een dergelijke mogelijkheid inderdaad op de koop toe heeft genomen. [62]

67. Uit een en ander volgt dat de Raad zich kon baseren op de transacties die ten onrechte waren toegestaan krachtens artikel 21 van verordening nr. 961/2010, om de bestreden handelingen jegens rekwirante vast te stellen.

iii) Procedure van de derde weg en verbod van omzeiling van de beperkende maatregelen

68. EIH probeert opnieuw terug te komen op de uitlegging die het Gerecht heeft gegeven aan het subjectieve element van artikel 16, lid 4, van verordening nr. 961/2010, dat wil zeggen het vereiste „bewust en opzettelijk” te hebben deelgenomen aan een activiteit waarmee de beperkende maatregelen worden omzeild. Ik herneem in dat verband integraal het standpunt dat ik in punt 66 van de onderhavige conclusie heb uiteengezet.

69. De verwijzing van EIH naar de verschillende toezeggingen die zij heeft gekregen van de Bundesbank, die haar standpunt meerdere keren heeft herhaald en heeft verklaard dat voor sommige van de voorgenomen transacties geen toestemming was vereist of dat zij haar goedkeuring verleende aan het gebruik van de procedure van de derde weg, kan hoe dan ook op zich niet de conclusie

56 — Zie punt 78 van de conclusie van advocaat-generaal Bot in de zaak Afrasiabi e.a. (C-72/11, EU:C:2011:737).

57 — Arrest Afrasiabi e.a. (EU:C:2011:874, punt 63).

58 — Zie punt 140 van het bestreden arrest.

59 — Punt 150 van het bestreden arrest.

60 — Arrest Afrasiabi e.a. (EU:C:2011:874, punt 66).

61 — Arrest Afrasiabi e.a. (EU:C:2011:874, punt 67).

62 — Ik voeg daar nog aan toe dat de houding van EIH de vaststelling zou kunnen rechtvaardigen van beperkende maatregelen krachtens artikel 16, lid 2, sub b, van verordening nr. 961/2010, waarin is bepaald dat een maatregel van bevriezing tevens kan worden vastgesteld jegens een persoon of een entiteit „die of dat steun heeft verleend aan een op de lijst geplaatste persoon, entiteit of lichaam om [de verordening] [...] te omzeilen of te schenden”. In dat geval lijkt de bewuste en opzettelijke aard van de verweten gedraging bijkomstig te zijn, aangezien het volstaat dat de ondersteuning bij de inbreuk of bij de omzeiling vaststaat.

rechtvaardigen dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat aan de voorwaarden voor plaatsing op een lijst was voldaan – waar het in het tweede middel juist om gaat. De eventueel door de Bundesbank verleende toezeggingen en de beslissing van de Raad of de naam van EIH al dan niet moest worden geplaatst op de lijst van personen en entiteiten waarvan de tegoeden moeten worden bevroren, vallen onder twee onderscheiden en los van elkaar staande procedures, te meer daar, zoals ik reeds heb aangetoond, de verleende toezeggingen, goedkeuringen en toestemmingen niet in overeenstemming waren met verordeningen nrs. 423/2007 en 961/2010.

70. De stelling van het Gerecht dat „een redelijkerwijze voorzichtige financiële instelling nadere preciseringen in verband met ‚de goedkeuring' [had] moeten vragen"[63] kan weliswaar bijzonder veeleisend lijken, doch zij vormt niet het doorslaggevend element in de redenering van het Gerecht om tot het oordeel te komen dat de Raad kon aannemen dat EIH aan de voorwaarden voor plaatsing op een lijst voldeed. Bovendien, en voor zover dat al onder de toetsingsbevoegdheid van het Hof in het kader van een hogere voorziening valt, hoeft niet verder te worden ingegaan op de chronologie van de contacten tussen de Bundesbank en rekwirante, aangezien daaruit geen enkele conclusie in het voordeel van rekwirante kan worden getrokken.

71. Met betrekking tot de brieven van de Oostenrijkse nationale bank heeft het Gerecht geoordeeld dat zij uitgingen van een andere nationale autoriteit dan die welke voor de betrokken transacties bevoegd was, aangezien EIH uitsluitend onder de bevoegdheid van de Bundesbank viel.[64] Derhalve kan in het beste geval uit die brieven worden afgeleid op welke wijze die specifieke nationale autoriteit de regels inzake financiële transacties opvat tegen de achtergrond van de tenuitvoerlegging van een handeling van de Unie. Die opvatting is niet bindend voor de instellingen van de Unie.[65] Dat in een van die brieven de resultaten van een bijeenkomst van de groep RELEX/sancties zijn opgenomen, kan evenmin het betoog van EIH ondersteunen, aangezien de Raad in herinnering heeft gebracht dat die groep slechts een voorbereidende instantie van de Raad is en uit een verslag van een bijeenkomst van die groep geen officieel standpunt van de Raad kan worden afgeleid.

72. Ten slotte probeert rekwirante aan te tonen dat het Gerecht de door haar overgelegde auditverslagen onjuist heeft opgevat. Overeenkomstig de beginselen waardoor het Hof zich in een dergelijk geval bij zijn toetsing moet laten leiden[66], beperk ik mij tot de vaststelling dat het volkomen logisch is dat het Gerecht heeft geoordeeld dat de conclusies van een auditverslag, dat per definitie op basis van een aantal voorbeelden van transacties is opgesteld, niet automatisch gelden voor alle daadwerkelijk verrichte transacties. Voorts betwist EIH niet dat in het auditverslag van 23 december 2010 uitdrukkelijk is geconstateerd dat „de in 2010 in het kader van de procedure van de derde weg verrichte transacties de doelstellingen van het sanctiebeleid van de Unie in gevaar konden brengen".[67] Het andere fragment uit dat verslag waarop rekwirante in het kader van de hogere voorziening de aandacht vestigt en dat door het Gerecht zou zijn weggelaten, lijkt me overigens die zienswijze volledig te bevestigen, aangezien de opstellers van dat verslag, door tot de slotsom te komen dat een eindbeoordeling van die transacties slechts mogelijk was na een gedetailleerd manueel onderzoek van individuele transacties en de onderliggende transacties[68], er opnieuw op hebben gewezen dat de conclusies die onmiddellijk uit dat verslag konden worden getrokken, relatief zijn. Dat geldt ook voor de stelling dat, onder voorbehoud van aanvullend onderzoek in individuele gevallen, de opstellers van het verslag van mening waren dat de procedures die EIH heeft gevolgd om de sanctieverordeningen

63 — Punt 154 van het bestreden arrest.

64 — Zie punt 155 van het bestreden arrest.

65 — Zie punt 57 van de onderhavige conclusie.

66 — Die in herinnering zijn gebracht in de punten 25 en 27 van de onderhavige conclusie.

67 — Punt 156 van het bestreden arrest.

68 — Zie punt 85, 5, van de hogere voorziening.

na te leven, rechtmatig zijn.[69] Het Gerecht kon dus niet in alle objectiviteit oordelen dat de auditverslagen op absolute en definitieve wijze verzekerden dat EIH altijd in volledige overeenstemming met de verordeningen nrs. 423/2007 en 961/2010 had gehandeld en dit nog steeds deed.

C – Derde middel: onjuiste rechtsopvatting betreffende de uitlegging en de toepassing van de beginselen van gewettigd vertrouwen en rechtszekerheid

1. Argumenten van rekwirante

73. Het Gerecht heeft in de punten 174 en volgende van het bestreden arrest rekwirantes argument afgewezen dat zij zich kon beroepen op een gewettigd vertrouwen dat jegens haar geen sancties zouden worden vastgesteld wegens transacties die zij met toestemming of goedkeuring van de Bundesbank heeft verricht, omdat een voorzichtige en bezonnen marktdeelnemer in staat moet zijn te voorzien dat er een Uniemaatregel zal worden vastgesteld die zijn belangen nadelig kan beïnvloeden, en dat beginsel niet kan inroepen wanneer die maatregel daadwerkelijk wordt vastgesteld. EIH stelt dat zij de vaststelling van beperkende maatregelen jegens haar niet heeft kunnen voorzien, juist omdat de litigieuze transacties door de bevoegde nationale autoriteit waren goedgekeurd of deze haar toestemming ervoor had verleend.

74. Voorts heeft het Gerecht geoordeeld dat de bevoegdheid van de Bundesbank beperkt was tot het verlenen van toestemmingen op basis van een beoordeling per individueel geval en dat de algemeen geldende goedkeuring van overeenkomstig de procedure van de derde weg verrichte transacties bijgevolg geen gewettigd vertrouwen kon wekken.[70] EIH betwist die conclusie en herhaalt de argumenten die zij in dat verband in het kader van het tweede middel heeft aangevoerd. Zij voegt daaraan toe dat, hoewel uit de rechtspraak volgt dat voor een beroep op het gewettigd vertrouwen in beginsel is vereist dat met het geldend recht in overeenstemming zijnde toezeggingen zijn gedaan, een marktdeelnemer zich op een verklaring van een nationale autoriteit kan beroepen, die niet in overeenstemming met het Unierecht is, wanneer dat recht dubbelzinnig is[71], wat in casu het geval is, gelet op de uiteenlopende standpunten inzake de rechtmatigheid van de procedure van de derde weg. Het Gerecht heeft hoe dan ook reeds geoordeeld dat zelfs een nationale verklaring of een nationaal besluit dat niet helemaal in overeenstemming met het Unierecht is, in uitzonderlijke omstandigheden, bij de betrokken marktdeelnemer een gewettigd vertrouwen kan wekken[72] en het Hof heeft geoordeeld dat de nationale mededingingsautoriteiten bij uitzondering kunnen beslissen om geen geldboete op te leggen hoewel een onderneming het kartelverbod van artikel 101 VWEU heeft geschonden.[73] Gesteld al dat de handelwijze van EIH uiteindelijk een schending van artikel 16, lid 4, van verordening nr. 961/2010 uitmaakt – quod non – staan de duidelijke, gedetailleerde en herhaalde toezeggingen die zij van de Bundesbank heeft gekregen, in de weg aan de vaststelling van sancties jegens haar, of het nu op nationaal vlak of op het vlak van de Unie is, aangezien ervan moet worden uitgegaan dat de Raad gebonden is door het vertrouwen dat door de toezeggingen van de Bundesbank is gewekt.[74]

69 — Zie punt 85, 5, van de hogere voorziening.

70 — Zie punten 176 en 177 van het bestreden arrest.

71 — Rekwirante verwijst in dat verband naar de arresten Maizena (5/82, EU:C:1982:439, punt 22), Sony Supply Chain Solutions (Europe) (C-153/10, EU:C:2011:224, punt 47) alsmede naar het arrest Regione autonoma della Sardegna e.a./Commissie (T-394/08, T-408/08, T-453/08 en T-454/08, EU:T:2011:493, punt 273).

72 — Rekwirante verwijst in dat verband naar het arrest Regione autonoma della Sardegna e.a./Commissie (EU:T:2011:493, punt 274).

73 — Rekwirante beroept zich in dit verband op het arrest Schenker & Co. e.a. (C-681/11, EU:C:2013:404, punten 40 en 41).

74 — Rekwirante verwijst in dat verband naar punt 87 van de conclusie van advocaat-generaal Kokott in de zaak Schenker & Co. e.a. (C-681/11, EU:C:2013:126).

75. EIH betwist ten slotte de conclusie van het Gerecht in punt 179 van het bestreden arrest dat de verschillende bestreden handelingen duidelijk genoeg waren opdat rekwirante de toepassing ervan kon voorzien.

2. Beoordeling

76. Ik wijs er meteen al op dat het onderzoek van het onderhavige middel in het verlengde ligt van de beoordeling in het kader van het tweede onderdeel van het tweede middel betreffende met name de juridische draagwijdte van door de Bundesbank verleende toestemmingen en goedkeuringen voor de door EIH verrichte transacties en ik zal het derde middel in het licht van mijn conclusies in dat verband bespreken.

77. Uit vaste rechtspraak van het Hof, die in het bestreden arrest is herhaald[75], volgt dat „het vertrouwensbeginsel vereist dat betrokkene van de bevoegde instanties van de Unie nauwkeurige, onvoorwaardelijke en overeenstemmende toezeggingen heeft gekregen, die van bevoegde en betrouwbare bronnen afkomstig zijn [...] [I]edere justitiabele bij wie een instelling, orgaan of instantie van de Unie, door hem nauwkeurige toezeggingen te doen, gegronde verwachtingen heeft gewekt, [kan] zich op het vertrouwensbeginsel [...] beroepen. Nauwkeurige, onvoorwaardelijke en onderling overeenstemmende inlichtingen zijn als dergelijke toezeggingen aan te merken, ongeacht de vorm waarin zij worden meegedeeld.”[76]

78. Bij die rechtspraak moeten twee opmerkingen worden gemaakt.

79. Ten eerste kan rekwirante, voor zover de handelwijze van de Bundesbank enig gewettigd vertrouwen bij haar kan wekken, zich daarop enkel ten aanzien van de betrokken nationale autoriteit beroepen. Met andere woorden, het hypothetische gewettigd vertrouwen dat door de handelwijze van de Bundesbank is gewekt, kan niet aan de Raad worden tegengeworpen wanneer hij besluit beperkende maatregelen aan EIH op te leggen. De door rekwirante aangevoerde rechtspraak lijkt die vaststelling niet tegen te spreken aangezien in die rechtspraak enkel is vastgesteld dat de nationale mededingingsautoriteiten *kunnen* beslissen een onderneming geen geldboete op te leggen, hoewel die onderneming opzettelijk of uit onachtzaamheid inbreuk heeft gemaakt op artikel 101 VWEU, mits zij bij die onderneming een gewettigd vertrouwen hebben gewekt dat haar gedrag geen inbreuk maakt op deze bepaling[77], wat alleen maar de mogelijkheid meebrengt *voor de autoriteit die het gewettigd vertrouwen heeft gewekt*, om, in voorkomend geval, haar sanctiebevoegdheid aan te passen.

80. Ten tweede volgt uit de bespreking van het tweede middel dat de beweerdelijk door de betrokken nationale autoriteit verleende toezegging niet in overeenstemming met het Unierecht is, aangezien de nationale autoriteiten uitsluitend toestemmingen per individueel geval konden verlenen die in overeenstemming waren met de in de betrokken verordeningen neergelegde procedures.[78] Volgens de door rekwirante aangevoerde rechtspraak kan „een gewettigd vertrouwen in de rechtmatigheid van staatssteun in beginsel, en behoudens uitzonderlijke omstandigheden, slechts worden aangevoerd wanneer de steun met inachtneming van de procedure [...] is toegekend”.[79] Het is hoe dan ook irrelevant na te gaan of EIH in de onderhavige zaak uitzonderlijke omstandigheden kan inroepen, aangezien de hoofdbestanddelen om van een gewettigd vertrouwen te spreken, ontbreken, meer in het bijzonder nauwkeurige, onvoorwaardelijke en overeenstemmende toezeggingen dat jegens EIH geen beperkende maatregelen zouden worden vastgesteld wegens de door haar verrichte litigieuze transacties.

75 — Zie punt 174 van het bestreden arrest.

76 — Arrest HGA e.a./Commissie (C-630/11 P-C-633/11 P, EU:C:2013:387, punt 132 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

77 — Zie arrest Schenker & Co. e.a. (EU:C:2013:404, punten 40 e.v.).

78 — Zie punten 54 e.v. en punt 64 van de onderhavige conclusie.

79 — Arrest HGA e.a./Commissie (EU:C:2013:387, punt 134).

81. Het argument dat is ontleend aan een onjuiste rechtsopvatting van het Gerecht bij zijn beoordeling of het beginsel van gewettigd vertrouwen is geschonden, moet bijgevolg worden afgewezen.

82. Ook wat het rechtszekerheidsbeginsel betreft, moet worden vastgesteld dat het Gerecht geen blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting.

83. Dat beginsel impliceert namelijk dat de regeling van de Unie duidelijk is en dat de toepassing ervan voorzienbaar is.[80] Op het moment waarop EIH de Bundesbank om toestemmingen en goedkeuringen verzocht, waren verordening nr. 423/2007 en vervolgens verordening nr. 961/2010 van toepassing. In geen van die twee handelingen is bepaald dat de door een nationale autoriteit verleende goedkeuring of toestemming de Raad de bevoegdheid ontneemt om beperkende maatregelen vast te stellen of dat zij enige garantie inhoudt dat de aldus goedgekeurde of toegestane transacties door de Raad zelf automatisch als rechtmatig worden beschouwd. De bepalingen van die verordeningen betreffende procedures voor toestemming zijn dan ook duidelijk onderscheiden van die betreffende het beginsel van bevriezing van tegoeden in het algemeen en het verbod van omzeiling van de beperkende maatregelen in het bijzonder.[81] Tevens volgt op ondubbelzinnige wijze uit de bewoordingen van die twee verordeningen dat iedere toestemming van de nationale autoriteiten moet worden verleend op basis van een beoordeling per individueel geval van iedere voorgenomen transactie – of het nu een verzoek tot vrijgave[82] dan wel een verzoek tot overdracht van tegoeden[83] betreft.

84. In die omstandigheden was rekwirante perfect in staat om niet alleen te voorzien dat de door de Bundesbank verleende algemeen geldende goedkeuring niet in overeenstemming met het Unierecht was[84], maar ook dat de Raad haar hoe dan ook beperkende maatregelen kon opleggen onder de voorwaarden die duidelijk in voornoemde verordeningen waren gesteld.

85. Het Gerecht heeft dus terecht het argument afgewezen dat was ontleend aan schending van het rechtszekerheidsbeginsel. Bijgevolg dient het derde middel van de hogere voorziening in zijn geheel te worden afgewezen.

D – *Vierde middel: onjuiste rechtsopvatting bij de uitlegging van artikel 32, lid 2, van verordening nr. 961/2010 en van het evenredigheidsbeginsel*

1. Argumenten van rekwirante

86. Met haar vierde middel verwijt rekwirante het Gerecht in wezen, ten eerste, dat het in de punten 204 en 205 van het bestreden arrest heeft geoordeeld dat zij zich niet kon beroepen op artikel 32, lid 2, van verordening nr. 961/2010, dat ertoe strekt ondernemingen te beschermen die zonder het te weten een inbreuk op de in die verordening gestelde verboden hebben gepleegd. Dit is het geval voor EIH indien ook het Hof zou oordelen dat de litigieuze transacties onrechtmatig zijn.

80 — Zie onder meer arresten Nuova Agricast en Cofra/Commissie (C-67/09 P, EU:C:2010:607, punt 77 en aldaar aangehaalde rechtspraak) en Alcoa Trasformazioni/Commissie (C-194/09 P, EU:C:2011:497, punt 71).

81 — Zie artikel 7, lid 4, van verordening nr. 423/2007, en de artikelen 8 tot en met 10, van die verordening, alsmede artikel 16, lid 4, van verordening nr. 961/2010 en de artikelen 17 tot en met 19 en 21, van die verordening.

82 — Krachtens de artikelen 8 tot en met 10 van verordening nr. 423/2007 en de artikelen 17 tot en met 19 van verordening nr. 961/2010.

83 — Krachtens artikel 11 van verordening nr. 423/2007 en artikel 21 van verordening nr. 961/2010.

84 — Het argument dat is ontleend aan de uiteenlopende uitleggingen van de nationale autoriteiten alsook van een aantal instellingen van de Unie wordt aldus irrelevant, aangezien ten slotte niet zozeer de vraag aan de orde was of de overeenkomstig de procedure van de derde weg verrichte transacties in beginsel in overeenstemming met het Unierecht waren, maar wel de vraag of een nationale autoriteit krachtens de verordeningen nrs. 423/2007 en 961/2010 een algemeen geldende toestemming aan de voorgenomen transacties kon verlenen zonder een beoordeling per individueel geval te verrichten.

87. Ten tweede verwijt rekwirante het Gerecht het voor hem aangevoerde middel betreffende het evenredigheidsbeginsel te hebben afgewezen. De bevriezing van de tegoeden van EIH waartoe de Raad heeft besloten, is namelijk een onevenredige maatregel.

88. In de eerste plaats herinnert EIH eraan dat zij steeds het advies van de bevoegde nationale autoriteit in acht heeft genomen en voert zij aan dat de Bundesbank bijvoorbeeld had kunnen besluiten niet langer haar goedkeuring te verlenen voor het gebruik van de procedure van de derde weg of de door EIH krachtens artikel 21 van verordening nr. 961/2010 gevraagde toestemmingen had kunnen weigeren. Het Gerecht heeft ten onrechte geoordeeld dat aan dergelijke maatregelen, die niet onder de toetsingsbevoegdheid van de Raad vallen, niet dezelfde beschermende werking is verbonden als aan een besluit tot bevriezing van tegoeden en dat dit besluit dus passend en noodzakelijk was. Indien de Raad de Duitse toezichtsregeling ontoereikend had bevonden, had hij die lidstaat immers kunnen gelasten een meer doeltreffende regeling te treffen, wat die lidstaat overeenkomstig het beginsel van loyale samenwerking zou hebben moeten doen. Het Gerecht heeft daarmee bij zijn bespreking geen rekening gehouden. Hoe dan ook is het onevenredig een eventuele fout van een nationale autoriteit te compenseren met beperkende maatregelen, terwijl de verantwoordelijkheid om uiteenlopende uitleggingen van het Unierecht te vermijden bij de instellingen van de Unie ligt.

89. In de tweede plaats heeft het Gerecht opnieuw blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat het door artikel 21 van verordening nr. 961/2010 ingevoerde stelsel van toestemmingen niet dezelfde preventieve werking waarborgt als de plaatsing op een lijst van personen en entiteiten waarvan de tegoeden moeten worden bevroren. Het klopt dat een schending van artikel 21 noodzakelijkerwijze a posteriori wordt vastgesteld, maar dat geldt ook voor inbreuken op de bevriezing van de tegoeden van de op een lijst geplaatste entiteit. Artikel 21 van verordening nr. 961/2010 heeft dus dezelfde preventieve werking als de plaatsing van EIH op een lijst en is duidelijk minder restrictief. EIH had haar verzoek betreffende de procedure van de derde weg aan de Bundesbank gericht voordat zij met haar transacties begon, en krachtens voornoemd artikel 21 ingediende verzoeken moeten eveneens voorafgaand aan het verrichten van een transactie worden ingediend. EIH herinnert eraan dat een wijziging van de richtsnoeren van de Bundesbank zou hebben volstaan opdat zij van haar transacties zou afzien, aangezien zij zich steeds naar de richtsnoeren van die nationale autoriteit heeft gevoegd. Bijgevolg is er geen reden om aan te nemen dat een dergelijke wijziging niet dezelfde preventieve werking zou hebben gewaarborgd als de bevriezing van de tegoeden van EIH. Voorts verwijst EIH naar de brief van de Oostenrijkse nationale bank, waaruit volgens haar blijkt dat de Raad zelf het standpunt van de Bundesbank inzake de derde weg kende en dat standpunt had goedgekeurd alvorens EIH op een lijst te plaatsen.[85]

90. De plaatsing van EIH op een lijst door de Raad is dus onevenredig en het Gerecht heeft blijk gegeven van een onjuiste juridische kwalificatie van de feiten en totaal onjuiste conclusies uit het dossier getrokken.

2. Beoordeling

91. Uit artikel 32, lid 2, van verordening nr. 961/2010 volgt dat „[d]e verbodsbepalingen in deze verordening [...] geen aansprakelijkheid op[leveren] van de betrokken natuurlijke personen, rechtspersonen of entiteiten, indien deze niet wisten en geen gegronde reden hadden om te vermoeden dat hun acties een inbreuk zouden vormen op deze verboden”. Artikel 32 van verordening nr. 961/2010 sluit uit dat personen of entiteiten die bovengenoemde verordening hebben geschonden en die ter goeder trouw waren of niet op de hoogte waren van de context van de beperkende maatregelen, aansprakelijk worden gesteld.

85 — Zie punt 39 van de onderhavige conclusie.

92. In dat verband kan worden volstaan met de vaststelling dat EIH, die op een lijst geplaatste Iraanse banken heeft geholpen om transacties te voltooien die door de bevriezingsmaatregelen waren onderbroken, terwijl zij zelf in de financiële sector werkt, gespecialiseerd is in diensten en activiteiten betreffende of in Iran en gedeeltelijk in handen is van een op een lijst geplaatste entiteit, niet kan stellen dat zij niet wist of redelijkerwijze kon vermoeden dat zij met name inbreuk pleegde op het verbod van omzeiling van de beperkende maatregelen van artikel 16, lid 4, van verordening nr. 961/2010. Een beroep op de eventuele door de Bundesbank verleende goedkeuringen of toestemmingen [86] levert niets op, net zo min als een verwijzing naar de brief van de Oostenrijkse nationale bank [87]. Net zo min als die toestemmingen en goedkeuringen een gewettigd vertrouwen kunnen wekken – zoals ik bij de bespreking van het vorige middel heb uiteengezet – zijn zij evenmin relevant om te beoordelen of EIH zich op de in artikel 32 van verordening nr. 961/2010 opgenomen aansprakelijkheidsuitsluiting kan beroepen, omdat die toestemmingen en goedkeuringen hoe dan ook niet zijn verleend in overeenstemming met de verordening. Ten slotte, zoals de Raad terecht heeft opgemerkt, gesteld al dat EIH zich op artikel 32, lid 2, van verordening nr. 961/2010 had kunnen beroepen, zou dit niet hebben verhinderd dat zij op een lijst werd geplaatst, aangezien zij voldeed aan de voorwaarden voor plaatsing op een lijst van artikel 16 van die verordening, en een dergelijke beperkende maatregel – die per definitie conservatoir is – [88] hoeft niet noodzakelijkerwijze te worden beschouwd als de sanctie van een persoonlijke aansprakelijkheid van EIH voor de inbreuken op de verordeningen die zij zou hebben gepleegd. Volgens vaste rechtspraak rechtvaardigt het belang van de doeleinden die worden nagestreefd met de handelingen van de Unie tot invoering van beperkende maatregelen zelfs aanzienlijke negatieve gevolgen voor bepaalde marktdeelnemers, ook voor degenen die op geen enkele wijze verantwoordelijk zijn voor de situatie naar aanleiding waarvan de betrokken maatregelen zijn vastgesteld, maar die met name in hun eigendomsrechten worden aangetast. [89]

93. Het Gerecht heeft bij zijn bespreking met betrekking tot artikel 32, lid 2, van verordening nr. 961/2010 dus geen blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting.

94. Wat de evenredigheid betreft van het besluit van de Raad om rekwirante op de lijst te plaatsen van personen en entiteiten waarvan de tegoeden moeten worden bevroren, is het vaste rechtspraak dat „het evenredigheidsbeginsel deel uit[maakt] van de algemene beginselen van het recht van de Unie en [het] vereist [...] dat de middelen waarmee een bepaling van het recht van de Unie de door de betrokken regelgeving legitiem nagestreefde doelstellingen beoogt te bereiken, passend zijn en niet verder gaan dan daarvoor noodzakelijk is”. [90] Voorts heeft het Hof ook erkend dat „de Uniewetgever over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt op gebieden waarin van hem politieke, economische en sociale keuzes worden verlangd en waarin hij ingewikkelde beoordelingen moet maken”. [91]

95. In dat verband dient erop te worden gewezen dat rekwirante niet betwist dat de doelstelling die wordt nagestreefd met de bij verordening nr. 961/2010 ten aanzien van Iran ingevoerde sanctieregeling rechtmatig is, en evenmin dat de criteria voor plaatsing op de lijsten van personen en entiteiten waarvan de tegoeden moeten worden bevroren, op zich evenredig zijn, maar dat zij enkel

86 — Ik breng in herinnering dat de nationale autoriteiten die goedkeuringen of toestemmingen hoe dan ook louter op basis van de inlichtingen die zijn verstrekt door de persoon of de entiteit die erom heeft verzocht, hebben verleend, indien geen onderzoek wordt ingesteld, en dat die inlichtingen die autoriteiten kunnen misleiden.

87 — Met betrekking tot die brief en de conclusies die daaruit kunnen worden getrokken in verband met het standpunt van de Raad betreffende de procedure van de derde weg, verwijs ik naar punt 71 van de onderhavige conclusie.

88 — Arresten Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie (C-402/05 P en C-415/05 P, EU:C:2008:461, punt 358), Afrasiabi e.a. (EU:C:2011:874, punt 45) en Commissie e.a./Kadi (EU:C:2013:518, punten 130 en 132).

89 — Arrest Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie (EU:C:2008:461, punt 361).

90 — Arrest Melli Bank/Raad (C-380/09 P, EU:C:2012:137, punt 52).

91 — Arrest Raad/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776, punt 120).

betwist dat de door de Raad vaststelde maatregel op haar eigen geval wordt toegepast. Evenwel mag niet worden vergeten dat ieder besluit tot plaatsing op een lijst dat strekt tot de bestrijding van de nucleaire proliferatie in Iran, doelstellingen in verband met de internationale vrede en veiligheid nastreeft. [92]

96. Zoals ik reeds in herinnering heb gebracht, is de bij artikel 21 van verordening nr. 961/2010 ingevoerde regeling – die inhoudt dat de nationale autoriteiten toezicht uitoefenen op transacties die slechts met toestemming kunnen worden verricht – van een heel andere aard dan de regeling van beperkende maatregelen van artikel 16 van verordening nr. 961/2010. In die verordening is – conservatoir – het beginsel opgenomen van de bevriezing van de tegoeden van personen en entiteiten die aan de voorwaarden voor plaatsing op de lijsten voldoen. Bij die bevriezing is, bij wijze van afwijking, voorzien in verschillende mogelijkheden tot vrijgave.

97. Artikel 21 van verordening nr. 961/2010 valt onder het algemene financiële toezicht en is van toepassing op alle Iraanse personen of entiteiten die opdracht hebben gegeven tot een overdracht van tegoeden of waarvoor deze tegoeden bestemd zijn, en die vrij over hun tegoeden kunnen blijven beschikken. De plaatsing van rekwirante op een lijst op grond van artikel 16 van verordening nr. 961/2010 valt onder een specifieke en doelgerichte logica en systematiek die geen verband houden met die van artikel 21 van die verordening, dat een veel ruimere draagwijdte heeft, zodat die twee artikelen niet als alternatieven voor elkaar kunnen worden beschouwd.

98. Gelet op de nagestreefde rechtmatige doelstelling – die niet is betwist – is de toepassing van artikel 16 van verordening nr. 961/2010 op rekwirante wel degelijk een passende maatregel, aangezien zij ertoe strekt alle tegoeden in haar bezit te bevriezen en alleen toestemming te geven voor de terbeschikkingstelling – de vrijgave – ervan bij wijze van uitzondering. Daardoor waarborgt de Raad dat de tegoeden van EIH niet of niet langer door de op een lijst geplaatste entiteiten zullen worden gebruikt op een wijze die niet in overeenstemming is met de verordening, in overeenstemming met wat het Gerecht in punt 202 van het bestreden arrest heeft geoordeeld. Uit die vaststelling volgt vanzelfsprekend dat de preventieve werking die wordt gewaarborgd door de toepassing van artikel 16 van verordening nr. 961/2010 niet kan worden vergeleken met de uitwerking van artikel 21 van die verordening, aangezien, ik herhaal, in een dergelijk geval de betrokken entiteit vrij over haar tegoeden kan blijven beschikken.

99. Ik voeg daaraan toe dat de ratio van de plaatsing van rekwirante op de lijst van personen en entiteiten waarvan de tegoeden moeten worden bevroren, niet moet worden gezocht in de eventuele tekortkomingen van de Duitse toezichtsregeling, zodat de door rekwirante aangevoerde beweerdelijk alternatieve maatregelen, te weten een wijziging van de richtsnoeren van de Bundesbank of een verbetering van die regeling op nationaal vlak – zelfs indien die verbetering uit hoofde van de loyale samenwerking zou gebeuren – geen maatregelen zijn die een geldig alternatief kunnen vormen voor de jegens EIH vastgestelde bevriezingsmaatregel. Bovendien berust het betoog van EIH niet op bestaande alternatieve maatregelen, doch slechts op *mogelijke* alternatieve maatregelen. De door EIH aangevoerde maatregelen zijn namelijk grotendeels prospectief, zo niet hypothetisch. Dit kan voor het Hof niet volstaan wanneer het de beoordeling door het Gerecht van de evenredigheid van de vaststelling van een maatregel tot bevriezing van tegoeden jegens EIH, moet toetsen.

100. Gelet op een en ander heeft het Gerecht terecht geoordeeld dat geen van de door rekwirante aangevoerde maatregelen kon worden beschouwd als een alternatief voor de bevriezing van de tegoeden van EIH dat dezelfde mate van doeltreffendheid heeft maar een minder ingrijpende inbreuk op de rechten en vrijheden van rekwirante vormt.

101. Gelet op een en ander moet het vierde middel naar mijn mening worden afgewezen.

92 — Arresten Bank Melli Iran/Raad (C-548/09 P, EU:C:2011:735, punt 115) en Raad/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (EU:C:2013:776, punt 124). Zie tevens punt 15 van de considerans van verordening nr. 961/2010.

IV – **Kosten**

102. Krachtens artikel 184, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof, beslist het Hof ten aanzien van de proceskosten wanneer de hogere voorziening ongegrond is. Ingevolge artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering, dat op grond van artikel 184, lid 1, van dat Reglement van toepassing is op de procedure in hogere voorziening, moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien de Raad heeft geconcludeerd tot verwijzing van rekwirante in de kosten en deze mijns inziens niet slaagt met haar middelen, dient zij te worden verwezen in de kosten van de hogere voorziening. Het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, dat aan de procedure voor het Hof heeft deelgenomen op basis van artikel 172 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof, draagt zijn eigen kosten op grond van artikel 140, lid 1, van dat Reglement.

V – **Conclusie**

103. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging te beslissen als volgt:

„1) De hogere voorziening wordt afgewezen.

2) Europäisch-Iranische Handelsbank AG wordt verwezen in de kosten van de Raad van de Europese Unie.

3) Het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland zal zijn eigen kosten dragen.”