CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
E. SHARPSTON
van 13 september 2018 [1]

Zaak C-225/17 P

Islamic Republic of Iran Shipping Lines,
Hafize Darya Shipping Lines (HDSL),
Khazar Sea Shipping Lines Co.,
IRISL Europe GmbH,
IRISL Marine Services and Engineering Co.,
Irano Misr Shipping Co.,
Safiran Payam Darya Shipping Lines,
Shipping Computer Services Co.,
Soroush Sarzamin Asatir Ship Management,
South Way Shipping Agency Co. Ltd,
Valfajr 8th Shipping Line Co.
tegen

Raad van de Europese Unie

„Hogere voorziening – Beperkende maatregelen ten aanzien van Iran – Criteria voor plaatsing op een lijst van personen en entiteiten die onderworpen zijn aan bevriezing van tegoeden – Exceptie van onwettigheid – Ontvankelijkheid – Gezamenlijk alomvattend actieplan – Gevolgen voor het procesbelang in het kader van een hogere voorziening – Rechtsgrondslag – Gewettigd vertrouwen – Rechtszekerheid – Ne bis in idem – Gezag van gewijsde – Recht op effectieve rechterlijke bescherming – Machtsmisbruik – Rechten van de verdediging – Evenredigheid – Grondrechten – Kennelijk onjuiste beoordeling”

1. De Islamitische Republiek Iran (hierna: „Iran”) ontwikkelt een programma voor proliferatiegevoelige nucleaire activiteiten en systemen voor de overbrenging van kernwapens (hierna: „programma voor nucleaire proliferatie”). De Verenigde Naties en de Europese Unie hebben op diverse wijzen geprobeerd een antwoord te bieden op de bedreiging die van een dergelijk programma uitging en nog altijd uitgaat.

2. Met deze hogere voorziening vorderen rekwirantes [2] vernietiging van het arrest van het Gerecht van 17 februari 2017 in de zaak Islamic Republic of Iran Shipping Lines e.a./Raad [3], voor zover het Gerecht, ten eerste, hun beroep krachtens artikel 263 VWEU tot nietigverklaring van twee maatregelen waarbij hun namen werden geplaatst op de lijsten van personen en entiteiten wier tegoeden moesten worden

1 Oorspronkelijke taal: Engels.

2 Rekwirantes zijn Islamic Republic of Iran Shipping Lines (hierna: „IRISL”) en tien andere entiteiten (hierna: „de tien ondernemingen”). Met uitzondering van IRISL Europe GmbH, een Duitse onderneming, zijn dat Iraanse ondernemingen. Zij zijn allemaal actief in de sector van het zeevervoer. Hun namen staan op de inleidende bladzijde van deze conclusie en ik vermeld ze hier niet opnieuw. Ik gebruik de term rekwirantes om naar IRISL en de tien ondernemingen te verwijzen.

3 Arrest van 17 februari 2017, T-14/14 en T-87/14 (EU:T:2017:102; hierna: „bestreden arrest”).

bevroren in het kader van beperkende maatregelen ten aanzien van Iran [4] en, ten tweede, de excepties van onwettigheid die deze entiteiten op grond van artikel 277 VWEU hadden opgeworpen tegen twee maatregelen tot vaststelling van de algemene criteria voor de plaatsing van personen op deze lijsten [5], ongegrond heeft verklaard.

3. De door rekwirantes aangevoerde middelen roepen belangrijke institutionele en grondwettelijke vragen op. In het bijzonder rijst de vraag welke beoordelingsbevoegdheid de Raad van de Europese Unie heeft inzake beperkende maatregelen die zijn opgelegd aan personen en entiteiten wanneer hij, na nietigverklaring van de maatregelen die hij oorspronkelijk op onrechtmatige wijze had vastgesteld, beslist om de criteria voor het opleggen van dergelijke maatregelen aan te passen of om dezelfde entiteit aan deze maatregelen te onderwerpen. In welke mate beperken de algemene beginselen van het Unierecht en het Handvest van de grondrechten die beoordelingsvrijheid?

Internationaal recht

Resoluties van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties

4. Nucleaire proliferatie is ontegenzeglijk een van de gevaarlijkste bedreigingen voor de internationale vrede en veiligheid in de 21e eeuw. Sinds het begin van dit millennium streeft Iran blijkbaar ernaar een programma voor nucleaire proliferatie te ontwikkelen in weerwil van internationale verplichtingen, met name het Verdrag inzake de niet-verspreiding van kernwapens van 1968.

5. Op 23 december 2006 nam de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (hierna: „Veiligheidsraad") resolutie 1737 (2006) aan, waarin ernstige bezorgdheid werd geuit over het door Iran ontwikkelde programma voor nucleaire proliferatie en waarmee de Veiligheidsraad trachtte die staat onder druk te zetten om het programma te „beperken" en sommige delen ervan te „staken" om de internationale vrede en veiligheid in stand te houden. [6]

6. Daartoe verklaarde de Veiligheidsraad in punt 12 van die resolutie dat alle staten dienen over te gaan tot bevriezing van de tegoeden en andere financiële of economische middelen die in het bezit zijn van of worden gecontroleerd door de aangewezen personen of entiteiten die zich bezighouden met, rechtstreeks betrokken zijn bij, dan wel steun verlenen aan het proliferatieprogramma van Iran. Die bevriezing van tegoeden moet ook betrekking hebben op personen of entiteiten die namens hen of op hun aanwijzing handelen of entiteiten ten aanzien waarvan of waarover zij, ook op onrechtmatige wijze, de eigendom of de zeggenschap hebben.

4 Besluit 2013/685/GBVB van de Raad van 26 november 2013 houdende wijziging van besluit 2010/413/GBVB betreffende beperkende maatregelen tegen Iran (PB 2013, L 316, blz. 46) en uitvoeringsverordening (EU) nr. 1203/2013 van de Raad van 26 november 2013 tot uitvoering van verordening (EU) nr. 267/2012 betreffende beperkende maatregelen ten aanzien van Iran (PB 2013, L 316, blz. 1). Ik verwijs naar beide maatregelen met de term „hernieuwde plaatsing op lijsten in 2013".

5 Besluit 2013/497/GBVB van de Raad van 10 oktober 2013 houdende wijziging van besluit 2010/413/GBVB betreffende beperkende maatregelen tegen Iran (PB 2013, L 272, blz. 46) en verordening (EU) nr. 971/2013 van de Raad van 10 oktober 2013 tot wijziging van verordening (EU) nr. 267/2012 betreffende beperkende maatregelen tegen Iran (PB 2013, L 272, blz. 1). Ik verwijs naar deze twee maatregelen samen met de term „criteria van 2013".

6 Zie overweging 8 en punt 2. Zie, voor een beknopt overzicht van het internationale recht dat op het gebied van nucleaire proliferatie van toepassing is, arrest van 28 november 2013, Raad/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776, punten 2 e.v.; hierna: „arrest Kala Naft").

7. Op 24 maart 2007 nam de Veiligheidsraad resolutie 1747 (2007) aan. In punt 5 van deze resolutie heet het dat „Iran niet direct of indirect wapens of aanverwant materieel mag leveren, verkopen of overdragen, vanaf zijn grondgebied of via zijn staatsburgers of met gebruik van schepen of vliegtuigen die onder zijn vlag varen of vliegen en dat alle lidstaten de aanschaf van die voorwerpen van Iran door hun staatsburgers of met gebruik van schepen of vliegtuigen die onder zijn vlag varen of vliegen, moeten verbieden, ongeacht of die voorwerpen van het Iraans grondgebied afkomstig zijn" (hierna: „wapenembargo").

8. Op 3 maart 2008 nam de Veiligheidsraad resolutie 1803 (2008) aan. In punt 11 worden alle staten aangespoord om luchtvaartuigen en schepen die eigendom zijn van of beheerd worden door Iran Air Cargo en [IRISL], en die vracht bestemd voor of afkomstig uit Iran aan boord hebben, aan inspectie te onderwerpen, mits er redelijke gronden zijn om aan te nemen dat het luchtvaartuig of het schip op grond van deze resolutie, resolutie 1737 (2006) of resolutie 1747 (2007) verboden goederen vervoert.

9. Bij resolutie 1929 (2010) van 9 juni 2010 voerde de Veiligheidsraad tegen IRISL een reeks aanvullende maatregelen in. Met name de punten 14 tot en met 22 van die resolutie breiden de maatregelen tot bevriezing van tegoeden zoals vastgelegd in resolutie 1737 (2006) uit tot „entiteiten van [IRISL] gespecificeerd in de bijlage III en personen of entiteiten die namens hen of op hun aanwijzing handelen of entiteiten ten aanzien waarvan of waarover zij, ook op onrechtmatige wijze, de eigendom of de zeggenschap hebben, of door de Raad of het Sanctiecomité [van de Verenigde Naties] aangewezen personen en entiteiten die op een lijst geplaatste personen of entiteiten hebben geholpen om de sancties te ontwijken of de bepalingen van [zijn] resoluties te overtreden".[7]

10. Geen van rekwirantes was onderworpen aan de maatregelen ter bevriezing van tegoeden die zijn aangenomen door de Veiligheidsraad.

11. Op 14 juli 2015 bereikten vertegenwoordigers van de internationale gemeenschap een akkoord met Iran over de langetermijnoplossing voor het Iraanse programma voor nucleaire proliferatie (Joint Comprehensive Plan of Action of het gezamenlijk alomvattend actieplan; hierna: „JCPOA"). Eén element van het JCPOA was de opheffing van internationale sancties die aan Iran waren opgelegd. Op 20 juli 2015 bekrachtigde de Veiligheidsraad het JCPOA bij resolutie 2231 (2015).

12. Elke resolutie van de Veiligheidsraad is in de Europese Unie ten uitvoer gelegd door middel van secundaire wetgeving.

Unierecht

13. Om aan resolutie 1929 (2010) te voldoen, heeft de Europese Raad op 17 juni 2010 de „Verklaring over Iran"[8] aangenomen. In punt 4 werd de Raad verzocht om maatregelen vast te stellen tot uitvoering van de maatregelen in die resolutie, alsmede *flankerende maatregelen*, teneinde bij te dragen tot het middels onderhandelingen wegnemen van alle resterende zorgpunten inzake het programma voor nucleaire proliferatie van Iran. De nadruk moest daarbij liggen op verscheidene belangrijke sectoren van de Iraanse economie, waaronder „de Iraanse *transportsector*, met name [IRISL en] haar dochterondernemingen".[9]

7 De Veiligheidsraad stond alle staten ook toe om op grond van de voorgaande resoluties verboden goederen in beslag te nemen en te verwijderen, verbood de verlening van bunkerdiensten aan Iraanse of door Iran ingezette schepen, verzocht de staten om alle beschikbare informatie te melden over enige overdracht of activiteit van IRISL die mogelijk werd uitgevoerd om de resoluties te ontwijken, en stelde vast dat de staten van hun onderdanen moesten verlangen dat zij waakzaam zijn wanneer zij handel drijven met in het bijzonder IRISL en daaraan verwante entiteiten.

8 Bijlage II bij de conclusies van de Europese Raad van die datum (documentnummer EUCO 13/1/10).

9 Cursivering van mij.

Eerste plaatsing van rekwirantes op lijsten in 2010

14. Bij besluit 2010/413/GBVB van 26 juli 2010 betreffende beperkende maatregelen tegen Iran en tot intrekking van gemeenschappelijk standpunt 2007/140/GBVB (PB 2010, L 195, blz. 39) gaf de Raad gevolg aan die verklaring en nam hij aanvullende beperkende maatregelen aan. Artikel 20, lid 1, onder b), voorzag in een verplichting om de tegoeden te bevriezen van entiteiten die „rechtstreeks betrokken zijn bij, dan wel steun verlenen aan [het proliferatieprogramma] van Iran", „entiteiten die op een lijst geplaatste personen of entiteiten hebben geholpen om de bepalingen van VNVR-resoluties 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008) en 1929 (2010) [...] te ontwijken of te overtreden" en „entiteiten van [...] de Islamic Republic of Iran Shipping Lines en entiteiten die eigendom zijn of onder zeggenschap staan van of optreden namens deze", als vermeld in bijlage II. De namen van rekwirantes kwamen voor in de lijst in bijlage II.

15. De plaatsing van IRISL op de lijst in bijlage II bij besluit 2010/413 was gebaseerd op de volgende gronden: „IRISL was betrokken bij de verscheping van militaire vracht, waaronder verboden vracht, uit Iran. Bij drie zulke incidenten waren duidelijk schendingen gemoeid die werden gemeld aan het Sanctiecomité voor Iran van de Veiligheidsraad [...]. De betrokkenheid van IRISL bij proliferatiegevoelige activiteiten was van dien aard dat de [Veiligheidsraad] in [resoluties] 1803 en 1929 [van de Veiligheidsraad] landen heeft opgeroepen om IRISL-vaartuigen te inspecteren, als er een redelijk vermoeden bestaat dat het vaartuig verboden goederen vervoert." De andere rekwirantes werden op de lijst geplaatst op grond dat zij ondernemingen waren die eigendom zijn of onder zeggenschap staan van IRISL of namens haar optreden.

16. Teneinde dat besluit erga-omneswerking te geven, stelde de Raad op dezelfde dag uitvoeringsverordening (EU) nr. 668/2010 van de Raad van 26 juli 2010 houdende uitvoering van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 423/2007 (PB 2010, L 195, blz. 25) vast, uit hoofde waarvan de namen van rekwirantes op de lijst in bijlage V bij verordening (EG) nr. 423/2007 van de Raad van 19 april 2007 betreffende beperkende maatregelen ten aanzien van Iran (PB 2007, L 103, blz. 1) werden geplaatst (hierna: „plaatsing op lijsten in 2010"). Vanaf 26 juli 2010 werden de tegoeden van rekwirantes dus daadwerkelijk bevroren. De door de Raad aangegeven gronden voor plaatsing op een lijst waren in wezen dezelfde als de vermelde gronden op basis waarvan rekwirantes op de lijst in bijlage II bij besluit 2010/413 werden geplaatst.

Eerste procedure bij het Gerecht

17. Bij op 8 oktober 2010 bij het Gerecht neergelegd verzoekschrift hebben rekwirantes[10] beroep ingesteld tot nietigverklaring van het besluit om hen op de lijst in bijlage II bij besluit 2010/413 en op de lijst in bijlage V bij verordening nr. 423/2007 te plaatsen.

18. Bij arrest van 16 september 2013 in de zaak Islamic Republic of Iran Shipping Lines e.a./Raad[11] verklaarde het Gerecht bijlage II bij besluit 2010/413 van de Raad en de daaraan verwante maatregelen om drie hoofdredenen nietig voor zover deze handelingen de verzoeksters in die zaak betroffen. In de eerste plaats heeft het Gerecht vastgesteld dat de Raad niet rechtens genoegzaam zijn verklaring had gemotiveerd dat IRISL door de haar verweten gedragingen *een op een lijst geplaatste persoon, entiteit of lichaam had geholpen om de bepalingen van de relevante Unieregeling en de resoluties van de Veiligheidsraad te overtreden* in de zin van artikel 20, lid 1, onder b), van besluit 2010/413. In de tweede plaats had de Raad niet aangetoond dat IRISL door in strijd met het verbod van punt 5 van resolutie 1747 (2007) van de Veiligheidsraad driemaal militair materieel te verschepen, *had bijgedragen* aan nucleaire proliferatie in de zin van artikel 20, lid 1, onder b), van

10 Dat deden ze samen met zes andere verzoeksters die geen partij zijn bij de procedure van de onderhavige zaak en wier namen ik daarom hier niet vermeld.

11 Arrest in zaak T-489/10, EU:T:2013:453 (hierna: „arrest van het Gerecht van 2013").

besluit 2010/413 en artikel 7, lid 2, van verordening nr. 423/2007. In de derde plaats, zelfs indien de andere verzoeksters dan IRISL in feite eigendom waren van IRISL of onder haar zeggenschap stonden of namens haar handelden, rechtvaardigde die omstandigheid de vaststelling en de handhaving van de beperkende maatregelen niet, aangezien met betrekking tot IRISL niet afdoende was vastgesteld dat zij bijdroeg aan de nucleaire proliferatie.

19. Het Gerecht handhaafde de gevolgen van de nietig verklaarde maatregelen tot het verstrijken van de termijn om hogere voorziening tegen zijn arrest in te stellen, namelijk tot 26 november 2013.

Wijziging van de plaatsingscriteria in 2013

20. Bij besluit 2013/497/GBVB van de Raad van 10 oktober 2013 houdende wijziging van besluit 2010/413/GBVB (PB 2013, L 272, blz. 46) heeft de Raad de toepasselijkheid ratione personae van de maatregelen tot bevriezing van tegoeden van artikel 20, lid 1, onder b), van besluit 2010/413 uitgebreid door nieuwe criteria toe te voegen. Als gevolg van deze uitbreiding vallen ook „personen en entiteiten die de bepalingen van VNVR-resoluties 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008) en 1929 (2010) of van dit besluit hebben ontweken of overtreden" en „personen en entiteiten die [...] de Islamic Republic of Iran Shipping Lines, of entiteiten die [haar] eigendom zijn of onder [haar] zeggenschap staan, of die namens [haar] handelen, voorzien van verzekering of andere essentiële diensten" onder de plaatsingscriteria.

21. Om uitvoering te geven aan die wijzigingen, heeft de Raad bij verordening (EU) nr. 971/2013 van 10 oktober 2013 tot wijziging van verordening (EU) nr. 267/2012 (PB 2013, L 272, blz. 1)[12] artikel 23, lid 2, onder b) en e), van die laatste verordening gewijzigd. Na die wijziging voorzag die bepaling in de vermelding in bijlage IX en in het bevriezen van de tegoeden van personen, entiteiten en lichamen van wie of waarvan is vastgesteld dat zij:

„b) een natuurlijke persoon, rechtspersoon, entiteit of lichaam zijn die of dat de bepalingen van deze verordening, van besluit [2010/413] van de Raad of van [resoluties] 1737 (2006), [...] 1747 (2007), [...] 1803 (2008) en [...] 1929 (2010), heeft ontweken of geschonden, of die of dat steun heeft verleend aan een op de lijst geplaatste persoon, entiteit of lichaam om de bovengenoemde bepalingen te ontwijken of te schenden;

[...]

e) een rechtspersoon, entiteit of lichaam zijn dat eigendom is of onder zeggenschap staat van [IRISL], of een natuurlijke persoon of rechtspersoon, entiteit of lichaam dat namens deze optreedt, of een natuurlijke persoon of rechtspersoon, entiteit of lichaam dat [IRISL], of entiteiten die eigendom zijn of onder zeggenschap staan van deze, of optreden namens deze, verzekering of andere essentiële diensten aanbiedt."

Hernieuwde plaatsing van rekwirantes op lijsten in 2013

22. Bij brief van 22 oktober 2013 heeft de Raad aan IRISL meegedeeld dat zij volgens hem betrokken was bij de verscheping van met wapens verband houdend materieel uit Iran, hetgeen een schending inhoudt van punt 5 van resolutie 1747 (2007) van de Veiligheidsraad, en zij dus beantwoordde aan het criterium van artikel 20, lid 1, onder b), van besluit 2010/413 en van artikel 23, lid 2, onder b), van verordening nr. 267/2012 betreffende personen en entiteiten die bepaalde resoluties van de

12 Verordening (EU) nr. 267/2012 van de Raad van 23 maart 2012 betreffende beperkende maatregelen ten aanzien van Iran (PB 2012, L 88, blz. 1) kwam in de plaats van verordening (EU) nr. 961/2010 van 25 oktober 2010 betreffende beperkende maatregelen ten aanzien van Iran (PB 2010, L 281, blz. 1), die op haar beurt verordening (EG) nr. 423/2007 introk.

Veiligheidsraad hadden ontweken of overtreden (hierna: „criterium betreffende schending van resoluties"). De Raad heeft IRISL derhalve ervan in kennis gesteld dat hij IRISL opnieuw zou opnemen in de lijst van aan beperkende maatregelen onderworpen personen en entiteiten in bijlage II bij besluit 2010/413 en in de lijst in bijlage IX bij verordening nr. 267/2012 (hierna: „litigieuze lijsten").

23. Bij brief van 22 dan wel 30 oktober 2013 heeft de Raad aan de tien ondernemingen meegedeeld dat hij – om verschillende redenen – van oordeel was dat zij beantwoordden aan de criteria van artikel 20, lid 1, onder b), van besluit 2010/413 en van artikel 23, lid 2, onder e), van verordening nr. 267/2012 (hierna: „criterium betreffende banden met IRISL"). De Raad heeft die tien ondernemingen derhalve ervan in kennis gesteld dat hij hun namen opnieuw zou opnemen in de litigieuze lijsten.

24. Rekwirantes zijn opnieuw op de lijst in bijlage II bij besluit 2010/413 geplaatst bij besluit 2013/685/GBVB van de Raad van 26 november 2013 tot wijziging van besluit 2010/413 (PB 2013, L 316, blz. 46).

25. Dientengevolge zijn rekwirantes bij uitvoeringsverordening (EU) nr. 1203/2013 van de Raad van 26 november 2013 tot uitvoering van verordening nr. 267/2012 (PB 2013, L 316, blz. 1) opnieuw op de lijst in bijlage IX bij verordening nr. 267/2012 geplaatst.

26. De beslissing om IRISL in 2013 opnieuw op de litigieuze lijsten te plaatsen, was als volgt gemotiveerd: „IRISL was betrokken bij de verscheping van met wapens verband houdend materieel uit Iran, hetgeen een schending betekent van punt 5 van resolutie 1747 (2007) van de [V]eiligheidsraad. In 2009 werden drie duidelijke schendingen gemeld aan het Sanctiecomité voor Iran van de [V]eiligheidsraad."

27. De plaatsing van de namen van de tien ondernemingen op de litigieuze lijsten was als volgt gemotiveerd:

– Hafize Darya Shipping Co., Safiran Payam Darya Shipping Co. en Hoopad Darya Shipping Agency werden opnieuw op de litigieuze lijsten geplaatst op grond dat zij „optraden namens IRISL";

– Khazar Sea Shipping Lines Co., IRISL Europe en Valfajr Shipping Line werden op de litigieuze lijsten geplaatst op grond dat zij „eigendom waren van IRISL";

– Qeshm Marine Services & Engineering Co. en Marine Information Technology Development Co. werden op de litigieuze lijsten geplaatst op grond dat zij „onder zeggenschap van IRISL stonden";

– Irano Misr Shipping Co. werd op de litigieuze lijsten geplaatst op grond dat zij „essentiële diensten aan IRISL verstrekte", en

– Rahbaran Omid Darya Ship Management Co. werd op de litigieuze lijsten geplaatst op grond dat zij „namens IRISL optrad" en „haar essentiële diensten verstrekte".

Tweede procedure bij het Gerecht

28. Bij op 6 januari en 7 februari 2014 ter griffie van het Gerecht neergelegde verzoekschriften stelden rekwirantes beroepen in tot nietigverklaring van de handelingen tot deze hernieuwde plaatsing (gevoegde zaken T-14/14 en T-87/14). De partijen woonden een terechtzitting bij op 12 juli 2016.

29. Bij arrest van 17 februari 2017 verwierp het Gerecht de beroepen tot nietigverklaring van de hernieuwde plaatsing op lijsten in 2013 en de exceptie van onwettigheid van de criteria van 2013 en verwees het rekwirantes in de kosten.[13]

Maatregelen tot tenuitvoerlegging van het JCPOA

30. Ondertussen nam de Raad op 18 oktober 2015 een reeks maatregelen aan om resolutie 2231 (2015) ten uitvoer te leggen (hierna: „maatregelen tot tenuitvoerlegging van het JPCOA"). Dit leidde tot een tweeledig effect, namelijk de *opschorting* van de beperkende maatregelen die van toepassing waren op personen en entiteiten zoals opgenomen in bijlage VI (voordien bijlage II) bij besluit 2010/413, zoals gewijzigd, en dientengevolge de *verwijdering* van hun namen van de lijst van personen en entiteiten die zijn onderworpen aan beperkende maatregelen zoals vastgelegd in bijlage IX bij verordening 267/2012.[14] Op grond van besluit (GBVB) 2016/37 van de Raad van 16 januari 2016 met betrekking tot de toepassingsdatum van besluit 2015/1863 (PB 2016, L 11 I, blz. 1) werden die maatregelen met ingang van diezelfde datum van kracht.

De hogere voorziening

31. Bij verzoekschrift in hogere voorziening, ingediend op 27 april 2017, verzoeken rekwirantes het Hof van Justitie om het bestreden arrest te vernietigen, de hernieuwde plaatsing op lijsten in 2013 nietig te verklaren op grond van artikel 263, vierde alinea, VWEU, de criteria van 2013 voor hen niet-toepasselijk te verklaren overeenkomstig artikel 277 VWEU en de Raad te verwijzen in de kosten.

32. Ter ondersteuning van hun hogere voorziening voeren rekwirantes negen middelen aan. Ik zal deze middelen een voor een onderzoeken. Maar eerst behandel ik een prealabele kwestie.

Ontvankelijkheid van de hogere voorziening

Exceptie van niet-ontvankelijkheid opgeworpen door de Raad

33. De Raad betoogt in wezen dat aangezien de beperkende maatregelen in kwestie zijn opgeschort en de lijsten van personen op wie de maatregelen betrekking hadden door de Raad zijn ingetrokken om het JCPOA ten uitvoer te leggen[15], rekwirantes geen procesbelang hebben bij voortzetting van de hogere voorziening. Bijgevolg is de hogere voorziening niet-ontvankelijk.

34. Deze argumenten overtuigen mij niet.

13 Het Gerecht verklaarde de beroepen tot nietigverklaring van de criteria van 2013 ook niet-ontvankelijk. Met de hogere voorziening wordt niet op dit punt opgekomen tegen het bestreden arrest.

14 Zie verordening (EU) 2015/1861 van 18 oktober 2015 tot wijziging van verordening (EU) nr. 267/2012 betreffende beperkende maatregelen ten aanzien van Iran (PB 2015, L 274, blz. 1), punten 105, 125, 128, 129, 142, 155, 239, 251, 264, 265 en 290 in deel II van de bijlage bij uitvoeringsverordening (EU) 2015/1862 tot uitvoering van verordening (EU) nr. 267/2012 betreffende beperkende maatregelen ten aanzien van Iran (PB 2015, L 274, blz. 161) en artikel 1, lid 16, van besluit (GBVB) 2015/1863 van de Raad van 18 oktober 2015 tot wijziging van besluit 2010/413/GBVB betreffende beperkende maatregelen tegen Iran (PB 2015, L 274, blz. 174).

15 Zie punten 11 en 30 hierboven.

35. Het staat vast dat het JCPOA op Unieniveau heeft geleid tot een verplichting „tot opheffing van alle sancties” [16] en „alle economische en financiële beperkende maatregelen” [17], en een verplichting om „de toepassing van alle economische en financiële sancties [...] in verband met kernwapens [te] beëindigen” [18]. Met de door de Raad vastgestelde maatregelen tot tenuitvoerlegging van het JCPOA werden de beperkende maatregelen die van toepassing waren op personen en entiteiten zoals opgenomen in bijlage VI (voordien bijlage II) bij besluit 2010/413/GBVB *opgeschort*, en werden de namen van die personen en entiteiten *verwijderd* van de lijst van personen en entiteiten die waren onderworpen aan beperkende maatregelen zoals vastgelegd in bijlage IX bij verordening (EU) nr. 267/2012.

36. Het is ook duidelijk dat, indien de Raad ooit beslist om de opschorting ongedaan te maken en rekwirantes opnieuw op een lijst te plaatsen teneinde die (of soortgelijke) maatregelen weer op te leggen, hij die handelingen dienovereenkomstig weer zal moeten wijzigen. Rekwirantes zullen dan natuurlijk beschikken over de mogelijkheid om die handelingen aan te vechten, zoals ze in dit geval doen en hebben gedaan.

37. De maatregelen tot tenuitvoerlegging van het JCPOA zijn sinds 16 januari 2016 met werking ex nunc van kracht. Met deze maatregelen worden de effecten die uit de criteria van 2013 en de hernieuwde plaatsing op lijsten in 2013 in de periode tussen hun respectieve datum van inwerkingtreding en 15 januari 2016 zijn voortgevloeid, dus niet uit de rechtsorde verwijderd. De opschortende werking van de maatregelen tot tenuitvoerlegging van het JCPOA is derhalve niet gelijkwaardig aan die van een vernietiging door het Hof of het Gerecht, of een nietigverklaring die ex tunc van toepassing is.

38. In mijn recente conclusie in de zaak Gul Ahmed Textile Mills/Raad [19] heb ik de vraag van het voortbestaan van procesbelang grondig onderzocht. Daarbij heb ik mij gekeerd tegen het opleggen van buitensporige eisen voor het aantonen van procesbelang en ben ik tot de conclusie gekomen dat de vraag van het procesbelang van constitutioneel belang is en moet worden bezien in het bredere kader van het fundamentele recht op effectieve rechterlijke bescherming dat is verankerd in artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. [20] Die conclusies kunnen ook in de onderhavige context worden toegepast. [21]

39. Het is vaste rechtspraak dat zelfs indien een bestreden handeling heeft opgehouden effect te sorteren, de verzoeker nog procesbelang heeft wanneer de nietigverklaring van die handeling in zijn voordeel kan zijn. [22]

16 Overweging 9 van besluit 2015/1863.

17 Overwegingen 5 en 6 van verordening 2015/1861.

18 Overweging 14 van besluit 2015/1863.

19 C-100/17 P (EU:C:2018:214, punten 25-49).

20 PB 2010, C 83, blz. 389 (hierna: „Handvest”). Zie punten 42 en 45 van mijn conclusie.

21 De criteria om het *procesbelang* te beoordelen als een voorwaarde voor de ontvankelijkheid van een beroep bij de instelling ervan mogen niet verschillen van de criteria voor de beoordeling van het belang bij de voortzetting van de procedure. Op dit punt sluit ik me aan bij het standpunt van advocaat-generaal Mengozzi in zijn conclusie in de zaak Bank Mellat/Raad (C-430/16 P, EU:C:2018:345, punt 28).

22 In een dergelijk geval moet het Hof beoordelen of de verzoeker procesbelang heeft in de specifieke omstandigheden, rekening houdend met onder meer de gevolgen van de beweerde onrechtmatigheid en de aard van de beweerdelijk geleden schade. Zie arrest van 23 december 2015, Parlement/Raad (C-595/14, EU:C:2015:847, punt 18 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

40. In tegenstelling tot de maatregelen in de zaak Bank Mellat/Raad [23] konden de maatregelen ter bevriezing van tegoeden in deze zaak niet enkel effect sorteren op de juridische maar ook op de feitelijke situatie van rekwirantes tijdens de periode die aan de opschorting of intrekking voorafging. Derhalve kan de nietigverklaring in beginsel rekwirantes een feitelijk of juridisch voordeel opleveren.

41. Rekwirantes hebben twee middelen aangevoerd om hun belang te onderbouwen: het herstel van hun goede naam en een vordering tot schadevergoeding. Ik zal deze middelen een voor een analyseren.

42. *Ten eerste* heeft het Hof erkend dat een verzoeker die de nietigverklaring nastreeft van een verordening waarbij beperkende maatregelen zijn opgelegd, ten minste een immaterieel procesbelang zou kunnen hebben op grond dat een eventuele nietigverklaring zijn reputatieschade kan verminderen, zo niet volledig ongedaan kan maken. [24]

43. Anders dan in de zaak Bank Mellat/Raad [25] zijn de maatregelen in de onderhavige zaak individueel en niet sectoriaal. Dus kunnen ze redelijkerwijs worden geacht rekwirantes te stigmatiseren, in zoverre zij het *verband* aantonen die de internationale gemeenschap legt tussen die verschillende feitelijke situaties en het programma voor nucleaire proliferatie van Iran. Bovendien hebben de betrokken beperkende maatregelen door de bevriezing van de tegoeden van rekwirantes waarschijnlijk een negatieve invloed gehad op hun financiële liquiditeit en dus op hun vermogen om eerdere contractuele verplichtingen na te komen.

44. *Ten tweede* is het vaste rechtspraak dat een verzoeker belang kan behouden bij de instelling van het beroep tot nietigverklaring van een handeling die voor hem bezwarend is, voor zover de vaststelling van een onrechtmatigheid de basis kan vormen voor een toekomstige vordering tot vergoeding van de schade die hij heeft geleden als gevolg van de bestreden handeling. [26]

45. Derhalve kan ik niet akkoord gaan met het argument van de Raad dat aangezien in het bestreden arrest de vorderingen van rekwirantes in eerste aanleg zijn afgewezen, zij onmogelijk kunnen aantonen dat er sprake was van een voldoende gekwalificeerde schending door de Raad van een rechtsregel van de Unie die rechten toekent aan particulieren. [27]

46. Dat arrest is niet definitief aangezien de hogere voorziening nog hangende is. Totdat het Hof uitspraak doet op die hogere voorziening, kan er op basis van het bestreden arrest geen conclusie worden getrokken over het feit of er al dan niet sprake is van een ernstige schending van het Unierecht.

47. Aangezien er een nauwe juridische band bestaat tussen de criteria van 2013 en de hernieuwde plaatsing op lijsten in 2013 [28], geldt de net uitgewerkte analyse voor beide middelen in deze hogere voorziening. Ik zie geen enkele geldige reden waarom het procesbelang on in rechte op te komen tegen de algemeen toepasbare criteria voor plaatsing op een lijst anders zou moeten worden beoordeeld dan het belang om individuele maatregelen ter bevriezing van tegoeden aan te vechten.

23 Na de nietigverklaring van *individuele* maatregelen ter bevriezing van tegoeden in die zaak, kwam rekwirante op tegen de maatregelen die *algemeen toepasbaar* waren op financiële instellingen. Advocaat-generaal Mengozzi merkte op dat beide reeksen maatregelen tegelijk op rekwirantes van toepassing waren en dat de eerste reeks (de individuele maatregelen) een groter effect sorteerden op hun situatie. Hij kwam derhalve tot de conclusie dat zij geen belang hadden bij de nietigverklaring van de minder strenge, algemene maatregelen waarvan de effecten in de praktijk geen invloed hadden op hun positie. In zijn arrest van 6 september 2018 (EU:C:2018:668) heeft het Hof ingestemd met deze conclusie: zie de punten 61 en 62.

24 Zie naar analogie arrest van 28 mei 2013, Abdulrahim/Raad en Commissie (C-239/12 P, EU:C:2013:331, punten 70-72).

25 Zie arrest van 6 september 2018 (C-430/16 P, EU:C:2018:668, punten 54-59).

26 Zie arrest van 31 maart 1998, Frankrijk e.a./Commissie (C-68/94 en C-30/95, EU:C:1998:148, punt 74).

27 Zie in die zin arrest van 19 april 2012, Artegodan/Commissie (C-221/10 P, EU:C:2012:216, punt 80 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Zie tevens de conclusie van advocaat-generaal Mengozzi in de zaak Bank Mellat/Raad (C-430/16 P, EU:C:2018:345, punt 43).

28 Arrest van 10 juni 1986, Usinor/Commissie (81/85 en 119/85, EU:C:1986:234, punt 13).

48. Ik kom tot de slotsom dat de inwerkingtreding op 16 januari 2016 van de maatregelen tot tenuitvoerlegging van het JCPOA geen afbreuk doet aan het voortbestaan van het belang van rekwirantes bij de voortzetting van de procedure voor het Gerecht tot de datum van het bestreden arrest [29], noch aan het procesbelang bij de instelling van deze hogere voorziening.

Exceptie van niet-ontvankelijkheid opgeworpen door de Commissie

49. De Commissie betoogt dat de hogere voorziening niet-ontvankelijk is, omdat grotendeels de middelen en argumenten worden herhaald die rekwirantes al voor het Gerecht hebben aangevoerd. De hogere voorziening komt derhalve neer op louter een verzoek tot heronderzoek van het verzoekschrift.

50. Het Hof heeft al meermaals erop gewezen dat een hogere voorziening duidelijk moet aangeven tegen welke onderdelen van het arrest waarvan de vernietiging wordt gevorderd, zij is gericht, en welke argumenten rechtens die vordering specifiek staven. Zonder deze elementen is de hogere voorziening of de betrokken exceptie niet-ontvankelijk. Een hogere voorziening zonder argumenten die specifiek gericht zijn op het aantonen van de onjuiste rechtsopvatting waarvan het betrokken arrest blijk zou geven, voldoet niet aan dat vereiste. Een loutere abstracte vermelding van de middelen in de hogere voorziening voldoet dus niet aan de vereisten van artikel 58 van het Statuut van het Hof en artikel 168, lid 1, onder d), van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie. [30]

51. Bepaalde onderdelen van de hogere voorziening lijken de in die rechtspraak vastgelegde toetsing niet te doorstaan. Sommige van de aangevoerde argumenten verdienen echter nadere beschouwing omdat daarin principiële vragen aan de orde komen waarover een steekhoudende discussie mogelijk is. Derhalve denk ik niet dat de hogere voorziening als zodanig niet-ontvankelijk moet worden verklaard.

De hogere voorziening ten gronde

52. Rekwirantes voeren twee middelen in hogere voorziening aan.

53. Met het eerste middel in hogere voorziening betwisten rekwirantes op grond van artikel 277 VWEU de geldigheid van de criteria van 2013.

54. Ter ondersteuning van dat middel in hogere voorziening voeren rekwirantes vijf submiddelen aan. Daarin wordt dieper ingegaan op de vermeende onjuistheden in de rechtsopvattingen van het Gerecht met betrekking tot ten eerste, het ontbreken van een rechtsgrondslag voor de vaststelling van de criteria van 2013; ten tweede, de vermeende schending van de beginselen van gezag van gewijsde, rechtszekerheid, bescherming van het gewettigd vertrouwen en ne bis in idem, en het recht van rekwirantes op effectieve rechterlijke bescherming; ten derde, machtsmisbruik; ten vierde, de vermeende schending van het evenredigheidsbeginsel, en ten vijfde, de onevenredige inbreuk op de grondrechten van rekwirantes.

29 Ik wijs erop dat de procedure bij het Gerecht toen nog aanhangig was. Aangezien het bestreden arrest na de inwerkingtreding van die maatregelen is gewezen, is het verrassend dat het Gerecht geen melding heeft gemaakt van die maatregelen of hun effect op de rechtspositie van rekwirantes en in het bijzonder op het voortbestaan van hun belang bij de voortzetting van de procedure. Dat doet echter op zichzelf geen afbreuk aan het bestreden arrest wat het belang van rekwirantes betreft, aangezien dat arrest noodzakelijkerwijs – ook al is het impliciet – is gebaseerd op de premisse dat rekwirantes een dergelijk belang tijdens de gehele procedure hebben gemotiveerd.

30 Zie arrest van 16 februari 2017, Brandconcern/EUIPO en Scooters India (C-577/14 P, EU:C:2017:122, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

55. Met het tweede middel in hogere voorziening betwisten rekwirantes op grond van artikel 263, vierde alinea, VWEU rechtstreeks de wettigheid van de hernieuwde plaatsing op lijsten in 2013, waarbij hun namen werden geplaatst op de lijsten van entiteiten die onderworpen zijn aan individuele maatregelen ter bevriezing van tegoeden. [31]

56. Ter ondersteuning van dat middel in hogere voorziening voeren rekwirantes vier submiddelen aan. Daarin wordt dieper ingegaan op de vermeende onjuistheden in de rechtsopvattingen van het Gerecht met betrekking tot ten eerste, kennelijke beoordelingsfouten door zich op het standpunt te plaatsen dat de criteria van 2013 voor plaatsing op een lijst waren vervuld; ten tweede, de vermeende schending van de rechten van verdediging van rekwirantes in de procedure waarmee ze opnieuw op een lijst werden geplaatst; ten derde, de vermeende schending van de beginselen van gezag van gewijsde, rechtszekerheid, bescherming van het gewettigd vertrouwen en ne bis in idem, en het recht van rekwirantes op effectieve rechterlijke bescherming, en ten vierde, de vermeende schending van de rechten van verdediging van rekwirantes.

57. Drie van de vier submiddelen die in het kader van het tweede middel in hogere voorziening zijn aangevoerd, overlappen dus met submiddelen die in het kader van het eerste middel in hogere voorziening zijn aangevoerd.

58. De met het tweede middel in hogere voorziening betwiste handelingen zijn echter van een heel andere juridische aard. Met name hun rechtsgrondslag en dus de aard van de door de Raad bij de vaststelling ervan uitgeoefende bevoegdheid verschillen, en ook de beoordelingsbevoegdheid van de Raad verschilt wanneer hij deze handelingen vaststelt. Derhalve is het niveau van het rechterlijke toezicht ook verschillend. Daarom zal ik ze afzonderlijk behandelen.

Eerste middel in hogere voorziening

Eerste submiddel: geen geldige rechtsgrondslag voor de vaststelling van de criteria van 2013

59. Het Gerecht kwam in de punten 60 tot en met 77 van het bestreden arrest tot de conclusie dat de criteria van 2013 niet arbitrair en in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel waren.

60. Rekwirantes betogen dat de Raad geen geldige rechtsgrondslag voor de vaststelling van de criteria van 2013 had. Zij betwisten de *keuze* van rechtsgrondslag op zich niet. Zij betogen daarentegen dat de criteria van 2013 *de strekking* van de rechtsgrondslag waarop ze zijn gebaseerd, *te buiten gaan* omdat die criteria niet geschikt voor of evenredig waren met het nagestreefde doel, namelijk de beëindiging van het programma voor nucleaire proliferatie van Iran.

61. In het bijzonder betogen rekwirantes dat die criteria hier niet als geschikt kunnen worden beschouwd, aangezien het Gerecht (in punt 101 van zijn arrest) heeft geoordeeld dat de criteria van 2013 geen verplichting inhielden om een verband aan te tonen tussen de activiteiten van de persoon of entiteit die aan de beperkende maatregelen is onderworpen, en nucleaire proliferatie. Daarnaast is het criterium betreffende schending van het verbod op de verkoop van wapens door Iran [punt 5 van resolutie 1747 (2007)], en niet van de verboden in verband met nucleaire proliferatie [punt 7 van resolutie 1737 (2006)], volgens hen niet gerechtvaardigd of evenredig. Ze verklaren bovendien dat er geen rechtsgrondslag was voor de vaststelling van het criterium betreffende schending van de

31 IRISL en Irano Misr Shipping Co. werden op de lijsten geplaatst op grond van de aanvullende criteria, de andere rekwirantes op grond van bestaande criteria. Bovendien werd Rahbaran Omid Darya Ship Management Co. op de lijsten geplaatst op grond van een nieuw criterium.

resoluties van de Veiligheidsraad, waarop de Raad zich heeft beroepen om IRISL op lijsten te plaatsen. Bijgevolg kan de Raad niet betogen dat het criterium betreffende banden met IRISL noodzakelijk is om het risico van omzeiling van de aan IRISL opgelegde maatregelen ter bevriezing van tegoeden weg te nemen.

62. Rekwirantes uiten daarnaast kritiek op het Gerecht omdat het verschillende specifieke argumenten die zij hadden aangevoerd, niet zou hebben behandeld. Het gaat om de volgende argumenten: de Raad had geen objectieve reden om de plaatsingscriteria te wijzigen en de Raad heeft geen gronden voor die wijziging opgegeven; de Raad had met name geen bewijs van een verband tussen het vervoer van wapens en het proliferatieprogramma en geen geldige reden om te veronderstellen dat een dergelijk verband bestond, voornamelijk gelet op het arrest van het Gerecht van 2013 en het feit dat de Veiligheidsraad IRISL geen beperkende maatregelen had opgelegd, en de Raad heeft de bestaande criteria „herschreven" louter om IRISL samen met de andere rekwirantes te „vangen".

63. Om te beginnen merk ik op dat, wat betreft de maatregelen waarin de criteria van 2013 zijn vastgesteld, besluit 2013/497 van de Raad is gebaseerd op artikel 29 VEU terwijl besluit 971/2013 van de Raad gebaseerd is op artikel 215 VWEU. Die Verdragsbepalingen verlenen de Raad de bevoegdheid om handelingen van algemene strekking vast te stellen die onafhankelijke beperkende maatregelen bevatten en zich onderscheiden van de maatregelen die specifiek door de Veiligheidsraad worden aanbevolen. Artikel 215, lid 1, VWEU bepaalt dat de Raad „de nodige maatregelen [vaststelt]" om uitvoering te geven aan besluiten vastgesteld overeenkomstig in het bijzonder artikel 29 VEU. Artikel 215, lid 2, VWEU verleent de Raad de bevoegdheid om jegens natuurlijke personen, rechtspersonen dan wel niet-statelijke groepen of entiteiten beperkende maatregelen vast te stellen. Bijgevolg heeft de Raad in beginsel wel degelijk een rechtsgrondslag om jegens entiteiten zoals rekwirantes maatregelen ter bevriezing van tegoeden vast te stellen.

64. Volgens vaste rechtspraak moeten de rechterlijke instanties van de Unie, wat het rechterlijke toezicht op beperkende maatregelen betreft, de Raad een ruime discretionaire bevoegdheid laten bij de *formulering van de algemene criteria* aan de hand waarvan de categorie van personen wordt bepaald die mogelijk aan dergelijke maatregelen zullen worden onderworpen.[32]

65. Dat wil niet zeggen dat de Raad arbitrair mag optreden. Aan de wettigheid van een maatregel kan worden afgedaan, wanneer hij *kennelijk ongeschikt* is ter bereiking van het door de bevoegde instelling nagestreefde *doel*.[33]

66. Hoewel het rechterlijke toezicht op de beoordeling van de *geschiktheid* van dergelijke maatregelen als zodanig beperkt is, dienen de rechterlijke instanties van de Unie de wettigheid van alle handelingen van de Unie, in beginsel, volledig te toetsen vanuit het oogpunt van de grondrechten.[34]

67. Het Gerecht heeft de rechtspraak correct toegepast.[35] Volgens vaste rechtspraak van het Hof bestaat de doelstelling van de reeks maatregelen tegen Iran erin, die staat *ertoe te bewegen en te verplichten* zijn proliferatiegevoelige nucleaire activiteiten en de ontwikkeling van vectoren voor kernwapens te *staken*.[36] Die doelstelling strookt met de ruimere doelstellingen van het Unieverdrag betreffende de betrekkingen van de Unie met de rest van de wereld en het gemeenschappelijk

32 Zie in die zin arrest Kala Naft (punt 120), en arrest van 21 april 2015, Anbouba/Raad (C-605/13 P, EU:C:2015:248, punt 41).

33 Arrest van 1 maart 2016, National Iranian Oil Company/Raad (C-440/14 P, EU:C:2016:128, punt 77; hierna: „arrest National Iranian Oil Company").

34 Zie in die zin arrest van 16 juli 2014, National Iranian Oil Company/Raad (T-578/12, niet gepubliceerd, EU:T:2014:678, punt 108 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Dat arrest werd op hogere voorziening in de zaak National Iranian Oil Company bevestigd.

35 Zie punt 63 van het bestreden arrest.

36 Zie arrest National Iranian Oil Company (punt 53, cursivering van mij).

buitenlands en veiligheidsbeleid (hierna: „GBVB”).[37] Bovendien moet die doelstelling worden gezien in het licht van de doelstellingen van de betrokken resoluties van de Veiligheidsraad, die ertoe strekken Iran ervan te „overtuigen” zijn programma voor nucleaire proliferatie te „beperken” en sommige delen ervan te „staken” om de internationale vrede en veiligheid in stand te houden.[38]

68. Ook de historische context moet voor ogen worden gehouden bij de toetsing van de wettigheid van de criteria ter bevriezing van tegoeden.[39] De beperkende maatregelen tegen Iran zijn in de loop van de tijd geëvolueerd. Ze zijn preventief. Hun werkingssfeer kon meermaals rechtmatig geleidelijk worden uitgebreid (wat ook is gebeurd)[40] om de voordien vastgestelde maatregelen meer slagkracht te geven.

69. De criteria van 2013 vermelden laconiek dat de criteria ter aanwijzing van personen en entiteiten dienen „te worden aangepast” zonder dat daar specifieke redenen voor worden opgegeven.[41] Uit de context blijkt echter duidelijk dat het doel erin bestond, die criteria *uit te breiden tot aanvullende categorieën* personen of entiteiten om *de doelstellingen* van de Verdragen en de bestaande resoluties van de Veiligheidsraad *na te streven*. Uit de rechtspraak volgt dat een dergelijke doelstelling op zich niet onwettig is.[42] Ik stem derhalve niet in met de onverholen verklaring van rekwirantes dat het geheime doel was, het arrest van het Gerecht van 2013 te omzeilen.

70. Thans toets ik eerst de wettigheid van het criterium betreffende schending van de resoluties van de Veiligheidsraad en vervolgens de wettigheid van het criterium betreffende banden met IRISL.

71. Als inleiding wijs ik erop dat beide criteria op objectieve situaties of omstandigheden zijn gericht en niet op het aantonen van een daadwerkelijk verband tussen de personen en entiteiten die aan de maatregelen ter bevriezing van tegoeden moeten worden onderworpen of hun werkelijke gedrag en de hoofddoelstelling van de beperkende maatregelen, in het bijzonder het programma voor nucleaire proliferatie van Iran ontmoedigen. Het Hof heeft in beginsel de wettigheid van dergelijke criteria erkend.[43]

Het criterium betreffende schending van de resoluties van de Veiligheidsraad

72. IRISL werd op een lijst geplaatst op grond van het criterium dat was gericht op „personen en entiteiten die de bepalingen van [resoluties] 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008) en 1929 (2010) [van de Veiligheidsraad] [...] hebben ontweken of overtreden”.

37 Krachtens artikel 3, lid 5, VEU draagt de Unie in die betrekkingen bij tot de vrede, de veiligheid, alsook tot de strikte eerbiediging en ontwikkeling van het internationaal recht, met inbegrip van de inachtneming van de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties. Het GBVB dient ondersteuning te omvatten voor de beginselen van het internationaal recht [artikel 21, lid 2, onder b), VEU] en de handhaving van de vrede, voorkoming van conflicten en versterking van de internationale veiligheid, overeenkomstig de doelstellingen en de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties [artikel 21, lid 2, onder c), VEU].

38 Zie punten 4 e.v. hierboven.

39 Zie in die zin arrest Kala Naft (punt 75), en beschikking van 1 december 2015, Georgias e.a./Raad en Commissie (C-545/14 P, niet gepubliceerd, EU:C:2015:791, punt 33).

40 Het criterium beoogde oorspronkelijk dergelijke personen en entiteiten die zich bezighielden met of direct betrokken waren bij nucleaire activiteiten van Iran [artikel 7, lid 2, van verordening (EG) nr. 423/2007 van de Raad van 19 april 2007 betreffende beperkende maatregelen ten aanzien van Iran (PB 2007, L 103, blz. 1)]. Dat criterium werd voor het eerst in 2010 uitgebreid [artikel 16, lid 2, van verordening nr. 961/2010 (PB 2010, L 88, blz. 1)]. Sindsdien zijn er nog uitbreidingen doorgevoerd.

41 Zie overweging 2 van besluit 2013/497 van de Raad en overweging 2 van verordening nr. 971/2013 van de Raad.

42 Zie naar analogie arrest National Iranian Oil Company (punt 80).

43 Zie arresten van 13 maart 2012, Tay Za/Raad [C-376/10 P, EU:C:2012:138, punt 55 (bestuurders van bepaalde bedrijven die geassocieerd zijn met de leiders van de betrokken derde landen)]; 22 september 2016, NIOC e.a./Raad [C-595/15 P, niet gepubliceerd, EU:C:2016:721, punten 89 en 90 („eigendom zijn of onder zeggenschap staan van” een persoon die aan de beperkende maatregelen onderworpen is)], en 28 maart 2017, Rosneft [C-72/15, EU:C:2017:236, punten 82 e.v. (entiteiten die actief zijn binnen specifieke sectoren)].

73. Dat criterium was toegevoegd aan het bestaande criterium betreffende „entiteiten die op een lijst geplaatste personen of entiteiten hebben *geholpen* om de bepalingen [...] te ontwijken of te overtreden". Vanuit dat perspectief lijkt de toevoeging erg redelijk. Als het gerechtvaardigd is om beperkende maatregelen op te leggen aan personen die andere personen bij een onwettige activiteit hebben geholpen, is het a fortiori gerechtvaardigd om dergelijke maatregelen op te leggen aan personen die zelf onwettige activiteiten hebben uitgevoerd.

74. Hoewel IRISL op een lijst was geplaatst omdat de onderneming een verbod in het kader van het wapenembargo had geschonden, bevatten de betrokken resoluties van de Veiligheidsraad ook een aantal andere verboden, waarvan er enkele meer rechtstreeks verband houden met deelname aan de ontwikkeling van het proliferatieprogramma. Bij resolutie 1737 (2006) stelde de Veiligheidsraad met name een embargo in op de overdracht van gevoelige technologieën. Bovendien legde de Veiligheidsraad bij resolutie 1747 (2007) een wapenembargo op aan Iran.

75. Het klopt dat er geen onmiddellijk verband kan worden vastgesteld tussen die twee resoluties en het programma voor nucleaire proliferatie op zich. Het Gerecht oordeelde derhalve terecht dat het criterium betreffende schending van de resoluties van de Veiligheidsraad niet blijkt te vereisen dat een dergelijk verband bestaat tussen het gedrag van een bepaalde entiteit en dat programma.[44] Die bevinding op zich maakt de keuze van dat criterium echter niet ongeschikt of arbitrair.

76. Het Gerecht heeft terecht geoordeeld dat resolutie 1947 (2007) ertoe strekte te verzekeren dat het Iraanse nucleaire programma louter vreedzame doelstellingen dient en te verhinderen dat Iran gevoelige technologieën ontwikkelt ter ondersteuning van zijn nucleaire programma's en raketprogramma's.[45] Gezien de preventieve aard van de beperkende maatregelen ten aanzien van Iran[46], kon de Raad er rechtmatig van uitgaan dat de opbrengst van de wapenhandel Iran direct of indirect middelen of faciliteiten van verscheidene aard zou kunnen verstrekken waarmee het land dat programma zou kunnen voortzetten.[47] Wetende dat de economische middelen het risico met zich meebrengen dat ze oneigenlijk zullen worden gebruikt om de nucleaire proliferatie in Iran te ondersteunen[48], kon de Raad er eveneens rechtmatig van uitgaan dat schending van het wapenembargo dat programma kon ondersteunen of aanmoedigen.

77. Het klopt dat resolutie 1747 (2007) staten niet verplicht de tegoeden te bevriezen van personen of entiteiten die het wapenembargo schenden, maar hen enkel oproept om waakzaam te zijn. Uit deze aanbeveling kan echter niet worden afgeleid dat er geen noodzaak is om de tegoeden van die entiteiten te bevriezen[49], laat staan dat een dergelijke maatregel ter bevriezing van tegoeden kennelijk ongeschikt zou zijn om de doeltreffendheid van dat embargo te waarborgen.

78. Het was dus niet onredelijk of buitensporig van de Raad om een criterium ter bevriezing van tegoeden te formuleren dat uitgaat van een mogelijk verband tussen schending van het wapenembargo en het proliferatieprogramma, ondanks het feit dat uit het individuele gedrag van de entiteit die onder een dergelijk criterium valt, niet noodzakelijk een direct of indirect verband met dat programma kan worden afgeleid.[50] Een dergelijke politieke keuze lijkt a priori niet kennelijk ongeschikt of arbitrair in het licht van de betrokken resoluties van de Veiligheidsraad en het wezenlijke belang van het behoud van de internationale vrede en veiligheid.

44 Zie arrest van 13 maart 2012, Melli Bank/Raad (C-380/09 P, EU:C:2012:137, punten 40 en 41; hierna: „arrest Melli Bank").

45 Zie punt 67 van het bestreden arrest.

46 Arrest van 21 december 2011, Afrasiabi e.a. (C-72/11, EU:C:2011:874, punt 44).

47 Zie arrest Kala Naft (punt 83) en arrest National Iranian Oil Company (punt 80).

48 Arrest van 21 december 2011, Afrasiabi e.a. (C-72/11, EU:C:2011:874, punt 47).

49 Zie naar analogie arrest Melli Bank (punt 57).

50 Zie naar analogie arrest National Iranian Oil Company (punt 86). Zie ook beschikkingen van 1 december 2015, Georgias e.a./Raad en Commissie (C-545/14 P, niet gepubliceerd, EU:C:2015:791, punt 34), en 4 april 2017, Sharif University of Technology/Raad (C-385/16 P, niet gepubliceerd, EU:C:2017:258, punten 59-61).

79. Tot slot is de werkingssfeer van dat criterium niet beperkt tot schendingen van het wapenembargo, maar het heeft tot doel te garanderen dat alle bepalingen van de betrokken resoluties van de Veiligheidsraad worden geëerbiedigd. Anders dan rekwirantes betogen, valt een aldus geformuleerd criterium te rijmen met de doelstellingen van het systeem van beperkende maatregelen ten aanzien van Iran. Een criterium dat is beperkt tot schendingen van verboden die direct verband houden met proliferatie, maar andere verboden die zijn opgelegd in de betrokken bepalingen van de Veiligheidsraad terzijde schuift, zou naar mijn mening daarentegen minder geschikt zijn geweest om die algemene doelstellingen te handhaven.

80. Derhalve kom ik tot de conclusie dat het eerste onderdeel van het eerste middel in hogere voorziening met betrekking tot het criterium betreffende schending van de resoluties van de Veiligheidsraad ongegrond moet worden verklaard.

Het criterium betreffende banden met IRISL

81. De tien ondernemingen waren op een lijst geplaatst op grond van criteria die in wezen gericht waren op personen en entiteiten die i) eigendom waren van of onder zeggenschap stonden van IRISL, ii) optraden namens IRISL of iii) essentiële diensten aanboden aan IRISL.[51]

82. Net als bij het criterium betreffende schending van de resoluties van de Veiligheidsraad, gaat het criterium betreffende banden met IRISL niet uit van een verband tussen het individuele gedrag van de entiteiten die op een lijst worden geplaatst, en het programma voor nucleaire proliferatie. Dat blijkt immers uit het feit dat eigendom zijn van of onder zeggenschap staan van IRISL niets te maken heeft met het individuele gedrag van de betrokken entiteiten. Dit is een objectief feit waarover ze geen controle hebben.

83. Maar daarom is het criterium nog niet onrechtmatig. Uit de rechtspraak volgt duidelijk dat wanneer de tegoeden van een *persoon of entiteit die onderworpen is aan beperkende maatregelen*, worden bevroren, er een niet te verwaarlozen risico bestaat dat deze persoon of entiteit de entiteiten waarvan hij of zij eigenaar is of die onder zijn of haar zeggenschap staan, onder druk zet om te *ontsnappen* aan de gevolgen van de tegen hem of haar genomen maatregelen. Bijgevolg is de bevriezing van de tegoeden van die entiteiten noodzakelijk en geschikt om de doeltreffendheid van de vastgestelde maatregelen te verzekeren en te waarborgen dat die maatregelen niet worden omzeild.[52]

84. Die rechtspraak ging over het risico van omzeiling van maatregelen ter bevriezing van tegoeden die zijn genomen tegen personen *die zelf betrokken zijn* bij de ondersteuning van het programma voor nucleaire proliferatie. Anders dan rekwirantes beweren, vind ik dat een dergelijk risico natuurlijk ook bestaat wanneer andere criteria worden gehanteerd, waaronder criteria die niet uitgaan van een verband tussen het individuele gedrag van een op een lijst geplaatste persoon en het programma voor nucleaire proliferatie, zoals hier het geval is. Deze rechtspraak is echter *enkel* van toepassing wanneer de betrokken beperkende maatregelen worden opgelegd aan personen of entiteiten die eigendom zijn van, onder zeggenschap staan van of andere banden hebben met personen die *al aan die maatregelen onderworpen zijn*.[53]

51 Zie punten 20 tot en met 27 hierboven. Ik wijs erop dat de bewoordingen van het betrokken criterium zoals vastgelegd in verordening nr. 971/2013 van de Raad duidelijk en ondubbelzinnig zijn, terwijl de bewoordingen van besluit 2013/497 (waaraan de eerste maatregel uitvoering hoort te geven) dat *niet* zijn. Het besluit gebruikt meermaals de voornaamwoorden „hen" en „hun", waarbij niet duidelijk is naar wie wordt verwezen zodat ook de werkingssfeer van het criterium in het ongewisse blijft. Ik ga niet dieper in op dit argument, aangezien deze kwestie in geen enkel middel in hogere voorziening wordt aangekaart.

52 Zie in die zin arrest van 20 februari 2013, Melli Bank/Raad (T-492/10, EU:T:2013:80, punt 55); dat arrest werd bevestigd op hogere voorziening ingesteld door Melli Bank.

53 Zie arrest Melli Bank (punten 39 en 75-79) en arrest van 20 februari 2013, Melli Bank/Raad (T-492/10, EU:T:2013:80, punten 55 en 56).

85. Toen de criteria van 2013 werden vastgesteld, *was* IRISL zelf onderworpen aan maatregelen ter bevriezing van tegoeden.[54] Bijgevolg kan het betrokken criterium in beginsel mogelijk worden gerechtvaardigd door de noodzaak om omzeiling van die maatregelen tegen te gaan.

86. De handelingen tot vaststelling van de criteria van 2013 bevatten echter geen motivering ter rechtvaardiging van het criterium betreffende banden met IRISL. Evenmin is een dergelijke motivering vervat in besluit 2010/413/GBVB van de Raad, waarmee de Raad het criterium betreffende banden met IRISL in zijn oorspronkelijke (engere) vorm voor het eerst vastlegde.[55] Derhalve kan hooguit enkel worden *verondersteld* dat de Raad dat criterium zou hebben gerechtvaardigd door de noodzaak om omzeiling van zijn vroegere maatregelen tegen IRISL zelf tegen te gaan.

87. De tweede alinea van artikel 296 VWEU bepaalt met name dat rechtshandelingen van de Europese Unie met redenen moeten worden omkleed. Het omkleden met redenen moet duidelijk en ondubbelzinnig de motivering weergeven van de instelling van de Unie die de maatregel heeft vastgesteld, zodat het Hof zijn rechterlijk toezicht kan uitoefenen.[56] Het is vaste rechtspraak dat bij de vraag of de motivering van een besluit aan de vereisten van artikel 296 VWEU voldoet, niet alleen acht moet worden geslagen op de *bewoordingen* ervan, doch ook op de *context* waarin dat besluit is genomen.[57]

88. Zoals ik zonet heb uiteengezet, bevatten de *bewoordingen* geen motivering voor het criterium betreffende banden met IRISL. De *context* van de criteria van 2013 heb ik eerder in deze conclusie besproken.[58]

89. Bij de vaststelling van de criteria van 2013 kon de Raad niet anders dan zich bewust zijn van de volgende feiten. Ten eerste waren de door de Veiligheidsraad opgelegde beperkende maatregelen niet op IRISL of een van de tien ondernemingen van toepassing. Ten tweede had de Raad, ondanks de eerdere verwijzing naar drie incidenten waarbij IRISL resolutie 1747 (2007) van de Veiligheidsraad had geschonden, onvoldoende bewijs overgelegd om aan te tonen dat IRISL het programma voor nucleaire proliferatie ondersteunde.[59] Ten derde had de Raad geen gegevens aangevoerd ten bewijze dat IRISL daadwerkelijk nauw verbonden was met de Iraanse Staat, te weten een entiteit die deelnam aan de uitoefening van het overheidsgezag of die een openbare dienst beheerde onder toezicht van de autoriteiten[60]. Bijgevolg kon de Raad zich niet beroepen op het *veronderstelde bestaan* van banden tussen IRISL en de Iraanse Staat of het Iraanse programma voor nucleaire proliferatie teneinde het criterium betreffende banden met IRISL te rechtvaardigen, zeker aangezien er geen bepaling daartoe was opgenomen in de toepasselijke wetgeving.[61]

54 Zie punten 14 tot en met 19 hierboven. Hoewel het Gerecht heeft geoordeeld dat de plaatsing van IRISL op een lijst in 2010 onwettig was, heeft het de plaatsing gehandhaafd tot 26 november 2013 (zie het arrest van het Gerecht van 2013, punt 82). Daaruit volgt dat de tegoeden van IRISL op het moment van vaststelling van de criteria van 2013 nog waren bevroren en dat dit het criterium ter voorkoming van het omzeilen kon rechtvaardigen, zelfs al was het maar voor net iets meer dan een maand.

55 Het klopt dat overweging 7 van dat besluit een motivering bevat voor het criterium voor plaatsing op een lijst dat is vastgesteld in artikel 20, lid 1, onder a), van dat besluit, op grond waarvan de Raad tegoeden kan bevriezen van *entiteiten van IRISL die* door de Veiligheidsraad *zijn aangeduid in bijlage III* bij resolutie 1929(2010). Niettemin wordt geen enkele rekwirante in die bijlage genoemd (zie punten 9 en 10 hierboven). Die overweging kan kennelijk niet de grondslag vormen voor artikel 20, lid 1, onder b), van dat besluit, waarbij een afzonderlijke, aanvullende Unieregeling van beperkende maatregelen jegens *andere entiteiten* (waaronder rekwirantes) is ingevoerd.

56 Zie onder meer arresten van 18 juni 2015, Estland/Parlement en Raad (C-508/13, EU:C:2015:403, punt 60), en 3 maart 2016, Spanje/Commissie (C-26/15 P, EU:C:2016:132, punten 30 en 31).

57 Zie in die zin arresten van 14 februari 1990, Delacre e.a./Commissie (C-350/88, EU:C:1990:71, punt 16 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en 15 november 2012, Raad/Bamba (C-417/11 P, EU:C:2012:718, punt 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

58 Zie punten 4 tot en met 19 hierboven.

59 Zie het arrest van het Gerecht van 2013 (punt 67).

60 Arrest van 29 januari 2013, Bank Mellat/Raad (T-496/10, EU:T:2013:39, punt 42). In zijn analyse hield het Gerecht rekening met het arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, Islamic Republic of Iran Shipping Lines tegen Turkije (CE:ECHR:2007:1213JUD004099898, punten 79 en 80).

61 Zie arrest van 4 juni 2014, Sedghi en Azizi/Raad (T-66/12, niet gepubliceerd, EU:T:2014:347, punt 69).

90. Het zou de Raad vrij hebben gestaan om bij de vaststelling van de criteria van 2013 uitdrukkelijk rekening te houden met het feit dat IRISL de grootste scheepvaartmaatschappij van Iran is[62] en dat de Europese Raad de Raad had verzocht om beperkende maatregelen op te leggen aan onder meer „de Iraanse transportsector, met name [IRISL] en haar dochterondernemingen".[63] Niettemin is in de desbetreffende handelingen van de Raad geen indicatie te vinden van de motivering op basis waarvan het criterium betreffende banden met IRISL daadwerkelijk is gerechtvaardigd. Dit komt neer op een kennelijke niet-nakoming van de motiveringsplicht van artikel 296 VWEU. Bovendien is het daardoor voor het Hof onmogelijk om zijn rechterlijk toezicht uit te oefenen en te onderzoeken of het betrokken criterium gelet op de ermee nagestreefde doelstellingen geschikt en evenredig is. Door niet in die zin te oordelen, heeft het Gerecht blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting.

91. Het eerste submiddel van het eerste middel in hogere voorziening moet derhalve worden toegewezen en het bestreden arrest moet op dit punt worden vernietigd. Bijgevolg is het criterium betreffende banden met IRISL ongeldig. Aangezien de hernieuwde plaatsing van de tien ondernemingen op de lijst van 2013 precies op dat criterium was gebaseerd, moet ook de plaatsing op deze lijst worden vernietigd.

Tweede submiddel: de vaststelling van de criteria van 2013 schendt de beginselen van gezag van gewijsde, rechtszekerheid, bescherming van het gewettigd vertrouwen en ne bis in idem, en het recht van rekwirantes op effectieve rechterlijke bescherming

92. In de punten 79 tot en met 90 van het bestreden arrest oordeelde het Gerecht dat de criteria van 2013 voldoen aan de beginselen van gezag van gewijsde, rechtszekerheid, bescherming van het gewettigd vertrouwen en ne bis in idem, en het recht van rekwirantes op effectieve rechterlijke bescherming eerbiedigen.

Eerste onderdeel – beginsel van gezag van gewijsde

93. Rekwirantes betogen dat het Gerecht niet heeft erkend dat de Raad, door de criteria van 2013 vast te stellen, het arrest van het Gerecht van 2013 heeft omzeild. Zodoende heeft het Gerecht het beginsel van gezag van gewijsde geschonden.

94. Het begrip „gezag van gewijsde" kan anders worden opgevat in verschillende nationale juridische contexten. Het is echter duidelijk dat in de context van het Unierecht het gezag van gewijsde dat toekomt aan een arrest als gevolg heeft dat het een beroep in de weg staat indien in het beroep dat heeft geleid tot het betrokken arrest, dezelfde partijen tegenover elkaar stonden en het beroep hetzelfde voorwerp had en op dezelfde middelen berustte.[64] Het gezag van gewijsde geldt enkel voor de punten, feitelijk en rechtens, waarover in de betrokken rechterlijke uitspraak *daadwerkelijk* of *noodzakelijkerwijze* is beslist.[65]

95. Met hun argument lijken rekwirantes zich echter te richten op de meer algemene kwestie of de Raad binnen de grenzen van zijn beoordelingsbevoegdheid is gebleven toen hij uitvoering aan dat arrest heeft gegeven.

96. Het standpunt van de Uniewetgever zal enkel in erg zeldzame en specifieke omstandigheden worden beïnvloed door een eerder arrest. Dat is hier zeker niet het geval.

62 Zie het arrest van het Gerecht van 2013 (punt 21).

63 Zie punt 13 hierboven.

64 Arrest van 25 juni 2010, Imperial Chemical Industries/Commissie (T-66/01, EU:T:2010:255, punten 196-198).

65 Beschikking van 28 november 1996, Lenz/Commissie (C-277/95 P, EU:C:1996:456, punt 50).

97. In welke mate was het arrest van het Gerecht van 2013 van invloed op het vermogen van de Raad om te handelen overeenkomstig artikel 29 VEU en artikel 215 VWEU?

98. Op grond van artikel 266 VWEU is de instelling waarvan een handeling nietig is verklaard, gehouden de maatregelen te nemen welke nodig zijn ter uitvoering van het arrest tot nietigverklaring van die handeling. Bij de uitvoering van een dergelijk arrest beschikt de instelling evenwel over een ruime beoordelingsbevoegdheid bij de keuze van die middelen, voor zover zij verenigbaar zijn met het *dictum* van het betrokken arrest en de *rechtsoverwegingen* die ertoe hebben geleid en er de noodzakelijke steun aan bieden, voor zover deze onontbeerlijk zijn om de nauwkeurige betekenis van het dictum te bepalen. [66]

99. Elders heb ik opgemerkt dat, hoewel na de nietigverklaring van een onrechtmatige handeling de betrokken instelling dikwijls een nieuwe handeling zal vaststellen, dat niet de enig mogelijke wijze van uitvoering van het betrokken arrest is. [67] In het bijzonder wanneer de nietigverklaring zelf volstaat om de door het Hof gelaakte onregelmatigheden weg te nemen, is het mogelijk dat de betrokken instelling niet verplicht is verdere maatregelen te treffen. Dat was hier duidelijk het geval.

100. Bij een normale lezing blijkt dat de criteria van 2013 tot doel hadden de toepasselijke criteria van algemene strekking aan te passen om in de toekomst afzonderlijke maatregelen met werking ex nunc te kunnen vaststellen. [68] De bewering van rekwirantes dat de criteria van 2013 en de hernieuwde plaatsing op lijsten in 2013 tot doel of gevolg hadden dat hun namen met retroactieve werking (ex tunc) werden geplaatst op de lijsten van entiteiten die onderworpen zijn aan maatregelen ter bevriezing van tegoeden, klopt derhalve niet.

101. Het is vaste rechtspraak dat een instelling waarvan een handeling nietig is verklaard, mogelijk moet *afzien van de vaststelling van een identieke maatregel*. [69] Zij dient ervoor te zorgen dat een door haar ter vervanging van de nietig verklaarde handeling verrichte handeling niet *dezelfde onregelmatigheden* vertoont als in het nietigverklaringsarrest zijn vastgesteld. [70] De instelling is ook voor alles gehouden om ervoor te zorgen dat de nieuwe, na het nietigverklaringsarrest vast te stellen wetgeving *geen bepalingen bevat van dezelfde inhoud* als de onwettig verklaarde bepaling. [71]

102. In welk opzicht was het arrest van het Gerecht van 2013 definitief? Anders geformuleerd: hoe ver reikt het „gezag van gewijsde" voor een arrest dat effectief werd gewezen door het Gerecht?

103. In dat arrest oordeelde het Gerecht met name dat de Raad *niet rechtens genoegzaam had gemotiveerd* dat IRISL, door in strijd met het verbod van punt 5 van resolutie 1747 (2007) van de Veiligheidsraad driemaal militair materieel te verschepen, had bijgedragen aan nucleaire proliferatie in de zin van artikel 20, lid 1, onder b), van besluit 2010/413 en artikel 7, lid 2, van verordening nr. 423/2007. Derhalve verklaarde het Gerecht besluit 2010/413/GBVB nietig in zoverre IRISL was opgenomen op de lijsten van personen die onderworpen zijn aan maatregelen ter bevriezing van tegoeden. [72]

66 Arrest van 15 maart 2018, Deichmann (C-256/16, EU:C:2018:187, punt 87, cursivering van mij).

67 Zie mijn conclusie in de zaak Commissie/McBride e.a. (C-361/14 P, EU:C:2016:25, punt 70).

68 In de punten 117 tot en met 128 ga ik dieper in op dat argument bij mijn onderzoek van het tweede middel in hogere voorziening.

69 Arrest van 6 juni 2013, Ayadi/Commissie (C-183/12 P, niet gepubliceerd, EU:C:2013:369, punt 18).

70 Arrest van 14 september 1999, Commissie/AssiDomän Kraft Products e.a. (C-310/97 P, EU:C:1999:407, punten 50 en 56).

71 Arrest van 26 april 1988, Asteris e.a./Commissie (97/86, 99/86, 193/86 en 215/86, EU:C:1988:199, punt 29). De in dat punt vastgestelde gevolgen van een eerdere rechterlijke beslissing lijken specifieke uitdrukkingen van het ruimere beginsel van de rechtsstaat te zijn, en niet van de gevolgen van het beginsel van gezag van gewijsde zelf.

72 Zie punt 18 hierboven.

104. De onjuiste rechtsopvatting die de nietigverklaring van de maatregelen ter bevriezing van tegoeden in die zaak tot gevolg had, was dus een procedurefout van de Raad („niet rechtens genoegzaam gemotiveerd"), en geen materieel gebrek. In het bestreden arrest staat – mijns inziens terecht – dat in het arrest van het Gerecht van 2013 het Gerecht „zich daarentegen niet heeft uitgesproken over de geldigheid van de criteria in artikel 20, lid 1, onder b), van besluit 2010/413 en in artikel 23, lid 2, onder a) en b), van verordening nr. 267/2012 zoals van toepassing ten tijde van de feiten". [73]

105. Ik ga ervan uit dat dit zo is ondanks het feit dat het arrest van het Gerecht van 2013 de maatregelen ter bevriezing van tegoeden die aan de tien ondernemingen waren opgelegd, nietig verklaarde, „aangezien met betrekking tot IRISL niet rechtsgeldig is vastgesteld dat zij bijdraagt aan de nucleaire proliferatie" en hoewel „de andere verzoeksters dan IRISL daadwerkelijk eigendom [waren] van haar of onder haar zeggenschap [stonden] of namens haar [handelden]" [74] en dus in beginsel binnen de werkingssfeer van dat criterium vielen.

106. Daaruit blijkt dat noch het beginsel van gezag van gewijsde noch artikel 266 VWEU de Raad belette om de bestaande criteria te handhaven. Aangezien de Raad een zekere beoordelingsvrijheid heeft bij de bepaling van het extern beleid van de Unie, konden die beginselen, zoals het Gerecht terecht heeft opgemerkt, de Raad a fortiori niet ervan weerhouden die criteria aan te passen teneinde zijn doel om Iran onder druk te zetten en te verplichten tot staking van zijn programma voor nucleaire proliferatie doeltreffender na te streven. [75]

Tweede onderdeel – beginsel ne bis in idem

107. Overeenkomstig artikel 50 van het Handvest wordt niemand opnieuw berecht of gestraft in een strafrechtelijke procedure voor een strafbaar feit waarvoor hij in de Unie reeds onherroepelijk is vrijgesproken of veroordeeld overeenkomstig de wet. Zodoende verbiedt het beginsel ne bis in idem cumulatie van procedures en sancties die *strafrechtelijk* zijn in de zin van dat artikel voor dezelfde feiten tegen dezelfde persoon. [76] In verband met de beoordeling of procedures en sancties strafrechtelijk zijn, zijn drie criteria relevant: i) de juridische kwalificatie van de inbreuk naar nationaal recht, ii) de aard van de inbreuk en iii) de zwaarte van de sanctie die aan de betrokkene kan worden opgelegd. [77]

108. Ik zie niet in hoe dat beginsel de Raad ervan kan weerhouden jegens sommige rekwirantes de gewijzigde criteria voor het eerst toe te passen [78] of jegens andere rekwirantes dezelfde algemene beginselen een tweede maal toe te passen.

109. Uit de bewoordingen van zowel resolutie 1737 (2006), met name de punten 2 en 12, als besluit 2010/413 van de Raad, met name de overweging 9 van de preambule, volgt ondubbelzinnig dat de beperkende maatregelen die ten aanzien van Iran zijn vastgesteld, preventief bedoeld zijn, in die zin dat zij beogen de proliferatiegevoelige nucleaire activiteiten in die staat te verhinderen. [79]

73 Zie punt 80 van het bestreden arrest. Indien het Gerecht de criteria *ongeldig zou hebben verklaard*, zou het natuurlijk onwettig zijn geweest voor de Raad om ze te handhaven en bepaalde entiteiten op basis daarvan a fortiori weer op een lijst te plaatsen.

74 Zie punt 77 van het arrest van het Gerecht van 2013.

75 Zie punt 82 van het bestreden arrest. In het derde submiddel van het tweede middel in hogere voorziening (zie punten 195 e.v. hieronder) onderzoek ik de vraag of die beginselen de Raad hebben belet sommige rekwirantes opnieuw op een lijst te plaatsen op grond van *dezelfde criteria* en *dezelfde feiten* waarop de plaatsing op de lijsten in 2010 was gebaseerd.

76 Zie in die zin arrest van 26 februari 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punt 34).

77 Zie in dit verband arrest van 5 juni 2012, Bonda (C-489/10, EU:C:2012:319, punt 37).

78 In 2013 werd IRISL op een lijst geplaatst op grond van het nieuwe criterium betreffende schending van de resoluties van de Veiligheidsraad; Irano Misr Shipping Co. en Rahbaran Omid Darya Ship Management Co. werden op een lijst geplaatst op grond van het nieuwe criterium betreffende het verstrekken van essentiële diensten aan IRISL. In het tweede geval gold naast dat nieuwe criterium ook het „oude" criterium betreffende optreden namens IRISL. De andere rekwirantes werden in 2010 en 2013 op grond van min of meer dezelfde criteria op een lijst geplaatst.

79 Arrest van 21 december 2011, Afrasiabi e.a. (C-72/11, EU:C:2011:874, punt 44).

110. Daaruit volgt dat de betrokken beperkende maatregelen niet tot doel hebben mogelijk laakbaar gedrag van de personen in kwestie te *bestraffen*.[80] In zoverre de tegoeden van de personen en entiteiten tegen wie of waartegen de beperkende maatregelen krachtens de criteria van 2013 zich richten, niet worden verbeurdverklaard als uit een strafbaar feit verkregen vermogen, maar worden bevroren bij wijze van preventieve maatregel, zijn deze maatregelen geen strafrechtelijke sanctie. Ook houden zij geen enkele beschuldiging van dien aard in.[81]

111. Het besluit van de Raad waarbij een persoon of entiteit wordt onderworpen aan maatregelen ter bevriezing van tegoeden, betekent niet dat er een strafbaar feit is gepleegd, maar een dergelijk besluit wordt vastgesteld in het kader van en met het oog op een administratieve procedure die een *bewarende functie* heeft, namelijk de betrokken personen en entiteiten verhinderen bepaalde handelingen te verrichten die onwettig worden geacht naar internationaal recht. Het enige doel van die procedure is de Raad in staat stellen Iran onder druk te zetten teneinde het programma voor nucleaire proliferatie van die staat doeltreffend te beletten of af te remmen.[82]

112. Die maatregelen zijn derhalve wars van enig strafrechtelijk element. Zodoende is aan geen enkele van de drie voorwaarden vermeld in punt 107 hierboven voldaan. Bijgevolg is het beginsel ne bis in idem niet van toepassing in het kader van beperkende maatregelen, zoals de criteria van 2013 in de onderhavige zaak, die door de Raad zijn vastgesteld op grond van de hem krachtens artikel 29 VEU en artikel 215 VWEU toegekende bevoegdheden.

113. In het bijzonder kan het arrest van het Gerecht van 2013 tot nietigverklaring van de maatregelen ter bevriezing van tegoeden die voordien aan rekwirantes waren opgelegd, derhalve niet worden beschouwd als een „definitieve vrijspraak" in de zin van artikel 50 van het Handvest, en moet het argument van rekwirantes worden afgewezen.

Derde onderdeel – beginsel van rechtszekerheid en beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen

114. In wezen stellen rekwirantes dat, aangezien het arrest van het Gerecht van 2013 hun eerdere plaatsing op lijsten nietig heeft verklaard, de beginselen van rechtszekerheid en bescherming van het gewettigd vertrouwen vereisten dat de Raad jegens hen geen verdere actie zou ondernemen.

115. Het Gerecht herinnerde er terecht aan dat het vaste rechtspraak is dat het beginsel van rechtszekerheid impliceert dat de regelgeving van de Unie duidelijk is en dat de toepassing ervan voorzienbaar is voor de justitiabelen.[83]

116. Rekwirantes hebben geen enkel element van de criteria van 2013 aangeduid waarbij het aan nauwkeurigheid of duidelijkheid ontbrak. Ze hebben ook geen punt uit het arrest van het Gerecht van 2013 aangewezen dat zou kunnen leiden tot een gewettigd vertrouwen dat de Raad geen verdere actie zou kunnen ondernemen op grond van wettige criteria, procedures en afdoende bewijzen die tot gevolg kunnen hebben dat ze opnieuw op een lijst worden geplaatst. Dat argument moet derhalve kennelijk ongegrond worden verklaard.

80 Het Hof merkte in het bijzonder op dat verschillende bepalingen van de handelingen waarbij bevriezing van tegoeden mogelijk wordt gemaakt in het kader van het programma voor nucleaire proliferatie van Iran, in algemene bewoordingen zijn opgesteld en niet verwijzen naar *gedragingen die voorafgaan aan een besluit* tot bevriezing van tegoeden (zie in die zin arrest Kala Naft, punt 85).

81 Arrest van 14 oktober 2009, Bank Melli Iran/Raad (T-390/08, EU:T:2009:401, punt 111).

82 Arrest van 14 oktober 2009, Bank Melli Iran/Raad (T-390/08, EU:T:2009:401, punt 68), aangehaald door advocaat-generaal Bot in zijn conclusie in de zaak Raad/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:470, punt 106).

83 Zie punt 192 van het bestreden arrest, waarin het Gerecht verwijst naar punt 77 van het arrest van 14 oktober 2010, Nuova Agricast en Cofra/Commissie (C-67/09 P, EU:C:2010:607).

117. Rekwirantes betogen bovendien dat de Raad op onrechtmatige wijze criteria heeft gehanteerd betreffende gedragingen, feiten of omstandigheden die hebben plaatsgevonden vóór de vaststelling van de criteria of waarvan de Raad op dat ogenblik zelfs niet op de hoogte was. Ze specificeren geen rechtsbeginsel of Verdragsbepaling waarop ze zich in dat verband beroepen, maar zijn van mening dat de acties van de Raad die criteria „terugwerkende kracht" verlenen.

118. Ten eerste zijn beperkende maatregelen preventief. Binnen zijn ruime beoordelingsbevoegdheid mag de Raad, in zijn hoedanigheid van Uniewetgever, criteria vaststellen om diverse soorten beperkende maatregelen op te leggen. Hun aard en inhoud hangen af van de beoogde doelen.

119. Het is eigen aan de aard van de maatregelen die tot doel hebben de risico's van het Iraanse programma voor nucleaire proliferatie weg te nemen, dat ze voor een situatie in die staat een *antwoord* vormen dat is gebaseerd op bepaalde algemene of specifieke kennis. Indien de Raad bijvoorbeeld oordeelt dat schendingen van de bepalingen van de resoluties van de Veiligheidsraad een voordeel opleveren voor dat programma, of dat in de toekomst waarschijnlijk zullen doen, dan mag de Raad op rechtmatige wijze een criterium in verband met die schendingen vaststellen. De beperkende maatregelen die het risico op internationaal terrorisme moeten wegnemen, zijn een ander voorbeeld van hetzelfde fenomeen.[84] Ze zijn, naar hun aard zelf, gebaseerd op nationale beslissingen over gedrag uit het verleden van personen of groepen dat een dergelijk risico vormt.[85]

120. Ten tweede is het onvermijdelijk dat die criteria *toekomstgericht* zijn. Ze hebben tot doel om in voorkomend geval te worden toegepast op toekomstig gedrag of op een toekomstige situatie.

121. De Raad mag er derhalve voor opteren criteria op te stellen die verwijzen naar algemene categorieën van feiten die voorafgingen aan de vaststelling van die criteria. De feiten die verband houden met een individuele plaatsing op een lijst, kunnen daarentegen pas in een later stadium bekend worden. Natuurlijk mag de Raad bij de opstelling van zijn criteria ervoor kiezen om terug te verwijzen naar de feiten of omstandigheden die tot de vaststelling van die criteria hebben geleid, met name de bewezen risico's die ze op dat ogenblik vormden.

122. De stelling van rekwirantes leidt tot de paradoxale conclusie dat de Raad onvoorwaardelijke immuniteit zou moeten verlenen aan personen en entiteiten waarvan *bekend was dat ze erkende risico's vormden* of die daadwerkelijk *dergelijke risico's vertoonden* in het licht van de door de Uniewetgever beoogde doelen, ook al was dat niet bekend toen de plaatsingscriteria werden vastgesteld. In dat geval zou de Uniewetgever enkel de mogelijkheid hebben om zich te richten op personen en entiteiten waarvan op het tijdstip van vaststelling van de criteria voor plaatsing op een lijst *niet bekend was* dat ze die risico's vormden of die *dergelijke risico's zelfs niet vertoonden*, in het licht van die legitieme doelen.

123. Volgens het argument van rekwirantes zou de Raad dus (bijvoorbeeld) verplicht zijn om aan te tonen dat een bepaalde entiteit het programma voor nucleaire proliferatie actief heeft ondersteund nadat het desbetreffende criterium was opgesteld, of dat een bepaalde entiteit pas na die datum was opgericht, werd overgenomen door of onder zeggenschap werd geplaatst van een entiteit die aan beperkende maatregelen was onderworpen.

124. In het eerste voorbeeld zou de Raad het desbetreffende criterium enkel kunnen „inroepen" indien hij kon aantonen dat de beperkende maatregelen het risico niet konden voorkomen dat ze hoorden te verhinderen. In het tweede voorbeeld zou de Raad worden geconfronteerd met een bewijslast die, gezien de systematische weigering van de Iraanse autoriteiten om met de internationale gemeenschap samen te werken, in de meeste gevallen praktisch onoverkomelijk zou blijken.

84 Die maatregelen zijn opgelegd op grond van het gemeenschappelijk standpunt 2001/931/GBVB van de Raad van 27 december 2001 betreffende de toepassing van specifieke maatregelen ter bestrijding van het terrorisme (PB 2001, L 344, blz. 93), zoals gewijzigd.

85 Zie in die zin mijn conclusie in de zaak Raad/LTTE (C-599/14 P, EU:C:2016:723, punten 77 e.v. en in het bijzonder punt 79).

125. Het is logisch dat hierdoor de beperkende maatregelen aan doeltreffendheid zouden inboeten en de bevoegdheden die de opstellers van de Verdragen aan de Unie hebben toegekend op grond van artikel 29 VEU en artikel 215 VWEU, in de praktijk zouden worden uitgehold.

126. Geen enkele Verdragsbepaling of geen enkel algemeen beginsel van Unierecht houdt in – laat staan vereist – dat een dergelijke draconische beperking wordt opgelegd aan de bevoegdheid die in die bepalingen aan de Raad is toegekend.

127. Ik heb al geconcludeerd dat beperkende maatregelen geen strafrechtelijke sanctie inhouden en wars zijn van enig strafrechtelijk element.[86] Bijgevolg is het algemene beginsel nulla poena sine lege in dit kader niet van toepassing.[87] Dat geldt ook voor het beginsel van niet-terugwerkende kracht van de toepasselijke strafwet.[88]

128. Hoewel het Gerecht het argument van rekwirantes niet aan die twee beginselen heeft getoetst, volgt hieruit dat het geen blijk van een onjuiste rechtsopvatting heeft gegeven door dat argument in de punten 88 en 89 van het bestreden arrest af te wijzen.

129. Het Gerecht heeft ook terecht eraan herinnerd dat iedere justitiabele bij wie een instelling van de Unie met door haar gedane precieze toezeggingen gegronde verwachtingen heeft gewekt, zich op het vertrouwensbeginsel kan beroepen. Wanneer een voorzichtige en bezonnen marktdeelnemer de vaststelling van een voor zijn belangen nadelige maatregel van de Unie echter kan voorzien, kan hij zich niet op dit beginsel beroepen wanneer die maatregel wordt vastgesteld.[89]

130. Noch het feit dat het Gerecht in zijn arrest van 2013 de gevolgen van de nietig verklaarde handelingen heeft gehandhaafd tot het verstrijken van de termijn voor hogere voorziening, noch het feit dat de Raad heeft besloten zijn recht om tegen dat arrest hogere voorziening in te stellen niet uit te oefenen, kan worden gezien als een bron van gewettigd vertrouwen dat de Raad vanaf dan de algemene criteria niet meer zou aanpassen of de namen van rekwirantes niet meer zou plaatsen op de lijsten van personen die zijn onderworpen aan maatregelen ter bevriezing van tegoeden (op grond van bestaande criteria dan wel gewijzigde criteria).

131. Dit klemt te meer daar het Gerecht in punt 64 van dat arrest expliciet heeft verklaard dat de Raad in zijn hoedanigheid van wetgever deze regeling kan aanpassen teneinde de gevallen uit te breiden waarin beperkende maatregelen kunnen worden vastgesteld.

132. Dienovereenkomstig heeft het Gerecht in het bestreden arrest geen blijk van een onjuiste rechtsopvatting gegeven door het argument inzake het gewettigd vertrouwen van rekwirantes af te wijzen.

Vierde onderdeel – recht op effectieve rechterlijke bescherming

133. Rekwirantes stellen dat het Gerecht had moeten oordelen dat de Raad hen niet opnieuw op een lijst had kunnen plaatsen zonder nieuwe feiten of nieuwe objectief gerechtvaardigde redenen. Dat het Gerecht niet tot dat oordeel kwam, zou hun recht op effectieve rechterlijke bescherming in de zin van artikel 47 van het Handvest hebben geschonden.

86 Zie punten 110 tot en met 112 hierboven.

87 Dat beginsel, dat is verankerd in artikel 49, lid 1, van het Handvest, is een specifieke uitdrukking van het beginsel van rechtszekerheid in het kader van de toepassing van strafrechtelijke sancties.

88 Dat beginsel is een uitvloeisel van het beginsel dat is verankerd in artikel 49 van het Handvest, namelijk dat delicten en straffen in het recht moeten zijn vastgelegd.

89 Zie punt 191 van het bestreden arrest, waarin het arrest van 16 december 2010, Kahla Thüringen Porzellan/Commissie (C-537/08 P, EU:C:2010:769, punt 63), wordt aangehaald.

134. Ten eerste is dat argument niet aangevoerd voor het Gerecht; het is pas voor het eerst aangevoerd in hogere voorziening. Het klopt dat het Gerecht het beginsel heeft vermeld in punt 172 van het bestreden arrest, maar dat was bedoeld als antwoord op het middel betreffende schending van de rechten van de verdediging. Het argument dat rekwirantes hier aanvoeren, vormt dus een nieuw middel dat overeenkomstig artikel 170, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof niet-ontvankelijk is in hogere voorziening. [90]

135. Ten tweede steunt dat argument op de omstandigheden van de hernieuwde plaatsing op lijsten in 2013, hoewel het deel uitmaakt van de exceptie van onwettigheid. Ik zie niet in hoe die omstandigheden, die dateren van na de vaststelling van de criteria van 2013, van invloed kunnen zijn op de wettigheid van die maatregelen. Dat argument, dat zijn doel voorbijschiet, moet derhalve worden afgewezen.

136. Tot slot wijs ik nog op het voor de hand liggende feit dat rekwirantes de kans hadden hun eerdere plaatsing op een lijst aan te vechten en daar zelfs in zijn geslaagd. Het arrest van het Gerecht van 2013 verklaarde de door de Raad in 2010 opgelegde maatregelen ter bevriezing van tegoeden nietig met ingang van 27 november 2013, waardoor die maatregelen met terugwerkende kracht uit de rechtsorde van de Unie werden geschrapt. Als rekwirantes dat hadden gewenst, hadden zij die nietigverklaring als grond kunnen gebruiken om een vordering tot vergoeding van vermeende schade in te stellen.

137. Het feit dat de Raad besliste om de plaatsingscriteria aan te passen en vervolgens de gewijzigde criteria op rekwirantes toepaste, tast hun positie niet met terugwerkende kracht aan. Het ondermijnt noch het voordeel dat zij bij die nietigverklaring hebben behaald, noch hun recht op effectieve rechterlijke bescherming.

138. Rekwirantes kunnen zich ook in de toekomst evenzeer beroepen op het recht op effectieve rechterlijke bescherming. Indien de uitspraak in deze zaak in hun voordeel is, zullen zij zich opnieuw in hun initiële positie bevinden en indien zij dat wensen, kunnen zij vergoeding vorderen voor de schade die de nietig verklaarde maatregelen zouden hebben veroorzaakt.

139. In dit verband doet het argument van rekwirantes betreffende de zogenaamde „illusoire" kansen om een billijke vergoeding te verkrijgen niet ter zake. Het is vaste rechtspraak dat een vordering tot schadevergoeding toegang tot de rechter verleent, maar geen deel uitmaakt van het stelsel van rechterlijk toezicht. Het feit dat de vordering misschien niet succesvol is, in het bijzonder wanneer de nietigverklaring zelf van onrechtmatige beperkende maatregelen een vorm van vergoeding kan zijn voor de geleden immateriële schade [91], betekent niet dat de betrokken persoon effectieve rechterlijke bescherming is ontnomen [92].

140. Tot slot lijkt het erop dat de echte oorzaak van de ontevredenheid van rekwirantes schuilt in het feit dat – ondanks de nietigverklaring die het Gerecht heeft uitgesproken in het arrest van 2013 – zij sinds 2010 ononderbroken onderworpen zijn gebleven aan maatregelen ter bevriezing van tegoeden. Dat is echter het gevolg van het *gecombineerde effect* van de twee reeksen beperkende maatregelen die de Raad heeft genomen (de reeks die heeft geleid tot het arrest van het Gerecht van 2013 en de reeks die in de onderhavige zaak aan de orde is) en de beslissing van het Gerecht in het arrest van 2013 om de gevolgen van de nietig verklaarde maatregelen te handhaven op grond van de tweede alinea van artikel 264 VWEU. [93]

90 Zie ook bijvoorbeeld arrest van 21 september 2010, Zweden e.a./API en Commissie (C-514/07 P, C-528/07 P en C-532/07 P, EU:C:2010:541, punten 125 en 126).

91 Zie in die zin arrest van 30 mei 2017, Safa Nicu Sepahan/Raad (C-45/15 P, EU:C:2017:402, punt 49).

92 Zie bijvoorbeeld arrest van 12 september 2006, Reynolds Tobacco e.a./Commissie (C-131/03 P, EU:C:2006:541, punten 82-84).

93 Zie punten 80-83 van het arrest van het Gerecht van 2013.

141. Zonder die beslissing zouden de nietig verklaarde maatregelen vervallen zijn op de datum van het arrest in die zaak (16 september 2013). Bijgevolg is het feit dat rekwirantes ononderbroken zijn onderworpen aan maatregelen ter bevriezing van tegoeden, *niet* toe te schrijven aan de criteria van 2013. Het is daarbij van belang dat rekwirantes nooit hebben getracht de wettigheid van dat aspect van de beslissing van het Gerecht aan te vechten. Mijns inziens valt daarmee het argument van rekwirantes dat de Raad hun recht op effectieve rechterlijke bescherming heeft geschonden, in duigen.

Conclusie over het tweede submiddel

142. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging het tweede middel gedeeltelijk ongegrond en gedeeltelijk niet-ontvankelijk te verklaren.

Derde submiddel: de vaststelling van de criteria van 2013 vormt misbruik van bevoegdheid

143. In de punten 91 tot en met 95 van het bestreden arrest oordeelde het Gerecht dat de Raad zijn bevoegdheden niet heeft misbruikt door de criteria van 2013 vast te stellen.

144. Rekwirantes stellen dat de Raad niet echt een andere reden had om de criteria voor plaatsing op een lijst te wijzigen, behalve om hen persoonlijk te viseren. Zij betwisten met name het oordeel van het Gerecht dat de herinvoering van het criterium betreffende banden met IRISL – net nadat het Gerecht in zijn arrest van 2013 had verklaard dat er geen grond was om IRISL op een lijst te plaatsen – in overeenstemming was met de doelstellingen van het GBVB.

145. Volgens vaste rechtspraak van het Hof is een handeling slechts gebrekkig wegens misbruik van bevoegdheid indien zij, op basis van objectieve, relevante en onderling overeenstemmende gegevens, blijkt te zijn vastgesteld met het uitsluitende, of althans doorslaggevende oogmerk, andere doeleinden te bereiken dan die welke worden aangevoerd, of om zich te onttrekken aan de toepassing van een procedure waarin het Verdrag speciaal heeft voorzien om aan de omstandigheden van het geval het hoofd te bieden. [94]

146. In de onderhavige zaak is het duidelijk dat de Raad bij de vaststelling van de criteria van 2013 de *uitbreiding* van de reeds bestaande plaatsingscriteria beoogde teneinde zich te *richten op aanvullende categorieën* personen of entiteiten met het oog op de verwezenlijking van de ruimere doelstelling, namelijk Iran ertoe bewegen zijn proliferatiegevoelige nucleaire activiteiten en de ontwikkeling van vectoren voor kernwapens te staken. Die doelstelling strookt volledig met de ruimere doelstellingen van het Unieverdrag betreffende de betrekkingen van de Unie met de rest van de wereld en het GBVB. [95]

147. Dat de Raad algemeen toepasbare criteria heeft aangepast om zich op een specifieke groep entiteiten te kunnen richten om die doelstellingen efficiënter te kunnen verwezenlijken, is op zich niet onwettig.

148. Rekwirantes hebben geen bewijs verstrekt waaruit blijkt dat het uitsluitende of althans doorslaggevende oogmerk van de Raad bij de vaststelling van de criteria van 2013 anders was dan hierboven is uiteengezet.

94 Arrest van 15 mei 2008, Spanje/Raad (C-442/04, EU:C:2008:276, punt 49 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

95 Zie punten 67 en 68 hierboven.

149. Of de Raad voldoende gronden voor de criteria van 2013 heeft gegeven en of ze geschikt waren om het beoogde doel te bereiken, zijn afzonderlijke vragen die niet van invloed zijn op mijn conclusies over het vermeende misbruik van bevoegdheid. [96]

150. Ik concludeer dat het Gerecht geen blijk van een onjuiste rechtsopvatting heeft gegeven door te oordelen dat de Raad geen misbruik van zijn bevoegdheden heeft gemaakt.

Vierde submiddel: de vaststelling van de criteria van 2013 schendt de rechten van verdediging van rekwirantes

151. In de punten 96 tot en met 99 van het bestreden arrest oordeelde het Gerecht dat de Raad de rechten van verdediging van rekwirantes bij de vaststelling van de criteria van 2013 niet heeft geschonden.

152. Rekwirantes betogen dat aangezien het criterium betreffende banden met IRISL expliciet IRISL vernoemde, en dus een criterium ad hominem was dat rechtstreeks betrekking had op die entiteit, de Raad verplicht was hen van de geplande wijzigingen op de hoogte te brengen. Door niet in die zin te oordelen, heeft het Gerecht blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting.

153. Artikel 41, lid 2, onder a), van het Handvest vermeldt het recht van eenieder te worden gehoord voordat jegens hem een voor hem nadelige individuele maatregel wordt genomen. Het is derhalve duidelijk dat die bepaling enkel op individuele maatregelen ziet.

154. Het Hof heeft al eerder verklaard dat de rechtspraak betreffende het recht te worden gehoord niet kan worden uitgebreid tot een regelgevingsprocedure voor de vaststelling van normatieve maatregelen die een economische beleidskeuze impliceren en van toepassing zijn op alle betrokken marktdeelnemers. [97] In geval van handelingen van algemene strekking die individuele maatregelen ter bevriezing van tegoeden vastleggen als deel van het GBVB (en dus tweeledig zijn, namelijk door zowel van algemene strekking te zijn als rechtstreeks en individueel aan die maatregelen onderworpen personen te raken) [98], heeft het Hof echter geoordeeld dat het recht te worden gehoord van een persoon die onderworpen is aan de maatregelen ter bevriezing van tegoeden, volledig van toepassing is, zodat hij zijn standpunt over het tegen hem aangevoerde bewijs naar behoren kenbaar kan maken. [99]

155. Vast staat dat de tien ondernemingen niet individueel onder het criterium betreffende banden met IRISL vallen. De criteria van 2013 zijn handelingen van algemene strekking die van toepassing zijn op een categorie personen en entiteiten die op objectieve en abstracte wijze is vastgesteld. Dit wordt door die rekwirantes niet betwist.

156. Hoewel IRISL expliciet in de betrokken maatregelen wordt genoemd, ben ik niet ervan overtuigd dat die onderneming kan aantonen dat zij rechtstreeks en individueel door de maatregelen wordt geraakt, niet in het minst omdat IRISL geen specifiek argument aanvoert om uit te leggen op welke manier die maatregelen haar situatie ongunstig beïnvloeden.

96 Ik heb die vragen onder het eerste middel in hogere voorziening onderzocht (zie punten 72 e.v.).

97 Arrest van 14 oktober 1999, Atlanta/Europese Gemeenschap (C-104/97 P, EU:C:1999:498, punten 34-38).

98 Zie arrest van 23 april 2013, Gbagbo e.a./Raad (C-478/11 P–C-482/11 P, EU:C:2013:258, punt 56).

99 Zie in die zin arrest van 3 september 2008, Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie (C-402/05 P en C-415/05 P, EU:C:2008:461, punt 336).

157. Zelfs indien IRISL daarin zou slagen, zou dat haar zaak niet ten goede komen, omdat haar exceptie van onwettigheid dan zou moeten worden verworpen als een niet-ontvankelijke poging om de in artikel 263, zesde alinea, VWEU gestelde termijn te omzeilen. [100]

158. Ook al heeft het Gerecht die laatste optie niet besproken, dan nog is het geen tekortkoming die de uitkomst van de zaak kan beïnvloeden en tot vernietiging van het bestreden arrest kan leiden. Derhalve geef ik het Hof in overweging het vierde submiddel niet-ontvankelijk of in elk geval ongegrond te verklaren.

Vijfde submiddel: de vaststelling van de criteria van 2013 houdt onevenredige schending van de grondrechten van rekwirantes in

159. In de punten 100 tot en met 105 van het bestreden arrest heeft het Gerecht geoordeeld dat de criteria van 2013 geen onevenredige schending van de grondrechten van rekwirantes inhouden.

160. Rekwirantes lijken te betogen dat de criteria van 2013 onevenredig zijn in zoverre zij niet uitgaan van het bestaan van een verband tussen de op een lijst te plaatsen personen en het programma voor nucleaire proliferatie. Aangezien die criteria de goede naam en de zakelijke activiteiten van rekwirantes ernstige schade toebrachten, vormden zij een onevenredige beperking van hun grondrechten.

161. Wat beperkende maatregelen betreft, wordt in artikel 52, lid 1, van het Handvest aanvaard dat de uitoefening van de daarin vervatte rechten wordt beperkt, voor zover die beperking de wezenlijke inhoud van het betrokken grondrecht eerbiedigt en zij, met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel, noodzakelijk is en daadwerkelijk beantwoordt aan de eisen van door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang. [101]

162. In de onderhavige zaak hebben rekwirantes noch de betrokken grondrechten nauwkeurig benoemd noch gespecificeerd op welke wijze die rechten zouden zijn beperkt of geschonden.

163. De enige voldoende nauwkeurige bewering blijkt die waarmee rekwirantes de bevindingen van het Gerecht specifiek aanvechten, met name wanneer ze stellen dat de betrokken criteria verschillen van het criterium betreffende het verlenen van steun aan het programma voor nucleaire proliferatie, en dat de Raad niet verplicht is een verband aan te tonen tussen de activiteiten van de aan beperkende maatregelen onderworpen persoon of entiteit en nucleaire proliferatie. [102]

164. Ik heb al geconcludeerd dat het in beginsel niet kennelijk ongeschikt is dat de Raad criteria vaststelt op basis van objectieve omstandigheden of feiten in plaats van op het individuele gedrag van personen en entiteiten die aan de maatregelen ter bevriezing van tegoeden worden onderworpen. [103]

165. Indien het Hof mijn standpunt volgt dat die criteria geschikt zijn voor de beoogde doelen, wijst niets in de bij het Hof ingediende stukken erop dat ze de grondrechten van rekwirantes onevenredig kunnen aantasten.

100 Zie in die zin arrest van 16 april 2015, TMK Europe (C-143/14, EU:C:2015:236, punt 18). Het is vaste rechtspraak dat in artikel 277 VWEU een algemeen beginsel tot uitdrukking komt, krachtens hetwelk iedere procespartij met het oog op nietigverklaring van een haar rechtstreeks en individueel rakend besluit de rechtsgeldigheid van eerdere, aan het bestreden besluit ten grondslag liggende, handelingen mag aanvechten, wanneer zij *niet* – krachtens artikel 263, vierde alinea, VWEU – rechtstreeks tegen die handelingen in beroep *mocht* komen [arrest van 6 maart 1979, Simmenthal/Commissie (92/78, EU:C:1979:53, punt 39)]. Aangezien IRISL haar verzoek tot nietigverklaring op 7 februari 2014 bij het Gerecht heeft ingediend – drie maanden en 26 dagen na de bekendmaking van de criteria van 2013 in het Publicatieblad – zou het te laat zijn geweest om die criteria in dat verzoek aan te vechten.

101 Zie in die zin arrest Kala Naft (punt 69).

102 Punten 101 en 102 van het bestreden arrest.

103 Zie punten 71 e.v. voor algemene beschouwingen in dit verband. Punt 78 hierboven gaat dieper in op de vraag met betrekking tot het eerste criterium, en punten 82 en 83 met betrekking tot het laatste criterium.

166. Precies omdat de criteria van 2013 *niet* uitgaan van een directe of indirecte persoonlijke betrokkenheid van rekwirantes bij nucleaire proliferatie, is het onwaarschijnlijk dat zij persoonlijk worden geassocieerd met gedrag dat een risico voor de internationale vrede en veiligheid inhoudt. Bijgevolg zijn elk mogelijk wantrouwen ten aanzien van rekwirantes en de daarmee gepaard gaande schade aan de goede naam waarschijnlijk minder groot dan in het geval van personen of entiteiten waarvan is vastgesteld dat zij dat programma ondersteunen. Aangezien het Hof in beginsel al heeft erkend dat de door de maatregelen ter bevriezing van tegoeden berokkende schade aan de goede naam en de uit dit maatregelen voortvloeiende beperkingen van de vrijheid van ondernemerschap en van het eigendomsrecht van die personen en entiteiten niet onevenredig zijn met de beoogde doelen, moet het argument van rekwirantes worden afgewezen. [104]

167. Voor het overige ben ik van mening dat het argument van rekwirantes niet voldoet aan de vereiste drempel van toereikende duidelijkheid en rechtvaardiging, zoals de rechtspraak voorschrijft. [105]

168. Derhalve geef ik het Hof in overweging het vijfde submiddel niet-ontvankelijk of in elk geval ongegrond te verklaren.

Conclusie over het eerste middel in hogere voorziening

169. In het licht van het bovenstaande stel ik voor het eerste middel in hogere voorziening toe te wijzen voor zover het het criterium betreffende banden met IRISL betreft. Door niet in die zin te oordelen, heeft het Gerecht blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting. Het eerste middel in hogere voorziening dient voor het overige te worden afgewezen.

170. Bijgevolg dient het Hof i) het arrest van het Gerecht van 17 februari 2017 in de gevoegde zaken T-14/14 en T-87/14 op dat punt te vernietigen, ii) het criterium betreffende banden met IRISL ongeldig te verklaren en iii) de hernieuwde plaatsing op lijsten in 2013 nietig te verklaren in zoverre zij gebaseerd was op dat criterium.

Tweede middel in hogere voorziening: nietigverklaring van de hernieuwde plaatsing op lijsten in 2013

Eerste submiddel: kennelijke beoordelingsfouten bij de vaststelling dat de criteria voor plaatsing op een lijst waren vervuld

171. Na een diepgaand onderzoek (punten 109 tot en met 165 van het bestreden arrest) heeft het Gerecht geoordeeld dat de Raad geen kennelijke beoordelingsfout heeft gemaakt door de namen van rekwirantes op de litigieuze lijsten te plaatsen bij de vaststelling van de hernieuwde plaatsing op lijsten in 2013.

172. In hun eerste submiddel stellen rekwirantes dat de Raad hen via de hernieuwde plaatsing op lijsten in 2013 aan maatregelen ter bevriezing van tegoeden onderwierp zonder te controleren of zij betrokken waren bij het programma voor nucleaire proliferatie dan wel of zij een „huidige en toekomstige bedreiging” in het kader van dat programma vormden. Rekwirantes ontkennen banden met dat programma te hebben gehad en uiten kritiek op het Gerecht, dat de feiten herhaaldelijk onjuist heeft vastgesteld. Dienaangaande stellen rekwirantes dat het Gerecht de bewijswaarde van de bij hun verzoekschrift gevoegde getuigenverklaringen niet correct heeft beoordeeld. Zij voegen daaraan

104 Zie, met betrekking tot de goede naam, arrest van 7 april 2016, Central Bank of Iran/Raad (C-266/15 P, EU:C:2016:208, punten 53 en 54), en, met betrekking tot de vrijheid van ondernemerschap, arrest van 12 mei 2016, Bank of Industry and Mine/Raad (C-358/15 P, niet gepubliceerd, EU:C:2016:338, punten 55-57).

105 Zie punt 50 hierboven.

toe dat de hernieuwde plaatsing van IRISL onwettig is, omdat die, bij gebreke van nieuwe feiten, is gebaseerd op dezelfde feiten als die waarop de Raad zich baseerde voor de plaatsing op lijsten in 2010. Het gedrag dat aan IRISL werd toegeschreven, was niet recent genoeg om de plaatsing op een lijst te rechtvaardigen.

173. Geen van deze argumenten kan mij overtuigen.

174. Ten eerste heeft het Hof in het kader van een criterium dat verband houdt met „eigendom zijn of onder zeggenschap staan van" verklaard dat de vaststelling van een maatregel ter bevriezing van tegoeden van een entiteit „niet hoeft te worden gemotiveerd onder verwijzing naar het feit dat de in eigendom zijnde of onder zeggenschap staande entiteit *zich met deze proliferatie bezighoudt*" en dat een dergelijk criterium derhalve inhoudt dat de Raad „de tegoeden van een dergelijke entiteit [mag] bevriezen *zonder na te gaan* of deze zich zelf met nucleaire proliferatie bezighoudt". [106]

175. Die rechtspraak is eenvoudig toepasbaar op andere criteria die zijn gebaseerd op objectieve omstandigheden, en niet op het individuele gedrag van de personen of entiteiten die aan de beperkende maatregelen zijn onderworpen. Daaruit volgt dat het Gerecht geen blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting.

176. Ten tweede beogen rekwirantes, met hun bewering dat zij met name nooit steun hebben verleend aan het programma voor nucleaire proliferatie, feitelijk een nieuwe beoordeling van de feiten zonder te betogen dat het Gerecht het aangedragen bewijs onjuist heeft opgevat.

177. Volgens vaste rechtspraak van het Hof is enkel het Gerecht bevoegd de feiten vast te stellen – tenzij uit de overgelegde stukken blijkt dat zijn bevindingen materieel onjuist zijn – en deze vervolgens te beoordelen. De beoordeling van de feiten levert dus geen rechtsvraag op die als zodanig vatbaar is voor toetsing door het Hof, behoudens in het geval van een onjuiste opvatting van het overgelegde bewijs. [107] Dat argument moet derhalve niet-ontvankelijk worden verklaard.

178. Ten derde, voor zover rekwirantes niet akkoord gaan met de bevindingen van het Gerecht over de bewijswaarde van bepaalde getuigenverklaringen, volgt uit de rechtspraak van het Hof dat de gestelde schending van de toepasselijke bewijsregels een rechtsvraag betreft die in hogere voorziening kan worden onderzocht. [108]

179. Het Gerecht hield rekening met het feit dat die verklaringen zijn afgelegd door personen die bij IRISL een managementfunctie hadden. Het oordeelde dat het bewijs van die personen derhalve op één lijn moest worden gesteld met de verklaringen van IRISL zelf, zeker aangezien die verklaringen op verzoek van IRISL in het kader van en met het oog op haar vordering bij die rechter werden afgelegd.

180. Het Gerecht heeft daarbij de rechtspraak correct toegepast door te kijken naar de waarschijnlijkheid en de waarheidsgetrouwheid van de erin vervatte informatie en door met name rekening te houden met de herkomst van het stuk, de omstandigheden waarin het tot stand is gekomen en degene aan wie het is gericht, en door te onderzoeken of het stuk, gelet op zijn inhoud, redelijk en geloofwaardig overkomt. [109] Het argument van rekwirantes moet derhalve ongegrond worden verklaard.

106 Zie arrest Melli Bank (punten 40 en 41, cursivering van mij).

107 Zie arrest van 5 maart 2015, Ezz e.a./Raad (C-220/14 P, EU:C:2015:147, punt 77).

108 Zie onder meer arrest van 10 juli 2008, Bertelsmann en Sony Corporation of America/Impala (C-413/06 P, EU:C:2008:392, punt 44 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

109 Zie arrest van 26 september 2013, Centrotherm Systemtechnik/BHIM (C-610/11 P, EU:C:2013:593, punt 39).

181. Ten vierde blijken de gronden waarop de hernieuwde plaatsing op lijsten in 2013 is gebaseerd, zoals rekwirantes terecht opmerken, in wezen identiek te zijn aan die waarop de Raad steunde om rekwirantes in 2010 op een lijst te plaatsen.

182. Dat feit is echter niet van belang. Ik kan geen bepalingen of beginselen van het Unierecht bedenken die de Raad in beginsel zouden beletten zich te baseren op dezelfde feiten als bij de oorspronkelijke plaatsing op een lijst, wanneer de Raad beslist om de beperkende maatregelen te handhaven. De Raad is niet verplicht om nieuwe feiten aan te voeren zolang de feiten aan de basis van de oorspronkelijke plaatsing op een lijst relevant en voldoende zijn om de betrokken partij op de lijst te houden. [110]

183. De beperkende maatregelen die de Raad toepast om het risico op internationaal terrorisme of specifieke situaties in verschillende derde landen aan te pakken, zijn algemeen genomen onderworpen aan een regelmatige herzieningsprocedure. Indien de Raad zich nooit kan baseren op dezelfde feiten als voordien om de plaatsing op een lijst te handhaven, zou hij in erg veel gevallen de plaatsing van betrokken personen en entiteiten niet kunnen handhaven.

184. Of de hernieuwde plaatsing op lijsten in 2013 wettig was, is afhankelijk van de vraag of de feiten waarop de Raad zich baseerde voor het plaatsen op een lijst rechtens genoegzaam waren aangetoond en voldeden aan de objectieve criteria die in de criteria van 2013 waren vastgelegd.

185. Het Gerecht heeft dus geen blijk van een onjuiste rechtsopvatting gegeven door te oordelen dat de vaststelling van het criterium betreffende schending van de resoluties van de Veiligheidsraad op zich veronderstelde dat de hernieuwde plaatsing noodzakelijkerwijze moest zijn gebaseerd op gedrag dat dateert van voor de hernieuwde plaatsing op een lijst. [111] Het Gerecht gaf evenmin blijk van een onjuiste rechtsopvatting door te onderzoeken of, ten eerste, IRISL daadwerkelijk resolutie 1747 (2007) van de Veiligheidsraad had geschonden [112] en, ten tweede, de andere rekwirantes eigendom waren of onder zeggenschap stonden van IRISL, namens haar optraden, of haar essentiële diensten verstrekten [113].

186. Ten vijfde gaf het Gerecht geen blijk van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat de Raad met het oog op de hernieuwde plaatsing op lijsten in 2013 rekening kon houden met gebeurtenissen die zich vier jaar voordien hadden afgespeeld, dus in 2009, aangezien die voldoende recent waren. [114]

187. Ik concludeer dat het eerste submiddel moet worden afgewezen.

Tweede submiddel: schending van de rechten van verdediging van rekwirantes in de procedure waarmee ze opnieuw op lijsten werden geplaatst

188. In de punten 166 tot en met 181 van het bestreden arrest oordeelde het Gerecht dat de Raad de rechten van verdediging van rekwirantes in de procedure voorafgaand aan de vaststelling van de hernieuwde plaatsing op lijsten in 2013 niet heeft geschonden.

110 Soms kan de Raad, afhankelijk van de specifieke omstandigheden van de zaak, verplicht zijn om nieuw bewijs aan te voeren, maar dit geldt niet noodzakelijk altijd. Zie in die zin arrest van 26 juli 2017, Raad/LTTE (C-599/14 P, EU:C:2017:583, punten 52-54).

111 Zie punt 117 van het bestreden arrest.

112 Zie punten 116-132 van het bestreden arrest.

113 Zie punten 135-164 van het bestreden arrest.

114 Zie punt 117 van het bestreden arrest. Zie in die zin arrest van 18 juli 2013, Commissie e.a./Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P en C-595/10 P, EU:C:2013:518, punt 156).

189. In hun tweede submiddel betogen rekwirantes dat het Gerecht blijk gaf van een onjuiste rechtsopvatting door niet te oordelen dat de Raad hun recht te worden gehoord had geschonden alvorens de hernieuwde plaatsing op lijsten in 2013 vast te stellen. De Raad kon onmogelijk op hun opmerkingen acht slaan, aangezien hij lang alvorens de criteria van 2013 vast te stellen en de opmerkingen van IRISL te hebben ontvangen naar aanleiding van de brief van de Raad met zijn voornemen om haar naam opnieuw op een lijst te plaatsen, al had besloten IRISL opnieuw op een lijst te plaatsen. De Raad had de hernieuwde plaatsing op lijsten in 2013 ook al vastgesteld alvorens de opmerkingen van rekwirantes te beantwoorden en hun de documenten ter rechtvaardiging van die maatregelen te verstrekken.

190. Ten eerste is de datum van vaststelling van de hernieuwde plaatsing op lijsten in 2013 het relevante tijdstip voor de beoordeling of de Raad het recht te worden gehoord van rekwirantes heeft geëerbiedigd. Het argument van rekwirantes dat er een hypothetisch tijdstip is waarop de Raad zogezegd „besloot" om de criteria van 2013 en de hernieuwde plaatsing op lijsten in 2013 vast te stellen, is niet onderbouwd en moet als zodanig worden afgewezen.

191. Ten tweede volgt uit vaste rechtspraak dat de Raad, wanneer hij een handeling stelt die beperkende maatregelen ten aanzien van een persoon of een entiteit meebrengt, de gronden waarop deze handeling is gebaseerd, voor zover mogelijk meedeelt, op het tijdstip waarop deze handeling wordt vastgesteld of althans zo snel mogelijk daarna, teneinde deze personen of entiteiten in staat te stellen hun recht van beroep uit te oefenen. [115] In het bijzonder moet de Raad bij de vaststelling van een besluit waarbij de naam van een persoon of entiteit wordt gehandhaafd op een lijst van aan beperkende maatregelen onderworpen personen of entiteiten, het recht van die persoon of die entiteit om voorafgaandelijk te worden gehoord, in acht nemen wanneer hij ten aanzien van die persoon of entiteit in het besluit waarbij zijn of haar naam op de lijst wordt gehandhaafd, nieuwe gegevens in aanmerking neemt, dat wil zeggen gegevens die niet voorkwamen in het oorspronkelijke besluit waarbij de betrokkene op die lijst werd geplaatst. [116]

192. Door de inhoud van de briefwisseling tussen de Raad en rekwirantes te analyseren, ging het Gerecht na of de Raad zich op gronden beriep die in wezen identiek waren aan de gronden die aan rekwirantes bij de oorspronkelijke plaatsing op lijsten in 2010 waren meegedeeld, en of die communicatie aan alle vereisten van de rechtspraak van vóór de vaststelling van de hernieuwde plaatsing op lijsten in 2013 voldeed. [117]

193. Tot slot is de Raad, anders dan rekwirantes beweren, niet verplicht om vóór de vaststelling van de maatregelen ter bevriezing van tegoeden te antwoorden op de opmerkingen van de betrokkene naar aanleiding van de brief van de Raad waarin hij die partij in kennis stelde van zijn voornemen om die partij op een lijst te plaatsen en van de gronden die hij daartoe in overweging nam.

194. Ik concludeer dat het tweede submiddel moet worden afgewezen.

115 Zie in die zin arrest van 16 november 2011, Bank Melli Iran/Raad (C-548/09 P, EU:C:2011:735, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

116 Zie arrest van 18 juni 2015, Ipatau/Raad (C-535/14 P, EU:C:2015:407, punt 26). Ook al gaat de rechtspraak over het *handhaven* van beperkende maatregelen en niet over de *oorspronkelijke plaatsing op een lijst*, toch is ze hier relevant: bij de hernieuwde plaatsing op lijsten in 2013 handhaafde de Raad de bestaande beperkende maatregelen, niettegenstaande hij dat voor drie rekwirantes (IRISL, Irano Misr Shipping Co. en Rahbaran Omid Darya Ship Management Co.) deed op grond van een nieuw criterium.

117 Zie punten 170-180 van het bestreden arrest.

Derde submiddel: schending van de beginselen van gezag van gewijsde, rechtszekerheid, bescherming van het gewettigd vertrouwen en ne bis in idem, en het recht op effectieve rechterlijke bescherming

195. In de punten 183 tot en met 199 van het bestreden arrest oordeelde het Gerecht dat de Raad de beginselen van gezag van gewijsde, rechtszekerheid, bescherming van het gewettigd vertrouwen en ne bis in idem, of het recht van rekwirantes op effectieve rechterlijke bescherming niet heeft geschonden door de hernieuwde plaatsing op lijsten in 2013 vast te stellen.

196. Ter ondersteuning van dit submiddel voeren rekwirantes slechts één argument aan. Zij stellen dat de Raad die beginselen heeft geschonden door zich voor de hernieuwde plaatsing op lijsten in 2013 te baseren op dezelfde feiten als die welke ten grondslag lagen aan de plaatsing op lijsten in 2010, die bij het arrest van het Gerecht van 2013 nietig werd verklaard.

197. De Raad heeft zich inderdaad op dezelfde feitelijke grondslag beroepen om rekwirantes in 2010 op een lijst te plaatsen en in 2013 opnieuw op een lijst te plaatsen. Hoewel IRISL, Irano Misr Shipping Co. en Rahbaran Omid Darya Ship Management Co. op grond van nieuwe criteria op een lijst werden geplaatst, werden de andere rekwirantes bovendien een tweede keer op een lijst geplaatst op grond van een zelfde criterium als in 2010.[118]

198. Ik ben in deze conclusie al tot de slotsom gekomen dat het beginsel ne bis in idem niet van toepassing is op beperkende maatregelen.[119] Ik heb ook geconcludeerd dat het beginsel van gezag van gewijsde de Raad niet belet om zich in de betrokken situatie[120] op dezelfde criteria te baseren en dat het eigen is aan de aard van de criteria tot toepassing van maatregelen ter bevriezing van tegoeden dat ze betrekking kunnen hebben op gedrag of een situatie uit het verleden[121].

199. Volledigheidshalve voeg ik hieraan toe dat het rechterlijke toezicht door de Unierechter op de wettigheid van de hernieuwde plaatsing op lijsten in 2013 volgens het beginsel tempus regit actum erin bestaat te controleren of de vaststelling van de hernieuwde plaatsing op lijsten in 2013, per 26 november 2013, rechtens genoegzaam was gemotiveerd door de feiten waarop de Raad zich heeft gebaseerd.[122]

200. Het feit dat de Raad zich tevergeefs op bepaalde feiten heeft gebaseerd voor de plaatsing op lijsten in 2010 op 26 juli 2010 staat op zich niet eraan in de weg dat de Raad zich op 26 november 2013 rechtmatig op diezelfde feiten heeft beroepen om rekwirantes opnieuw op een lijst te plaatsen op grond van de criteria van 2013.

201. Het is ook eigen aan de aard van de in het kader van het GBVB vastgestelde maatregelen dat ze regelmatig worden herzien en in opeenvolgende tijdvakken mogelijk herhaaldelijk worden toegepast. Dat is met name het geval wanneer, ondanks de opgelegde beperkende maatregelen, de geopolitieke situatie *niet evolueert* of soms, na een kortstondige verbetering, tegen de beoogde doelstellingen in evolueert.

118 Zie voetnoot 78 hierboven.

119 Zie punten 107 e.v. hierboven.

120 Zie punten 93 e.v. hierboven.

121 Zie punten 117–128 hierboven.

122 Zie, in verband met het niveau van de rechterlijke toetsing van de materiële wettigheid op dat gebied, arrest van 18 juli 2013, Commissie e.a./Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P en C-595/10 P, EU:C:2013:518, punt 119).

202. In de eerste situatie moet de Raad de bevoegdheid krijgen om de nodige maatregelen te *handhaven*, zelfs wanneer de situatie niet is gewijzigd, op voorwaarde dat de feiten die de grondslag vormen voor de handhaving van de beperkende maatregelen de toepassing ervan op het tijdstip van de vaststelling nog steeds rechtvaardigen [123]; de feiten moeten met name nog voldoende recent zijn [124]. In de tweede situatie moet de Raad de voordien ingetrokken of voorlopig opgeschorte criteria en maatregelen ter bevriezing van tegoeden kunnen *herinvoeren*, los van het feit of de persoonlijke situatie van de entiteiten ondertussen is geëvolueerd.

203. In dit geval had de hernieuwde plaatsing op lijsten in 2013 tot doel druk op Iran te blijven uitoefenen en die druk op te drijven, net omdat de tot dan toe opgelegde maatregelen niet doeltreffend waren gebleken.

204. Indien de Raad de maatregelen ter bevriezing van tegoeden niet zou kunnen handhaven voor reeds op een lijst geplaatste personen of entiteiten tenzij de juridische of feitelijke situatie van de betrokkenen ernstig verslechtert of tenzij de Raad kennis neemt van nieuw bewijs, zou dat de bevoegdheden van de Raad arbitrair en ongerechtvaardigd kortwieken.

205. De plaatsing op lijsten in 2010 werd nietig verklaard wegens vormfouten. [125] Tegen die achtergrond staat het arrest van het Gerecht van 2013, gelezen in het licht van het beginsel van gezag van gewijsde en artikel 266 VWEU, niet per se in de weg aan de hernieuwde plaatsing. [126] Zoals het Gerecht terecht oordeelde, doet de nietigverklaring van een handeling wegens vorm- of procedurefouten helemaal niets af aan het recht van de instelling die deze handeling heeft vastgesteld, om een nieuwe handeling vast te stellen op basis van dezelfde elementen, feitelijk en rechtens, als die welke de grondslag voor de nietig verklaarde handeling hebben gevormd, voor zover zij deze keer de vorm- of procedurevoorschriften – waarvan de schending tot nietigverklaring had geleid – en het gewettigd vertrouwen van de betrokkenen naar behoren in acht heeft genomen. [127] Een besluit tot hernieuwde plaatsing op de lijst dat wordt vastgesteld op grond van dezelfde redenen als die waarvan bij de eerste plaatsing is uitgegaan, kan als rechtvaardiging voor die plaatsing volstaan, vooropgesteld dat het door de Raad aangedragen bewijs die redenen rechtens genoegzaam staaft. [128]

206. Ik ben in deze conclusie al tot de slotsom gekomen dat het feit dat hernieuwde plaatsing kan leiden tot de herinvoering van de maatregelen ter bevriezing van tegoeden ondanks de nietigverklaring van de voordien vastgestelde maatregelen, op zich geen invloed heeft op het recht van rekwirantes op effectieve rechterlijke bescherming. [129]

123 Zie arrest van 15 november 2012, Al-Aqsa/Raad en Nederland/Al-Aqsa (C-539/10 P en C-550/10 P, EU:C:2012:711, punt 82).

124 Zie de rechtspraak aangehaald in voetnoot 114.

125 Zie mijn analyse van de gevolgen van het arrest van het Gerecht van 2013 in de punten 103 tot en met 106 hierboven. De situatie is dus wezenlijk verschillend van de door advocaat-generaal Tanchev in zijn conclusie in de zaak National Iranian Tanker Company/Raad (C-600/16 P, EU:C:2018:227, punten 96-102) onderzochte situatie.

126 Zie in die zin arrest van 3 september 2008, Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie (C-402/05 P en C-415/05 P, EU:C:2008:461, punt 374).

127 Zie in die zin arrest van 23 oktober 2008, People's Mojahedin Organization of Iran/Raad (T-256/07, EU:T:2008:461, punt 75, geen hogere voorziening ingesteld), waarin het Gerecht verwees naar de bevindingen in punt 65 van arrest van 12 december 2006, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Raad (T-228/02, EU:T:2006:384), waarbij het Gerecht een eerdere plaatsing van de betrokken entiteit op een lijst nietig verklaarde.

128 Zie arresten van 13 november 2014, Hamcho en Hamcho International/Raad (T-43/12, niet gepubliceerd, EU:T:2014:946, punt 108, geen hogere voorziening ingesteld), en 26 oktober 2016, Hamcho en Hamcho International/Raad (T-153/15, EU:T:2016:630, punt 66, geen hogere voorziening ingesteld).

129 Zie punten 140 en 141 hierboven.

207. Evenmin belet niets de Raad om – na een volledig heronderzoek op die latere datum – te beslissen dat dezelfde feiten voldoen aan een ander criterium dan dat waarop de Raad zich voordien had gebaseerd, en derhalve om de toepassing van de maatregelen ter bevriezing van tegoeden op die nieuwe rechtvaardigingsgrond opnieuw te baseren. [130] In dit verband herinner ik eraan dat het voldoende is dat ten minste één reden die op zich toereikend wordt geacht om als grondslag te dienen voor dat besluit, is gestaafd. [131]

208. Ik concludeer derhalve dat het Gerecht geen blijk van een onjuiste rechtsopvatting heeft gegeven in zijn oordeel in punt 189 van het bestreden arrest. Het argument van rekwirantes dat de hernieuwde plaatsing op lijsten in 2013 niet wettig is omdat die was vastgesteld op grond van dezelfde criteria en/of dezelfde feitelijke en juridische omstandigheden als de plaatsing op lijsten in 2010, kan dus niet worden aanvaard.

209. De andere argumenten van rekwirantes zijn een abstracte vermelding van de gronden en voldoen derhalve niet aan de voorwaarden voor ontvankelijkheid. [132] Ik concludeer bijgevolg dat het derde submiddel moet worden afgewezen.

Vierde middel: schending van het evenredigheidsbeginsel

210. Ter ondersteuning van hun submiddel inzake vermeende schending van het evenredigheidsbeginsel, stellen rekwirantes dat het Gerecht niet heeft onderzocht of hun plaatsing op een lijst evenredig was met de nagestreefde doelstellingen. Zij betogen dat de plaatsing onevenredig is, aangezien die niet is gebaseerd op gedragingen die verband houden met het programma voor nucleaire proliferatie of op een band met de Iraanse regering. Zij lijken om die redenen ook te beweren dat het Gerecht in punt 209 van het bestreden arrest onterecht oordeelde dat het effect op hun goede naam en zakelijke activiteiten niet onevenredig was.

211. Ik vind die argumenten niet overtuigend.

212. Het Gerecht verwees terecht naar de vaste rechtspraak, volgens welke het evenredigheidsbeginsel vereist dat de middelen waarmee een bepaling van Unierecht de door de betrokken regelgeving legitiem nagestreefde doelstellingen beoogt te bereiken, passend zijn en niet verder gaan dan daarvoor noodzakelijk is. [133]

213. Wanneer wordt onderzocht of maatregelen ter bevriezing van tegoeden evenredig zijn, is het van belang de doelstelling en de context waarin ze zijn vastgesteld in overweging te nemen.

214. Ik heb de doelstellingen van de betrokken maatregelen al in deze conclusie besproken. [134]

130 Zie naar analogie arrest van 6 maart 2003, Interporc/Commissie (C-41/00 P, EU:C:2003:125, punt 31). Dat is een gevolg van het feit dat de nietig verklaarde handeling uit de rechtsorde wordt geschrapt en de auteur van die handeling in de oorspronkelijke situatie wordt geplaatst met het oog op de vaststelling van een vervangende handeling.

131 Zie arrest van 18 juli 2013, Commissie e.a./Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P en C-595/10 P, EU:C:2013:518, punt 119). Zie ook arrest van 14 maart 2017, Bank Tejarat/Raad (T-346/15, niet gepubliceerd, EU:T:2017:164, punt 38).

132 Zie punt 50 hierboven.

133 Zie arrest van 15 november 2012, Al-Aqsa/Raad en Nederland/Al-Aqsa (C-539/10 P en C-550/10 P, EU:C:2012:711, punt 122).

134 Zie punten 67 en 68 hierboven.

215. Wat hun context betreft, zijn die maatregelen een deel van het antwoord van de Unie op de talrijke rapporten van het Internationaal Atoomagentschap en het grote aantal resoluties van de Veiligheidsraad. Ze waren progressief. Elke opeenvolgende maatregel was gerechtvaardigd door het feit dat eerder vastgestelde maatregelen niet succesvol waren. Die aanpak, die is gebaseerd op de progressiviteit van de aantasting van de rechten naargelang van de doeltreffendheid van de maatregelen, toont in beginsel aan dat die maatregelen doeltreffend zijn. [135]

216. Ik heb in deze conclusie ook al de effecten van de maatregelen op de goede naam en de zakelijke activiteiten van rekwirantes besproken. [136]

217. Anders dan rekwirantes beweren, heeft het Gerecht elk element grondig onderzocht. [137]

218. Rekwirantes hebben geen argument aangevoerd waarmee zij kunnen aantonen dat de betrokken maatregelen ter bevriezing van tegoeden hen onevenredig hebben geraakt vanwege hun bijzondere situatie of kenmerken en dat de in punt 215 hierboven aangehaalde rechtspraak moet worden onderscheiden en niet op hen mag worden toegepast.

219. Tot slot ben ik in deze conclusie al tot de slotsom gekomen dat de Raad rechtmatig plaatsingscriteria kon opstellen die geen direct verband vereisen tussen rekwirantes en het programma voor nucleaire proliferatie of de regering van Iran. [138] Bij de toepassing van dergelijke criteria was de Raad derhalve per definitie niet verplicht om te controleren of de betrokken persoon of entiteit zelf bijdraagt aan de risico's die met de criteria moeten worden aangepakt. [139] Bijgevolg kan het Gerecht niet worden verweten zijn toetsing van de wettigheid van de hernieuwde plaatsing op lijsten in 2013 te hebben beperkt tot het objectief nagaan of rekwirantes aan de relevante criteria voldeden.

220. Ik concludeer dat het vierde middel moet worden afgewezen.

221. Hieruit volgt dat het tweede middel in hogere voorziening in zijn geheel moet worden afgewezen.

Kosten

222. Gelet op het voorgaande ben ik van mening dat het Hof het eerste middel in hogere voorziening met betrekking tot het in de criteria van 2013 opgenomen criterium betreffende banden met IRISL dient toe te wijzen. Bijgevolg dient de hernieuwde plaatsing op lijsten in 2013 nietig te worden verklaard, voor zover deze betrekking heeft op de tien ondernemingen.

223. IRISL zelf is een in het ongelijk gestelde partij in de zin van artikel 138, lid 1, juncto artikel 184, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof en wordt dus verwezen in haar eigen kosten. De andere rekwirantes zijn in het gelijk gestelde partijen in de zin van die bepalingen.

224. De Raad werd in het gelijk gesteld wat IRISL betreft, maar niet wat de andere tien ondernemingen betreft. Ik stel voor de Raad te verwijzen in de kosten van de tien ondernemingen en zijn eigen kosten krachtens artikel 138, leden 1 en 3, juncto artikel 184, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering.

135 Zie arrest Kala Naft (punt 126).

136 Zie punten 159 e.v. hierboven.

137 Zie punten 63, 66 en 67 van het bestreden arrest over de *context* van de maatregelen; zie punten 68-71 en 74-76 over de beoogde *doelstellingen* van de betrokken maatregelen; zie punten 72, 73 en 77 over het evenredigheidsbeginsel in het algemeen; en zie tot slot punten 204-210 van het bestreden arrest over de vermeende onevenredige effecten van de betrokken maatregelen op het eigendom en het zakelijke activiteiten van rekwirantes.

138 Zie punten 174 en 175 hierboven.

139 Zie in die zin naar analogie arrest Melli Bank (punten 77-80), waarin het Hof benadrukte dat het Gerecht blijk had gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door een dergelijk *verder onderzoek* uit te voeren naar de vraag of de entiteit, die het criterium betreffende in eigendom zijnde entiteit vervult, „met een niet te verwaarlozen mate van waarschijnlijkheid ertoe kan worden gebracht, het effect van de tegen haar moedermaatschappij genomen maatregelen te omzeilen".

225. Volgens artikel 140, lid 1, juncto artikel 184, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering moet de Commissie, die heeft geïntervenieerd aan de zijde van de Raad, haar eigen kosten dragen.

Conclusie

226. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging:

– het eerste middel in hogere voorziening toe te wijzen wat betreft het criterium met betrekking tot personen en entiteiten die i) eigendom zijn of onder zeggenschap staan van IRISL, ii) optreden namens IRISL, of iii) essentiële diensten aanbieden aan IRISL, zoals bepaald in artikel 20, lid 1, onder b), van besluit 2010/413 en artikel 23, lid 2, onder e), van verordening nr. 267/2012;

– het arrest van het Gerecht van 17 februari 2017 in de gevoegde zaken T-14/14 en T-87/14 op dat punt te vernietigen;

– dat criterium ongeldig te verklaren;

– besluit 2013/685/GBVB van de Raad van 26 november 2013 houdende wijziging van besluit 2010/413/GBVB en uitvoeringsverordening (EU) nr. 1203/2013 van de Raad van 26 november 2013 tot uitvoering van verordening (EU) nr. 267/2012 nietig te verklaren, voor zover deze betrekking hebben op de andere rekwirantes dan Islamic Republic of Iran Shipping Lines;

– de hogere voorziening voor het overige ongegrond te verklaren;

– Islamic Republic of Iran Shipping Lines in haar eigen kosten te verwijzen;

– de Raad in zijn eigen kosten en de kosten van de andere rekwirantes dan Islamic Republic of Iran Shipping Lines te verwijzen, en

– de Commissie in haar eigen kosten te verwijzen.