ARREST VAN HET GERECHT (Zesde kamer)

16 oktober 2024*

„Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid – Beperkende maatregelen in verband met de situatie in Iran – Bevriezing van tegoeden – Lijst van personen, entiteiten en lichamen waarvan de tegoeden en economische middelen zijn bevroren – Plaatsing van verzoekers naam op de lijst – Motiveringsplicht – Rechten van de verdediging – Recht op effectieve rechterlijke bescherming – Evenredigheid – Misbruik van bevoegdheid”

In zaak T-201/23,

Communications Regulatory Authority (CRA), gevestigd te Teheran (Iran), vertegenwoordigd door T. Clay, T. Zahedi Vafa en K. Mehtiyeva, advocaten,

verzoekster,

tegen

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door D. Laurent, P. Mahnič en S. Lejeune als gemachtigden,

verweerder,

wijst

HET GERECHT (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: M. J. Costeira, president, M. Kancheva (rapporteur) en U. Öberg, rechters,

griffier: V. Di Bucci,

gezien de stukken,

gezien het feit dat partijen niet binnen een termijn van 3 weken na betekening van de sluiting van de schriftelijke behandeling een verzoek tot vaststelling van een terechtzitting hebben ingediend en na op grond van artikel 106, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht te hebben besloten om uitspraak te doen zonder mondelinge behandeling,

het navolgende

* Procestaal: Frans.

Arrest

1 Met haar beroep krachtens artikel 263 VWEU verzoekt verzoekster, de Communications Regulatory Authority (CRA), om nietigverklaring van uitvoeringsverordening (EU) 2023/152 van de Raad van 23 januari 2023 tot uitvoering van verordening (EU) nr. 359/2011 betreffende beperkende maatregelen tegen bepaalde personen, entiteiten en lichamen in verband met de situatie in Iran (PB 2023, L 20 I, blz. 1; hierna: „bestreden uitvoeringsverordening"), voor zover deze handeling haar betreft.

Voorgeschiedenis van het geding

2 Verzoekster is een overheidsinstelling die is verbonden aan het Iraanse ministerie van Communicatie en Informatietechnologie (hierna: „ministerie van Communicatie"). Zij wordt geregeld en georganiseerd door de wet inzake de taken en bevoegdheden van dat ministerie, en door haar eigen statuten. Volgens deze statuten verwezenlijkt verzoekster met name de door het ministerie van Communicatie vastgestelde doelstellingen in de radiocommunicatiesector en oefent zij overheids-, uitvoerende en toezichthoudende taken en bevoegdheden van dat ministerie uit. Verzoekster is voornamelijk actief op het gebied van de regulering en het beheer van en het toezicht op de frequentieruimte in Iran. Verzoekster is meer in het bijzonder belast met de afgifte van vergunningen voor de exploitatie van telecommunicatiediensten en met het toezicht op de prestaties van de houders ervan. Verzoekster speelt ook een normatieve rol door het doen van voorstellen aan de bevoegde autoriteiten met betrekking tot nationale communicatienormen en instructies en voorschriften inzake de onderlinge verbinding van telecommunicatie- en computernetwerken wat de beveiliging van de verbindingen betreft. Verzoekster is ook belast met de bescherming van de rechten van de gebruikers van telecommunicatiediensten en met de vertegenwoordiging van de Islamitische Republiek Iran in de regionale en internationale verenigingen van de communicatiesector.

3 Op 21 maart 2011 heeft de Raad van de Europese Unie conclusies aangenomen waarin wordt gesteld dat de Europese Unie zich ernstig zorgen maakt over de aanhoudende verslechtering van de mensenrechtensituatie in Iran. De Raad wees op de systematische repressie tegen Iraanse burgers, die werden vervolgd en opgepakt omdat zij hun legitiem recht op vrijheid van meningsuiting en vrijheid van vreedzame vergadering uitoefenden. Voorts heeft de Raad daarin het voornemen van de Unie bevestigd om schendingen van de mensenrechten in Iran te bestrijden, met name door snel beperkende maatregelen vast te stellen tegen personen die verantwoordelijk zijn voor deze ernstige mensenrechtenschendingen.

4 Op 12 april 2011 heeft de Raad besluit 2011/235/GBVB betreffende beperkende maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten vanwege de situatie in Iran (PB 2011, L 100, blz. 51) vastgesteld, waarbij een reeks beperkende maatregelen is vastgesteld tegen personen die medeplichtig zijn aan of verantwoordelijk zijn voor het leiding geven aan of uitvoeren van ernstige schendingen van de mensenrechten in Iran.

5 Besluit 2011/235 is uitgevoerd door verordening (EU) nr. 359/2011 van de Raad van 12 april 2011 betreffende beperkende maatregelen tegen bepaalde personen, entiteiten en lichamen in verband met de situatie in Iran (PB 2011, L 100, blz. 1), die op grond van artikel 215, lid 2, VWEU is vastgesteld.

6 Artikel 2, leden 1 en 2, van verordening nr. 359/2011 bepaalt:

„1. Alle tegoeden en economische middelen die toebehoren aan, eigendom zijn van, in het bezit zijn van of onder zeggenschap staan van de in bijlage I vermelde natuurlijke personen, rechtspersonen, entiteiten en lichamen, worden bevroren.

2. Aan of ten behoeve van de in bijlage I vermelde natuurlijke personen, rechtspersonen, entiteiten en lichamen mogen geen tegoeden of economische middelen direct of indirect ter beschikking worden gesteld."

7 Overeenkomstig artikel 3, leden 1 en 2, van verordening nr. 359/2011 worden de personen die door de Raad zijn geïdentificeerd als zijnde verantwoordelijk voor ernstige mensenrechtenschendingen in Iran, en de met hen geassocieerde personen, entiteiten en lichamen op de lijst in bijlage I geplaatst. In deze lijst worden de gronden voor plaatsing op de lijst vermeld.

8 Artikel 12, leden 1 tot en met 3, van verordening nr. 359/2011 bepaalt:

„1. Wanneer de Raad besluit een natuurlijke persoon, rechtspersoon, entiteit of lichaam te onderwerpen aan de in artikel 2, lid 1, bedoelde maatregelen, wijzigt hij bijlage I dienovereenkomstig.

2. De Raad stelt de natuurlijke personen, rechtspersonen, entiteiten en lichamen in kennis van zijn besluit, met inbegrip van de redenen voor de plaatsing op de lijst, […] zodat de betrokken natuurlijke personen, rechtspersonen, entiteiten en lichamen daarover opmerkingen kunnen indienen.

3. Indien er opmerkingen worden ingediend of substantieel nieuw bewijsmateriaal wordt overgelegd, toetst de Raad zijn besluit en brengt hij de natuurlijke persoon, de rechtspersoon, de entiteit of het lichaam in kwestie daarvan op de hoogte."

9 Op 16 september 2022 is Mahsa Amini, een 22-jarige Iraanse, in het ziekenhuis overleden nadat zij door de Iraanse zedenpolitie was gearresteerd. Na haar dood zijn op grote schaal betogingen gehouden die door de Iraanse autoriteiten zijn onderdrukt.

10 Op 25 september 2022 heeft de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid namens de Unie een verklaring afgelegd waarin hij zijn afschuw uitsprak over het wijdverbreide en onevenredige gebruik van geweld door de Iraanse veiligheidsdiensten tegen vreedzame demonstranten. In de verklaring werd er tevens op gewezen dat degenen die verantwoordelijk zijn voor de moord op Amini ter verantwoording moeten worden geroepen, en werden de Iraanse autoriteiten ertoe opgeroepen te zorgen voor transparante en geloofwaardige onderzoeken om klaarheid inzake het aantal doden en arrestaties te verschaffen, alle vreedzame demonstranten vrij te laten en alle gedetineerden een eerlijk proces te waarborgen. Voorts werd benadrukt dat het besluit van Iran om de toegang tot internet danig te beperken en platformen voor instant messaging te blokkeren, een flagrante schending van de vrijheid van meningsuiting vormde. Tot slot werd in de verklaring gesteld dat de Unie alle beschikbare mogelijkheden zou nagaan om de moord op Amini en de respons van de Iraanse veiligheidsdiensten op de daaropvolgende betogingen aan de orde te stellen.

11 Op 23 januari 2023 heeft de Raad uitvoeringsbesluit (GBVB) 2023/153 tot uitvoering van besluit 2011/235 (PB 2023, L 20 I, blz. 23) vastgesteld. Overweging 2 van uitvoeringsbesluit 2023/153 verwijst naar de verklaring van de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken in de in punt 10 hierboven weergegeven bewoordingen. In overweging 3 van dat uitvoeringsbesluit is verduidelijkt dat „[i]n dit verband en in overeenstemming met de toezegging van de Unie om alle zorgwekkende kwesties met betrekking tot Iran, waaronder de mensenrechtensituatie, aan te pakken, […] 18 personen en 19 entiteiten [moesten] worden opgenomen op de lijst van personen en entiteiten die onderworpen zijn aan beperkende maatregelen in de bijlage bij besluit [2011/235]”. Artikel 1 van uitvoeringsbesluit 2023/153 bepaalt dat de bijlage bij besluit 2011/235 wordt gewijzigd overeenkomstig de eigen bijlage.

12 Onder nummer 15 van de lijst van entiteiten in de bijlage bij uitvoeringsbesluit 2023/153 is onder meer verzoeksters naam opgenomen en zijn de redenen voor haar plaatsing op de lijst als volgt verwoord:

„The Communication Regulatory Authority (CRA) valt onder de bevoegdheid van het Iraanse ministerie van Informatie- en Communicatietechnologie. De CRA gebruikt de spyware SIAM om aan de eis van de Iraanse overheid om het internet te filteren te voldoen.

Tijdens de protesten in 2022 heeft de CRA haar controle over de internettoegang en mobiele telefoons gebruikt om demonstranten op te sporen en een gedetailleerd beeld te krijgen van de activiteiten van de dissidenten en demonstranten, dat de autoriteiten naar eigen goeddunken kunnen gebruiken. De CRA is derhalve verantwoordelijk voor het ondersteunen van de onderdrukking van vreedzame demonstranten, journalisten, verdedigers van mensenrechten, studenten en andere personen die opkomen voor hun legitieme rechten.

De CRA is derhalve verantwoordelijk voor ernstige schendingen van de mensenrechten in Iran.”

13 Diezelfde dag heeft de Raad de bestreden uitvoeringsverordening vastgesteld op basis van artikel 12, lid 1, van verordening nr. 359/2011. De bewoordingen van de overwegingen 2 en 3 van de bestreden uitvoeringsverordening zijn identiek aan die van de overwegingen 2 en 3 van uitvoeringsbesluit 2023/153, met uitzondering van het feit dat in de bestreden uitvoeringsverordening bijlage I bij verordening nr. 359/2011 wordt vermeld in plaats van de bijlage bij besluit 2011/235. Artikel 1 van de bestreden uitvoeringsverordening bepaalt dat bijlage I bij verordening nr. 359/2011 wordt gewijzigd overeenkomstig haar eigen bijlage.

14 Onder nummer 15 van de lijst van entiteiten in de bijlage bij de bestreden uitvoeringsverordening was onder meer verzoeksters naam geplaatst, en zijn de redenen voor haar plaatsing op de lijst in identieke bewoordingen vermeld als die in punt 12 hierboven.

15 Op 24 januari 2023 heeft de Raad in het *Publicatieblad van de Europese Unie* een kennisgeving gepubliceerd (PB 2023, C 25, blz. 8) ten behoeve van de personen, entiteiten en lichamen waarop de maatregelen van besluit 2011/235, dat is uitgevoerd bij uitvoeringsbesluit 2023/153, en de maatregelen van verordening nr. 359/2011, die is uitgevoerd bij de bestreden uitvoeringsverordening, van toepassing zijn.

16 In die kennisgeving werd met name verduidelijkt dat de Raad had besloten dat de betrokken personen en entiteiten moesten worden geplaatst op de lijst van personen en entiteiten die onderworpen zijn aan de beperkende maatregelen van besluit 2011/235 en van verordening nr. 359/2011, en dat die personen en entiteiten, onder overlegging van bewijsstukken, bij de Raad

een verzoek konden indienen tot heroverweging van het besluit om hen op bovenvermelde lijsten te plaatsen. Elk verzoek in die zin moest vóór 15 februari 2023 worden gestuurd naar de in die kennisgeving vermelde adresgegevens.

Conclusies van partijen

17 Verzoekster verzoekt het Gerecht de bestreden uitvoeringsverordening nietig te verklaren voor zover haar naam is opgenomen in bijlage I bij verordening nr. 359/2011.

18 De Raad verzoekt het Gerecht:

– het beroep te verwerpen;

– verzoekster te verwijzen in de kosten.

In rechte

19 Ter ondersteuning van haar beroep voert verzoekster vier middelen aan. Het eerste middel is in wezen ontleend aan misbruik van bevoegdheid, het tweede aan niet-nakoming van de motiveringsplicht en schending van het recht op effectieve rechterlijke bescherming, het derde in wezen aan materiële onjuistheid van de feiten en het vierde aan schending van het evenredigheidsbeginsel.

20 Uit de analyse van deze middelen blijkt dat eerst het tweede middel, betreffende niet-nakoming van de motiveringsplicht en schending van het recht op effectieve rechterlijke bescherming, moet worden onderzocht, vervolgens het derde middel, betreffende een kennelijk onjuiste beoordeling van de feiten, waarna het vierde middel, betreffende schending van het evenredigheidsbeginsel, moet worden onderzocht en ten slotte het eerste middel, betreffende misbruik van bevoegdheid.

Tweede middel: niet-nakoming van de motiveringsplicht en schending van het recht op effectieve rechterlijke bescherming

21 In de eerste plaats voert verzoekster aan dat de Raad niet tegelijk met of onmiddellijk na de vaststelling van de bestreden uitvoeringsverordening de informatie of het bewijs heeft meegedeeld waarop de redenen voor de plaatsing van haar naam op de lijst in bijlage I bij verordening nr. 359/2011 zijn gebaseerd, zodat hij niet heeft voldaan aan zijn verplichting om de gegrondheid van die redenen aan te tonen en bijgevolg zijn motiveringsplicht niet is nagekomen.

22 In de tweede plaats betoogt verzoekster dat de motivering van de bestreden uitvoeringsverordening, wat haar betreft, een stereotiepe motivering is die bestaat uit 3 beknopte alinea's van 15 regels met een samenvatting van de veronderstellingen van de Raad vanwege haar publieke karakter. Een dergelijke motivering is niet in overeenstemming met de rechtspraak dat de motivering van een handeling enerzijds de door de litigieuze handeling geraakte persoon in staat moet stellen de geldigheid ervan voor de rechter aan te vechten met volledige kennis van zaken van hetgeen hem wordt verweten, en anderzijds de rechter in staat moet stellen zijn rechterlijke toetsing van de bestreden handeling te verrichten. Volgens verzoekster kan het motiveringsvereiste niet worden afgezwakt door de politieke context waarin een maatregel wordt vastgesteld, temeer daar verzoekster niet op basis van de context de strekking van de jegens haar

vastgestelde beperkende maatregelen kan begrijpen en, daarmee samenhangend, de rechter niet op basis van de context de betrokken maatregel kan toetsen. De Raad mag zich dus niet „verschuilen" achter overwegingen die verband houden met de belangen van veiligheid en buitenlands beleid om zijn motiveringsplicht niet na te komen.

23 In de derde plaats betwist verzoekster in de memorie van repliek op grond van de artikelen 47 en 48 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest") de ontvankelijkheid van het document dat de Raad aan het Gerecht heeft overgelegd als bewijs ter onderbouwing van de redenen die zijn aangevoerd ter rechtvaardiging van de plaatsing van haar naam op de lijst in bijlage I bij verordening nr. 359/2011. Zij betwist ook de relevantie en de bewijskracht van de in dat document vervatte informatie.

24 De Raad betwist verzoeksters argumenten.

25 Volgens vaste rechtspraak wordt met de verplichting om een bezwarende handeling te motiveren – die een logisch uitvloeisel is van het beginsel van eerbiediging van de rechten van verdediging – beoogd, enerzijds, de betrokkene voldoende gegevens te verschaffen om na te gaan of de handeling gegrond is dan wel een gebrek vertoont op grond waarvan de geldigheid voor de Unierechter kan worden betwist en, anderzijds, de Unierechter in staat te stellen de rechtmatigheid van die handeling te toetsen (zie arrest van 15 november 2012, Raad/Bamba, C-417/11 P, EU:C:2012:718, punt 49 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

26 Tevens zij eraan herinnerd dat de door artikel 296 VWEU en artikel 41, lid 2, onder c), van het Handvest vereiste motivering moet beantwoorden aan de aard van de betrokken handeling en aan de context waarin deze is vastgesteld. Het motiveringsvereiste moet worden beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van het geval, met name de inhoud van de handeling, de aard van de redengeving en het belang dat de adressaten of andere personen die rechtstreeks en individueel door de handeling worden geraakt, bij een toelichting kunnen hebben. Het is niet noodzakelijk dat alle relevante gegevens feitelijk en rechtens in de motivering worden gespecificeerd, aangezien bij de vraag of de motivering van een handeling toereikend is, niet alleen acht moet worden geslagen op de bewoordingen ervan, maar ook op de context en op het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen (zie arresten van 17 september 2020, Rosneft e.a./Raad, C-732/18 P, niet gepubliceerd, EU:C:2020:727, punt 77 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 27 juli 2022, RT France/Raad, T-125/22, EU:T:2022:483, punt 103).

27 Zo is een bezwarende handeling voldoende gemotiveerd wanneer zij tot stand is gekomen in een context die de betrokkene bekend is, zodat hij de strekking van de tegen hem genomen maatregel kan begrijpen (zie arrest van 17 september 2020, Rosneft e.a./Raad, C-732/18 P, niet gepubliceerd, EU:C:2020:727, punt 78 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Voorts hangt de mate van nauwkeurigheid waarmee een handeling moet worden gemotiveerd, af van de praktische mogelijkheden en de technische omstandigheden en van de termijn waarbinnen zij tot stand moet komen (zie arrest van 27 juli 2022, RT France/Raad, T-125/22, EU:T:2022:483, punt 104 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

28 Bovendien is in de rechtspraak verduidelijkt dat de motivering van een handeling van de Raad waarbij een beperkende maatregel wordt opgelegd, niet alleen de rechtsgrondslag van die maatregel dient aan te geven, maar ook de specifieke en concrete redenen waarom de Raad in de uitoefening van zijn discretionaire beoordelingsbevoegdheid van mening is dat een dergelijke maatregel ten aanzien van de betrokkene moet worden vastgesteld (zie arrest van 27 juli 2022, RT France/Raad, T-125/22, EU:T:2022:483, punt 105 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

29 Tot slot zij eraan herinnerd dat de verplichting om een handeling te motiveren een wezenlijk vormvoorschrift is dat moet worden onderscheiden van de kwestie van de gegrondheid van de motivering, die de inhoudelijke rechtmatigheid van de litigieuze handeling betreft. De motivering van een handeling houdt immers in dat de gronden waarop deze handeling berust, formeel tot uitdrukking worden gebracht. Indien deze gronden berusten op onjuistheden, doen deze afbreuk aan de inhoudelijke rechtmatigheid van die handeling, maar niet aan de motivering ervan, die toereikend kan zijn, ook al zijn de uiteengezette gronden onjuist (zie in die zin arrest van 13 september 2013, Makhlouf/Raad, T-383/11, EU:T:2013:431, punten 73 en 74 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

30 Wat in casu de context betreft waarin verzoeksters naam is opgenomen in bijlage I bij verordening nr. 359/2011 moet worden opgemerkt dat, zoals de Raad terecht benadrukt, in overweging 2 van de bestreden uitvoeringsverordening wordt verwezen naar de verklaring die de hoge vertegenwoordiger van de Unie op 25 september 2022 namens de Unie had afgelegd, waarvan de bewoordingen in punt 10 hierboven in herinnering zijn gebracht.

31 Zoals in punt 11 hierboven is aangegeven, wordt in overweging 3 van de bestreden uitvoeringsverordening voorts verduidelijkt dat de in punt 10 hierboven in herinnering gebrachte context en de toezegging van de Unie om alle zorgwekkende kwesties met betrekking tot Iran aan te pakken, daaronder begrepen de mensenrechtensituatie, er met name toe hebben geleid dat 19 entiteiten, waaronder verzoekster, zijn geplaatst op de in bijlage I bij verordening nr. 359/2011 opgenomen lijst van natuurlijke personen en rechtspersonen, entiteiten en lichamen die aan beperkende maatregelen onderworpen zijn.

32 In het bijzonder waren de redenen waarom verzoeksters naam was geplaatst op de lijst in bijlage I bij verordening nr. 359/2011 vermeld in de bijlage bij de bestreden uitvoeringsverordening, in de bewoordingen die in punt 12 hierboven in herinnering zijn gebracht.

33 Vastgesteld moet worden dat dergelijke redenen, gelezen in het licht van de contextuele aspecten die in de overwegingen 2 en 3 van de bestreden uitvoeringsverordening in herinnering zijn gebracht, voldoende specifiek en concreet de redenen uiteenzetten waarom de Raad in de uitoefening van zijn discretionaire beoordelingsbevoegdheid van mening was dat jegens verzoekster een beperkende maatregel moest worden vastgesteld.

34 Uit de motivering van de bestreden uitvoeringsverordening blijkt immers dat verzoekster verantwoordelijk werd geacht voor ernstige schendingen van de mensenrechten in Iran omdat zij de spyware SIAM heeft gebruikt om te voldoen aan de eis van de Iraanse overheid om het internet te filteren en, in het bijzonder, tijdens de protesten in 2022 na de dood van Amini haar controle over de internettoegang en mobiele telefoons heeft ingezet om demonstranten op te sporen en een gedetailleerd beeld te krijgen van de activiteiten van de dissidenten en demonstranten, hetgeen de autoriteiten naar eigen goeddunken konden gebruiken. Aldus heeft verzoekster die autoriteiten ondersteund bij de onderdrukking van de demonstranten die opkwamen voor hun legitieme rechten.

35 Voorts moet verzoeksters argument worden afgewezen dat de Raad zijn motiveringsplicht niet is nagekomen omdat hij haar niet gelijktijdig met de vaststelling van de bestreden uitvoeringsverordening of onmiddellijk daarna de bewijzen heeft meegedeeld waarop de redenen zijn gebaseerd die zijn aangevoerd ter rechtvaardiging van haar plaatsing op de lijst in bijlage I bij verordening nr. 359/2011, en dus niet heeft aangetoond dat die redenen gegrond zijn.

36 Voor zover verzoekster met dit betoog wil aanvoeren dat de Raad niet het bewijs heeft geleverd van de gegrondheid van de redenen die in de bestreden uitvoeringsverordening zijn aangevoerd ter rechtvaardiging van haar plaatsing op de lijst in bijlage I bij verordening nr. 359/2011, moet immers worden opgemerkt dat deze kwestie overeenkomstig de in punt 29 hierboven in herinnering gebrachte rechtspraak moet worden onderscheiden van die van de motivering van de bestreden uitvoeringsverordening, die de formele rechtmatigheid van die verordening betreft.

37 Voor zover verzoekster met dit betoog wil aanvoeren dat de Raad haar rechten van verdediging heeft geschonden aangezien hij verplicht was haar ambtshalve toegang te verlenen tot de gegevens van zijn dossier, moet worden opgemerkt dat de bestreden uitvoeringsverordening ter kennis van verzoekster is gebracht door middel van een op 24 januari 2023 in het Publicatieblad bekendgemaakte kennisgeving waarin de betrokken personen en entiteiten de mogelijkheid werd geboden om vóór 15 februari 2023 een verzoek tot heroverweging bij de Raad in te dienen, en dat verzoekster een dergelijk verzoek niet heeft ingediend en de Raad evenmin buiten de onderhavige procedure om heeft verzocht om toegang tot zijn dossier.

38 Met betrekking tot een initiële plaatsing op een lijst van personen en entiteiten die onderworpen zijn aan beperkende maatregelen dient in herinnering te worden gebracht dat wanneer voldoende nauwkeurige inlichtingen zijn meegedeeld die de betrokken entiteit in staat stellen om haar standpunt met betrekking tot de door de Raad ten laste gelegde omstandigheden naar behoren kenbaar te maken, het beginsel van de eerbiediging van de rechten van de verdediging niet verlangt dat de Raad uit eigen beweging toegang verleent tot de documenten in zijn dossier. De Raad moet enkel op verzoek van de belanghebbende toegang geven tot alle niet-vertrouwelijke administratieve stukken betreffende de betrokken maatregel. De spontane mededeling van de gegevens van het dossier zou feitelijk een overdreven vereiste zijn, aangezien het op het moment van de vaststelling van een maatregel tot bevriezing van tegoeden niet zeker is dat de betrokken entiteit door middel van de toegang tot het dossier de feiten wenst te verifiëren waarop de Raad het haar ten laste gelegde baseert (arresten van 14 oktober 2009, Bank Melli Iran/Raad, T-390/08, EU:T:2009:401, punt 97, en 16 september 2013, Bank Kargoshaei e.a./Raad, T-8/11, niet gepubliceerd, EU:T:2013:470, punt 68).

39 In casu volgt uit het voorgaande dat verzoekster door de motivering van de bestreden uitvoeringsverordening over voldoende nauwkeurige informatie beschikte op basis waarvan zij haar standpunt met betrekking tot de door de Raad ten laste gelegde omstandigheden naar behoren kenbaar kon maken. De Raad was dus niet verplicht om verzoekster ambtshalve de gegevens van zijn dossier mee te delen.

40 Tevens moet worden benadrukt dat verzoeksters argumenten betreffende de ontvankelijkheid van het document in bijlage B.11 en de bewijskracht van de daarin vervatte informatie betrekking hebben op de gegrondheid van de redenen die zijn aangevoerd ter rechtvaardiging van de plaatsing van haar naam op de lijst in bijlage I bij verordening nr. 359/2011, en dus irrelevant zijn ter ondersteuning van een middel inzake niet-nakoming van de motiveringsplicht. Deze argumenten zullen aldus worden onderzocht samen met de soortgelijke argumenten die verzoekster heeft aangevoerd in het kader van het derde middel, dat is ontleend aan een kennelijk onjuiste beoordeling.

41 Bijgevolg moet het tweede middel ongegrond worden verklaard.

Derde middel: materiële onjuistheid van de feiten

42 Verzoekster stelt dat de bestreden uitvoeringsverordening, voor zover die haar betreft, berust op een „kennelijk onjuiste beoordeling van de feiten", aangezien zij ten eerste niet beschikt over de rechtsbevoegdheid om de haar door de Raad verweten feiten te verrichten en ten tweede niet beschikt over de technische capaciteit om demonstranten op te sporen of een „gedetailleerd beeld" te krijgen van hun activiteiten.

43 Ten eerste betoogt verzoekster dat zij op grond van haar statuten geen grootschalig toezicht op de bevolking mag uitoefenen, laat staan demonstranten mag "opsporen". Verzoekster vervult overeenkomstig haar statuten een regelgevende en bemiddelende rol, of de rol van vertegenwoordiger van Iran. Voorts benadrukt verzoekster dat zelfs indien zij een filter zou willen instellen, zij dit niet zou kunnen, aangezien een dergelijke praktijk wettelijk begrensd is. Anders dan de Raad betoogt, wordt het verzamelen van gegevens in Iran geregeld door tal van wetsteksten, waaronder artikel 25 van de Iraanse grondwet, artikel 582 van het Iraanse wetboek van strafrecht, aangevuld door de „wet op cyberdelicten" van 26 mei 2009, en de artikelen 104 en 150 van het Iraanse wetboek van strafvordering. Deze regelgeving is in overeenstemming met de resolutie van de Raad van 17 januari 1995 inzake de legale interceptie van telecommunicatieverkeer (PB 1996, C 329, blz. 1). Voorts blijkt uit twee door een telecommunicatiebedrijf opgestelde rapporten dat, anders dan de Raad stelt, de verzoeken van verzoekster niet verder gaan dan de traditionele vereisten inzake legale interceptie.

44 Verder stelt verzoekster dat een onderscheid moet worden gemaakt tussen grootschalig toezicht en individueel toezicht op personen. Volgens verzoekster kan grootschalig toezicht in elke samenleving noodzakelijk zijn om de vrede en de openbare orde te handhaven, met name door toezicht te houden op de stroom van personen en de menigten die bijeenkomen. Hierdoor zou tijdens openbare demonstraties elke vorm van wangedrag dat gerelateerd is aan mensenmassa's kunnen worden voorkomen. Elke soevereine staat beschikt over deze toezichthoudende bevoegdheid en uit het feit dat die bevoegdheid wordt uitgeoefend kan niet worden afgeleid dat individuele mensenrechten worden geschonden. Die toezichthoudende bevoegdheid vormt een bevoegdheid van openbaar gezag die onder andere door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) is erkend.

45 Ten tweede beschikt de door verzoekster gebruikte software, die „SIAM" of „Samaneh yekparche Estehlamate Mokhaberati" in het Farsi wordt genoemd, volgens haar niet over functionaliteiten op basis waarvan het mogelijk is om grootschalig of individueel toezicht te houden op demonstranten op het Iraanse grondgebied.

46 Verzoekster betoogt dat de software SIAM een application programming interface (API) gateway is, dat wil zeggen een systeem dat als brug fungeert en een klant buiten een entiteit in staat stelt interne API's en de diensten daarvan te gebruiken. In Iran maken de Rode Halve Maan, de ambulances, de brandweer en de organisaties voor wegen- en crisisbeheer gebruik van deze software. Volgens verzoekster wordt de software SIAM dus gebruikt door de callcenters, met name wanneer zij daar door de hulpverleningsdiensten om worden verzocht. De callcenters gebruiken deze software om de operatoren van mobiele telefonie te bereiken, die vervolgens enkel bij benadering de locatie verstrekken van de persoon die zich in een risicovolle situatie bevindt.

47 Voorts benadrukt verzoekster dat zij de politie en de gerechtelijke autoriteiten niet rechtstreeks informatie kan verstrekken over de gebruikers van communicatiediensten, aangezien deze informatie in het bezit is van de operatoren die een vergunning hebben voor de exploitatie van het netwerk.

48 Ten slotte betwist verzoekster de argumenten die de Raad in zijn verweerschrift heeft aangevoerd met betrekking tot de vermeende „functionele onderdelen" van het interceptiesysteem van Iran.

49 Zo geeft de Raad volgens verzoekster blijk van een onjuiste opvatting over de functionaliteiten van de software SIAM, „Force2GNumber", „LocationCustomerList", „GetCDR", „GetIPDR" en „ApplySusplp", waarnaar hij in zijn verweerschrift verwijst. Verzoekster zet uiteen dat de beschrijving van deze functionaliteiten door de Raad, die uitsluitend is gebaseerd op het artikel in het online onderzoekstijdschrift *The Intercept*, niet strookt met de werkelijkheid. Volgens verzoekster gaat het om klassieke en gebruikelijke commando's die ter beschikking staan van een regelgevende instantie voor telecommunicatie van een staat, en beschikken alle lidstaten van de Unie over soortgelijke instrumenten. Hetzelfde geldt voor de systemen „Legal Intercept" (LI), „Control Illegal Devices" (CID), „SHAHKAR" en „SHAMSA".

50 Voorts betwist verzoekster in haar memorie van repliek de ontvankelijkheid van het artikel „Hacked documents: How Iran can track and control protesters' phones", dat op 28 oktober 2022 door *The Intercept* is gepubliceerd en als bijlage B.11 door de Raad is overgelegd (hierna: „artikel van *The Intercept*"). Volgens verzoekster berusten de in dat artikel aangevoerde feiten op een reeks interne documenten van een Iraanse mobiele operator die niet aan het dossier bij het Gerecht zijn toegevoegd, en stelt de Raad enkel dat de auteurs van dat artikel toegang zouden hebben gehad tot documenten die aan hen ter kennis zouden zijn gebracht „door een persoon [die stelt] een Iraanse mobiele operator te hebben gehackt". Dit artikel, dat het belangrijkste stuk in het dossier van de Raad vormt, is dus slechts een bewijs van horen zeggen. Overeenkomstig de rechtspraak van het Hof inzake de artikelen 47 en 48 van het Handvest en de rechtspraak van het EHRM met betrekking tot artikel 6 van het te Rome op 4 november 1950 ondertekende Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, zijn verklaringen van getuigen die vervolgens ter terechtzitting niet aanwezig zijn en welke verklaringen door de tegenpartij niet kunnen worden onderzocht, in beginsel verboden, behalve indien in de tenlastelegging voldoende wordt gemotiveerd waarom hun getuigenverklaringen moeten worden gebruikt, de verdachte andere procedurele waarborgen wordt geboden, en er sprake is van ander belastend bewijs tegen hem. Het Hof heeft eveneens in het arrest van 8 december 2022, HYA e.a. (Onmogelijkheid om de getuigen à charge te ondervragen) (C-348/21, EU:C:2022:965), geoordeeld dat indien het niet mogelijk is de getuigen à charge te ondervragen, de bewijskracht van hun getuigenverklaringen vermindert, ook al zijn deze getuigenverklaringen toegelaten.

51 Hieruit volgt dat de Raad, door de bestreden uitvoeringsverordening te baseren op beweringen van een onbekende persoon, in strijd met de artikelen 47 en 48 van het Handvest heeft gehandeld, zodat deze bewijsaanbieding niet-ontvankelijk is.

52 Verzoekster betoogt in haar memorie van repliek ook dat de rechter krachtens het beginsel van hoor en wederhoor alleen rekening mag houden met processtukken en stukken waarvan partijen kennis hebben kunnen nemen en waarover zij zich hebben kunnen uitspreken. De Raad heeft zelf erkend dat de in het artikel van *The Intercept* genoemde Iraanse mobiele operator niet heeft geantwoord op het door journalisten gedane verzoek om commentaar.

53 De Raad betwist verzoeksters argumenten.

54 Opgemerkt zij dat verzoekster in het kader van het derde middel de gegrondheid betwist van de redenen die ter rechtvaardiging van haar plaatsing op de lijst in bijlage I bij verordening nr. 359/2011 zijn aangevoerd. Zij stelt namelijk dat zij noch over de rechtsbevoegdheid noch over de technische capaciteit beschikt om de haar verweten activiteiten te verrichten.

55 Evenwel moet ook worden opgemerkt dat, zoals blijkt uit punt 23 hierboven, verzoekster in het kader van het tweede middel de Raad verwijt dat hij de artikelen 47 en 48 van het Handvest heeft geschonden en de bewijslast heeft omgekeerd door zijn beoordeling te baseren op het artikel van *The Intercept*, aangezien de in dat artikel vermelde feiten en uitlatingen, nu de in die publicatie genoemde documenten niet in het dossier van de onderhavige procedure zijn opgenomen, slechts beweringen zijn ten aanzien waarvan verzoekster de mogelijkheid wordt ontnomen om haar rechten van verdediging uit te oefenen. Verzoekster betoogt in haar memorie van repliek ook dat het ontbreken van bewijzen in het dossier in het kader van de onderhavige procedure afbreuk doet aan de eerbiediging van het beginsel van hoor en wederhoor als bedoeld in artikel 85, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht. Verzoekster benadrukt voorts dat die publicatie geen bewijskracht heeft.

56 Eerst dienen verzoeksters argumenten inzake schending van de artikelen 47 en 48 van het Handvest en van het beginsel van hoor en wederhoor te worden onderzocht, vervolgens de argumenten betreffende de bewijskracht van het artikel van *The Intercept*, en ten slotte de argumenten betreffende een „kennelijk onjuiste beoordeling van de feiten”.

Schending van de artikelen 47 en 48 van het Handvest en van het beginsel van hoor en wederhoor

57 Om te beginnen moet verzoeksters argument worden afgewezen dat het artikel van *The Intercept* dat door de Raad als bijlage B.11 bij zijn verweerschrift is overgelegd, niet-ontvankelijk moet worden verklaard, in wezen op grond dat verzoekster zich niet kan verdedigen tegen loutere beweringen, waardoor haar rechten van verdediging voor het Gerecht worden geschonden.

58 Opgemerkt zij dat de kwestie van de ontvankelijkheid van het bij het Gerecht aangeboden bewijs, die door artikel 85 van het Reglement voor de procesvoering wordt geregeld, moet worden onderscheiden van de kwestie van de beoordeling van de bewijzen door de Unierechter.

59 In dit verband zij eraan herinnerd dat volgens de rechtspraak van het Hof de Unierechter bij de toetsing van beperkende maatregelen de wettigheid van alle Uniehandelingen in beginsel volledig dient te toetsen aan de grondrechten die behoren tot de rechtsorde van de Unie (zie in die zin arresten 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 97; 28 november 2013, Raad/Fulmen en Mahmoudian, C-280/12 P, EU:C:2013:775, punt 58, en 28 maart 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punt 106).

60 Tot die grondrechten behoren met name de eerbiediging van de rechten van de verdediging en het recht op effectieve rechterlijke bescherming (zie arresten van 28 november 2013, Raad/Fulmen en Mahmoudian, C-280/12 P, EU:C:2013:775, punt 59 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 28 november 2013, Raad/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, punt 66).

61 De doeltreffendheid van de door artikel 47 van het Handvest gewaarborgde rechterlijke toetsing vereist dat de Unierechter – bij de toetsing van de wettigheid van de redenen waarop het besluit tot plaatsing of handhaving van de naam van een persoon of entiteit op de lijst van personen en entiteiten waarop beperkende maatregelen van toepassing zijn, is gebaseerd – zich ervan

vergewist dat dit besluit, dat een individuele strekking heeft voor die persoon of die entiteit, berust op een voldoende solide feitelijke grondslag. Dat betekent dat de feiten die zijn aangevoerd in de uiteenzetting van de redenen waarop dat besluit steunt, worden gecontroleerd, zodat de rechterlijke toetsing niet enkel een beoordeling van de abstracte waarschijnlijkheid van de aangevoerde redenen inhoudt, maar zich uitstrekt tot de vraag of die redenen, of ten minste één daarvan die op zich toereikend wordt geacht om als grondslag te dienen voor dat besluit, zijn gestaafd (zie in die zin arresten 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; 18 juni 2015, Ipatau/Raad, C-535/14 P, EU:C:2015:407, punt 42, en 18 februari 2016, Raad/Bank Mellat, C-176/13 P, EU:C:2016:96, punt 109).

62 In dat kader staat het immers aan de bevoegde autoriteit van de Unie om in geval van betwisting aan te tonen dat de tegen de betrokken persoon of de betrokken entiteit in aanmerking genomen redenen gegrond zijn, en niet aan die persoon of entiteit om het negatieve bewijs te leveren dat die redenen ongegrond zijn (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 121).

63 Anders dan verzoekster stelt, volgt daaruit evenwel niet dat het vermeende onvermogen van de Raad om het bewijs te leveren van de redenen die zijn aangevoerd ter rechtvaardiging van de plaatsing van verzoeksters naam op de lijst in bijlage I bij verordening nr. 359/2011, gesteld dat dit zou vaststaan, verzoeksters rechten van verdediging zou schenden.

64 Zoals blijkt uit de in punt 61 hierboven in herinnering gebrachte rechtspraak, is het namelijk integendeel omdat het behoud van de doeltreffendheid van artikel 47 van het Handvest dit vereist, dat de Unierechter in het kader van de toetsing van de wettigheid van de beperkende maatregelen moet nagaan of de aan die maatregelen ten grondslag liggende redenen gegrond zijn en dus of de door de Raad in casu overgelegde documenten bewijskracht hebben.

65 Vervolgens dienen in casu als irrelevant te worden beschouwd de door verzoekster aangevoerde overwegingen die zijn uiteengezet in het arrest van 8 december 2022, HYA e.a. (Onmogelijkheid om de getuigen à charge te ondervragen) (C-348/21, EU:C:2022:965), waarbij het Hof werd verzocht om uitlegging van artikel 6, lid 1, en artikel 8, lid 1, van richtlijn (EU) 2016/343 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende de versterking van bepaalde aspecten van het vermoeden van onschuld en van het recht om in strafprocedures bij de terechtzitting aanwezig te zijn (PB 2016, L 65, blz. 1), en van artikel 47, tweede alinea, van het Handvest.

66 Het beginsel van het vermoeden van onschuld, dat is neergelegd in artikel 6, lid 2, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en in artikel 48, lid 1, van het Handvest, is een grondrecht dat particulieren of door particulieren geleide entiteiten rechten verleent waarvan de Unierechter de eerbiediging waarborgt (zie arrest van 18 mei 2017, Makhlouf/Raad, T-410/16, niet gepubliceerd, EU:T:2017:349, punt 122 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

67 Het beginsel van het vermoeden van onschuld, dat vereist dat eenieder tegen wie een vervolging is ingesteld, voor onschuldig wordt gehouden totdat zijn schuld in rechte is komen vast te staan, staat niet in de weg aan de vaststelling van bewarende maatregelen tot bevriezing van tegoeden, aangezien deze niet tot doel hebben een strafprocedure tegen de betrokken persoon of entiteit in te leiden. Dergelijke maatregelen dienen evenwel, gelet op de ernst ervan, bij wet te zijn voorzien, door een bevoegde instantie te worden vastgesteld en beperkt in de tijd te zijn. Uit punt 13 hierboven volgt dat aan deze eerste twee criteria is voldaan. Wat voorts de beperking in de tijd

betreft, moet worden vastgesteld dat de lijst in bijlage I bij verordening nr. 359/2011 overeenkomstig artikel 12, leden 3 en 4, ervan met regelmatige tussenpozen en ten minste om de 12 maanden opnieuw wordt bezien, waarbij de plaatsing van een persoon of entiteit op de lijst in die bijlage in voorkomend geval kan worden verlengd of gewijzigd. De aan verzoekster opgelegde maatregelen zijn dus beperkt in de tijd (zie in die zin arrest van 18 mei 2017, Makhlouf/Raad, T-410/16, niet gepubliceerd, EU:T:2017:349, punt 123 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

68 Bovendien moet worden opgemerkt dat de beperkende maatregelen in kwestie niet leiden tot een confiscatie van de tegoeden van verzoekster als opbrengst van misdrijven, maar tot een bevriezing bij wijze van bewarende maatregel. Deze maatregelen vormen dus geen sanctie en houden voorts geen enkele beschuldiging van dien aard in (zie arrest van 18 mei 2017, Makhlouf/Raad, T-410/16, niet gepubliceerd, EU:T:2017:349, punt 124 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

69 De bestreden uitvoeringsverordening vormt – wat verzoekster betreft – immers geen vaststelling dat er daadwerkelijk een strafbaar feit is gepleegd, maar is vastgesteld in het kader van en met het oog op een administratieve procedure met een bewarende functie en met als enig doel de Raad in staat te stellen de bescherming van de burgerbevolking te waarborgen (zie in die zin arrest van 18 mei 2017, Makhlouf/Raad, T-410/16, niet gepubliceerd, EU:T:2017:349, punt 125 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

70 Ten slotte faalt ook verzoeksters argument dat het artikel van *The Intercept* niet-ontvankelijk moet worden verklaard omdat de documenten waarnaar in dat artikel wordt verwezen niet in het dossier van de onderhavige zaak zijn opgenomen en de rechter krachtens het beginsel van hoor en wederhoor alleen rekening mag houden met processtukken en stukken waarvan partijen kennis hebben kunnen nemen en waarover zij zich hebben kunnen uitspreken. Dienaangaande volstaat het namelijk op te merken dat verzoekster de gelegenheid heeft gehad om in haar memorie van repliek een standpunt in te nemen over de bewijzen die de Raad heeft overgelegd als bijlage B.11, met name dit artikel, waarvan zij overigens de bewijskracht betwist.

71 Voorts moet worden opgemerkt dat de twee gebruikershandleidingen van de software SIAM, waarvan de eerste in het Farsi is opgesteld en de tweede in het Engels, rechtstreeks konden worden geraadpleegd vanuit het artikel van *The Intercept* via een hyperlink op bladzijde 3 van het dossier WK 307/2023 INIT, dat de Raad in bijlage B.11 bij zijn verweerschrift heeft overgelegd.

72 Verzoeksters argumenten inzake schending van de artikelen 47 en 48 van het Handvest en van het beginsel van hoor en wederhoor moeten dus worden afgewezen.

Bewijskracht van het artikel van The Intercept

73 Volgens verzoekster is het artikel van *The Intercept* een louter journalistieke publicatie met alleen beweringen die niet te controleren zijn, zodat het geen bewijskracht heeft.

74 In dit verband zij eraan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak het Hof en het Gerecht het beginsel van de vrije bewijswaardering toepassen en dat het enige criterium voor de beoordeling van de waarde van het gevoerde bewijs de geloofwaardigheid ervan is. Voorts moet bij de beoordeling van de bewijskracht van een stuk worden gekeken naar de waarschijnlijkheid van de daarin vervatte informatie en met name rekening worden gehouden met de herkomst van het stuk, de omstandigheden waarin het tot stand is gekomen en degene tot wie het is gericht, en

moet worden onderzocht of het stuk, gelet op zijn inhoud, redelijk en geloofwaardig overkomt (zie arrest van 31 mei 2018, Kaddour/Raad, T-461/16, EU:T:2018:316, punt 107 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

75 Doordat de Unie in derde landen geen onderzoeksbevoegdheden heeft, dient de beoordeling door de autoriteiten van de Unie zich de facto te baseren op voor het publiek toegankelijke informatiebronnen, rapporten, krantenartikelen, rapporten van geheime diensten of andere gelijkaardige informatiebronnen (arresten van 14 maart 2018, Kim e.a./Raad en Commissie, T-533/15 en T-264/16, EU:T:2018:138, punt 107, en 1 juni 2022, Prigozhin/Raad, T-723/20, niet gepubliceerd, EU:T:2022:317, punt 59).

76 Het zou immers buitensporig en onevenredig zijn om van de Raad te verlangen dat hij zelf ter plaatse onderzoek verricht naar de juistheid van de feiten die in talrijke media worden gemeld (arrest van 25 januari 2017, Almaz-Antey Air and Space Defence/Raad, T-255/15, niet gepubliceerd, EU:T:2017:25, punt 148).

77 Voor de staving van het bestaan van bepaalde feiten kan dus gebruik worden gemaakt van krantenartikelen, wanneer zij afkomstig zijn uit verschillende bronnen en voldoende concreet, nauwkeurig en onderling samenhangend zijn met betrekking tot de feiten die erin worden beschreven (zie arrest van 11 september 2019, Topor-Gilka en WO Technopromexport/Raad, T-721/17 en T-722/17, niet gepubliceerd, EU:T:2019:579, punt 137 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

78 In casu heeft de Raad de plaatsing van verzoekster op de lijst in bijlage I bij verordening nr. 359/2011 gebaseerd op vier documenten van het dossier WK 307/2023 INIT die zijn opgenomen in bijlage B.11 bij zijn verweerschrift.

79 Het gaat ten eerste om het artikel van *The Intercept*; ten tweede om het artikel met als opschrift „Hacker Leaks Manuals showing How Iran Uses Mobile Networks to Track Protesters", dat op 31 oktober 2022 op de gespecialiseerde website Commrisk is geplaatst; ten derde om het artikel met als opschrift „Iran: New tactics for digital repression as protests continue", dat op 17 november 2022 op de website van de vereniging ARTICLE 19 is geplaatst, en ten vierde om het artikel met als opschrift „Iran is using spyware to track citizens attending protests", dat op 3 november 2022 door het online onderzoekstijdschrift *The Tech Monitor* is gepubliceerd.

80 Verzoekster voert aan dat de Raad de bestreden uitvoeringsverordening wat haar betreft uitsluitend baseert op de beweringen in het artikel van *The Intercept*, die zelf zijn gebaseerd op de verklaringen van een anonieme persoon.

81 Opgemerkt dient te worden dat uit het artikel van *The Intercept* blijkt dat de auteurs van dit artikel op basis van interne documenten van een Iraanse mobiele operator – met name de uitwisseling van e-mails met betrekking tot de bestuurders van verzoekster en twee gebruikershandleidingen van de software SIAM, waarvan de een in het Engels is opgesteld en de ander in het Farsi – hebben ontdekt hoe de Iraanse autoriteiten via verzoekster een systeem hadden opgezet dat op de achtergrond van de Iraanse mobiele netwerken draaide, waardoor de Iraanse regering het systeem van versleuteling van oproepen kon omzeilen, de verplaatsingen van een telefoongebruiker kon volgen, alle telefoons die zich op een bepaalde plaats bevonden kon identificeren, alle contacten van een telefoongebruiker kon analyseren en de internetverbinding van de gebruiker kon onderbreken of vertragen, en dat werd gebruikt om de Iraanse bevolking te onderdrukken en toezicht daarop uit te oefenen na de dood van Amini in 2022. In dit artikel wordt

ook uiteengezet dat de in het Engels opgestelde gebruikershandleiding van de software SIAM verduidelijkt dat „[o]p grond van de regels en voorschriften van [verzoekster] […] alle telecommunicatie-operatoren [haar] rechtstreeks toegang tot hun systeem [moeten] verlenen om de informatie van de klanten op te vragen (sic) en hun diensten via de webdienst te wijzigen", en dat de gebruikershandleiding bovendien technische informatie bevat over de meest krachtige commando's die door de software SIAM worden gebruikt om rechtstreeks bij Iraanse mobiele operatoren gegevens over gebruikers te verzamelen.

82 Tevens moet worden opgemerkt dat de auteurs van het artikel van *The Intercept* ervoor hebben gezorgd dat vragen werden gesteld aan twee personen die als deskundigen zijn voorgesteld.

83 In dit verband moet worden benadrukt dat, anders dan verzoekster stelt, de eerste persoon die als deskundige is voorgesteld, niet „iemand is die onbekend is en geen specifieke legitimiteit lijkt te bezitten". Uit het dossier blijkt namelijk dat deze eerste persoon onderzoeker is bij het CitizenLab Canada, een interdisciplinair laboratorium dat is verbonden aan de universiteit van Toronto (Canada) en gespecialiseerd is in „onderzoek, ontwikkeling, strategisch beleid op hoog niveau en juridische betrokkenheid bij de intersectie van informatie- en communicatietechnologie, mensenrechten en mondiale veiligheid", en dat hij als zodanig reeds is voorgesteld in een artikel dat op 1 februari 2022 is gepubliceerd door de gerenommeerde krant *The Guardian*.

84 Evenzo blijkt uit het dossier dat de tweede persoon die in het artikel van *The Intercept* als deskundige is voorgesteld, zich introduceert en herhaaldelijk door het internationale persbureau Reuters is voorgesteld als directeur digitale rechten en veiligheid binnen de MIAAN group, een in Texas (Verenigde Staten) gevestigde organisatie die „een voorvechter is van de mensenrechten in Iran". Anders dan verzoekster stelt, leidt de enkele omstandigheid dat het „algemeen bekend [is] dat [het gaat om] een publieke persoon die openlijk en zonder voorbehoud ageert tegen de Iraanse regering" er niet noodzakelijkerwijs toe dat zijn uitspraken irrelevant zijn op grond dat hij neutraal noch onpartijdig is.

85 In dit verband moet worden opgemerkt dat de ervaring van een dergelijke persoon – die gespecialiseerd is in de verdediging van de mensenrechten, in het bijzonder digitale rechten, en die door verzoekster zelf wordt bestempeld als een tegenstander van het Iraanse regime – relevant is voor het geven van een nuttig advies over de wijze waarop de Iraanse autoriteiten een systeem als beschreven in het artikel van *The Intercept* kunnen gebruiken om inbreuk te maken op die rechten.

86 Voorts moet worden benadrukt dat in het artikel dat op de website van *The Intercept* werd gepubliceerd niet louter beweringen werden geformuleerd of het standpunt van deskundigen werd weergegeven, maar dat die beweringen en standpunten werden onderbouwd door het ter beschikking stellen van de in het Engels opgestelde gebruikershandleiding van de software SIAM, die rechtstreeks in een weergavevenster kon worden geraadpleegd, en van de tweede gebruikershandleiding in het Farsi, waarop het logo van verzoekster voorkwam.

87 Wat verder de andere in het dossier WK 307/2023 INIT opgenomen artikelen betreft, moet worden opgemerkt dat de website Commrisk – die wordt omschreven als „een website die verslag uitbrengt over de risico's waarmee aanbieders van elektronische communicatie en hun klanten worden geconfronteerd" – en *The Tech Monitor* – die erop gericht is „informatie die is gebaseerd op gezaghebbende gegevens en analysen te verstrekken aan ondernemers, digitale managers en politieke leiders in een wereld die wordt ontwricht en geïnspireerd door de technologie" – media zijn die gespecialiseerd zijn op het gebied van telecommunicatie, en dat de

in Londen (Verenigd Koninkrijk) gevestigde vereniging ARTICLE 19 zichzelf omschrijft als „een internationale denktank die de beweging voor vrijheid van meningsuiting op lokaal en mondiaal niveau ondersteunt om ervoor te zorgen dat alle individuen zich bewust worden van de kracht van hun stem", zodat zij moeten worden beschouwd als relevante informatiebronnen voor het gebruik van informatie- en communicatietechnologieën bij de uitoefening van de grondrechten, in het bijzonder het recht op vrijheid van meningsuiting.

88 De artikelen van Commrisk, ARTICLE 19 en *The Tech Monitor* verwijzen alle drie weliswaar naar het artikel van *The Intercept*, maar in het artikel van Commrisk wordt ook melding gemaakt van het feit dat de auteur ervan een ontmoeting heeft gehad met de vertegenwoordiger van een technologische onderneming die aan Iran software trachtte te verkopen met functionaliteiten die „buitengewoon vergelijkbaar" waren met die van de software SIAM, en die hem vrijwillig informatie over die verkoop had verstrekt.

89 Daarnaast blijkt uit het artikel van de vereniging ARTICLE 19 dat zij sinds een aantal jaren de omvang van het in Iran op internet uitgeoefende toezicht in de gaten heeft gehouden en dat zij in een rapport met als titel „Iran Tightening the Net 2020" heeft onthuld hoe de internetinfrastructuur in dat land werkt en hoe die infrastructuur door de autoriteiten wordt beheerd. In het bijzonder bestaat er een gecentraliseerd systeem dat het mogelijk maakt om tijdens demonstraties de toegang tot het internet te blokkeren, waarbij het internetbeheer als een kwestie van nationale veiligheid wordt beschouwd. De vereniging ARTICLE 19 heeft ontdekt dat verzoekster, onder toezicht van het ministerie van Communicatie, dat in werkelijkheid wordt gecontroleerd door de Iraanse inlichtingendiensten, bewakings- en censuurapparatuur op het niveau van internetproviders toepast en voor rekening van de Iraanse nationale veiligheidsraad gelast dat de toegang tot het internet wordt geblokkeerd of anderszins wordt verstoord. Het artikel van de vereniging ARTICLE 19 maakt ook melding van het feit dat de Iraanse autoriteiten technologieën gebruiken waarbij het gebruik van instrumenten om de internetcensuur te omzeilen – zoals virtuele particuliere netwerken (VPN) – wordt geblokkeerd en mobiele internetverbindingen worden verbroken of ernstig verstoord als tactiek van digitale repressie. Zo wordt sinds november 2019 steeds vaker de toegang tot mobiel internet geblokkeerd. Deze blokkeringen zijn sinds 2021 tot op heden met name ingezet tijdens regionale demonstraties. Zo wordt erop gewezen dat de mobiele internetverbindingen op talrijke plaatsen zijn uitgeschakeld gedurende het grootste deel van de dagen na de demonstraties naar aanleiding van de dood van Amini. Die blokkeringen hebben gevolgen gehad voor de grootste mobiele internetproviders in het hele land, hetgeen in een land waar mobiel internet de belangrijkste bron van internettoegang voor de bevolking is, een negatief effect heeft gehad op de toegang tot internet.

90 Uit het voorgaande volgt dus dat de beweringen in het artikel van *The Intercept* worden bevestigd door de andere bewijzen in het dossier WK 307/2023 INIT en dat de Raad zich, anders dan verzoekster stelt, dus niet uitsluitend heeft gebaseerd op de beweringen in dat artikel. Gelet op het feit dat de verschillende bewijzen overeenstemmen en gelet op de bovengenoemde omstandigheden waaronder deze zijn opgesteld, konden die beweringen dus op goede gronden in aanmerking worden genomen.

Gegrondheid van de plaatsing van verzoeksters naam op de lijst

91 Om te beginnen moet worden opgemerkt dat verzoekster weliswaar aanvoert dat de Raad in casu een „kennelijk onjuiste beoordeling van de feiten" heeft gemaakt, maar dat zij met de argumenten die zij dienaangaande aanvoert de materiële juistheid van de haar verweten feiten betwist. Uit het in punt 42 hierboven in herinnering gebrachte betoog ter ondersteuning van dit middel blijkt

immers dat verzoekster niet betwist dat de haar verweten feiten onder de plaatsingscriteria van artikel 3, leden 1 en 2, van verordening nr. 359/2011 kunnen vallen, maar dat zij de juistheid van die feiten betwist.

92 In dit verband volgt uit de in punt 62 hierboven genoemde rechtspraak dat de feiten die zijn aangevoerd in de uiteenzetting van de redenen waarop het besluit tot vaststelling van beperkende maatregelen betreffende een entiteit steunt, door de Unierechter worden getoetst en dat deze toetsing niet enkel een beoordeling van de abstracte waarschijnlijkheid van de aangevoerde redenen inhoudt, maar zich uitstrekt tot de vraag of die redenen, of ten minste één daarvan die op zich toereikend wordt geacht om als grondslag te dienen voor dat besluit, zijn gestaafd.

93 Bij de beoordeling van de gegrondheid van deze redenen moeten de bewijzen en de informatie niet afzonderlijk maar in hun context worden onderzocht. De Raad voldoet namelijk aan de op hem rustende bewijslast indien hij de Unierechter een reeks voldoende concrete, nauwkeurige en onderling overeenstemmende aanwijzingen voorlegt op grond waarvan het bestaan van een toereikend verband tussen de persoon op wie een beperkende maatregel van toepassing is en het regime of, in het algemeen, de bestreden situaties kan worden vastgesteld (zie in die zin arrest van 20 juli 2017, Badica en Kardiam/Raad, T-619/15, EU:T:2017:532, punt 99 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

94 In het licht van deze overwegingen moet worden nagegaan of de Raad bij de vaststelling van de bestreden handeling terecht heeft overwogen dat tegen verzoekster beperkende maatregelen konden worden vastgesteld.

95 Wat in dit verband ten eerste de bepalingen van Iraans recht betreft die verzoekster heeft aangevoerd om te rechtvaardigen dat het juridisch voor haar niet mogelijk is om de communicatie van gebruikers van de Iraanse mobiele netwerken in de gaten te houden en te controleren, moet worden opgemerkt dat het volgens artikel 25 van de grondwet van de Islamitische Republiek Iran „verboden is brieven te controleren en niet te bezorgen, telefoongesprekken op te nemen en openbaar te maken, telegrafische communicatie en telexberichten openbaar te maken, censuur toe te passen, […] gesprekken af te luisteren en alle vormen van controle uit te oefenen, tenzij zulks geschiedt overeenkomstig de wet”.

96 Artikel 582 van het Iraanse wetboek van strafrecht bepaalt:

„Een ambtenaar die – in andere dan de wettelijk toegestane gevallen – zich toegang verschaft tot brieven of telegrafische communicatie of telefoongesprekken van personen, deze in beslag neemt, vernietigt, inspecteert, opneemt of onderschept, of de inhoud daarvan openbaar maakt zonder toestemming van de eigenaar ervan, wordt gestraft met een gevangenisstraf van een tot drie jaar of met een geldboete van zes miljoen tot achttien miljoen rial.”

97 Artikel 104 van het Iraanse wetboek van strafvordering bepaalt:

„De controle [de onderschepping] van de telecommunicatie van personen is verboden, behalve in gevallen waarin de onderschepping verband houdt met de interne of externe veiligheid van het land of in gevallen waarin het noodzakelijk wordt geacht voor het onderzoek van de in artikel 302, onder a), b), c) en d), van dit wetboek genoemde misdrijven. In dat geval vindt de onderschepping plaats met goedkeuring van de president van het hooggerechtshof van de provincie en wordt de duur en de frequentie van de onderschepping vastgesteld. Het onderscheppen van telefoongesprekken van de in artikel 307 van dit wetboek genoemde personen en ambtenaren is onderworpen aan de

goedkeuring van de president van het hooggerechtshof en deze bevoegdheid kan niet aan andere personen worden gedelegeerd."

98 Uit deze bepalingen blijkt dat de onderschepping van communicatie weliswaar in beginsel verboden is, maar dat het wettelijk wel mogelijk blijft, met name „in gevallen waarin de onderschepping verband houdt met de interne of externe veiligheid van het land of in gevallen waarin het noodzakelijk wordt geacht voor [het onderzoek van bepaalde misdrijven]" of wanneer „de zaak verband houdt met de veiligheid van het land". Dienaangaande moet overigens worden opgemerkt dat de gevallen waarin de onderschepping van telecommunicatie wettelijk mogelijk is, zeer ruim zijn omschreven.

99 Bovendien moet worden opgemerkt dat verzoeksters stelling ook wordt tegengesproken door de in het Engels opgestelde gebruikershandleiding van de software SIAM – waarvan zij overigens de authenticiteit niet betwist – waarin staat dat „[o]p grond van de regels en voorschriften van [verzoekster] […] alle telecommunicatie-operatoren [haar] rechtstreeks toegang tot hun systeem [moeten] verlenen om de informatie van de klanten op te vragen (sic) en hun diensten via de webdienst te wijzigen".

100 Wat ten tweede de stelling van verzoekster betreft dat zij technisch niet in staat zou zijn om toezicht en controle uit te oefenen op de gebruikers van de Iraanse mobiele netwerken, moet worden vastgesteld dat dit niet het geval is.

101 Zo moet worden benadrukt dat verzoekster het bestaan van de software SIAM, de commando's „Force2GNumber", „LocationCustomerList", „GetCDR", „GetIPDR" en „ApplySusplp" of de systemen „Legal Intercept" (LI), „Control Illegal Devices" (CID), „SHAHKAR" en „SHAMSA" niet betwist. Verzoekster betwist ook niet dat zij de software SIAM en de hierboven genoemde systemen gebruikt. Verzoekster betwist evenmin de authenticiteit van de uitwisseling van e-mails tussen haar bestuurders en de in het artikel van *The Intercept* genoemde Iraanse mobiele operator, noch de authenticiteit van de gebruikershandleidingen van de software SIAM, waarvan de eerste in het Engels is opgesteld en de tweede in het Farsi.

102 Verzoekster voert namelijk enkel aan dat het gebruik van deze commando's ofwel niet het door de Raad beschreven gevolg teweegbrengt, ofwel beantwoordt aan een legitiem doel, en voorts dat de systemen „Legal Intercept" (LI), „Control Illegal Devices" (CID), „SHAHKAR" en „SHAMSA" in de meeste staten voorkomen.

103 In dit verband zij eraan herinnerd dat in de Engelse gebruikershandleiding van de software SIAM is aangegeven dat „[o]p grond van de regels en voorschriften van [verzoekster] […] alle telecommunicatie-operatoren [haar] rechtstreeks toegang tot hun systeem [moeten] verlenen om de informatie van de klanten op te vragen (sic) en hun diensten via de webdienst te wijzigen".

104 Voorts moet worden opgemerkt dat, volgens de door de Raad verstrekte Franse vertaling, in de inleiding van de gebruikershandleiding van de software SIAM die in het Farsi is opgesteld, wordt aangegeven dat deze software tot doel heeft „een gecentraliseerd, uniform en samengevoegd systeem voor zoekopdrachten bij de verschillende servers te creëren" en „het beheer van en de controle op de communicatie en op het handelen van de gebruikers mogelijk te maken".

105 Verder wordt in het deel „Communicatiebeginselen" van diezelfde gebruikershandleiding aangegeven dat „de inputparameters in de informatie staan die de software SIAM met betrekking tot elke zoekmethode (functionaliteit) aan de operator toezendt, en [dat] de outputparameters de

reacties zijn op de zoekopdracht (en de volgorde waarin ze worden ingedeeld), [en dat de] operatoren de reactie op elke gevraagde functionaliteit aan SIAM [moeten] terugzenden exact in de volgorde en de samenstelling die zijn beschreven in het deel betreffende de outputparameters voor die functionaliteit".

106 Daarnaast wordt in die gebruikershandleiding vermeld dat de operatoren verplicht zijn „dag en nacht (24/7) te reageren op de zoekopdrachten van de software SIAM" en zich ervan te vergewissen dat „alle uitrusting die noodzakelijk is op het gebied van computers, software, netwerkcommunicatie en beveiliging, zoals redundantie van de gegevens (Redundancy), verdeling van de lading (Road Balancing), firewalls (Firewall) en alle andere vereisten aanwezig zijn".

107 Uit deze vaststellingen volgt dat de commando's van de software SIAM aan alle Iraanse mobiele operatoren zijn gericht en dat deze verplicht zijn die commando's te allen tijde op de voorgeschreven wijze uit te voeren.

108 In het licht van deze vaststellingen moeten verzoeksters argumenten betreffende de commando's van de software SIAM en de systemen „Legal Intercept" (LI), „Control Illegal Devices" (CID), „SHAHKAR" en „SHAMSA" worden beoordeeld.

109 Zo stelt verzoekster met betrekking tot het commando „LocationCustomerList" dat het op basis daarvan niet mogelijk is om een specifieke gebruiker van een mobiel netwerk nauwkeurig te volgen, aangezien met dat commando enkel de gebruikers van een mobiel netwerk kunnen worden geïdentificeerd die zich in een gebied tussen 200 meter tot 2 kilometer rondom een gsm-zendmast bevinden. Vastgesteld moet evenwel worden dat verzoekster erkent dat met behulp van dat commando alle gebruikers van een mobiel netwerk die zich in een bepaald geografisch gebied bevinden, kunnen worden geïdentificeerd, ook al is dat bij benadering. Dit blijkt overigens duidelijk uit de beschrijving van dat commando in de in de Engelse gebruikershandleiding van de software SIAM, waarin staat dat „deze functionaliteit, die een parameter van de locatie ontvangt, een lijst moet verstrekken van de nummers die zich op die locatie bevinden". Bovendien blijkt uit de in het Farsi opgestelde gebruikershandleiding dat de operatoren op grond van het commando „IdentitySearch" verplicht zijn om de resultaten in de vorm van een „tabel" toe te zenden, met vermelding – wat natuurlijke personen betreft – van het telefoonnummer, de voornaam, de naam, de voornaam van de vader, het nummer van de geboorteakte, de geboortedatum, de postcode, de nationaliteit, het paspoortnummer, het adres of de postadressen, het soort betaling (vooruitbetaling/betaling achteraf), het type verbinding (simkaart of anderszins), de datum van toekenning, het IP-adres, alsook de geografische lengtegraad en breedtegraad van het adres.

110 Wat het commando „Force2GNumber" betreft, betoogt verzoekster dat dit commando, anders dan de Raad stelt, de kans niet vergroot dat communicatie wordt gehackt. Zoals de Raad terecht opmerkt, doet de omstandigheid dat dit commando de kans op hacking niet vergroot – zo dit al zou vaststaan – evenwel niet af aan de vaststelling dat een dergelijk commando, dat ertoe strekt een mobiele telefoon te dwingen tot gebruik van het 2G-netwerk in plaats van de recentere 3G- en 4G-netwerken, tot gevolg heeft dat het bekijken en delen van video's vanaf die telefoon onmogelijk wordt.

111 Wat de commando's „GetCDR" en „GetIPDR" betreft, stelt verzoekster dat het eerste commando dient om de historiek van een telefoon te raadplegen en het tweede om het IP-adres te verkrijgen van de apparaten waarin een bepaalde simkaart is geactiveerd. Volgens verzoekster dienen deze

functionaliteiten uitsluitend om gehoor te kunnen geven aan verzoeken die worden gedaan in het kader van gerechtelijke onderzoeken en zijn zij essentiële instrumenten die ter beschikking staan van de rechterlijke instanties, hetgeen blijkt uit de gerechtelijke beschikkingen en brieven van de politie die als bijlage bij de memorie van repliek zijn gevoegd. Ten eerste moet evenwel worden opgemerkt dat verzoekster geen enkel bewijs aandraagt waaruit blijkt dat dit commando enkel kan worden gebruikt om te antwoorden op de legitieme verzoeken van de Iraanse rechterlijke instanties en de politieautoriteiten. Ten tweede zijn, zoals in punt 98 hierboven is opgemerkt, de gevallen waarin onderschepping van telecommunicatie wettelijk mogelijk is, zeer ruim omschreven.

112 Met betrekking tot de commando's „ApplySusp" en „ApplySuspIP" stelt verzoekster dat deze het mogelijk maken om simkaarten die door de gebruikers als verloren of gestolen worden opgegeven of die toebehoren aan personen die overleden zijn verklaard, buiten werking te stellen. Verzoekster benadrukt dat deze mogelijkheid volstrekt gebruikelijk is en vergelijkbaar is met die van regelgevende instanties van andere staten zoals Duitsland. In dit verband moet worden opgemerkt dat uit het op 16 januari 2015 door de Canadese immigratie- en vluchtelingencommissie gepubliceerde rapport met als opschrift „Iran: Government surveillance capacity and control, including media censorship and surveillance of individual Internet activity" (bijlage B.8), uit het op 16 november 2020 door Amnesty International gepubliceerde rapport inzake de demonstraties in Iran in november 2019 en het blokkeren van internet (bijlage B.10), uit het op 8 december 2022 door het persbureau Human Rights Activists News Agency (HRANA) gepubliceerde rapport met een statistisch onderzoek, een analyse en een samenvatting van de eerste 82 dagen van de betogingen met vermelding van het geschatte aantal doden en arrestaties (bijlage B.3), en uit het in 2022 door Freedom House gepubliceerde rapport dat is gewijd aan internetvrijheid in Iran (bijlage B.6) blijkt dat de context in Iran wordt gekenmerkt door het feit dat de burgerbevolking regelmatig protesteert tegen het regime, hetgeen systematisch wordt onderdrukt door de autoriteiten van dat land met behulp van onder andere middelen waarmee het internet wordt gemonitord. In die omstandigheden kan niet worden uitgesloten dat, zoals de Raad opmerkt, commando's die oorspronkelijk zijn ontworpen voor „legale" doeleinden, zoals „ApplySusp" en „ApplySuspIP", door de Iraanse autoriteiten worden misbruikt en ingezet voor repressieve doeleinden.

113 Wat de functionele onderdelen van het in Iran gebruikte systeem voor het onderscheppen van communicatie betreft, verduidelijkt verzoekster dat het systeem „SHAHKAR" enkel een netwerk is om de identiteit van de gebruiker van communicatie te verifiëren bij de toekenning van zijn simkaart teneinde fraude te voorkomen. Volgens verzoekster wordt in dit systeem informatie gebundeld over de persoon tot wie de betreffende simkaart of de vaste verbinding behoort en wordt een databank gecreëerd die wordt gebruikt om fraude, intimidatie en soortgelijke strafbare activiteiten te bestrijden. Verzoekster legt evenwel ook uit dat de Iraanse mobiele operatoren op basis van dit systeem de identiteit van de gebruikers van de communicatiediensten kunnen verifiëren. Zoals in punt 107 hierboven is vastgesteld, zijn de commando's van de software SIAM aan alle Iraanse mobiele operatoren gericht en moeten deze de commando's op elk moment op de voorgeschreven wijze uitvoeren en de software SIAM permanente toegang bieden tot de gegevens die zij over de gebruikers bezitten. Hieruit volgt dat de door verzoekster gegeven uitleg niet kan afdoen aan de stelling van de Raad dat het systeem SHAHKAR een functioneel onderdeel vormt van het door de Iraanse autoriteiten gebruikte systeem voor het onderscheppen van communicatie.

114 Wat het systeem „SHAMSA” betreft, betwist verzoekster dat dit een „interface voor het verzamelen van spraakgegevens en sms in bulk (CDR) en IP-gegevens (IPDR)” is, zoals de Raad betoogt. Volgens verzoekster gaat het enkel om „een communicatienetwerk of -kanaal tussen [haar] en de [mobiele] operatoren, met behulp waarvan laatstgenoemden interageren door er codes en commando's in te voeren”. Gelet op de vaststelling in punt 107 hierboven dat de commando's van de software SIAM aan alle Iraanse mobiele operatoren zijn gericht en dat deze verplicht zijn om deze commando's op elk moment op de voorgeschreven wijze uit te voeren, en gelet op de verwijzing in de inhoudsopgave van de in het Farsi opgestelde gebruikershandleiding van de software SIAM – volgens de door de Raad verstrekte Franse vertaling ervan – naar een commando om sms-berichten naar een nummer door te sturen, is de door verzoekster gegeven uitleg wederom weinig overtuigend.

115 Met betrekking tot het systeem „CID” voert verzoekster aan dat het op basis hiervan mogelijk is het nummer van het toestel, het mobiele nummer en het simkaartnummer aan elkaar te koppelen. Dit systeem heeft enkel tot doel de rechtmatigheid van de invoer in Iran van mobiele telefoons en elektronische apparaten waarin een simkaart kan worden geplaatst, vast te stellen en te controleren teneinde deze informatie vervolgens aan de telecommunicatie-operatoren te verstrekken. Nogmaals zij eraan herinnerd dat, niettegenstaande het aangegeven legitieme doel van dit systeem, is vastgesteld dat de Iraanse mobiele operatoren verzoekster via de software SIAM permanente toegang moeten verlenen tot de informatie die zij over hun gebruikers hebben, zodat verzoekster aldus toegang kan hebben tot de door het systeem „CID” verzamelde gegevens.

116 Wat ten slotte het systeem „LI” betreft, erkent verzoekster dat het gaat om een veiligheidssysteem op basis waarvan een netwerkexploitant kan worden verzocht om van particulieren of organisaties onderschepte communicatie te verzamelen en te verstrekken aan de rechtshandhavingsinstanties. Verzoekster benadrukt dat dit systeem strikt wordt afgebakend door de toepasselijke bepalingen van het Iraanse recht. Zoals in punt 98 hierboven is vastgesteld, blijkt evenwel uit de door verzoekster zelf aangevoerde bepalingen van Iraans recht dat de gevallen waarin het onderscheppen van telecommunicatie wettelijk mogelijk is, zeer ruim zijn omschreven.

117 Gelet op de overwegingen in de punten 95 tot en met 115 hierboven, moet worden geoordeeld dat de Raad aan het Gerecht een reeks voldoende concrete, nauwkeurige en onderling samenhangende aanwijzingen heeft voorgelegd op grond waarvan het bestaan kan worden vastgesteld van een toereikend verband tussen verzoekster en de in casu bestreden situatie, namelijk de onderdrukking door de Iraanse autoriteiten van vreedzame demonstranten, journalisten, verdedigers van mensenrechten, studenten en andere personen die opkomen voor hun legitieme rechten.

118 Derhalve moeten verzoeksters grieven inzake de materiële onjuistheid van de feiten worden afgewezen.

119 Hieruit volgt dat het derde middel in zijn geheel ongegrond moet worden verklaard.

Vierde middel: schending van het evenredigheidsbeginsel

120 Verzoekster betoogt dat de beperkende maatregelen waaraan zij is onderworpen wegens de plaatsing van haar naam op de lijst in bijlage I bij verordening nr. 359/2011 in strijd zijn met het evenredigheidsbeginsel.

121 In dit verband voert verzoekster ten eerste aan dat de „internationale sancties” die in het verleden tegen Iran zijn opgelegd, ertoe hebben geleid dat voor haar bijzonder nuttige instrumenten zijn geblokkeerd, waaronder een instrument dat wordt gebruikt om te voorkomen dat de Iraanse frequenties met die van buurlanden overlappen, en een ander instrument, het *Location Based System*, dat wordt gebruikt om de precieze locatie van verbonden toestellen vast te stellen. Voorts staan de thans aan Iran opgelegde sancties eraan in de weg dat verzoekster haar regelgevende rol in verband met de frequenties kan vervullen en de goede werking van het nationale telecommunicatienetwerk kan verzekeren.

122 Ten tweede betoogt verzoekster dat de „sancties” haar beletten deel uit te maken van het Global System for Mobile Communications Association (GSMA) en dat zij het GSMA-register dus niet kan gebruiken om te voorkomen dat nagemaakte en illegale apparaten worden gerepareerd. Dit heeft verschillende schadelijke gevolgen, waaronder met name de onmogelijkheid voor Iran om doelmatig op te treden tegen fraude, het ontstaan van een parallelle markt voor gestolen telefoons en de onmogelijkheid om de gestolen telefoons terug te geven aan de eigenaren ervan.

123 De Raad betwist verzoeksters argumenten.

124 In herinnering moet worden gebracht dat krachtens het evenredigheidsbeginsel, dat deel uitmaakt van de algemene beginselen van het Unierecht, als voorwaarde voor de rechtmatigheid van maatregelen waarbij economische activiteiten worden verboden, geldt dat zij geschikt en noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking van de legitieme doelstellingen die met de betrokken regeling worden nagestreefd, met dien verstande dat wanneer een keuze mogelijk is tussen meerdere geschikte maatregelen, de maatregel moet worden gekozen die de minste belasting met zich brengt en dat de veroorzaakte nadelen niet onevenredig mogen zijn aan het nagestreefde doel (zie arrest van 6 september 2013, Bank Melli Iran/Raad, T-35/10 en T-7/11, EU:T:2013:397, punt 179 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

125 Voorts is de eerbiediging van de grondrechten een voorwaarde voor de rechtmatigheid van Uniehandelingen. Volgens vaste rechtspraak genieten deze grondrechten binnen het Unierecht evenwel geen absolute bescherming, maar moeten zij in relatie tot hun maatschappelijke functie worden beschouwd. Dientengevolge kan het gebruik van deze rechten dus aan beperkingen worden onderworpen, voor zover dergelijke beperkingen werkelijk beantwoorden aan door de Unie nagestreefde doeleinden van algemeen belang en, het nagestreefde doel in aanmerking genomen, niet zijn te beschouwen als een onevenredige en onduldbare inbreuk, waardoor de gewaarborgde rechten in hun kern worden aangetast (zie arresten van 13 september 2013, Makhlouf/Raad, T-383/11, EU:T:2013:431, punt 97 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 16 januari 2019, Haswani/Raad, T-477/17, niet gepubliceerd, EU:T:2019:7, punt 74).

126 In casu moet worden benadrukt dat verzoekster geen enkel argument aanvoert waaruit blijkt dat de beperkende maatregelen van verordening nr. 359/2011 waaraan zij door de vaststelling van de bestreden uitvoeringsverordening is onderworpen, geen legitiem doel nastreven of niet noodzakelijk of geschikt zijn om dat doel te bereiken. Zij voert immers in wezen enkel aan dat de internationale sancties waaraan Iran in het verleden is onderworpen, nadelige gevolgen hebben gehad voor haar vermogen om haar taken te vervullen, zonder een noodzakelijk verband met de maatregelen van verordening nr. 359/2011 aan te tonen.

127 Hoe dan ook moet worden opgemerkt dat een van de doelstellingen van verordening nr. 359/2011, zoals in wezen blijkt uit de overwegingen 1 en 2 ervan, erin bestaat op bepaalde personen en entiteiten die verantwoordelijk zijn voor het leidinggeven aan of uitvoeren van ernstige

schendingen van de mensenrechten in Iran door onderdrukking van vreedzame demonstranten, journalisten, verdedigers van mensenrechten, studenten of andere personen die opkomen voor hun legitieme rechten, waaronder het recht op vrijheid van meningsuiting, druk uit te oefenen door hun tegoeden en economische middelen te bevriezen.

128 Vastgesteld dient te worden dat een dergelijke doelstelling beantwoordt aan een legitieme doelstelling van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB), te weten consolidering en ondersteuning van de democratie, de rechtsstaat, de mensenrechten en de beginselen van het internationaal recht, zoals uiteengezet in artikel 21, lid 2, onder b), VEU.

129 Voorts kunnen de beperkende maatregelen van verordening nr. 359/2011 niet ongeschikt worden geacht, gelet op de sleutelrol die verzoekster heeft gespeeld door het gebruik van de spyware SIAM om te voldoen aan de eis van de Iraanse regering om het internet te filteren, zoals blijkt uit het onderzoek van het derde middel.

130 Bovendien moeten deze maatregelen als noodzakelijk worden beschouwd, aangezien niet is aangetoond, zoals de Raad terecht opmerkt, dat het nagestreefde doel even doeltreffend kan worden bereikt met alternatieve en minder belastende maatregelen, zoals een stelsel van voorafgaande machtiging of een verplichting om a posteriori te verantwoorden waarvoor de uitgekeerde middelen zijn gebruikt.

131 Bijgevolg moet het vierde middel ongegrond worden verklaard.

Eerste middel: misbruik van bevoegdheid

132 Verzoekster betwist de bevoegdheid van de Raad om de bestreden uitvoeringsverordening vast te stellen weliswaar niet, maar betoogt dat deze uitvoeringsverordening – voor zover die op haar betrekking heeft – ongeldig is wegens bevoegdheidsoverschrijding door de Raad. Volgens haar vloeit deze bevoegdheidsoverschrijding voort uit het feit dat de werkelijke reden voor de Raad om haar naam op de lijst in bijlage I bij verordening nr. 359/2011 te plaatsen, erin is gelegen de Iraanse Staat te raken.

133 De Raad heeft verzoekster aldus geen sanctie opgelegd wegens haar activiteit, zoals in de bestreden uitvoeringsverordening ten onrechte is aangegeven, maar enkel wegens haar hoedanigheid van overheidsinstelling doordat zij verbonden is aan het ministerie van Communicatie, zoals dat in elk ander land het geval is. Door verzoekster te onderwerpen aan de beperkende maatregelen van verordening nr. 359/2011 tracht de Raad haar wegens die hoedanigheid te bestraffen en aldus de Iraanse macht te verlammen.

134 Verzoekster stelt dat volgens de rechtspraak de juridische status van een persoon op wie beperkende maatregelen van toepassing zijn of zijn juridische of economische band met de regering van een land weliswaar een aanwijzing kan vormen waardoor bij de Raad een vermoeden kan ontstaan, maar kan die status of band op zich de vaststelling van dergelijke maatregelen niet rechtvaardigen.

135 Uit de identiteit van de andere personen die op de lijst in bijlage I bij verordening nr. 359/2011 zijn geplaatst blijkt eveneens dat de plaatsing van verzoekster op de lijst in die bijlage buitensporig is.

136 Verzoekster benadrukt voorts dat de door de Raad vastgestelde beperkende maatregelen en de door het Office of Foreign Assets Control vastgestelde sancties sterk op elkaar lijken, hetgeen getuigt van een politieke wrok tegen de Islamitische Republiek Iran.

137 De Raad betwist verzoeksters argumenten.

138 Volgens de rechtspraak van het Hof is een handeling slechts gebrekkig wegens misbruik van bevoegdheid indien deze, 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 (zie arrest van 31 januari 2019, Islamic Republic of Iran Shipping Lines e.a./Raad, C-225/17 P, EU:C:2019:82, punt 115 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

139 In casu betoogt verzoekster dat de Raad haar naam op de lijst in bijlage I bij verordening nr. 359/2011 heeft geplaatst enkel wegens haar hoedanigheid van overheidsinstelling doordat zij verbonden is aan het ministerie van Communicatie, en niet wegens haar eigen activiteiten.

140 Uit het onderzoek van het tweede middel (zie de punten 25-34 hierboven) blijkt evenwel dat de plaatsing van haar naam op de lijst in bijlage I bij verordening nr. 359/2011 door de bestreden uitvoeringsverordening niet enkel is ingegeven door het feit dat zij verbonden is aan het ministerie van Communicatie maar voornamelijk door het feit dat zij de spyware SIAM gebruikt om te voldoen aan de eis van de Iraanse regering om het internet te filteren, en met name door het feit dat zij haar controle over de internettoegang en mobiele telefoons gebruikt om demonstranten op te sporen en een gedetailleerd beeld te krijgen van de activiteiten van de dissidenten en demonstranten, hetgeen de autoriteiten naar eigen goeddunken konden gebruiken tijdens de demonstraties in 2022 naar aanleiding van de dood van Amini.

141 Daarnaast blijkt uit het onderzoek van het derde middel dat de redenen die de Raad heeft aangevoerd ter rechtvaardiging van de plaatsing van verzoeksters naam op de lijst in bijlage I bij verordening nr. 359/2011 door de bestreden uitvoeringsverordening, berustten op een voldoende solide feitelijke grondslag.

142 Voorts toont verzoekster niet aan in welk opzicht de plaatsing van de naam van andere personen op de lijst in bijlage I bij verordening nr. 359/2011, waarbij zij zelf vermeldt geen opmerkingen ter zake te willen maken, of het feit dat de autoriteiten van de Verenigde Staten van Amerika eveneens hebben besloten beperkende maatregelen tegen haar vast te stellen, relevant is om aan te tonen dat de Raad in casu misbruik heeft gemaakt van zijn bevoegdheid in de zin van de in punt 138 hierboven in herinnering gebrachte rechtspraak.

143 Bijgevolg moet het eerste middel ongegrond worden verklaard en moet het beroep dan ook in zijn geheel worden verworpen.

Kosten

144 Op grond van artikel 134, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dit is gevorderd. Aangezien verzoekster in het ongelijk is gesteld, dient zij in casu overeenkomstig de vordering van de Raad in haar eigen kosten en die van de Raad te worden verwezen.

HET GERECHT (Zesde kamer),

rechtdoende, verklaart:

1) Het beroep wordt verworpen.

2) Communications Regulatory Authority (CRA) wordt verwezen in de kosten.

Costeira Kancheva Öberg

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 16 oktober 2024.

ondertekeningen