ARREST VAN HET GERECHT (Vierde kamer)

29 januari 2013*

„Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid — Beperkende maatregelen ten aanzien van Iran ter voorkoming van nucleaire proliferatie — Bevriezing van tegoeden — Motiveringsplicht — Recht van verdediging — Recht op effectieve rechterlijke bescherming — Kennelijk onjuiste beoordeling”

In zaak T-496/10,

Bank Mellat, gevestigd te Teheran (Iran), aanvankelijk vertegenwoordigd door S. Gadhia, S. Ashley, solicitors, D. Anderson, QC, en R. Blakeley, barrister, vervolgens door R. Blakeley, S. Zaiwalla, solicitor, en M. Brindle, QC,

verzoekster,

tegen

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door M. Bishop en A. Vitro als gemachtigden,

verweerder,

ondersteund door

Europese Commissie, vertegenwoordigd door S. Boelaert en M. Konstantinidis als gemachtigden,

interveniënte,

betreffende een verzoek tot nietigverklaring van besluit 2010/413/GBVB van de Raad van 26 juli 2010 betreffende beperkende maatregelen tegen Iran en tot intrekking van gemeenschappelijk standpunt 2007/140/GBVB (PB L 195, blz. 39), van uitvoeringsverordening (EU) nr. 668/2010 van de Raad van 26 juli 2010 houdende uitvoering van artikel 7, lid 2, van verordening (EG) nr. 423/2007 betreffende beperkende maatregelen ten aanzien van Iran (PB L 195, blz. 25), van besluit 2010/644/GBVB van de Raad van 25 oktober 2010 tot wijziging van besluit 2010/413 (PB L 281, blz. 81), van verordening (EU) nr. 961/2010 van de Raad van 25 oktober 2010 betreffende beperkende maatregelen ten aanzien van Iran en tot intrekking van verordening nr. 423/2007 (PB L 281, blz. 1), van besluit 2011/783/GBVB van de Raad van 1 december 2011 houdende wijziging van besluit 2010/413 (PB L 319, blz. 71), van uitvoeringsverordening (EU) nr. 1245/2011 van de Raad van 1 december 2011 houdende uitvoering van verordening nr. 961/2010 (PB L 319, blz. 11), en van verordening (EU) nr. 267/2012 van de Raad van 23 maart 2012 betreffende beperkende maatregelen ten aanzien van Iran en tot intrekking van verordening nr. 961/2010 (PB L 88, blz. 1), voor zover deze handelingen verzoekster betreffen,

* Procestaal: Engels.

wijst HET GERECHT (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: I. Pelikánová (rapporteur), president, K. Jürimäe en M. van der Woude, rechters,

griffier: J. Weychert, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 23 mei 2012,

het navolgende

Arrest

Voorgeschiedenis van het geding

1 Verzoekster, Bank Mellat, is een Iraanse handelsbank.

2 De context van de onderhavige zaak wordt gevormd door de beperkende maatregelen die zijn genomen om de Islamitische Republiek Iran ertoe te bewegen haar proliferatiegevoelige nucleaire activiteiten en de ontwikkeling van vectoren voor kernwapens (hierna: „nucleaire proliferatie") te staken.

3 Op 26 juli 2010 is verzoekster opgenomen op de lijst van de bij de Iraanse nucleaire proliferatie betrokken entiteiten in bijlage II bij besluit 2010/413/GBVB van de Raad van 26 juli 2010 betreffende beperkende maatregelen tegen Iran en tot intrekking van gemeenschappelijk standpunt 2007/140/GBVB (PB L 195, blz. 39).

4 Dientengevolge is verzoeksters naam 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 L 103, blz. 1), geplaatst bij 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 L 195, blz. 25). Die plaatsing op de lijst heeft geleid tot de bevriezing van verzoeksters tegoeden en economische middelen.

5 In besluit 2010/413 is de Raad van de Europese Unie van de volgende redenen uitgegaan:

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

6 De in uitvoeringsverordening nr. 668/2010 aangevoerde redenen zijn dezelfde als die in besluit 2010/413.

7 Bij brief van 27 juli 2010 heeft de Raad verzoekster ervan in kennis gesteld dat haar naam op de lijst in bijlage II bij besluit 2010/413 en op de lijst in bijlage V bij verordening nr. 423/2007 was geplaatst.

8 Bij brieven van 16 en 24 augustus en 2 en 9 september 2010 heeft verzoekster de Raad verzocht om mededeling van de elementen op grond waarvan de beperkende maatregelen jegens haar waren genomen.

9 In antwoord op verzoeksters verzoeken om toegang tot het dossier, heeft de Raad haar bij brief van 13 september 2010 de afschriften van twee voorstellen van lidstaten tot vaststelling van beperkende maatregelen toegezonden. Hij heeft verzoekster ook tot 25 september 2010 de tijd gegeven om opmerkingen te maken over de jegens haar vastgestelde beperkende maatregelen.

10 Bij brief van 24 september 2010 heeft verzoekster de Raad verzocht om over te gaan tot een heronderzoek van het besluit om haar te plaatsen op de lijst in bijlage II bij besluit 2010/413 en op de lijst in bijlage V bij verordening nr. 423/2007.

11 Bij besluit 2010/644/GBVB van de Raad van 25 oktober 2010 tot wijziging van besluit 2010/413 (PB L 281, blz. 81), is verzoeksters naam gehandhaafd in bijlage II bij besluit 2010/413. De redenen daarvoor zijn de volgende:

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

12 Aangezien verordening nr. 423/2007 is ingetrokken bij verordening (EU) nr. 961/2010 van de Raad van 25 oktober 2010 betreffende beperkende maatregelen ten aanzien van Iran (PB L 281, blz. 1), heeft de Raad verzoeksters naam opgenomen in bijlage VIII bij laatstgenoemde verordening. Als gevolg daarvan zijn alle tegoeden en economische middelen van verzoekster bevroren op grond van artikel 16, lid 2, van die verordening.

13 De in verordening nr. 961/2010 aangevoerde redenen zijn dezelfde als die in besluit 2010/644.

14 Bij brief van 28 oktober 2010 heeft de Raad geantwoord op verzoeksters brief van 24 september 2010. Daarin gaf hij aan dat hij na heronderzoek haar verzoek tot schrapping van haar naam van de lijst in bijlage II bij besluit 2010/413 en die in bijlage VIII bij verordening nr. 961/2010 afwees. In dit verband heeft hij gepreciseerd dat hij van mening was dat er onvoldoende waarborgen bestonden dat verzoekster in de toekomst geen bankdiensten zou verlenen aan bij de nucleaire proliferatie betrokken personen en entiteiten.

15 Als bijlage bij zijn dupliek heeft de Raad verzoekster een afschrift van een derde voorstel van een lidstaat tot vaststelling van beperkende maatregelen toegezonden.

16 Aan de plaatsing van verzoeksters naam op de lijst in bijlage II bij besluit 2010/413 en in bijlage VIII bij verordening nr. 961/2010 is niet afgedaan door de inwerkingtreding van besluit 2011/783/GBVB van de Raad van 1 december 2011 houdende wijziging van besluit 2010/413 (PB L 319, blz. 71), en uitvoeringsverordening (EU) nr. 1245/2011 van de Raad van 1 december 2011 houdende uitvoering van verordening nr. 961/2010 (PB L 319, blz. 11).

17 Aangezien verordening nr. 961/2010 is ingetrokken bij verordening (EU) nr. 267/2012 van de Raad van 23 maart 2012 betreffende beperkende maatregelen ten aanzien van Iran (PB L 88, blz. 1), heeft de Raad verzoeksters naam opgenomen in bijlage IX bij laatstgenoemde verordening. De aangevoerde redenen zijn dezelfde als die in besluit 2010/644. Als gevolg daarvan zijn alle tegoeden en economische middelen van verzoekster bevroren op grond van artikel 23, lid 2, van die verordening.

Procesverloop en conclusies van partijen

18 Bij op 7 oktober 2010 ter griffie van het Gerecht neergelegd verzoekschrift heeft verzoekster het onderhavige beroep ingesteld.

19 Bij op 5 november 2010 ter griffie van het Gerecht neergelegde akte heeft verzoekster haar vorderingen aangepast naar aanleiding van de vaststelling van besluit 2010/644 en van verordening nr. 961/2010.

20 Bij op 14 januari 2011 ter griffie van het Gerecht neergelegde akte heeft de Europese Commissie verzocht om toelating tot interventie aan de zijde van de Raad in de onderhavige procedure. Bij beschikking van 8 maart 2011 heeft de president van de Vierde kamer van het Gerecht deze interventie toegelaten.

21 Bij op 6 februari 2012 ter griffie van het Gerecht neergelegde akte heeft verzoekster haar vorderingen aangepast naar aanleiding van de vaststelling van besluit 2011/783 en uitvoeringsverordening nr. 1245/2011.

22 Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht (Vierde kamer) besloten tot de mondelinge behandeling over te gaan en heeft het, bij wege van maatregel tot organisatie van de procesgang in de zin van artikel 64 van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht, partijen verzocht bepaalde documenten over te leggen en hun schriftelijk vragen gesteld. Partijen hebben aan deze verzoeken voldaan.

23 Bij op 16 april 2012 ter griffie van het Gerecht neergelegde akte heeft verzoekster haar vorderingen aangepast naar aanleiding van de vaststelling van verordening nr. 267/2012.

24 Bij op 11 mei 2012 ter griffie van het Gerecht neergelegde akte hebben Provincial Investment Companies Association, Saba Tamin Investment, Common Investment Fund, Shirin Asal Food Industrial Group, Sorbon Industrial Production Group en Individual Stock Association verzocht om toelating tot interventie aan de zijde van verzoekster in de onderhavige procedure. Bij beschikking van 16 mei 2012 heeft de president van de Vierde kamer van het Gerecht dit verzoek afgewezen, omdat het te laat was ingediend.

25 Ter terechtzitting van 23 mei 2011 zijn partijen in hun pleidooien en in hun antwoorden op de vragen van het Gerecht gehoord.

26 Verzoekster verzoekt het Gerecht om:

— punt 4 van tabel B van bijlage II bij besluit 2010/413, punt 2 van tabel B van de bijlage bij uitvoeringsverordening nr. 668/2010, punt 4 van tabel B, sub titel I, van de bijlage bij besluit 2010/644, punt 4 van tabel B van bijlage VIII bij verordening nr. 961/2010, besluit 2011/783, uitvoeringsverordening nr. 1245/2011 en punt 4 van tabel B, sub titel I, van bijlage IX bij verordening nr. 267/2012 nietig te verklaren, voor zover deze handelingen haar betreffen;

— de Raad te verwijzen in de kosten.

27 De Raad verzoekt het Gerecht om:

— het beroep te verwerpen;

— verzoekster te verwijzen in de kosten.

In rechte

28 Verzoekster voert drie middelen aan. Het eerste middel is ontleend aan een schending van de motiveringsplicht, haar recht van verdediging en haar recht op effectieve rechterlijke bescherming. Het tweede middel is ontleend aan een kennelijk onjuiste beoordeling bij de vaststelling van de beperkende maatregelen jegens haar. Het derde middel is ontleend aan een schending van haar recht op eigendom en het evenredigheidsbeginsel.

29 De Raad en de Commissie betwisten de gegrondheid van verzoeksters middelen. Zij stellen daarenboven in de eerste plaats dat verzoekster zo nauw verbonden is met de Iraanse Staat dat zij zich niet kan beroepen op de aan de grondrechten verbonden bescherming en waarborgen.

30 Alvorens in te gaan op de verschillende middelen en argumenten van de partijen, dient te worden onderzocht of verzoeksters aanpassing van haar conclusies ontvankelijk is.

Aanpassing van verzoeksters conclusies

31 Zoals blijkt uit de punten 11, 12 en 17 hierboven, is sinds de indiening van het verzoekschrift de lijst in bijlage II bij besluit 2010/413 vervangen door een nieuwe lijst, die is vastgesteld bij besluit 2010/644, en is verordening nr. 423/2007, zoals gewijzigd bij uitvoeringsverordening nr. 668/2010, ingetrokken en vervangen door verordening nr. 961/2010, die op haar beurt is vervangen en ingetrokken bij verordening nr. 267/2012. Voorts heeft de Raad in de considerans van besluit 2011/783 en van uitvoeringsverordening nr. 1245/2011 uitdrukkelijk vastgesteld dat hij een volledige evaluatie had uitgevoerd van de lijst in bijlage II bij besluit 2010/413 en in bijlage VIII bij verordening nr. 961/2010 en had geconcludeerd dat de beperkende maatregelen van toepassing moesten blijven op de daarin opgesomde personen, entiteiten en lichamen, waaronder verzoekster. Verzoekster heeft haar oorspronkelijke conclusies in dier voege aangepast dat haar beroep tot nietigverklaring naast besluit 2010/413 en uitvoeringsverordening nr. 668/2010, ook besluit 2010/644, verordening nr. 961/2010, besluit 2011/783, uitvoeringsverordening nr. 1245/2011 en verordening nr. 267/2012 (hierna, samen: „bestreden handelingen") betreft. De Raad en de Commissie hebben geen bezwaren geuit tegen deze aanpassing.

32 Dienaangaande zij erop gewezen dat wanneer een besluit of een verordening die een particulier rechtstreeks en individueel raakt, in de loop van de procedure wordt vervangen door een handeling met hetzelfde voorwerp, deze laatste is te beschouwen als een nieuw element, zodat de verzoekende partij haar conclusies en middelen kan aanpassen. Het zou immers met een goede rechtsbedeling en met de proceseconomie in strijd zijn indien de verzoekende partij verplicht zou worden een nieuw beroep in te stellen. Ook ware het onbillijk dat de betrokken instelling in reactie op de grieven welke besloten liggen in een bij de rechter van de Europese Unie ingediend en tegen een bepaalde handeling gericht verzoekschrift, de bestreden handeling zou kunnen aanpassen of vervangen door een andere en, hangende het geding, van die wijziging of vervanging gebruik zou kunnen maken om de wederpartij de mogelijkheid te ontnemen haar aanvankelijke middelen en conclusies ook te doen gelden voor de latere handeling of nadere, tegen de latere handeling gerichte conclusies en middelen voor te dragen (zie naar analogie arrest Gerecht van 23 oktober 2008, People's Mojahedin Organization of Iran/Raad, T-256/07, Jurispr. blz. II-3019, punt 46, en aldaar aangehaalde rechtspraak).

33 Hetzelfde geldt voor handelingen, zoals besluit 2011/783 en uitvoeringsverordening nr. 1245/2011, die vaststellen dat een besluit of een verordening direct en individueel van toepassing moet blijven op bepaalde particulieren, naar aanleiding van een door dat besluit of die verordening uitdrukkelijk opgelegde evaluatieprocedure.

34 In casu moet dus worden vastgesteld dat verzoeksters beroep tot nietigverklaring van besluit 2010/644, van verordening nr. 961/2010, van besluit 2011/783, van uitvoeringsverordening nr. 1245/2011 en van verordening nr. 267/2012, ontvankelijk is voor zover deze handelingen haar betreffen (zie in die zin en naar analogie arrest People's Mojahedin Organization of Iran/Raad, punt 32 supra, punt 47).

Mogelijkheid voor verzoekster om zich te beroepen op de aan de grondrechten verbonden bescherming en waarborgen

35 De Raad en de Commissie voeren aan dat naar Unierecht rechtspersonen die nauw verbonden zijn met derde landen, zich niet kunnen beroepen op de aan de grondrechten verbonden bescherming en waarborgen. Aangezien verzoekster volgens hen nauw verbonden is met de Iraanse Staat, geldt deze regel voor haar.

36 In dat verband zij in de eerste plaats opgemerkt dat het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (PB 2010, C 83, blz. 389) of het primaire Unierecht geen bepalingen bevatten die rechtspersonen die nauw verbonden zijn met een staat, de bescherming van de grondrechten ontzeggen. Integendeel, de bepalingen van dat Handvest die relevant zijn met betrekking tot de middelen van verzoekster, met name de artikelen 17, 41 en 47 ervan, waarborgen de rechten van „eenieder", een formulering die rechtspersonen zoals verzoekster omvat.

37 De Raad en de Commissie beroepen zich in dit verband evenwel op artikel 34 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, ondertekend te Rome op 4 november 1950 (hierna: „EVRM"), op grond waarvan verzoekschriften die door gouvernementele organisaties bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens zijn ingediend, niet-ontvankelijk zijn.

38 Artikel 34 EVRM is echter een procedureregel die niet van toepassing is op procedures voor de rechter van de Unie. Voorts strekt volgens de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens die bepaling ertoe te vermijden dat een staat die partij is bij het EVRM tegelijk verzoekende en verwerende partij is voor het voornoemde Hof (zie in die zin EHRM, arrest van 13 december 2007, Scheepvaartmaatschappij van de Islamitische Republiek Iran/Turkije, *Recueil des arrêts et décisions* 2007-V, § 81). Die redenering geldt niet voor de onderhavige zaak.

39 De Raad en de Commissie stellen ook dat de regel die zij aanvoeren zijn rechtvaardiging vindt in de omstandigheid dat een staat de hoeder is van de eerbiediging van de grondrechten op zijn grondgebied, maar zelf dergelijke rechten niet kan genieten.

40 Echter, zelfs indien die rechtvaardiging zou gelden voor een interne situatie, dan is de omstandigheid dat een staat hoeder is van de eerbiediging van de grondrechten op zijn eigen grondgebied, niet relevant voor de omvang van de rechten die rechtspersonen die nauw verbonden zijn met die staat, genieten op het grondgebied van derde staten.

41 Gelet op een en ander zij vastgesteld dat het Unierecht geen regel bevat die rechtspersonen die nauw verbonden zijn met derde staten, verhindert om zich in hun belang te beroepen op de aan de grondrechten verbonden bescherming en waarborgen. Deze personen kunnen dus voor de rechter van de Unie die rechten inroepen voor zover deze verenigbaar zijn met hun hoedanigheid van rechtspersoon.

42 Afgezien daarvan hebben de Raad en de Commissie in elk geval geen gegevens aangevoerd op grond waarvan kan worden vastgesteld dat verzoekster 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 (zie in die zin, EHRM, arrest Scheepvaartmaatschappij van de Islamitische Republiek Iran/Turkije, punt 38 supra, § 79).

43 In dit verband betoogt de Raad in de eerste plaats dat verzoekster een openbare dienst onder toezicht van de Iraanse autoriteiten beheert, aangezien zij financiële diensten verleent die noodzakelijk zijn voor de werking van de Iraanse economie. Hij betwist echter niet verzoeksters beweringen dat die diensten commerciële activiteiten vormen die worden verricht in een voor concurrentie opengestelde sector en zijn onderworpen aan het gemene recht. In die omstandigheden volstaat het feit dat deze activiteiten noodzakelijk zijn voor de werking van de economie van een staat, op zich niet om van een openbare dienst te spreken.

44 Vervolgens toont volgens de Commissie de omstandigheid dat verzoekster betrokken is bij nucleaire proliferatie aan dat zij deelneemt aan de uitoefening van het overheidsgezag. De Commissie neemt aldus echter als feitelijke premisse een omstandigheid waarvan verzoekster de juistheid betwist en die de kern zelf van de discussie voor het Gerecht raakt. Bovendien betreft verzoeksters beweerde betrokkenheid bij nucleaire proliferatie, zoals uiteengezet in de bestreden handelingen, niet de uitoefening van staatsbevoegdheden, maar commerciële transacties met entiteiten die deelnemen aan de nucleaire proliferatie. Op basis van die bewering kan verzoekster dus niet worden geacht nauw te zijn verbonden met de Iraanse Staat.

45 Tot slot meent de Commissie dat verzoekster nauw is verbonden met de Iraanse Staat omdat laatstgenoemde deelneemt in haar kapitaal. Naast het feit dat krachtens de door verzoekster verstrekte gegevens, die door de Raad en de Commissie niet zijn betwist, de betrokken deelneming slechts een minderheidsdeelneming betreft, impliceert deze deelneming op zich niet dat verzoekster deelneemt aan de uitoefening van het overheidsgezag of een openbare dienst beheert.

46 Gelet op een en ander zij vastgesteld dat verzoekster zich in haar belang kan beroepen op de aan de grondrechten verbonden bescherming en waarborgen.

Eerste middel: schending van de motiveringsplicht, van verzoeksters recht van verdediging en van haar recht op effectieve rechterlijke bescherming

47 Met haar eerste middel voert verzoekster aan dat de Raad zijn motiveringsplicht heeft geschonden, alsook verzoeksters recht van verdediging en haar recht op effectieve rechterlijke bescherming, aangezien hij haar niet voldoende heeft ingelicht om haar in staat te stellen nuttige opmerkingen over de vaststelling van de beperkende maatregelen jegens haar te maken en haar een eerlijk proces te waarborgen en voorts aangezien zowel het aan de vaststelling van de beperkende maatregelen jegens haar voorafgaande onderzoek als het periodiek heronderzoek van die maatregelen diverse onjuistheden bevatten.

48 De Raad, daarin ondersteund door de Commissie, betwist de gegrondheid van verzoeksters argumenten. Hij stelt in het bijzonder dat verzoekster zich niet kan beroepen op het beginsel van de eerbiediging van het recht van verdediging.

49 In de eerste plaats zij eraan herinnerd dat de verplichting om een bezwarende handeling te motiveren, zoals neergelegd in artikel 296, tweede alinea, VWEU en in casu meer bepaald in artikel 24, lid 3, van besluit 2010/413, artikel 15, lid 3, van verordening nr. 423/2007, artikel 36, lid 3, van verordening nr. 961/2010 en artikel 46, lid 3, van verordening nr. 267/2012 enerzijds ertoe strekt de betrokkene voldoende gegevens te verschaffen om te kunnen nagaan of de handeling gegrond is dan wel een gebrek vertoont op grond waarvan de geldigheid ervan voor de rechter van de Unie kan worden betwist, en anderzijds deze laatste in staat te stellen de rechtmatigheid van die handeling te toetsen. De aldus voorgeschreven motiveringsplicht vormt een fundamenteel beginsel van het Unierecht, waarvan slechts om dwingende redenen kan worden afgeweken. In beginsel moet de motivering de betrokkene dus tegelijk met de hem bezwarende handeling worden meegedeeld en kan het ontbreken van een motivering niet worden geregulariseerd doordat de betrokkene tijdens de procedure voor de

rechter van de Unie kennis krijgt van de redenen van de handeling (zie in die zin arrest Gerecht van 14 oktober 2009, Bank Melli Iran/Raad, T-390/08, Jurispr. blz. II-3967, punt 80, en aldaar aangehaalde rechtspraak).

50 Behalve wanneer dwingende vereisten in verband met de veiligheid van de Unie en haar lidstaten of de door hen onderhouden internationale betrekkingen zich tegen de mededeling van bepaalde gegevens verzetten, is de Raad derhalve verplicht een entiteit jegens wie beperkende maatregelen worden vastgesteld de specifieke en concrete redenen ter kennis te brengen waarom volgens hem deze maatregelen moesten worden vastgesteld. Zo moet hij de feitelijke en juridische gegevens vermelden waarvan de rechtmatigheid van de betrokken maatregelen afhangt en de overwegingen die hem tot het nemen daarvan hebben gebracht (zie in die zin arrest Bank Melli Iran/Raad, punt 49 supra, punt 81, en aldaar aangehaalde rechtspraak).

51 Bovendien moet de motivering beantwoorden aan de aard van de betrokken handeling en aan de context waarin zij is vastgesteld. De aan de motivering te stellen eisen moeten worden beoordeeld aan de hand van de concrete omstandigheden, waarbij met name rekening moet worden gehouden met 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 of rechtens in de motivering worden gespecificeerd, aangezien bij de vraag of de motivering van een handeling voldoet, niet alleen acht moet worden geslagen op de bewoordingen ervan, doch ook op de context en op het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen. In het bijzonder is een bezwarende handeling voldoende gemotiveerd, wanneer zij tot stand is gekomen in een context die de betrokkene bekend is, zodat deze de strekking van de hem betreffende maatregel kan begrijpen (zie arrest Bank Melli Iran/Raad, punt 49 supra, punt 82, en aldaar aangehaalde rechtspraak).

52 In de tweede plaats vormt volgens vaste rechtspraak de eerbiediging van het recht van verdediging, en in het bijzonder het recht om te worden gehoord, in elke tegen een entiteit gerichte procedure die tot een voor haar bezwarende handeling kan leiden, een grondbeginsel van het recht van de Unie, dat zelfs bij ontbreken van elke regeling betreffende de betrokken procedure in acht moet worden genomen (arrest Bank Melli Iran/Raad, punt 49 supra, punt 91).

53 Het beginsel dat het recht van verdediging moet worden geëerbiedigd, verlangt dat de bewijselementen die tegen de betrokken entiteit worden aangevoerd als grond voor de voor haar bezwarende handeling, aan haar worden meegedeeld. Voorts moet zij in staat worden gesteld om haar standpunt ten aanzien van die bewijselementen naar behoren kenbaar te maken (zie naar analogie arrest Gerecht van 12 december 2006, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Raad, T-228/02, Jurispr. blz. II-4665, punt 93).

54 Bij een eerste handeling tot bevriezing van de tegoeden van een entiteit moeten derhalve, voor zover dwingende vereisten in verband met de veiligheid van de Unie en haar lidstaten of de door hen onderhouden internationale betrekkingen zich er niet tegen verzetten, de belastende elementen tegelijk met de vaststelling van de betrokken handeling worden meegedeeld, dan wel zo snel mogelijk na die vaststelling. Op haar verzoek heeft de betrokken entiteit ook het recht om haar standpunt ten aanzien van deze elementen kenbaar te maken nadat de handeling is vastgesteld. Onder hetzelfde voorbehoud moeten vóór elk later besluit tot bevriezing van tegoeden in beginsel de nieuwe belastende elementen worden meegedeeld en moet de betrokken entiteit opnieuw de mogelijkheid krijgen om haar standpunt kenbaar te maken (zie naar analogie arrest Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Raad, punt 53 supra, punt 137).

55 Bovendien zij opgemerkt dat wanneer voldoende nauwkeurige inlichtingen zijn medegedeeld die de betrokken entiteit in staat stellen haar standpunt over de door de Raad tegen haar aangevoerde elementen naar behoren kenbaar te maken, het beginsel van de eerbiediging van het recht van verdediging niet verlangt dat deze instelling uit eigen beweging toegang verleent tot de stukken in het

dossier. De Raad moet enkel op verzoek van de belanghebbende toegang verlenen tot alle niet-vertrouwelijke administratieve stukken betreffende de betrokken maatregel (zie arrest Bank Melli Iran/Raad, punt 49 supra, punt 97, en aldaar aangehaalde rechtspraak).

56 In de derde plaats vormt het beginsel van de effectieve rechterlijke bescherming een algemeen beginsel van het Unierecht, dat uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten voortvloeit en dat tevens is neergelegd in de artikelen 6 en 13 EVRM en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. De doeltreffendheid van de rechterlijke controle vereist dat de betreffende autoriteit van de Unie de redenen voor een beperkende maatregel zoveel mogelijk meedeelt aan de betrokken entiteit op het ogenblik waarop de maatregel wordt vastgesteld, of zo snel mogelijk nadat deze beslissing is genomen, teneinde de betrokken entiteit in staat te stellen haar recht van beroep tijdig uit te oefenen. De eerbiediging van deze verplichting tot mededeling van voornoemde redenen is namelijk zowel vereist om de adressaten van de beperkende maatregelen de mogelijkheid te bieden, hun rechten onder zo goed mogelijke omstandigheden te verdedigen en met volledige kennis van zaken te beslissen of zij er baat bij hebben om zich tot de rechter van de Unie te wenden, als om deze laatste ten volle in staat te stellen om de door hem te verrichten toetsing van de rechtmatigheid van de betrokken handeling uit te oefenen (zie in die zin en naar analogie arrest Hof van 3 september 2008, Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie, C-402/05 P en C-415/05 P, Jurispr. blz. I-6351, punten 335-337, en aldaar aangehaalde rechtspraak).

57 Gelet op deze rechtspraak is het Gerecht van oordeel dat de argumenten van de partijen betreffende het eerste middel moeten worden onderzocht volgens de vijf hierna beschreven stappen. Ten eerste moet het door de Raad en de Commissie in limine aangevoerde argument worden onderzocht dat verzoekster zich niet kan beroepen op het beginsel van eerbiediging van het recht van verdediging. Ten tweede moeten de argumenten worden onderzocht inzake, enerzijds, de motiveringsplicht, en, anderzijds, de beweerde schending van verzoeksters recht van verdediging bij de oorspronkelijke mededeling van de belastende elementen. Ten derde moet worden gekeken naar de redenering inzake de beweerde schending van het recht van verdediging bij de toegang tot het dossier van de Raad. Ten vierde zal het Gerecht de argumenten onderzoeken die betrekking hebben op de beweerde schending van verzoeksters recht van verdediging wat betreft de mogelijkheid om haar standpunt uiteen te zetten en de beweerde schending van haar recht op effectieve rechterlijke bescherming. Ten vijfde zullen de argumenten over beweerde fouten in het onderzoek en het heronderzoek door de Raad worden behandeld.

Mogelijkheid van verzoekster om zich te beroepen op het beginsel van eerbiediging van het recht van verdediging

58 De Raad en de Commissie betwisten dat het beginsel van eerbiediging van het recht van verdediging in casu van toepassing is. Onder verwijzing naar het arrest van het Gerecht van 19 mei 2010, Tay Za/Raad (T-181/08, Jurispr. blz. II-1965, punten 121-123), voeren zij aan dat verzoekster geen voorwerp is van beperkende maatregelen wegens haar eigen activiteit, maar omdat zij behoort tot een algemene categorie van personen en entiteiten die steun hebben verleend aan nucleaire proliferatie. Derhalve zou de procedure tot vaststelling van beperkende maatregelen niet ten aanzien van verzoekster zijn ingeleid in de zin van de hierboven in punt 52 aangehaalde rechtspraak en zou zij het recht van verdediging dus niet of slechts in beperkte mate kunnen inroepen.

59 Deze redenering kan niet worden aanvaard.

60 In de eerste plaats is het arrest Tay Za/Raad, hierboven aangehaald in punt 58, immers in hogere voorziening in zijn geheel vernietigd bij het arrest van het Hof van 13 maart 2012, Tay Za/Raad (C-376/10 P). De vaststellingen van dat arrest maken bijgevolg niet langer deel uit van de rechtsorde van de Unie en kunnen dus door de Raad en de Commissie niet rechtsgeldig worden aangevoerd.

61 In de tweede plaats voorzien artikel 24, leden 3 en 4, van besluit 2010/413, artikel 15, lid 3, van verordening nr. 423/2007, artikel 36, leden 3 en 4, van verordening nr. 961/2010 en artikel 46, leden 3 en 4, van verordening nr. 267/2012 in bepalingen ter waarborging van het recht van verdediging van de entiteiten die voorwerp zijn van krachtens deze handelingen vastgestelde beperkende maatregelen. De eerbiediging van deze rechten is aan het toezicht van de rechter van de Unie onderworpen (arrest Bank Melli Iran/Raad, punt 49 supra, punt 37).

62 Derhalve zij vastgesteld dat verzoekster zich in casu kan beroepen op het beginsel van eerbiediging van het recht van verdediging, zoals hierboven in herinnering gebracht in de punten 52 tot en met 55.

Motiveringsplicht en oorspronkelijke mededeling van de belastende elementen

63 Meteen zij opgemerkt dat om te beoordelen of de motiveringsplicht en de plicht tot mededeling van de tegen haar in aanmerking genomen elementen aan de betrokken entiteit zijn nageleefd, naast de redenen in de bestreden handelingen, ook de drie door de Raad aan verzoekster meegedeelde voorstellen tot vaststelling van beperkende maatregelen in de beschouwing moeten worden betrokken.

64 Enerzijds blijkt dat die voorstellen zoals zij aan verzoekster zijn meegedeeld, aan de delegaties van de lidstaten zijn overgelegd in het kader van de vaststelling van beperkende maatregelen jegens haar, zodat zij elementen zijn waarop die maatregelen zijn gebaseerd.

65 Anderzijds, is het juist dat het derde voorstel aan verzoekster is meegedeeld na de instelling van het beroep en na de daaropvolgende wijziging van haar conclusies naar aanleiding van de vaststelling van besluit 2010/644 en verordening nr. 961/2010. Het kan derhalve geen rechtsgeldige aanvulling zijn op de redenen van besluit 2010/413, uitvoeringsverordening nr. 668/2010, besluit 2010/644 en verordening nr. 961/2010. Het kan echter wel in de beschouwing worden betrokken bij de beoordeling van de rechtmatigheid van de latere handelingen, te weten besluit 2011/783, uitvoeringsverordening nr. 1245/2011 en verordening nr. 267/2012.

66 De bestreden handelingen vermelden met betrekking tot verzoekster de volgende vier redenen:

— volgens besluit 2010/413 en uitvoeringsverordening nr. 668/2010 is verzoekster een overheidsbank (hierna: „eerste reden”);

— verzoekster steunt en faciliteert het kernprogramma en het programma voor ballistische raketten van Iran (hierna: „tweede reden”);

— verzoekster verleent bankdiensten aan op VN- en EU-lijsten geplaatste entiteiten, aan entiteiten die namens hen of op hun aanwijzing handelen of aan entiteiten die hun eigendom zijn of onder hun zeggenschap staan (hierna: „derde reden”);

— verzoekster is de moederbank van First East Export (hierna: „FEE”), die op de lijst van resolutie 1929 (2010) van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties staat (hierna: „vierde reden”).

67 Het eerste van de twee op 13 september 2010 meegedeelde voorstellen tot vaststelling van beperkende maatregelen herhaalt deels de tweede reden van de bestreden handelingen. Het voegt de volgende redenen toe:

— verzoekster verleent bankdiensten aan de Atomic Energy Organisation of Iran (hierna: „AEOI”) en aan Novin Energy Company (hierna: „Novin”), tegen wie door de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties vastgestelde beperkende maatregelen zijn gericht (hierna: „vijfde reden”);

— verzoekster beheert de rekeningen van hoge ambtenaren van de Aerospace Industries Organisation en van een verantwoordelijke van de Iraanse aankopen (hierna: „zesde reden”).

68 Het tweede op 13 september 2010 meegedeelde voorstel herhaalt voor het grootste deel de redenen van de bestreden handelingen. Het voegt slechts een reden toe, namelijk dat verzoekster zeker sinds 2003 de overheveling van miljoenen dollars naar het Iraanse nucleaire programma heeft vergemakkelijkt (hierna: „zevende reden”).

69 Het derde voorstel tot vaststelling van beperkende maatregelen, in de bijlage bij de dupliek, bevat geen bijkomende elementen in vergelijking met de bestreden handelingen en de twee op 13 september 2010 meegedeelde voorstellen.

70 Verzoekster betoogt dat die redenen onvoldoende verduidelijken waarom beperkende maatregelen jegens haar zijn vastgesteld. Zij is van mening dat die ontoereikendheid bovendien haar recht van verdediging schendt.

71 De Raad, daarin ondersteund door de Commissie, betwist de gegrondheid van verzoeksters argumenten.

72 De eerste reden is voldoende nauwkeurig, aangezien zij verzoekster in staat stelt om te begrijpen dat de Raad haar de deelneming van de Iraanse Staat in haar kapitaal verwijt.

73 De tweede en de derde reden zijn daarentegen te vaag, aangezien zij niet verduidelijken welk gedrag verzoekster wordt verweten of wie de andere betrokken entiteiten zijn.

74 De vierde reden is voldoende duidelijk, aangezien zij verzoekster in staat stelt te begrijpen dat de Raad haar verwijt dat zij zeggenschap over FEE uitoefent.

75 Hetzelfde geldt voor de vijfde reden, die de entiteiten identificeert aan wie de betrokken financiële diensten zouden zijn verleend.

76 De zesde en de zevende reden tot slot zijn onvoldoende nauwkeurig, daar de zesde reden de betrokken personen niet identificeert en de zevende de betrokken entiteiten of transacties niet nader omschrijft.

77 Gelet op een en ander zij vastgesteld dat de Raad de motiveringsplicht heeft geschonden alsmede de verplichting tot mededeling aan verzoekster, in haar hoedanigheid van belanghebbende entiteit, van de tegen haar in aanmerking genomen elementen, wat de tweede, de derde, de zesde en de zevende reden betreft. Deze verplichtingen zijn voor de andere redenen wel nageleefd.

Toegang tot het dossier

78 Zoals is vastgesteld in de punten 9 en 15 hierboven, heeft de Raad op 13 september 2010 twee voorstellen van lidstaten tot vaststelling van beperkende maatregelen aan verzoekster meegedeeld en later een derde voorstel dat bij de dupliek is gevoegd.

79 Verzoekster meent dat deze toegang niet volstond om haar in staat te stellen haar standpunt naar behoren kenbaar te maken.

80 De Raad, daarin ondersteund door de Commissie, betwist de gegrondheid van verzoeksters argumenten.

81 In dat verband zij wat de omvang van de verleende toegang betreft opgemerkt dat uit de gegevens van het dossier niet blijkt dat de Raad zich bij de vaststelling van de bestreden handelingen heeft gebaseerd op andere elementen dan de drie voorstellen van de lidstaten. De Raad kan dus niet worden verweten dat hij verzoekster geen bijkomende elementen heeft meegedeeld.

82 Daarentegen is, anders dan de twee voorstellen tot vaststelling van beperkende maatregelen die bij de brief van 13 september 2010 waren gevoegd, het derde voorstel slechts in de bijlage bij de dupliek aan verzoekster meegedeeld, dat wil zeggen na afloop van de door de Raad aan verzoekster gestelde termijn om opmerkingen te maken naar aanleiding van de vaststelling van besluit 2010/413 en uitvoeringsverordening nr. 668/2010, na de inleiding van het beroep en na de vaststelling van besluit 2010/644 en verordening nr. 961/2010.

83 De Raad voert dienaangaande aan dat hij het derde voorstel aan verzoekster heeft meegedeeld zodra hij het akkoord had ontvangen van de lidstaat waarvan het uitging.

84 Dat argument kan niet worden aanvaard. Wanneer de Raad immers voornemens is zich te baseren op door een lidstaat verstrekte elementen om beperkende maatregelen jegens een entiteit vast te stellen, moet hij zich vóór de vaststelling van die maatregelen ervan vergewissen dat de elementen in kwestie tijdig aan de betrokken entiteit kunnen worden meegedeeld, zodat deze haar standpunt naar behoren kenbaar kan maken.

85 In die omstandigheden zij vastgesteld dat de Raad, aangezien hij het derde voorstel tot vaststelling van beperkende maatregelen slechts in de bijlage bij de dupliek aan verzoekster heeft meegedeeld, haar in strijd met haar recht van verdediging niet tijdig toegang tot dat onderdeel van het dossier heeft verleend.

Mogelijkheid voor verzoekster om naar behoren haar standpunt kenbaar te maken en recht op effectieve rechterlijke bescherming

86 In de eerste plaats voert verzoekster aan dat zij niet de mogelijkheid heeft gehad haar standpunt naar behoren kenbaar te maken en dat de Raad, in elk geval, de opmerkingen die zij heeft kunnen maken niet in de beschouwing heeft betrokken.

87 De Raad, daarin ondersteund door de Commissie, betwist de gegrondheid van verzoeksters argumenten.

88 Vooreerst zij vastgesteld dat verzoekster na de vaststelling van de eerste handelingen waarbij haar tegoeden zijn bevroren, namelijk op 26 juli 2010, bij brief van 24 september 2010 aan de Raad haar standpunt heeft uiteengezet en om intrekking van de jegens haar vastgestelde beperkende maatregelen heeft verzocht. De Raad heeft op 28 oktober 2010 op deze brief geantwoord. Vervolgens heeft verzoekster vóór de vaststelling van besluit 2011/783 en uitvoeringsverordening nr. 1245/2011 bij brief van 29 augustus 2011 bij de Raad haar opmerkingen ingediend, die de Raad op 5 december 2011 heeft beantwoord. Tot slot voert verzoekster geen argumenten aan die erop wijzen dat zij niet in staat was om op soortgelijke wijze nieuwe opmerkingen bij de Raad in te dienen vóór de vaststelling van verordening nr. 267/2012.

89 Verzoekster heeft derhalve de mogelijkheid gehad haar standpunt naar behoren kenbaar te maken, behalve over enerzijds de tweede, de derde, de zesde en de zevende door de Raad aangevoerde reden, die te vaag zijn (zie punt 77 hierboven), en anderzijds het voorstel tot vaststelling van beperkende maatregelen dat is meegedeeld in de bijlage bij de dupliek, waarover zij niet beschikte op het ogenblik dat zij haar opmerkingen maakte (zie punt 82 hierboven).

90 Aangaande het argument dat met de gemaakte opmerkingen geen rekening is gehouden, is het juist dat het antwoord op verzoeksters argumenten in de brieven van de Raad van 28 oktober 2010 en 5 december 2011 kort is. Dat neemt niet weg dat deze laatste in zijn brief van 28 oktober 2010 heeft verduidelijkt dat hij, anders dan verzoekster, van mening was dat er onvoldoende waarborgen waren dat verzoekster in de toekomst geen bankdiensten zou verlenen aan personen of entiteiten die aan de nucleaire proliferatie deelnemen. Dat standpunt heeft hij in de brief van 5 december 2011 herhaald.

91 Overigens wordt niet betwist dat de Raad in besluit 2010/644 en verordening nr. 961/2010 de vermelding heeft weggelaten dat verzoekster een staatsbank is, wat deze laatste betwistte.

92 Gelet op een en ander zij vastgesteld dat de Raad, anders dan verzoekster beweert, tijdens zijn heronderzoek rekening heeft gehouden met verzoeksters opmerkingen.

93 In de tweede plaats betoogt verzoekster dat haar recht op een effectieve rechterlijke bescherming is aangetast doordat de haar meegedeelde inlichtingen en elementen ontoereikend waren.

94 De Raad, daarin ondersteund door de Commissie, betwist de gegrondheid van verzoeksters argumenten.

95 In navolging van hetgeen is vastgesteld in punt 89 hierboven, moet worden vastgesteld dat voor zover aan verzoekster op individuele wijze voldoende precieze redenen zijn meegedeeld, te weten de eerste, de vierde en de vijfde door de Raad aangevoerde reden, haar recht op een effectieve rechterlijke bescherming is geëerbiedigd.

96 De vaagheid van de tweede, de derde, de zesde en de zevende reden van de Raad en de te late mededeling van het derde voorstel tot vaststelling van beperkende maatregelen vormen daarentegen een schending van verzoeksters recht op een effectieve rechterlijke bescherming.

Ontoereikend onderzoek door de Raad

97 Verzoekster betoogt dat de Raad de concrete omstandigheden niet daadwerkelijk heeft onderzocht, maar louter de voorstellen van de lidstaten heeft overgenomen. Zowel het onderzoek dat de vaststelling van de beperkende maatregelen jegens haar voorafgaat, als het periodiek heronderzoek van diezelfde maatregelen is daardoor ontoereikend.

98 Voorts blijkt volgens verzoekster uit de diplomatieke telegrammen die via de organisatie Wikileaks openbaar zijn gemaakt (hierna: „diplomatieke telegrammen") dat op de lidstaten, en in het bijzonder het Verenigd Koninkrijk, druk is uitgeoefend door de regering van de Verenigde Staten van Amerika om beperkende maatregelen jegens de Iraanse entiteiten te doen vaststellen. Die omstandigheid doet twijfel rijzen over de rechtmatigheid van de vastgestelde maatregelen en de vaststellingsprocedure daarvan.

99 De Raad, daarin ondersteund door de Commissie, betwist de gegrondheid van verzoeksters argumenten. Hij stelt in het bijzonder dat geen rekening mag worden gehouden met de diplomatieke telegrammen.

100 In de eerste plaats zij opgemerkt dat de handelingen waarbij de beperkende maatregelen jegens de vermoedelijk bij nucleaire proliferatie betrokken entiteiten zijn vastgesteld, handelingen van de Raad zijn, die zich derhalve ervan moet vergewissen dat de vaststelling ervan gerechtvaardigd is. Bijgevolg moet de Raad bij de vaststelling van een eerste handeling tot vaststelling van dergelijke maatregelen de relevantie en de gegrondheid onderzoeken van de inlichtingen en bewijzen die hem op grond van artikel 23, lid 2, van besluit 2010/413 zijn verstrekt door een lidstaat of de Hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse aangelegenheden en veiligheidsbeleid. Bij de vaststelling van latere

handelingen jegens dezelfde entiteit moet de Raad overeenkomstig artikel 24, lid 4, van voornoemd besluit in het licht van de door die entiteit gemaakte opmerkingen heronderzoeken of het noodzakelijk is de betrokken maatregelen te handhaven.

101 Enerzijds wijst in casu niets in de stukken erop dat de Raad de relevantie en gegrondheid van de hem vóór de vaststelling van besluit 2010/413 en uitvoeringsverordening nr. 668/2010 verstrekte gegevens over verzoekster heeft geverifieerd. Integendeel, de foutieve vermelding in die handelingen dat verzoekster een staatsbank was, waarvan de onjuistheid niet wordt betwist door de Raad, is een sterke aanwijzing dat geen toetsing in die zin heeft plaatsgevonden.

102 Anderzijds blijkt uit de punten 90 tot en met 92 hierboven dat bij de vaststelling van de bestreden latere handelingen de Raad de concrete omstandigheden opnieuw heeft onderzocht in het licht van verzoeksters opmerkingen, daar hij de aanduiding dat zij een staatsbank was, heeft weggelaten en heeft gereageerd op haar betoog inzake de financiële diensten die zijn verstrekt aan bij nucleaire proliferatie betrokken entiteiten.

103 In de tweede plaats, wat de diplomatieke telegrammen betreft, betekent de omstandigheid dat op bepaalde lidstaten diplomatieke druk zou zijn uitgeoefend, gesteld dat deze wordt bewezen, op zich niet dat die druk een weerslag heeft gehad op de bestreden handelingen die de Raad heeft vastgesteld of op het onderzoek van die laatste naar aanleiding van de vaststelling ervan.

104 Verzoeksters argumenten over de beweerde gebreken in het onderzoek door de Raad moeten derhalve worden aanvaard met betrekking tot besluit 2010/413 en uitvoeringsverordening nr. 668/2010 en worden verworpen voor het overige.

105 Gelet op de punten 47 tot en met 104 hierboven, zij vooreerst opgemerkt dat de Raad verzoeksters recht van verdediging en haar recht op effectieve rechterlijke bescherming heeft geschonden doordat hij haar het voorstel tot vaststelling van beperkende maatregelen in de bijlage bij de dupliek niet tijdig heeft meegedeeld. Aangezien de Raad dat voorstel heeft gebruikt als basis voor alle bestreden handelingen ten aanzien van verzoekster en gezien de datum van mededeling ervan, heeft dit gebrek een weerslag op de rechtmatigheid van besluit 2010/413, uitvoeringsverordening nr. 668/2010, besluit 2010/644 en verordening nr. 961/2010, voor zover deze handelingen verzoekster betreffen.

106 Vervolgens heeft de Raad bij de vaststelling van besluit 2010/413 en uitvoeringsverordening nr. 668/2010 de verplichting om de relevantie en gegrondheid van de aan hem verstrekte inlichtingen en bewijzen over verzoekster te onderzoeken niet nageleefd, zodat die handelingen onrechtmatig worden.

107 Tot slot heeft de Raad zijn motiveringsplicht geschonden wat betreft de tweede, de derde, de zesde en de zevende ten aanzien van verzoekster aangevoerde reden. Aangezien de verschillende door de Raad aangevoerde redenen onafhankelijk zijn van elkaar en de andere redenen voldoende nauwkeurig zijn, rechtvaardigt die omstandigheid echter niet de nietigverklaring van besluit 2011/783, van uitvoeringsverordening nr. 1245/2011 en van verordening nr. 267/2012. Zij betekent enkel dat met de tweede, de derde, de zesde en de zevende reden geen rekening mag worden gehouden bij de toetsing van het tweede middel inzake de gegrondheid van de beperkende maatregelen jegens verzoekster.

108 Gelet op een en ander, moet het eerste middel dus worden aanvaard voor zover het strekt tot nietigverklaring van besluit 2010/413, van uitvoeringsverordening nr. 668/2010, van besluit 2010/644 en van verordening nr. 961/2010 voor zover deze handelingen verzoekster betreffen, en worden verworpen voor het overige.

Tweede middel: kennelijke beoordelingsfout bij de vaststelling van de beperkende maatregelen jegens verzoekster

109 Volgens verzoekster vervullen de door de Raad ten aanzien van haar aangevoerde redenen, opgesomd in de punten 66 tot en met 69 hierboven, niet de in besluit 2010/413, verordening nr. 423/2007, verordening nr. 961/2010 en verordening nr. 267/2012 gestelde voorwaarden en worden zij niet gestaafd met bewijs. De Raad heeft derhalve een kennelijke beoordelingsfout gemaakt door op grond van die redenen beperkende maatregelen jegens haar vast te stellen.

110 De Raad, daarin ondersteund door de Commissie, betwist verzoeksters argumenten.

111 Volgens de rechtspraak strekt de rechterlijke toetsing van de onrechtmatigheid van een handeling waarbij jegens een entiteit beperkende maatregelen worden vastgesteld, zich uit tot de beoordeling van de ter rechtvaardiging daarvan aangevoerde feiten en omstandigheden en de toetsing van het bewijs en de inlichtingen waarop deze beoordeling is gebaseerd. In geval van betwisting staat het aan de Raad om deze elementen ter toetsing aan de rechter van de Unie voor te leggen (zie in die zin arrest Bank Melli Iran/Raad, punt 49 supra, punten 37 en 107).

112 Gelet op die rechtspraak en gezien het ontbreken van motivering van de tweede, de derde, de zesde en de zevende door de Raad ten aanzien van verzoekster aangevoerde reden (zie punt 107 hierboven), moet enkel de gegrondheid van de eerste, de vierde en de vijfde aangevoerde reden worden nagegaan.

113 Wat de eerste reden betreft, die enkel wordt aangevoerd in besluit 2010/413 en uitvoeringsverordening nr. 668/2010, is reeds vastgesteld dat verzoekster geen staatsbank is. De eerste reden berust bijgevolg op een onjuiste feitelijke vaststelling en kan dus geen grond opleveren voor de beperkende maatregelen die jegens verzoekster zijn vastgesteld bij besluit 2010/413 en uitvoeringsverordening nr. 668/2010.

114 Wat de vierde reden betreft, is het weliswaar juist dat FEE, een volle dochteronderneming van verzoekster, wordt vermeld in resolutie 1929 (2010) van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties.

115 Enerzijds blijkt uit die resolutie echter dat de vaststelling van de beperkende maatregelen jegens FEE uitsluitend was gegrond op de vermeende betrokkenheid van verzoekster bij de nucleaire proliferatie.

116 Anderzijds wordt die betrokkenheid in resolutie 1929 (2010) beschreven in onnauwkeurige bewoordingen, die hoofdzakelijk overeenstemmen met de zevende reden van de Raad, te weten dat „[i]n de loop van de laatste zeven jaren [verzoekster] het mogelijk heeft gemaakt voor de Iraanse entiteiten die zijn betrokken bij het programma voor nucleaire wapens, raketten en verdediging, om transacties van meerdere honderden miljoenen dollars te verrichten."

117 In die omstandigheden moet worden vastgesteld dat de vierde reden is gebaseerd op loutere beweringen en daarnaast geen zelfstandige reden vormt ten opzichte van die welke rechtstreeks op verzoekster betrekking hebben. Bijgevolg levert zij geen grond op voor de vaststelling van de beperkende maatregelen jegens die laatste.

118 Wat de vijfde reden betreft, betwist verzoekster dat zij diensten heeft verricht ten behoeve van AEOI. De Raad heeft geen bewijzen of inlichtingen overgelegd om aan te tonen dat dergelijke diensten zijn verricht. Vastgesteld zij dus dat ook de beweringen inzake AEOI geen grond opleveren voor de vaststelling van de beperkende maatregelen jegens verzoekster.

119 Daarentegen erkent verzoekster dat zij diensten inzake rekeningenbeheer heeft verricht ten behoeve van Novin, dat voorwerp is van door de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties vastgestelde beperkende maatregelen sinds 24 maart 2007, wegens haar vermeende deelname aan de nucleaire proliferatie. Verzoekster verduidelijkt echter enerzijds dat zij niet op de hoogte was van de

betrokkenheid van Novin bij de nucleaire proliferatie, in het bijzonder daar de verstrekte diensten daarmee geen verband hielden. Anderzijds zou verzoekster haar betrekkingen met Novin geleidelijk hebben afgebouwd en later volledig beëindigd na de vaststelling van de beperkende maatregelen jegens die laatste.

120 De Raad, daarin ondersteund door de Commissie, antwoordt dat de door verzoekster ten behoeve van Novin verrichte diensten grond opleveren voor de vaststelling van beperkende maatregelen jegens verzoekster, gelet op het risico dat zij in de toekomst vergelijkbare steun verleent aan andere aangewezen entiteiten. In dit verband is het zonder belang dat verzoekster wist of kon weten dat Novin daadwerkelijk betrokken was bij nucleaire proliferatie of dat de betrokken verrichtingen daarmee verband hielden.

121 Gelet op de argumenten van de partijen moet worden onderzocht of, zoals de Raad betoogt, de door verzoekster ten behoeve van Novin verrichte diensten steun aan de nucleaire proliferatie vormen in de zin van besluit 2010/413, verordening nr. 423/2007, verordening nr. 961/2010 en verordening nr. 267/2012.

122 In dat verband zij er vooreerst aan herinnerd dat krachtens artikel 18 van verordening nr. 423/2007, artikel 39 van verordening nr. 961/2010 en artikel 49 van verordening nr. 267/2012, die verordeningen van toepassing zijn op het grondgebied van de Unie, met inbegrip van haar luchtruim, aan boord van vliegtuigen of vaartuigen die onder de rechtsmacht van een lidstaat vallen, op alle zich op of buiten het grondgebied van de Unie bevindende personen die onderdaan van een lidstaat zijn, op alle volgens het recht van een lidstaat erkende of opgerichte rechtspersonen, entiteiten of lichamen, binnen of buiten het grondgebied van de Unie en op alle rechtspersonen, entiteiten of lichamen ten aanzien van alle geheel of gedeeltelijk binnen de Unie verrichte zakelijke transacties.

123 Wat de buiten de Unie verrichte transacties betreft kunnen verordening nr. 423/2007, verordening nr. 961/2010 en verordening nr. 267/2012 dus geen juridische verplichtingen doen ontstaan ten aanzien van een financiële instelling die is gevestigd in een derde land en volgens het recht van dat land is opgericht (hierna: „buitenlandse financiële instelling"), zoals verzoekster. Een dergelijke financiële instelling is bijgevolg niet verplicht om op grond van die verordeningen de tegoeden te bevriezen van bij nucleaire proliferatie betrokken entiteiten.

124 Dat neemt niet weg dat wanneer een buitenlandse financiële instelling deelneemt aan, rechtstreeks betrokken is bij of steun verleent aan nucleaire proliferatie, haar tegoeden en economische middelen op het grondgebied van de Unie die zijn betrokken bij een geheel of gedeeltelijk binnen de Unie verrichte zakelijke transactie of die in het bezit zijn van onderdanen van lidstaten of volgens het recht van een lidstaat erkende of opgerichte rechtspersonen, entiteiten of lichamen, het voorwerp kunnen uitmaken van beperkende maatregelen op grond van verordening nr. 423/2007, verordening nr. 961/2010 en verordening nr. 267/2012.

125 Een buitenlandse financiële instelling heeft er dus alle belang bij zich ervan te vergewissen dat zij niet deelneemt aan, rechtstreeks betrokken is bij of steun verleent aan nucleaire proliferatie, in het bijzonder door financiële diensten te verrichten ten behoeve van een daarbij betrokken entiteit. Wanneer zij dus weet of redelijkerwijze kan vermoeden dat een van haar cliënten is betrokken bij nucleaire proliferatie, dient zij de verrichting van financiële diensten ten behoeve van die laatste onmiddellijk te beëindigen, gelet op de geldende wettelijke verplichtingen, en mag zij te zijnen behoeve geen nieuwe diensten verrichten.

126 In casu betwist de Raad niet dat de diensten van verzoekster ten behoeve van Novin op Iraans grondgebied zijn verricht, en dat hun betrekking door Iraans recht werd beheerst.

127 Bijgevolg moet worden onderzocht of verzoekster onmiddellijk is opgetreden om de verrichting van financiële diensten ten behoeve van Novin te beëindigen, gelet op de geldende verplichtingen naar Iraans recht, zodra zij wist of redelijkerwijze kon vermoeden dat Novin bij nucleaire proliferatie was betrokken.

128 In dat verband betwist verzoekster dat zij op de hoogte was van Novins betrokkenheid bij nucleaire proliferatie vóór de vaststelling van de beperkende maatregelen jegens die onderneming door de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties. Aangezien de Raad niet overeenkomstig de in punt 111 hierboven aangehaalde rechtspraak precieze en concrete bewijzen of inlichtingen heeft overgelegd die aannemelijk maken dat verzoekster voordien wist of redelijkerwijze kon vermoeden dat Novin deelnam aan nucleaire proliferatie, moet verzoeksters verklaring over dit punt in aanmerking worden genomen.

129 Wat de periode na de vaststelling van de beperkende maatregelen jegens Novin betreft, verduidelijkt verzoekster dat zij onmiddellijk een interne circulaire heeft opgesteld waarin zij haar werknemers heeft verzocht Novin ervan in kennis te stellen dat de bank haar geen diensten meer kon verstrekken. Daarna zijn geen nieuwe diensten meer verricht en geen nieuwe opdrachten meer ontvangen. Verzoekster zou zich ertoe hebben beperkt vanaf Novins rekeningen enkel nog betalingen uit te voeren die voortvloeiden uit opdrachten, cheques en promesses die waren opgesteld vóór de datum van vaststelling van de beperkende maatregelen jegens Novin, met dien verstande dat geen van die betalingen verband hield met nucleaire proliferatie of de verwerving van goederen in het algemeen. Zodra het saldo van de rekeningen door de verrichte betalingen was uitgeput, zijn deze door verzoekster afgesloten. De eventueel resterende saldi, van geringe omvang, zijn aan Novin uitbetaald.

130 De Raad en de Commissie betwisten niet de juistheid van deze feitelijke uiteenzetting, die wordt gestaafd door geschreven verklaringen van verzoeksters directeur.

131 Wat de vraag betreft of die maatregelen voldoen aan het in punt 124 hierboven uiteengezette criterium, zij vastgesteld dat, gelet op de bijzondere aard van diensten inzake rekeningenbeheer, verzoekster aantoont dat zij onmiddellijk is opgetreden om de verrichting van financiële diensten ten behoeve van Novin te beëindigen zodra zij op de hoogte was van de betrokkenheid van die laatste bij nucleaire proliferatie.

132 In dat verband is het juist dat verzoekster betalingen heeft verricht vanaf Novins rekeningen na de vaststelling van de betrokken beperkende maatregelen.

133 Verzoekster preciseert echter, zonder door de Raad of de Commissie te worden weersproken, dat zij op grond van haar verbintenissen ten aanzien van Novin verplicht was betalingen te verrichten die voortvloeiden uit eerder opgestelde opdrachten, cheques en promesses.

134 In dit opzicht zij opgemerkt dat op grond van artikel 20, lid 6, van besluit 2010/413, artikel 9 van verordening nr. 423/2007, artikel 18 van verordening nr. 961/2010 en artikel 25 van verordening nr. 267/2012 in wezen tegoeden van door beperkende maatregelen getroffen entiteiten gedeblokkeerd kunnen worden om betalingen te verrichten krachtens door hen vóór hun aanwijzing aangegane verbintenissen, voor zover die betalingen geen verband houden met nucleaire proliferatie. In die omstandigheden kan niet worden verlangd dat verzoekster, die in casu niet verplicht was de tegoeden van Novin te bevriezen op grond van bovengenoemde teksten, zoals blijkt uit de punten 123 en 126 hierboven, ten aanzien van Novin een strengere regeling zou toepassen.

135 De Raad en de Commissie voeren niet eens aan dat de betrokken betalingen verband houden met nucleaire proliferatie.

136 Voorts geeft verzoekster toe dat zij de eventueel resterende saldi van de afgesloten rekeningen aan Novin heeft terugbetaald. Zij verduidelijkt echter, zonder dat de Raad of de Commissie dit betwisten, dat zij niet het recht had de betrokken saldi in te houden.

137 In die omstandigheden zij vastgesteld dat de door verzoekster ten behoeve van Novin verrichte diensten vóór de vaststelling van de beperkende maatregelen jegens die laatste of de wijze van beëindiging van de zakelijke relatie tussen verzoekster en Novin geen steun vormt aan nucleaire proliferatie in de zin van besluit 2010/413, verordening nr. 423/2007, verordening nr. 961/2010 en verordening nr. 267/2012.

138 Die omstandigheden kunnen derhalve geen grond opleveren voor de vaststelling van beperkende maatregelen jegens verzoekster.

139 Aangezien geen enkele van de eerste, de vierde of de vijfde door de Raad ten aanzien van verzoekster aangevoerde reden grond oplevert voor de vaststelling van beperkende maatregelen jegens haar, moet het tweede middel worden aanvaard.

140 Gelet op een en ander, zijn de bestreden handelingen nietig voor zover zij verzoekster betreffen, zonder dat het derde middel, ontleend aan schending van het evenredigheidsbeginsel, dient te worden onderzocht.

Kosten

141 Volgens artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dat is gevorderd. Aangezien de Raad in het ongelijk is gesteld, moet hij overeenkomstig de vordering van verzoekster in de kosten worden verwezen.

142 Volgens artikel 87, lid 4, eerste alinea, van het Reglement dragen de instellingen die in het geding zijn tussengekomen, hun eigen kosten. Bijgevolg zal de Commissie haar eigen kosten dragen.

HET GERECHT (Vierde kamer),

rechtdoende, verklaart:

1) Worden nietig verklaard voor zover zij betrekking hebben op Bank Mellat:

— **punt 4 van tabel B van bijlage II bij besluit 2010/413/GBVB van de Raad van 26 juli 2010 betreffende beperkende maatregelen tegen Iran en tot intrekking van gemeenschappelijk standpunt 2007/140/GBVB;**

— **punt 2 van tabel B van de bijlage bij uitvoeringsverordening (EU) nr. 668/2010 van de Raad van 26 juli 2010 houdende uitvoering van artikel 7, lid 2, van verordening (EG) nr. 423/2007 betreffende beperkende maatregelen ten aanzien van Iran;**

— **punt 4 van tabel B, sub titel I, van de bijlage bij besluit 2010/644/GBVB van de Raad van 25 oktober 2010 tot wijziging van besluit 2010/413;**

— **punt 4 van tabel B van bijlage VIII bij verordening (EU) nr. 961/2010 van de Raad van 25 oktober 2010 betreffende beperkende maatregelen ten aanzien van Iran en tot intrekking van verordening nr. 423/2007;**

— **besluit 2011/783/GBVB van de Raad van 1 december 2011 houdende wijziging van besluit 2010/413;**

— **uitvoeringsverordening (EU) nr. 1245/2011 van de Raad van 1 december 2011 houdende uitvoering van verordening nr. 961/2010;**

— **punt 4 van tabel B, sub titel I, van bijlage IX van verordening (EU) nr. 267/2012 van de Raad van 23 maart 2012 betreffende beperkende maatregelen ten aanzien van Iran en tot intrekking van verordening nr. 961/2010.**

2) De Raad van de Europese Unie zal zijn eigen kosten en die van Bank Mellat dragen.

3) De Europese Commissie zal haar eigen kosten dragen.

Pelikánová Jürimäe Van der Woude

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 29 januari 2013.

ondertekeningen