ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

28 november 2013*

„Hogere voorziening — Beperkende maatregelen ten aanzien van de Islamitische Republiek Iran ter voorkoming van nucleaire proliferatie — Bevriezing van tegoeden — Verplichting om gegrondheid van maatregel te rechtvaardigen”

In zaak C-280/12 P,

betreffende een hogere voorziening krachtens artikel 56 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, ingesteld op 4 juni 2012,

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door M. Bishop en R. Liudvinaviciute-Cordeiro als gemachtigden,

rekwirant,

ondersteund door:

Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, vertegenwoordigd door J. Beeko en A. Robinson als gemachtigden, bijgestaan door S. Lee, barrister,

Franse Republiek, vertegenwoordigd door E. Ranaivoson en D. Colas als gemachtigden,

interveniënten in hogere voorziening,

andere partijen in de procedure:

Fulmen, gevestigd te Teheran (Iran),

Fereydoun Mahmoudian, wonende te Teheran,

vertegenwoordigd door A. Kronshagen en C. Hirtzberger, advocaten,

verzoekers in eerste aanleg,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door M. Konstantinidis als gemachtigde,

interveniënte in eerste aanleg,

wijst

* Procestaal: Frans.

HET HOF (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: T. von Danwitz, kamerpresident, E. Juhász, A. Rosas (rapporteur), D. Šváby en C. Vajda, rechters,

advocaat-generaal: M. Wathelet,

griffier: V. Tourrès, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 4 juli 2013,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

Arrest

1 Met zijn hogere voorziening verzoekt de Raad van de Europese Unie het Hof om vernietiging van het arrest van het Gerecht van de Europese Unie van 21 maart 2012, Fulmen en Mahmoudian/Raad (T-439/10 en T-440/10; hierna: „bestreden arrest”), waarbij het Gerecht de hierna volgende handelingen heeft nietig verklaard, voor zover zij Fulmen en Mahmoudian betreffen:

— 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 en rectificatie PB L 197, blz. 19);

— 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 en rectificatie PB L 233, blz. 29);

— besluit 2010/644/GBVB van de Raad van 25 oktober 2010 tot wijziging van besluit 2010/413 (PB L 281, blz. 81);

— 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 en rectificaties PB L 332, blz. 64 en PB 2011 L 49, blz. 54; hierna: „litigieuze handelingen”),

en de werking van besluit 2010/413, zoals gewijzigd bij besluit 2010/644, heeft gehandhaafd totdat de nietigverklaring van verordening nr. 961/2010 effect sorteert en het beroep heeft verworpen voor het overige.

Toepasselijke bepalingen en voorgeschiedenis van het geding

2 Het Verdrag inzake de non-proliferatie van kernwapens is op 1 juli 1968 te Londen, Moskou en Washington voor ondertekening opengesteld. De 28 lidstaten van de Europese Unie en ook de Islamitische Republiek Iran zijn „partij” bij dat Verdrag.

3 Artikel II van dit Verdrag bepaalt met name dat „[i]edere niet-kernwapenstaat die Partij is bij het Verdrag zich ertoe verbindt [...] geen kernwapens of andere nucleaire explosieven te vervaardigen of te verkrijgen [...]”.

4 Artikel III, lid 1, van dat Verdrag bepaalt dat „[i]edere niet-kernwapenstaat die Partij is bij het Verdrag, zich verbindt tot aanvaarding van de waarborgen, neergelegd in een overeenkomst waarover zal worden onderhandeld met en die zal worden gesloten met het Internationaal Agentschap voor Atoomenergie [(hierna: ‚IAEA')], in overeenstemming met het Statuut van het [IAEA] en het waarborgenstelsel daarvan, welke waarborgen uitsluitend verificatie ten doel hebben van de naleving van de verplichtingen die de betrokken staat ingevolge dit Verdrag op zich heeft genomen ten einde te vermijden dat kernenergie in plaats van voor vreedzame doeleinden wordt aangewend voor kernwapens of andere nucleaire explosiemiddelen [...]".

5 Overeenkomstig artikel III B 4 van zijn statuten dient het IAEA jaarlijkse rapporten over haar werkzaamheden in bij de Algemene Vergadering der Verenigde Naties, en, indien nodig, bij de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (hierna: „Veiligheidsraad").

6 Verontrust wegens de talrijke rapporten van de directeur-generaal van het IAEA en de resoluties van de Raad van beheer van het IAEA betreffende het nucleaire programma van de Islamitische Republiek Iran, heeft de Veiligheidsraad op 23 december 2006 resolutie 1737 (2006) vastgesteld. Punt 12 van die resolutie, gelezen in samenhang met de bijlage erbij, noemt een aantal personen en entiteiten die bij nucleaire proliferatie betrokken zouden zijn en waarvan de tegoeden en economische middelen moesten worden bevroren.

7 Om uitvoering te geven aan resolutie 1737 (2006) in de Unie heeft de Raad op 27 februari 2007 gemeenschappelijk standpunt 2007/27/GBVB betreffende beperkende maatregelen tegen Iran (PB L 61, blz. 49) vastgesteld.

8 Artikel 5, lid 1, van gemeenschappelijk standpunt 2007/140 voorzag in de bevriezing van alle tegoeden en economische middelen van bepaalde categorieën van personen en entiteiten, die in de punten a en b van die bepaling zijn genoemd. Punt a van genoemd artikel 5, lid 1, betrof de personen en entiteiten die zijn aangewezen in de bijlage bij resolutie 1737 (2006), en andere personen of entiteiten die door de Veiligheidsraad of het overeenkomstig punt 18 van resolutie 1737 (2006) ingestelde Comité van de Veiligheidsraad zijn aangewezen. De lijst van die personen en entiteiten was opgenomen in bijlage I bij gemeenschappelijk standpunt 2007/140. Punt b van artikel 5, lid 1, doelde op de niet onder bijlage I vallende personen en entiteiten die zich bezighouden met, rechtstreeks betrokken zijn bij, dan wel steun verlenen aan, proliferatiegevoelige nucleaire activiteiten van Iran. De lijst van die personen en entiteiten was opgenomen in bijlage II bij genoemd gemeenschappelijk standpunt.

9 Wat de bevoegdheden van de Europese Gemeenschap betrof, is resolutie 1737 (2006) uitgevoerd bij verordening (EG) nr. 423/2007 van 19 april 2007 betreffende beperkende maatregelen ten aanzien van Iran (PB L 103, blz. 1), die is vastgesteld op basis van de artikelen 60 EG en 301 EG, gemeenschappelijk standpunt 2007/140 betreft en inhoudelijk in wezen gelijk is aan dit standpunt. Zo zijn in bijlage IV (door de Veiligheidsraad aangewezen personen, entiteiten en lichamen) en in bijlage V (andere personen, entiteiten en lichamen dan die welke in bijlage IV zijn genoemd) bij deze verordening dezelfde namen van entiteiten en natuurlijke personen genoemd.

10 Artikel 7, lid 2, sub a, van verordening nr. 423/2007 luidde:

„Alle tegoeden en economische middelen die toebehoren aan, eigendom zijn van, in het bezit zijn of onder zeggenschap staan van de personen, entiteiten en lichamen die in bijlage V zijn vermeld, worden bevroren. In bijlage V worden opgenomen natuurlijke en rechtspersonen, entiteiten en lichamen die niet vallen onder bijlage IV en van wie uit hoofde van artikel 5, lid 1, sub b, van gemeenschappelijk standpunt 2007/140[...], is vastgesteld dat zij:

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

11 Na te hebben vastgesteld dat de Islamitische Republiek Iran de resoluties van de Veiligheidsraad niet naleefde, dat zij in strijd met haar verplichting alle illegale activiteiten in verband met nucleaire verrijking stop te zetten, een centrale te Qom heeft gebouwd en dit pas in september 2009 heeft bekend gemaakt, dat zij het IAEA niet inlichtte en weigerde met dit Agentschap samen te werken, heeft de Veiligheidsraad bij resolutie 1929 (2010) van 9 juni 2010 strengere maatregelen vastgesteld, die met name van toepassing waren op Iraanse zeevaartmaatschappijen, de sector van ballistische raketten die kernwapens kunnen dragen en het Korps van de Islamitische Revolutionaire Garde.

12 In een verklaring, die in de bijlage bij zijn conclusies van 17 juni 2010 is gevoegd, heeft de Europese Raad zijn groeiende bezorgdheid onderstreept over het nucleaire programma van Iran, gesteld dat hij ingenomen was met de vaststelling door de Veiligheidsraad van resolutie 1929 (2010) en akte genomen van het meest recente rapport van het IAEA van 31 mei 2010.

13 In punt 4 van die verklaring heeft de Europese Raad vastgesteld dat nieuwe beperkende maatregelen onontkoombaar waren geworden. Indachtig de werkzaamheden van de Raad Buitenlandse Zaken, heeft de Europese Raad de Raad Buitenlandse Zaken verzocht om in zijn volgende zitting maatregelen vast te stellen tot uitvoering van de maatregelen in resolutie 1929 (2010) van de Veiligheidsraad, alsmede flankerende maatregelen, teneinde bij te dragen tot het middels onderhandelingen wegnemen van alle resterende zorgpunten inzake de ontwikkeling van gevoelige technologieën door de Islamitische Republiek Iran ter ondersteuning van zijn nucleaire en raketprogramma's. Die maatregelen moeten de hierna volgende sectoren betreffen:

„de sectoren handel, met name goederen voor tweeërlei gebruik en verdere beperkingen op handelsverzekeringen; de financiële sector, onder meer de bevriezing van tegoeden van meer Iraanse banken en beperkingen op bankverrichtingen en verzekeringen; de Iraanse transportsector, met name de Islamic Republic of Iran Shipping Line (IRISL), haar dochterondernemingen en luchtvrachtondernemingen; sleutelsectoren van de aardgas- en aardolie-industrie met een verbod op nieuwe investeringen, technische bijstand en technologieoverdrachten, bijbehorende uitrusting en diensten, met name op het vlak van raffinage-, vloeibaarmakings- en lng-technologie; en nieuwe visumverboden en bevriezingen van vermogensbestanddelen, met name van het Islamitische Revolutionaire Garde (IRGC)".

14 Bij besluit 2010/413 heeft de Raad uitvoering gegeven aan die verklaring door gemeenschappelijk standpunt 2007/140 in te trekken en bijkomende beperkende maatregelen vast te stellen die niet in laatstgenoemde handeling voorkwamen.

15 Artikel 20, lid 1, van besluit 2010/413 voorziet in de bevriezing van tegoeden van verschillende categorieën van personen en entiteiten. Punt a van dat artikel 20, lid 1, heeft betrekking op de door de Veiligheidsraad aangewezen personen en entiteiten, die in bijlage I bij het besluit zijn vermeld. Punt b van artikel 20, lid 1, heeft met name betrekking op de „niet onder bijlage I vallende personen en entiteiten die zich bezighouden met, rechtstreeks betrokken zijn bij, dan wel steun verlenen aan proliferatiegevoelige nucleaire activiteiten van Iran of de ontwikkeling van systemen voor de overbrenging van kernwapens, mede doordat zij betrokken zijn bij de aanschaf van voorwerpen, goederen, uitrusting, materialen en technologie waarvoor een verbod geldt, dan wel personen of entiteiten die namens hen of op hun aanwijzing handelen of entiteiten ten aanzien waarvan zij – ook op onrechtmatige wijze – de eigendom of de zeggenschap hebben, [...] als vermeld in bijlage II."

16 Verzoekster in zaak T-439/10, Fulmen, is een Iraanse onderneming die onder meer actief is in de sector van elektrisch materieel. Zij is opgenomen in punt 13 van deel I B van bijlage II bij besluit 2010/413. De motivering luidt:

„Fulmen was betrokken bij de installatie van elektrisch materieel op de site van Qom/Fordow toen het bestaan van deze site nog niet bekend was."

17 Volgens punt 2 van het bestreden arrest is de verzoeker in zaak T-440/10, Fereydoun Mahmoudian, meerderheidsaandeelhouder en voorzitter van de raad van bestuur van Fulmen. Hij is opgenomen in punt 9 van deel I A van bijlage II bij besluit 2010/413. De motivering luidt: „Directeur van Fulmen".

18 Bij uitvoeringsverordening nr. 668/2010, vastgesteld in uitvoering van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 423/2007, is de naam van Fulmen, die in punt 11 van deel I B van de bijlage bij uitvoeringsverordening nr. 668/2010 is genoemd, toegevoegd aan de lijst van de rechtspersonen, entiteiten en lichamen die in deel I van bijlage V bij verordening nr. 423/2007 zijn vermeld.

19 De motivering luidde:

„Fulmen was betrokken bij de installatie van elektrisch materieel op de site van Qom/Fordow toen het bestaan van deze site nog niet bekend was."

20 Fereydoun Mahmoudian, die in punt 2 van deel I A van de bijlage bij uitvoeringsverordening nr. 668/2010 is vermeld, is toegevoegd aan de lijst van de natuurlijke personen die in tabel I van bijlage V bij verordening nr. 423/2007 zijn opgenomen. De tegen hem aangevoerde motivering komt overeen met die in besluit 2010/413.

21 Bijlage II bij besluit 2010/413 is herzien en herschreven bij besluit 2010/644.

22 De punten 2 tot en met 5 van de considerans van besluit 2010/644 luiden:

„(2) De Raad heeft een volledige evaluatie uitgevoerd van de in bijlage II bij besluit 2010/413/GBVB vervatte lijst van personen en entiteiten waarop artikel 19, lid 1, sub b, en artikel 20, lid 1, sub b, van het besluit van toepassing zijn. Daarbij heeft hij rekening gehouden met de opmerkingen die door de betrokkenen zijn ingediend.

(3) De Raad heeft geconcludeerd dat, met uitzondering van twee entiteiten, de in dat besluit vastgestelde specifieke beperkende maatregelen van toepassing moeten blijven op de personen en entiteiten in de lijst van bijlage II bij besluit 2010/413/GBVB.

(4) De Raad heeft tevens geconcludeerd dat de tekst betreffende bepaalde entiteiten op de lijst gewijzigd moet worden.

(5) De lijst van personen en entiteiten als bedoeld in artikel 19, lid 1, sub b, en artikel 20, lid 1, sub b, van besluit 2010/413/GBVB moet dienovereenkomstig worden geactualiseerd."

23 De naam van Fulmen is overgenomen in punt 13 van de lijst van entiteiten in tabel I van bijlage II bij besluit 2010/413, zoals gewijzigd bij besluit 2010/644. De tegen haar aangevoerde motivering komt overeen met die in besluit 2010/413.

24 Mahmoudian is opgenomen in punt 9 van de lijst van de personen die zijn vermeld in tabel I van bijlage II bij besluit 2010/413, zoals gewijzigd bij besluit 2010/644. De hem betreffende motivering komt overeen met die in besluit 2010/413.

25 Verordening nr. 423/2007 is ingetrokken bij verordening nr. 961/2010.

26 Artikel 16 van verordening nr. 961/2010 voorziet met name in de bevriezing van de tegoeden en economische middelen die toebehoren aan, eigendom zijn van, in het bezit zijn of onder zeggenschap staan van bepaalde personen, entiteiten en lichamen. Lid 1 van die bepaling heeft betrekking op de personen, entiteiten en lichamen die door de Veiligheidsraad zijn aangewezen en in bijlage VII bij die verordening zijn vermeld.

27 Artikel 16, lid 2, van verordening nr. 961/2010 bepaalt:

„2. Alle tegoeden en economische middelen die toebehoren aan, eigendom zijn van, in het bezit zijn of onder zeggenschap staan van de personen, entiteiten en lichamen die in bijlage VIII zijn vermeld, worden bevroren. Bijlage VIII omvat de natuurlijke personen en rechtspersonen, entiteiten en lichamen [...] en van wie uit hoofde van artikel 20, lid 1, [sub]b, van besluit [2010/413] is vastgesteld dat zij:

a) betrokken zijn bij, direct verband houden met of steun bieden aan Iraanse proliferatiegevoelige nucleaire activiteiten of de ontwikkeling door Iran van systemen voor de overbrenging van kernwapens, met inbegrip van betrokkenheid bij het [aan]schaffen van verboden goederen en technologie, of eigendom zijn of onder zeggenschap staan van een dergelijke persoon, entiteit of lichaam, ook op onrechtmatige wijze, of optreden namens hen of handelen op hun aanwijzing;

[...]"

28 De naam van Fulmen is door de Raad opgenomen in punt 13 van de lijst van de rechtspersonen, entiteiten en lichamen die in bijlage VIII B bij verordening nr. 961/2010 zijn vermeld. De gronden voor die opname op de lijst komen overeen met die in besluit 2010/413.

29 Mahmoudian is opgenomen in punt 14 van de lijst van natuurlijke personen die in bijlage VIII A bij verordening nr. 961/2010 zijn vermeld. De gronden voor die opname op de lijst komen overeen met die in besluit 2010/413.

30 Mahmoudian en Fulmen hebben bij aangetekende brieven van respectievelijk 26 augustus en 14 september 2010 de Raad verzocht om hun naam te schrappen van de betrokken lijsten en hebben de Raad tevens verzocht om hun de elementen mee te delen waarop hij zich had gebaseerd om de beperkende maatregelen tegen hen vast te stellen. Bij brieven van 28 oktober 2010 heeft de Raad die verzoeken afgewezen. In dat verband heeft de Raad aan Mahmoudian en Fulmen geantwoord dat zijn besluit tot handhaving van hun namen op de litigieuze lijsten niet op andere gegevens steunde dan die welke in de motivering van die lijsten waren vermeld.

Procesverloop voor het Gerecht en bestreden arrest

31 Bij verzoekschriften, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 24 september 2010, hebben Fulmen en Mahmoudian elk een beroep tot nietigverklaring ingesteld tegen besluit 2010/413 en uitvoeringsverordening nr. 668/2010. Die zaken, ingeschreven onder respectievelijk zaaknummer T-439/10 en T-440/10, zijn gevoegd voor de schriftelijke en de mondelinge behandeling en voor het arrest.

32 In hun repliek hebben Fulmen en Mahmoudian hun vorderingen aangevuld in die zin dat zij tevens verzoeken om nietigverklaring van besluit 2010/644 en van verordening nr. 961/2010, voor zover die handelingen op hen betrekking hebben. Voorts hebben zij het Gerecht verzocht om de schade te erkennen die zij wegens de vaststelling van de litigieuze handelingen hebben geleden.

33 Het Gerecht heeft om te beginnen het eerste middel, dat was ontleend aan schending van de motiveringsplicht, van de rechten van verdediging en van het recht op effectieve rechterlijke bescherming afgewezen in wezen op grond van het feit dat de motivering van de betrokken handelingen weliswaar bondig was, doch toereikend om Fulmen en Mahmoudian in staat te stellen te begrijpen wat hun werd verweten en beroep in te stellen.

34 Vervolgens heeft het Gerecht het derde middel onderzocht, dat was ontleend aan een onjuiste beoordeling van de betrokkenheid van Fulmen en Mahmoudian bij de nucleaire proliferatie. Zij voerden aan dat de Raad niet had bewezen dat Fulmen actief is geweest op de site van Qom/Fordow.

De Raad heeft geantwoord dat van hem niet kon worden verlangd dat hij het bewijs levert van die verklaring. Volgens de Raad moet de controle door de rechter van de Unie immers ertoe worden beperkt, na te gaan of de redenen die ter rechtvaardiging van de vaststelling van de beperkende maatregelen worden aangevoerd, „aannemelijk" zijn. Dit zou in de onderhavige zaak het geval zijn, aangezien Fulmen een onderneming is die reeds lang op de Iraanse markt voor elektrisch materieel actief is en over een aanzienlijk aantal medewerkers beschikt.

35 Het Gerecht heeft in de punten 96 tot en met 104 van het bestreden arrest geoordeeld:

„96 Dienaangaande moet eraan worden herinnerd dat de rechterlijke controle van de wettigheid van een handeling waarbij ten aanzien van een entiteit beperkende maatregelen worden vastgesteld, zich uitstrekt 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 Unierechter voor te leggen (zie in die zin arrest van 14 oktober 2009, Bank Melli Iran/Raad, [T-390/08, Jurispr. blz. II-3967], punten 37 en 107).

97 Anders dan de Raad beweert, is de in deze zaak uit te voeren controle dus niet beperkt tot een toetsing van de abstracte ‚aannemelijkheid' van de aangevoerde redenen, maar moet ook een antwoord worden gegeven op de vraag of deze rechtens genoegzaam zijn onderbouwd met bewijs en concrete inlichtingen.

98 Ook kan de Raad niet volhouden dat hij niet verplicht is om dergelijke elementen over te leggen.

99 De Raad stelt in dat verband in de eerste plaats dat de beperkende maatregelen jegens verzoekers zijn vastgesteld op voorstel van een lidstaat, overeenkomstig de procedure van artikel 23, lid 2, van besluit 2010/413. Deze omstandigheid doet niet af aan het feit dat de [litigieuze] handelingen van de Raad afkomstige handelingen zijn en dat de Raad zich er dus van moet vergewissen dat de vaststelling ervan gerechtvaardigd is, in voorkomend geval door de betrokken lidstaat te verzoeken om hem het bewijs en de voor dat doel noodzakelijke inlichtingen te verschaffen.

100 In de tweede plaats kan de Raad zich niet erop beroepen dat de betrokken elementen afkomstig zijn uit vertrouwelijke bronnen en dus niet openbaar mogen worden gemaakt. Ofschoon immers een dergelijke omstandigheid zou kunnen rechtvaardigen dat er beperkingen worden gesteld aan de mededeling van die elementen aan [Fulmen en Mahmoudian] of aan hun advocaten, neemt dit niet weg dat de Unierechter, gelet op de essentiële rol van de rechterlijke controle in de context van de vaststelling van beperkende maatregelen, de wettigheid en de gegrondheid van dergelijke maatregelen moet kunnen controleren, zonder dat de geheimhouding of de vertrouwelijke behandeling van de door de Raad gebruikte bewijzen en informatie hem kunnen worden tegengeworpen (zie naar analogie arrest van [12 december 2006, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Raad, T-228/02, Jurispr. blz. II-4665], punt 155). Bovendien mag de Raad een handeling waarbij beperkende maatregelen worden genomen, niet baseren op inlichtingen of elementen uit het dossier die door een lidstaat zijn meegedeeld indien die lidstaat niet bereid is de mededeling daarvan aan de met de toetsing van de rechtmatigheid van dit besluit belaste Unierechter toe te staan (zie naar analogie arrest Gerecht van 4 december 2008, People's Mojahedin Organization of Iran/Raad, T-284/08, Jurispr. blz. II-3487, punt 73).

101 In de derde plaats stelt de Raad ten onrechte dat van hem niet het bewijs van de betrokkenheid van een entiteit bij de nucleaire proliferatie kan worden verlangd, gezien de heimelijkheid van de betrokken gedragingen. Het loutere feit dat de vaststelling van beperkende maatregelen wordt voorgesteld op grond van artikel 23, lid 2, van besluit 2010/413 vooronderstelt dat de betrokken lidstaat of de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, al naargelang het geval, over bewijs of inlichtingen beschikt die volgens hem aantonen dat de betrokken entiteit bij de nucleaire proliferatie betrokken is. De eventuele moeilijkheden die de

Raad ondervindt bij zijn poging om deze betrokkenheid te bewijzen, kunnen in voorkomend geval een weerslag hebben op de omvang van het van hem verlangde bewijs. Deze moeilijkheden kunnen echter niet tot gevolg hebben dat de Raad geheel en al van de op hem rustende bewijslast wordt bevrijd.

102 Wat de beoordeling van de onderhavige zaak betreft, heeft de Raad geen enkele inlichting of bewijs overgelegd ter ondersteuning van de reden die in de [litigieuze] handelingen wordt ingeroepen. Zoals hij in wezen ook zelf erkent, heeft hij zich gebaseerd op niet onderbouwde beweringen dat Fulmen elektrisch materieel zou hebben geïnstalleerd op de site van Qom/Fordow voordat deze site was ontdekt.

103 In die omstandigheden moet worden vastgesteld dat de Raad niet het bewijs heeft geleverd dat Fulmen actief is geweest op de site van Qom/Fordow, zodat het derde middel slaagt zonder dat uitspraak behoeft te worden gedaan op het tweede argument, dat door Mahmoudian in zaak T-440/10 is aangevoerd, inzake zijn positie binnen Fulmen.

104 Aangezien de Raad in de [litigieuze] handelingen geen andere omstandigheden heeft aangevoerd die de vaststelling van beperkende maatregelen ten aanzien van Fulmen en Mahmoudian rechtvaardigen, moeten deze handelingen nietig worden verklaard voor zover zij op [Fulmen en Mahmoudian] betrekking hebben."

36 Om te vermijden dat de rechtszekerheid zou worden aangetast, heeft het Gerecht de gevolgen van besluit 2010/413, zoals gewijzigd bij besluit 2010/644, in stand gelaten tot de uitspraak van het Hof over de hogere voorziening. Overeenkomstig artikel 60, tweede alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, schort de hogere voorziening de beslissingen van het Gerecht waarbij een verordening, in casu verordening nr. 961/2010, nietig wordt verklaard, op tot de beslissing van het Hof over de hogere voorziening.

Procesverloop voor het Hof en conclusies van partijen

37 Bij beschikking van de president van het Hof van 24 oktober 2012 zijn de Franse Republiek en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland toegelaten tot interventie aan de zijde van de Raad.

38 De Raad verzoekt het Hof:

— het bestreden arrest te vernietigen;

— definitief uitspraak te doen over het geding en het beroep van Fulmen en Mahmoudian tegen de litigieuze handelingen te verwerpen;

— Fulmen en Mahmoudian te verwijzen in de kosten die de Raad in eerste aanleg en in hogere voorziening heeft gemaakt.

39 Fulmen en Mahmoudian verzoeken het Hof:

— de hogere voorziening af te wijzen;

— het bestreden arrest, waarbij het Gerecht de litigieuze handelingen nietig heeft verklaard, voor zover zij Fulmen en Mahmoudian betroffen, te bevestigen;

— voor zover nodig, verordening (EU) nr. 267/2012 van de Raad van 23 maart 2012 betreffende beperkende maatregelen ten aanzien van Iran en tot intrekking van verordening (EU) nr. 961/2010 (PB L 88, blz. 1) nietig te verklaren;

— de Raad te verwijzen in de kosten.

40 De Franse Republiek en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland verzoeken het Hof de hogere voorziening van de Raad toe te wijzen.

41 De Commissie heeft geen memorie van antwoord ingediend.

Hogere voorziening

Argumenten van partijen

42 De Raad voert aan dat het Gerecht blijk heeft gegeven van onjuiste rechtsopvattingen door te oordelen dat de Raad moest bewijzen dat Fulmen actief was geweest op de site van Qom/Fordow, en dit niettegenstaande het feit dat de elementen die eventueel kunnen worden aangedragen, uit vertrouwelijke bronnen afkomstig zijn. De onjuiste rechtsopvattingen waarvan het Gerecht blijk zou hebben gegeven, hebben betrekking op twee aspecten van de mededeling van die elementen. Het eerste element betreft de mededeling door de lidstaten van bewijselementen aan de Raad en het tweede de mededeling van de vertrouwelijke elementen aan de rechter.

43 Vooraf benadrukt de Raad, ondersteund door de Franse Republiek, dat de nucleaire installatie op de site van Qom/Fordow in het geheim is gebouwd, zonder het IAEA ervan in kennis te stellen en in strijd met de resoluties van de Veiligheidsraad. De Franse Republiek verwijst in dat verband naar resolutie 1929 (2010), die in de considerans ervan de verrijkingsinstallatie te Qom noemt. Omdat de site te Qom in het geheim is gebouwd, kon een lidstaat het noodzakelijk achten voor zijn veiligheid om geen vertrouwelijke documenten openbaar te maken. Deze omstandigheid is door het Gerecht onvoldoende in aanmerking genomen.

44 Met zijn eerste grief betwist de Raad punt 99 van het bestreden arrest, waarin het Gerecht heeft geoordeeld dat, om na te gaan of de vaststelling op voorstel van een lidstaat van beperkende maatregelen gerechtvaardigd is, de Raad, in voorkomend geval, de betrokken lidstaat moet verzoeken om hem de noodzakelijke bewijzen en inlichtingen te verschaffen. De Raad betoogt dat hij, wanneer die gegevens uit vertrouwelijke bronnen afkomstig zijn, rechtsgeldig kan beslissen een beperkende maatregel vast te stellen louter op grond van de uiteenzetting van redenen van een van de lidstaten, mits die uiteenzetting objectief aannemelijk is. Die handelswijze beantwoordt aan het beginsel van wederzijds vertrouwen dat moet gelden tussen lidstaten onderling en tussen lidstaten en de instellingen van de Unie alsmede aan het in artikel 4, lid 3, eerste alinea, VEU verankerde beginsel van loyale samenwerking.

45 Ook de Franse Republiek is van mening dat een objectief redelijke uiteenzetting van de redenen, die een lidstaat aan de Raad heeft doen toekomen, volstond in het kader van de vaststelling van beperkende maatregelen en brengt artikel 346, lid 1, sub a, VWEU in herinnering, volgens hetwelk „geen enkele lidstaat is gehouden inlichtingen te verstrekken waarvan de verbreiding naar zijn mening strijdig zou zijn met de wezenlijke belangen van zijn veiligheid".

46 De Raad merkt voorts op dat volgens de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, het recht op bekendmaking uit hoofde van de rechten van verdediging niet absoluut is (arrest van het EHRM van 16 februari 2000, Jasper/Verenigd Koninkrijk, verzoekschrift nr. 27052/95, § 52).

Die rechtspraak over artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, ondertekend te Rome op 4 november 1950, inzake de bepaling van strafvervolging, is a fortiori van toepassing op de betrokken beperkende maatregelen.

47 Ter ondersteuning van die grief van de Raad voert het Verenigd Koninkrijk ten eerste aan dat de krachtens artikel 29 VEU vastgestelde besluiten van de Raad volgens artikel 31 VEU eenparigheid van stemmen vereisen. Ten tweede betoogt die lidstaat dat de andere lidstaten, wanneer zij stemmen over een voorstel van een lidstaat, hun kennis en expertise bijdragen aan het opstellen van het besluit. Ten derde en ten slotte voert het Verenigd Koninkrijk aan dat bepaalde informatie mogelijkerwijs op bilaterale basis tussen bepaalde lidstaten werd uitgewisseld. Wanneer lidstaten van mening zijn dat de betrokkenheid van de betrokken personen of entiteiten bij proliferatiegevoelige gedragingen, die wordt aangevoerd in een voorstel van besluit van de Raad, arbitrair, onwaarschijnlijk of niet geloofwaardig is, moeten zij de vaststelling van het besluit weigeren.

48 Met zijn tweede grief betwist de Raad punt 100 van het bestreden arrest, waarin het Gerecht heeft geoordeeld dat de Unierechter de geheimhouding of de vertrouwelijke behandeling van de bewijzen waarop de beperkende maatregelen zijn gebaseerd, niet kunnen worden tegengeworpen.

49 Volgens de Raad heeft het Gerecht de bepalingen van artikel 67, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht geschonden, volgens hetwelk het Gerecht enkel rekening houdt met documenten of stukken waarvan de advocaten en de gemachtigden van partijen kennis hebben kunnen nemen en waarover zij zich hebben kunnen uitspreken. De Raad voert aan dat het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht in de huidige stand niet voorziet in de mogelijkheid voor een partij om het Gerecht vertrouwelijke informatie mee te delen op een zodanige manier dat die informatie in aanmerking kan worden genomen zonder aan de advocaten van de tegenpartij te worden meegedeeld. De Franse Republiek voert dienaangaande aan dat de Raad niet kan worden verweten niet te hebben voorzien in een wijziging van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht, aangezien het aan het Gerecht staat om zijn Reglement voor de procesvoering op te stellen in samenspraak met het Hof van Justitie, na goedkeuring van de Raad. Volgens de Franse Republiek en het Verenigd Koninkrijk, zolang het Gerecht geen vertrouwelijke informatie in aanmerking kan nemen die niet aan de advocaten van de tegenpartij is meegedeeld, kunnen de lidstaten moeilijk aanvaarden dat de vertrouwelijke informatie waarover zij beschikken en die de gegrondheid van de betrokken beperkende maatregelen rechtvaardigt, aan het Gerecht wordt meegedeeld.

50 Ter terechtzitting heeft de Raad aangevoerd dat hij het recht heeft om algemene economische sancties te nemen of om bepaalde sectoren van de Iraanse economie te treffen, overeenkomstig artikel 215, lid 1, VWEU. Door te opteren voor beperkende maatregelen ten aanzien van een bepaalde doelgroep kunnen de negatieve gevolgen van de beperkende maatregelen voor de bevolking worden verzacht, maar de moeilijkheid bestaat erin het bewijs te leveren van – vaak in het geheim gevoerde – activiteiten die de vaststelling van die maatregelen rechtvaardigen. De Raad betoogt tevens dat het Gerecht in punt 49 van het bestreden arrest heeft geoordeeld dat de veiligheid van de Unie en haar lidstaten of de door hen onderhouden internationale betrekkingen kon rechtvaardigen dat wordt afgeweken van de verplichting tot mededeling van de redenen die de vaststelling van de betrokken beperkende maatregelen rechtvaardigen, maar dat het Gerecht ten onrechte die uitzondering niet heeft toegepast ten aanzien van het bewijs van de aangevoerde gedraging.

51 Het Verenigd Koninkrijk voert aan dat het Gerecht had moeten nagaan hoe de door de toepassing van de beperkende maatregelen te beschermen legitieme belangen en de belangen die moeten worden beschermd door het bewaren van de vertrouwelijkheid enerzijds en het daadwerkelijk waarborgen van de rechterlijke bescherming anderzijds met elkaar moeten worden verzoend. Het Verenigd Koninkrijk betoogt dat, aangezien de Unie nog geen procedures heeft vastgesteld die de mededeling van vertrouwelijke documenten aan het Gerecht mogelijk maken, het Gerecht in het kader van die verzoening meer belang moet hechten aan de belangen van vrede en veiligheid dan aan de belangen van een persoon op wie beperkende maatregelen van toepassing zijn. Het Verenigd Koninkrijk brengt

in herinnering dat de betrokken maatregelen preventieve en geen strafrechtelijke maatregelen zijn. Ofschoon de maatregelen inmenging meebrengen en vaak aanzienlijke gevolgen hebben, gaan zij evenwel gepaard met bijzondere bepalingen die de door de maatregelen getroffen personen beschermen, zoals de artikelen 19 en 21 van verordening nr. 961/2010.

52 Fulmen en Mahmoudian voeren in de eerste plaats aan dat het betoog met betrekking tot het bestaan van bronnen die vertrouwelijk dienen te blijven, een nieuw argument is, dat de Raad in eerste aanleg nooit heeft aangevoerd, behoudens tijdens de pleidooien over de door het Gerecht aan de Raad gestelde vragen.

53 In de tweede plaats en subsidiair voeren zij aan dat het bestaan van uit vertrouwelijke bronnen afkomstige gegevens niet alleen een uitzondering is op het beginsel van de eerbiediging van de rechten van verdediging, maar tevens op de verplichting om toereikende bewijzen aan te dragen van de feiten die aan het vastgestelde besluit ten grondslag liggen.

54 Voorts brengen Fulmen en Mahmoudian in herinnering dat overeenkomstig met name artikel 67, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht, het argument van de Raad moet worden verworpen, volgens hetwelk het niet mogelijk zou zijn aan het Gerecht vertrouwelijke informatie mee te delen op een zodanige wijze dat deze in aanmerking kan worden genomen zonder aan de advocaten van de tegenpartij te worden meegedeeld.

55 Zij wijzen er in dit verband op dat de Raad nooit enige vertrouwelijke informatie ter ondersteuning van zijn besluit heeft ingeroepen. Zij herinneren eraan dat zij twee aangetekende brieven hebben verstuurd, op 26 augustus en 14 september 2010, waarin zij zich verbaasden over het ontbreken van bewijzen ter ondersteuning van de vastgestelde besluiten. Na het instellen van de gerechtelijke procedure heeft de Raad nooit melding gemaakt van het bestaan van vertrouwelijke informatie die door een van de lidstaten en/of door de Europese diensten voor extern optreden waren meegedeeld.

56 Fulmen en Mahmoudian voeren tevens aan dat, gesteld dat er vertrouwelijke informatie bestaat, de motivering van het besluit erg vaag was en noch Fulmen noch Mahmoudian in staat stelde zich daadwerkelijk te verdedigen. Zij herinneren aan de talrijke vergissingen betreffende zowel Fulmen als Mahmoudian die in het besluit voorkwamen en die ter kennis van het Gerecht zijn gebracht. Volgens hen kunnen die vergissingen de geloofwaardigheid van de verklaringen van de Raad in verband met het bestaan van vertrouwelijke informatie in twijfel trekken.

Beoordeling door het Hof

57 De twee grieven van het middel van de Raad dienen samen te worden onderzocht. In de punten 99 en 100 van het bestreden arrest, antwoordt het Gerecht namelijk op het in punt 94 van het bestreden arrest in herinnering gebrachte argument van Fulmen en Mahmoudian, volgens hetwelk de Raad geen bewijs heeft aangedragen van zijn stellingen dat Fulmen actief is geweest op de site van Qom/Fordow. Punt 99 moet bijgevolg aldus worden uitgelegd dat het Gerecht van oordeel is dat de Raad, in voorkomend geval, de lidstaat die de beperkende maatregelen heeft voorgesteld om de nodige bewijzen en inlichtingen moet verzoeken teneinde deze te kunnen overleggen in het kader van de rechterlijke controle, waarvan sprake is in het volgende punt van het bestreden arrest.

58 Zoals het Hof bij de toetsing van beperkende maatregelen in herinnering heeft gebracht, dient de Unierechter overeenkomstig de hem bij het Verdrag verleende bevoegdheden de wettigheid van alle Uniehandelingen in beginsel volledig toetsen aan de grondrechten die behoren tot de rechtsorde van de Unie. Dat vereiste is uitdrukkelijk neergelegd in artikel 275, tweede alinea, VWEU (zie arrest van 18 juli 2013, Commissie e.a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P en C-595/10 P, punt 97; hierna: „arrest Kadi II").

59 Tot die grondrechten behoren met name de eerbiediging van het recht van verdediging en het recht op effectieve rechterlijke bescherming (zie arrest Kadi II, punt 98).

60 Het eerste van die rechten, dat is neergelegd in artikel 41, lid 2, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest"), omvat het recht om te worden gehoord en het recht op toegang tot de stukken met inachtneming van het gerechtvaardigde belang van de vertrouwelijkheid (zie arrest Kadi II, punt 99).

61 Het tweede van die grondrechten, dat is neergelegd in artikel 47 van het Handvest, vereist dat de belanghebbende kennis kan nemen van de gronden waarop het tegen hem genomen besluit is gebaseerd, hetzij door lezing van het besluit zelf, hetzij doordat de redenen hem op zijn verzoek worden meegedeeld, onverminderd het recht van de bevoegde rechter om te eisen dat de betrokken autoriteit hem die redenen meedeelt, teneinde hem de mogelijkheid te bieden zijn rechten onder zo goed mogelijke omstandigheden te verdedigen en met volledige kennis van zaken te beslissen of hij er baat bij heeft om zich tot de bevoegde rechter te wenden, en teneinde deze laatste ten volle in staat te stellen om de wettigheid van het betrokken besluit te toetsen (arrest van 4 juni 2013, ZZ, C-300/11, punt 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak en arrest Kadi II, punt 100).

62 Artikel 52, lid 1, van het Handvest aanvaardt echter dat de uitoefening van de daarin vervatte rechten wordt beperkt, voor zover die beperking de wezenlijke inhoud van het betrokken grondrecht eerbiedigt en zij, met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel, noodzakelijk is en daadwerkelijk beantwoordt aan de eisen van door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang (zie arrest ZZ, reeds aangehaald, punt 51, en arrest Kadi II, punt 101).

63 Daarnaast moet het bestaan van een schending van het recht van verdediging en het recht op effectieve rechterlijke bescherming worden beoordeeld aan de hand van de specifieke omstandigheden van het geval (zie in die zin arrest van 25 oktober 2011, Solvay/Commissie, C-110/10 P, Jurispr. blz. I-10439, punt 63), met name de aard van de betrokken handeling, de context van de vaststelling ervan en de rechtsregels die de betrokken materie beheersen (zie arrest Kadi II, punt 102; zie in die zin, in verband met de naleving van de motiveringsplicht, tevens arresten van 15 november 2012, Al-Aqsa/Raad en Nederland/Al-Aqsa, C-539/10 P en C-550/10 P, punten 139 en 140, en Raad/Bamba, C-417/11 P, punt 53).

64 De doeltreffendheid van de rechterlijke toetsing zoals gewaarborgd door artikel 47 van het Handvest vereist namelijk dat de Unierechter zich ervan vergewist dat het besluit, dat een individuele strekking heeft voor de betrokken persoon of de betrokken entiteit, berust op een voldoende solide feitelijke grondslag. Dit betekent dat de feiten die zijn aangevoerd in de uiteenzetting van 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 een daarvan die op zich toereikend wordt geacht om als grondslag te dienen voor dat besluit, zijn gestaafd (zie arrest Kadi II, punt 119).

65 De Unierechter moet dus voor dat onderzoek in voorkomend geval de bevoegde autoriteit van de Unie verzoeken om overlegging van voor een dergelijk onderzoek relevante informatie en bewijzen, vertrouwelijk of niet (zie arrest Kadi II, punt 120 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

66 Het staat immers aan de bevoegde autoriteit van de Unie om in geval van betwisting aan te tonen dat de tegen de betrokken persoon in aanmerking genomen redenen gegrond zijn en niet aan laatstbedoelde om het negatief bewijs te leveren dat die redenen ongegrond zijn (zie arrest Kadi II, punt 121).

67 Daartoe is niet vereist dat die autoriteit voor de Unierechter alle informatie en al het bewijs overlegt dat verband houdt met de redenen die zijn aangevoerd in de handeling waarvan de nietigverklaring wordt gevraagd. Het is evenwel van belang dat de overgelegde informatie en bewijzen de tegen de betrokken persoon in aanmerking genomen redenen staven (zie arrest Kadi II, punt 122).

68 Indien de bevoegde autoriteit van de Unie niet aan het verzoek van de Unierechter kan voldoen, moet deze laatste zich baseren op de elementen die hem zijn meegedeeld, te weten, in casu, de motivering van de litigieuze handeling, de aanwijzingen in de door het sanctiecomité verstrekte uiteenzetting van redenen, de opmerkingen en de eventuele bewijzen à décharge die de betrokken persoon heeft overgelegd en het antwoord van de bevoegde autoriteit van de Unie op die opmerkingen. Indien de Unierechter op basis van die elementen niet kan vaststellen of een reden gegrond is, moet hij deze afwijzen als grondslag voor het besluit tot plaatsing of handhaving van de betrokken plaatsing op de lijst (zie arrest Kadi II, punt 123).

69 Indien de bevoegde autoriteit van de Unie daarentegen relevante informatie of relevant bewijs verstrekt, moet de Unierechter nagaan of de aangevoerde feiten materieel juist zijn gelet op die informatie en dat bewijs en de bewijswaarde daarvan beoordelen aan de hand van de omstandigheden van het geval en in het licht van de mogelijk daarover ingediende opmerkingen, met name die van de betrokken persoon (zie arrest Kadi II, punt 124).

70 Weliswaar kunnen dwingende overwegingen in verband met de veiligheid van de Unie of haar lidstaten of het onderhouden van hun internationale betrekkingen zich ertegen verzetten dat bepaalde informatie of bepaald bewijs aan de betrokken persoon wordt meegedeeld. In een dergelijk geval staat het evenwel aan de Unierechter, aan wie de geheimhouding of de vertrouwelijkheid van die informatie of dat bewijs niet kan worden tegengeworpen, om bij de uitoefening van zijn rechterlijke toetsing zodanige technieken te hanteren dat gerechtvaardigde overwegingen van zekerheid omtrent de aard en de bronnen van de inlichtingen die bij de vaststelling van de betrokken handeling in aanmerking zijn genomen, kunnen worden verzoend met de noodzaak om de justitiabele voldoende bescherming van zijn procedurele rechten te bieden, zoals het recht om te worden gehoord en het beginsel van hoor en wederhoor (zie arrest Kadi II, punt 125, en naar analogie arrest ZZ, reeds aangehaald, punten 54, 57 en 59).

71 Daartoe moet de Unierechter door een onderzoek van alle door de bevoegde autoriteit van de Unie verstrekte gegevens feitelijk en rechtens nagaan of de door die autoriteit aangevoerde redenen om zich te verzetten tegen een dergelijke mededeling gegrond zijn (zie arrest Kadi II, punt 126, en naar analogie arrest ZZ, reeds aangehaald, punten 61 en 62).

72 Indien de Unierechter tot de slotsom komt dat die redenen zich niet verzetten tegen de – minstens gedeeltelijke – mededeling van de betreffende informatie of bewijzen, biedt hij de bevoegde autoriteit van de Unie de mogelijkheid deze mee te delen aan de betrokkene. Als die autoriteit zich verzet tegen de gehele of gedeeltelijke mededeling van die informatie of bewijzen, toetst de Unierechter de wettigheid van de bestreden handeling op basis van de elementen die zijn meegedeeld (zie arrest Kadi II, punt 127, en naar analogie arrest ZZ, reeds aangehaald, punt 63).

73 Blijkt daarentegen dat de door de bevoegde autoriteit van de Unie aangevoerde redenen zich daadwerkelijk verzetten tegen de mededeling van de aan de Unierechter overgelegde informatie en bewijzen aan de betrokken persoon, dan moet op passende wijze een evenwicht worden gezocht tussen de vereisten die samenhangen met het recht op effectieve rechterlijke bescherming, in het bijzonder de eerbiediging van het beginsel van hoor en wederhoor, en de vereisten die voortvloeien uit de veiligheid van de Unie of haar lidstaten of het onderhouden van hun internationale betrekkingen (zie arrest Kadi II, punt 128, en naar analogie ZZ, reeds aangehaald, punt 64).

74 Voor een dergelijke afweging kan worden teruggegrepen naar mogelijkheden zoals de mededeling van een samenvatting van de inhoud van de betreffende informatie en bewijzen. Ongeacht een beroep op dergelijke mogelijkheden, staat het aan de Unierechter om te beoordelen of en in hoeverre de omstandigheid dat vertrouwelijke informatie of bewijzen niet aan de betrokken persoon werden verstrekt zodat deze geen opmerkingen dienaangaande kon maken, een invloed heeft op de bewijswaarde van het vertrouwelijke bewijs (zie arrest Kadi II, punt 129, en naar analogie arrest ZZ, reeds aangehaald, punt 67).

75 In de onderhavige zaak heeft het Gerecht in punt 52 van het bestreden arrest geoordeeld dat de motivering van de plaatsing van Fulmen en Mahmoudian op de lijsten van de litigieuze handelingen weliswaar kort was, maar hen in staat had gesteld te begrijpen welke handelingen Fulmen werden verweten en het bestaan, althans de relevantie ervan te betwisten.

76 Hoewel Fulmen ter terechtzitting heeft benadrukt pas tijdens de procedure in hogere voorziening in kennis te zijn gesteld van het tijdvak waarop de hem verweten feiten betrekking hebben, te weten 2006-2008, zij opgemerkt dat dit tijdvak gemakkelijk uit openbare documenten kon worden afgeleid, aangezien de motivering betrekking had op het tijdvak dat voorafging aan de ontdekking van de site te Qom, en resolutie 1929 (2010) van de Veiligheidsraad vermeldt dat de bouw van de centrale te Qom in september 2009 is bekend gemaakt.

77 Aangaande het bewijs van de betrokkenheid van Fulmen bij de installatie van elektrisch materieel op de site van Qom/Fordow, hebben de Raad, de Franse Republiek en het Verenigd Koninkrijk aangevoerd dat het overleggen van documenten waaruit die betrokkenheid blijkt niet noodzakelijk was en hoe dan ook niet mogelijk was wegens de vertrouwelijke aard van die documenten en wegens de procesvoorschriften van het Gerecht op grond waarvan de mededeling aan de tegenpartij verplicht is.

78 In dat verband, aangezien de bevoegde autoriteit van de Unie heeft geweigerd de bewijselementen voor de Unierechter over te leggen, moet laatstgenoemde, zoals reeds blijkt uit punt 68 van het onderhavige arrest, zich uitsluitend baseren op de elementen die hem wel zijn meegedeeld.

79 In casu is het enige element waarover de Unierechter beschikt, de in de motivering van de litigieuze handelingen opgenomen verklaring. Deze verklaring wordt niet gestaafd door het overleggen van informatie of bewijzen, zoals een samenvatting van de inhoud van de betrokken informatie, nadere preciseringen over het elektrisch materieel dat op de site te Qom zou zijn geïnstalleerd of de redenen op grond waarvan kan worden aangetoond dat het wel degelijk Fulmen was die dat materieel had geïnstalleerd en dat zij de verweten gedragingen dus daadwerkelijk heeft begaan.

80 Gelet op die omstandigheid moet worden vastgesteld dat Fulmen en Mahmoudian niet in staat waren zich te verdedigen wat de hun verweten feiten betrof en dat de Unierechter niet in staat is de gegrondheid van de litigieuze handelingen te toetsen.

81 Dat artikel 215, lid 1, VWEU de Raad de bevoegdheid verleent om algemene economische maatregelen tegen de Islamitische Republiek Iran vast te stellen, is niet van belang. De maatregel die ter toetsing aan de Unierechter wordt voorgelegd, is namelijk een maatregel, die niet is gericht tegen een bepaalde economische sector, maar tegen een individuele onderneming wegens een specifieke aangevoerde activiteit.

82 Gelet op een en ander, heeft het Gerecht in punt 103 van het bestreden arrest terecht geoordeeld dat de Raad niet het bewijs heeft geleverd dat Fulmen actief is geweest op de site van Qom/Fordow.

83 Derhalve is de hogere voorziening ongegrond en moet zij worden afgewezen.

Kosten

84 Volgens artikel 184, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering, beslist het Hof ten aanzien van de proceskosten wanneer de hogere voorziening ongegrond is of wanneer het Hof, bij gegrondheid ervan, de zaak zelf afdoet. Artikel 138 van dat reglement, dat krachtens artikel 184, lid 1, van dit reglement van toepassing is op de procedure in hogere voorziening, bepaalt in lid 1 ervan dat de in het ongelijk gestelde partij in de kosten wordt verwezen, voor zover dit is gevorderd. Artikel 140, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering, dat krachtens artikel 184, lid 1, van het reglement van toepassing is op de procedure in hogere voorziening, bepaalt dat de lidstaten en de instellingen die in het geding zijn geïntervenieerd, hun eigen kosten dragen.

85 Aangezien de Raad in het ongelijk is gesteld, moet hij overeenkomstig de vorderingen van Fulmen en Mahmoudian worden verwezen in de kosten.

86 De Franse Republiek, het Verenigd Koninkrijk en de Commissie, interveniënten, dragen hun eigen kosten.

Het Hof (Vijfde kamer) verklaart:

1) De hogere voorziening wordt afgewezen.

2) De Raad van de Europese Unie wordt verwezen in de kosten.

3) De Franse Republiek, het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland en de Europese Commissie dragen elk hun eigen kosten.

ondertekeningen