ARREST VAN HET GERECHT (Eerste kamer)

2 juni 2016 *

„Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid — Beperkende maatregelen ten aanzien van Iran — Beperkingen op geldovermakingen waarbij financiële instellingen uit Iran zijn betrokken — Bevoegdheid van het Gerecht — Beroep tot nietigverklaring — Regelgevingshandeling die geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengt — Rechtstreeks geraakt — Procesbelang — Ontvankelijkheid — Evenredigheid — Motiveringsplicht — Juridische waarborgen van artikel 215, lid 3, VWEU — Rechtszekerheid — Verbod op willekeur — Schending van grondrechten"

In zaak T-160/13,

Bank Mellat, gevestigd te Teheran (Iran), aanvankelijk vertegenwoordigd door S. Zaiwalla, P. Reddy, F. Zaiwalla, Z. Burbeza, A. Meskarian, solicitors, D. Wyatt, QC, R. Blakeley en G. Beck, barristers, vervolgens door S. Zaiwalla, P. Reddy, Z. Burbeza, A. Meskarian, D. Wyatt, R. Blakeley en G. Beck,

verzoekster,

tegen

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door M. Bishop en I. Rodios als gemachtigden,

verweerder,

ondersteund door

Europese Commissie, vertegenwoordigd door D. Gauci en M. Konstantinidis als gemachtigden,

en door

Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, aanvankelijk vertegenwoordigd door S. Behzadi-Spencer, L. Christie en C. Brodie, vervolgens door C. Brodie en V. Kaye als gemachtigden, bijgestaan door S. Lee, barrister,

interveniënten,

betreffende een verzoek tot nietigverklaring van artikel 1, punt 15, van verordening (EU) nr. 1263/2012 van de Raad van 21 december 2012 tot wijziging van verordening (EU) nr. 267/2012 betreffende beperkende maatregelen ten aanzien van Iran (PB L 356, blz. 34), of tot nietigverklaring van deze bepaling voor zover zij niet voorziet in een uitzondering die van toepassing is op het geval van verzoekster en een verzoek tot vaststelling dat artikel 1, punt 6, van besluit 2012/635/GBVB van de Raad van 15 oktober 2012 houdende wijziging van besluit 2010/413/GBVB betreffende beperkende maatregelen tegen Iran (PB L 282, blz. 58), niet van toepassing is,

* Procestaal: Engels.

wijst

HET GERECHT (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: H. Kanninen, president, I. Pelikánová (rapporteur) en E. Buttigieg, rechters,

griffier: C. Heeren, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 7 juli 2015,

het navolgende

Arrest

Voorgeschiedenis van het geding

1 Verzoekster, Bank Mellat, is een Iraanse handelsbank.

2 De onderhavige zaak valt binnen de context van de beperkende maatregelen die zijn ingevoerd 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 verzoeksters naam geplaatst op de lijsten van entiteiten die bijdragen tot de Iraanse nucleaire proliferatie, die waren opgenomen 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), en 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).

4 Naar aanleiding van de intrekking van verordening nr. 423/2007 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), is verzoeksters naam opgenomen in bijlage VIII bij de laatstgenoemde verordening. Daar verordening nr. 961/2010 zelf weer 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), is verzoeksters naam in bijlage IX bij de laatstgenoemde verordening geplaatst.

5 De bestaande beperkende maatregelen ten aanzien van Iran zijn gewijzigd en er zijn nieuwe beperkende maatregelen tegen dit land vastgesteld bij besluit 2012/635/GBVB van de Raad van 15 oktober 2012 houdende wijziging van besluit 2010/413 (PB L 282, blz. 58), en bij verordening (EU) nr. 1263/2012 van de Raad van 21 december 2012 tot wijziging van verordening nr. 267/2012 (PB L 356, blz. 34; hierna: „bestreden verordening"). Meer bepaald is bij artikel 1, punt 6, van besluit 2012/635 artikel 10 van besluit 2010/413 gewijzigd, is bij artikel 1, punt 15, van de bestreden verordening artikel 30 van verordening nr. 267/2012 gewijzigd en zijn de artikelen 30 bis en 30 ter aan deze laatste verordening toegevoegd.

6 Artikel 10 van besluit 2010/413, zoals gewijzigd bij artikel 1, punt 6, van besluit 2012/635, voorziet met name in beperkingen van financiële transacties tussen in Iran gevestigde financiële instellingen en hun filialen of bijkantoren enerzijds, en de financiële instellingen van de Europese Unie anderzijds.

7 Volgens lid 2 van artikel 10 van besluit 2010/413, zoals gewijzigd, kunnen ten eerste alleen transacties worden verricht met betrekking tot voedsel, gezondheidszorg, medische uitrusting of landbouw- of humanitaire doeleinden (hierna: „humanitaire overmakingen"), ten tweede transacties in de vorm van

persoonlijke geldtransacties, ten derde transacties met betrekking tot de uitvoering van de in besluit 2010/413 voorziene afwijkingen, ten vierde transacties in verband met een specifiek handelscontract dat niet uit hoofde van dat besluit verboden is, ten vijfde transacties in verband met een diplomatieke of consulaire missie of een internationale organisatie en ten zesde transacties in verband met betalingen ter voldoening van vorderingen op Iran, Iraanse personen of entiteiten, en transacties van soortgelijke aard.

8 Volgens lid 3 van artikel 10 van besluit 2010/413, zoals gewijzigd, is voor overdrachten van middelen naar en vanuit Iran via Iraanse banken en financiële instellingen met het oog op in lid 2 bedoelde transacties, naargelang van de gevallen en het onderwerp van de overdrachten, en vanaf verschillende drempels, voorafgaande melding en voorafgaande toestemming van de bevoegde nationale autoriteit vereist.

9 Deze beperkingen en meldings- en toestemmingsverplichtingen zijn in wezen overgenomen in de artikelen 30 tot en met 30 ter van verordening nr. 267/2012, zoals gewijzigd bij artikel 1, punt 15, van de bestreden verordening.

10 Zo voorziet artikel 30 van verordening nr. 267/2012, zoals gewijzigd, in beperkingen van financiële transacties tussen enerzijds in Iran gevestigde kredietinstellingen en financiële instellingen en wisselkantoren en hun bijkantoren of dochtermaatschappijen, alsmede kredietinstellingen en financiële instellingen en wisselkantoren die onder zeggenschap staan van in Iran gevestigde personen, entiteiten of lichamen, en anderzijds de financiële instellingen van de Unie.

11 Meer bepaald kunnen volgens artikel 30, lid 2, van verordening nr. 267/2012, zoals gewijzigd, enkel worden uitgevoerd, ten eerste humanitaire overmakingen, ten tweede overmakingen in de vorm van persoonlijke geldtransacties, ten derde overmakingen in verband met een specifiek handelscontract, mits de betrokken overmaking niet uit hoofde van verordening nr. 267/2012 verboden is, ten vierde overmakingen in verband met diplomatieke missies of consulaire posten of internationale organisaties, ten vijfde overmakingen in verband met betalingen ter voldoening van vorderingen van of op Iraanse personen, entiteiten of lichamen, alsook transacties van soortgelijke aard en, ten zesde, overmakingen die noodzakelijk zijn voor het nakomen van verplichtingen die voortvloeien uit overeenkomsten als bedoeld in artikel 12, lid 1, onder b), van verordening nr. 267/2012.

12 Volgens artikel 30, leden 3, 4 en 5, van verordening nr. 267/2012, zoals gewijzigd, moeten geldovermakingen die overeenkomstig lid 2 van dat artikel kunnen zijn toegestaan, naargelang van het geval en het onderwerp, vooraf worden gemeld en vooraf zijn toegestaan door de bevoegde nationale autoriteit.

13 Artikel 30 bis van verordening nr. 267/2012 voorziet met name in bepaalde beperkingen aan geldovermakingen tussen enerzijds personen, entiteiten of lichamen in Iran en anderzijds onderdanen van de Unie, waarop artikel 30 van die verordening niet is gericht.

14 Volgens artikel 30 ter, lid 1, van verordening nr. 267/2012 zijn de in de artikelen 30 en 30 bis van deze verordening bedoelde beperkingen niet van toepassing indien overeenkomstig de artikelen 24, 25, 26, 27, 28 of 28 bis van die verordening toestemming is verleend.

15 Volgens artikel 30 ter, lid 3, van verordening nr. 267/2012 verlenen de bevoegde autoriteiten voor de toepassing van artikel 30, lid 3, onder b) en c), en artikel 30 bis, lid 1, onder c), van deze verordening, op door hen passend geachte voorwaarden toestemming, tenzij zij redelijke gronden hebben om aan te nemen dat de geldovermaking waarvoor deze toestemming wordt aangevraagd, een inbreuk zou kunnen vormen op de verbodsbepalingen of verplichtingen waarin verordening nr. 267/2012 voorziet.

16 Bij arrest van 29 januari 2013, Bank Mellat/Raad (T-496/10, Jurispr., EU:T:2013:39), heeft het Gerecht de plaatsing van verzoeksters naam op de lijst in bijlage II bij besluit 2010/413, op die in bijlage V bij verordening nr. 423/2007, op die in bijlage VIII bij verordening nr. 961/2010 en op die in bijlage IX bij verordening nr. 267/2012, nietig verklaard. Het Gerecht heeft met name vastgesteld dat uit de omstandigheden waarvan de Raad van de Europese Unie ten opzichte van verzoekster was uitgegaan, niet bleek dat zij steun had verleend aan nucleaire proliferatie. Bij arrest van 18 februari 2016, Raad/Bank Mellat (C-176/13 P, Jurispr., EU:C:2016:96), heeft het Hof van Justitie de hogere voorziening die door de Raad was ingesteld tegen het arrest Bank Mellat/Raad, reeds aangehaald (EU:T:2013:39), verworpen.

Procedure en conclusies van partijen

17 Bij op 15 maart 2013 ter griffie van het Gerecht neergelegd verzoekschrift heeft verzoekster het onderhavige beroep ingesteld, waarbij zij het Gerecht verzoekt:

— artikel 1, punt 15, van de bestreden verordening nietig te verklaren;

— artikel 1, punt 15, van de bestreden verordening nietig te verklaren voor zover hierin niet is voorzien in een uitzondering die van toepassing is op verzoekster;

— te verklaren dat artikel 1, punt 6, van besluit 2012/635 niet van toepassing is op verzoekster;

— de Raad te verwijzen in de kosten.

18 Bij op 27 juni 2013 ter griffie van het Gerecht neergelegd verweerschrift verzoekt de Raad het Gerecht:

— het beroep te verwerpen;

— verzoekster te verwijzen in de kosten.

19 Bij op 24 juni en 10 juli 2013 ter griffie van het Gerecht neergelegde akten hebben de Europese Commissie en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland verzocht om in de onderhavige procedure te worden toegelaten tot interventie aan de zijde van de Raad. Bij beschikkingen van 9 september 2013 heeft de president van de Vierde kamer van het Gerecht deze interventie toegelaten.

20 De Commissie en het Verenigd Koninkrijk concluderen tot verwerping van het beroep.

21 Bij de wijziging van de samenstelling van de kamers van het Gerecht is de rechter-rapporteur toegevoegd aan de Eerste kamer, waaraan de onderhavige zaak dan ook bij beslissing van 4 oktober 2013 is toegewezen.

22 Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht (Eerste kamer) op 23 april 2015 besloten tot de mondelinge behandeling over te gaan en heeft het partijen in het kader van de maatregelen tot organisatie van de procesgang als bedoeld in artikel 64 van het Reglement voor de procesvoering van 2 mei 1991 schriftelijk en mondeling te beantwoorden vragen gesteld, waarin hun voornamelijk werd verzocht om schriftelijke opmerkingen over de bevoegdheid van het Gerecht om uitspraak te doen op verzoeksters derde vordering tot verklaring dat artikel 1, punt 6, van besluit 2012/635 niet van toepassing is. Partijen hebben binnen de door het Gerecht gestelde termijn beantwoord aan dit verzoek.

23 Ter terechtzitting van 7 juli 2015 zijn partijen gehoord in hun pleidooien en in hun antwoorden op de vragen van het Gerecht. Bij deze gelegenheid heeft verzoekster ten eerste gepreciseerd dat haar eerste en tweede vordering alternatief waren, en ten tweede dat haar tweede vordering was gericht op de nietigverklaring van artikel 1, punt 15, van de bestreden verordening voor zover deze bepaling niet voorzag in een uitzondering die op haar geval van toepassing was.

24 Alvorens het geding ten gronde te onderzoeken, moet ambtshalve worden nagegaan of het Gerecht bevoegd is om op het beroep uitspraak te doen en of de eerste twee vorderingen van verzoekster ontvankelijk zijn, wat volgens de Raad en interveniënten niet het geval is.

In rechte

1. *Bevoegdheid van het Gerecht*

25 In antwoord op een schriftelijke vraag van het Gerecht hebben de Raad en interveniënten betoogd dat het Gerecht niet bevoegd is om te beslissen op de derde vordering van verzoekster, omdat de afwijking van de bevoegdheid van het Hof van Justitie van de Europese Unie van artikel 275 VWEU zag op artikel 1, punt 6, van besluit 2012/635, als bepaling inzake het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB).

26 Daarenboven staat het Verenigd Koninkrijk op het standpunt dat de onbevoegdheid van het Gerecht om de wettigheid van artikel 1, punt 6, van besluit 2012/635 te toetsen, meebrengt dat het Gerecht evenmin bevoegd is om te beslissen op de vordering die is gericht op artikel 1, punt 15, van de bestreden verordening, dat op basis daarvan is vastgesteld.

27 Volgens verzoekster is het Gerecht bevoegd te beslissen op het verzoek in zijn geheel. Zij betoogt met name dat artikel 275 VWEU als afwijking van de bevoegdheid van de rechter van de Unie strikt moet worden uitgelegd. Voorts is artikel 1, punt 6, van besluit 2012/635 gericht op natuurlijke en rechtspersonen, en meer bepaald op de Iraanse financiële instellingen en personen en entiteiten die transacties wensen te verrichten waarbij zij zijn betrokken, en voor wie dit artikel rechtsgevolgen meebrengt. Om deze reden vormt dit volgens verzoekster een besluit waarin beperkende maatregelen jegens natuurlijke of rechtspersonen zijn voorzien in de zin van artikel 275, tweede alinea, VWEU. Bovendien vloeit, volgens verzoekster, de bevoegdheid van het Gerecht tot toetsing van de wettigheid van artikel 1, punt 6, van besluit 2012/635 ook voort uit het feit dat artikel 1, punt 15, van de bestreden verordening, ten aanzien waarvan haar verzoek tot nietigverklaring ontvankelijk is, op grond van deze bepaling is vastgesteld.

28 Artikel 275 VWEU bepaalt het volgende:

„Het Hof van Justitie van de Europese Unie is niet bevoegd ten aanzien van de bepalingen van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid noch ten aanzien van de op grond daarvan vastgestelde besluiten.

Het Hof is evenwel bevoegd om toezicht te houden op de naleving van artikel 40 van het Verdrag betreffende de Europese Unie en uitspraak te doen inzake beroepen die onder de in artikel 263, vierde alinea, van dit Verdrag bepaalde voorwaarden worden ingesteld betreffende het toezicht op de wettigheid van besluiten houdende beperkende maatregelen jegens natuurlijke personen of rechtspersonen, die door de Raad op grond van titel V, hoofdstuk 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie zijn vastgesteld."

29 Volgens artikel 263, vierde alinea, VWEU kan iedere natuurlijke of rechtspersoon onder de in de eerste en tweede alinea van die bepaling vastgestelde voorwaarden beroep instellen tegen handelingen die tot hem gericht zijn of die hem rechtstreeks en individueel raken, alsmede tegen regelgevingshandelingen die hem rechtstreeks raken en die geen uitvoeringshandelingen met zich meebrengen.

30 Daarenboven kan volgens artikel 277 VWEU iedere partij, ook na het verstrijken van de in artikel 263, zesde alinea, VWEU bedoelde termijn, naar aanleiding van een geschil waarbij een door een instelling, een orgaan of een instantie van de Unie vastgestelde handeling van algemene strekking in het geding is, de in artikel 263, tweede alinea, VWEU bedoelde middelen aanvoeren om voor het Hof van Justitie van de Europese Unie de niet-toepasselijkheid van deze handeling in te roepen.

31 In casu verzoekt verzoekster het Gerecht met haar derde vordering te verklaren dat artikel 1, punt 6, van besluit 2012/635, dat een bepaling van het GBVB is in de zin van artikel 275 VWEU, niet op haar van toepassing is. In haar repliek heeft verzoekster benadrukt dat deze vordering een exceptie van onwettigheid in de zin van artikel 277 VWEU vormde.

32 In dat verband vormt artikel 275 VWEU een afwijking van de regel van de algemene bevoegdheid die bij artikel 19 VEU aan het Hof van Justitie van de Europese Unie is verleend om de eerbiediging van het recht bij de uitlegging en toepassing van de Verdragen te verzekeren, en moet het bijgevolg restrictief worden uitgelegd (zie in die zin arrest van 24 juni 2014, Parlement/Raad, C-658/11, Jurispr., EU:C:2014:2025, punt 70).

33 In casu echter zijn, in de eerste plaats, de maatregelen die bij artikel 1, punt 6, van besluit 2012/635 zijn vastgesteld, maatregelen van algemene aard, aangezien hun werkingssfeer is bepaald onder verwijzing naar objectieve criteria en niet onder verwijzing naar daarin geïdentificeerde natuurlijke of rechtspersonen. Bijgevolg vormt, anders dan door verzoekster wordt beweerd, artikel 1, punt 6, van besluit 2012/635 op zichzelf geen besluit waarin beperkende maatregelen jegens natuurlijke of rechtspersonen zijn voorzien in de zin van artikel 275, tweede alinea, VWEU (zie naar analogie arrest van 25 april 2012, Manufacturing Support & Procurement Kala Naft/Raad, T-509/10, Jurispr., EU:T:2012:201, punt 37, in dat verband bekrachtigd bij het arrest van 28 november 2013, Raad/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, Jurispr., EU:C:2013:776, punt 99).

34 In de tweede plaats heeft verzoekster de exceptie van onwettigheid ten aanzien van artikel 1, punt 6, van besluit 2012/635 opgeworpen ter onderbouwing van het beroep tot nietigverklaring van artikel 1, punt 15, van de bestreden verordening.

35 In dat verband komt uit de bovenstaande punten 5 tot en met 15 naar voren dat artikel 1, punt 15, van de bestreden verordening, op het gebied van het VWEU uitvoering moet geven aan artikel 1, punt 6, van besluit 2012/635.

36 Artikel 1, punt 15, van de bestreden verordening is echter geen besluit waarbij beperkende maatregelen worden vastgesteld jegens natuurlijke of rechtspersonen in de zin van artikel 275, tweede alinea, VWEU. Het is immers van toepassing op objectief bepaalde situaties en heeft rechtsgevolgen voor algemeen en abstract omschreven categorieën van personen, aangezien het met name van toepassing is op alle overmakingen tussen elke willekeurige bank of financiële instelling in Iran en elke willekeurige financiële instelling in de Unie, en de uitvoering ervan geen gevolg is van een beoordeling door de Raad van de omstandigheden van een specifieke instelling.

37 Bijgevolg is de exceptie van onwettigheid gericht tegen artikel 1, punt 6, van besluit 2012/635, die verzoekster in het kader van haar derde vordering heeft aangevoerd, niet opgeworpen tot staving van een beroep tot nietigverklaring van een besluit waarin restrictieve maatregelen zijn voorzien jegens natuurlijke of rechtspersonen in de zin van artikel 275, tweede alinea, VWEU.

38 Gelet op hetgeen hierboven in de punten 33 en 37 is vastgesteld, moet worden geconcludeerd dat het Gerecht niet krachtens artikel 275 VWEU bevoegd is om uitspraak te doen over verzoeksters derde vordering.

39 Wat betreft de bevoegdheid van het Gerecht om te beslissen op de eerste en de tweede vordering, kan, tevens gelet op de rechtspraak waaraan hierboven in punt 32 is herinnerd, de afwijking van de bevoegdheid van de rechter van de Unie uit artikel 275 VWEU niet worden geacht zover te strekken dat de toetsing van de wettigheid van een handeling die is vastgesteld krachtens artikel 215 VWEU, zoals artikel 1, punt 15, van de bestreden verordening, die niet onder het GBVB valt, is uitgesloten om de loutere reden dat deze handeling enkel geldig kan worden vastgesteld wanneer vooraf een onder het GBVB vallend besluit is vastgesteld. Een dergelijke uitlegging van de betreffende afwijking zou botsen met zowel de algemene bevoegdheid die het Hof bij artikel 19 VEU is toegekend, als met de specifieke bevoegdheid die hem uitdrukkelijk is toegekend bij artikel 263, eerste, tweede en vierde alinea, VWEU (zie in die zin arrest van 4 juni 2014, Sina Bank/Raad, T-67/12, EU:T:2014:348, punt 41).

40 Bijgevolg moet worden vastgesteld dat het Gerecht krachtens artikel 263 VWEU bevoegd is te beslissen op de eerste en de tweede vordering van verzoekster.

2. *Ontvankelijkheid van de eerste en de tweede vordering van verzoekster*

41 De Raad, de Commissie en het Verenigd Koninkrijk betogen dat het verzoek tot nietigverklaring van artikel 1, punt 15, van de bestreden verordening niet voldoet aan de ontvankelijkheidsvoorwaarden van artikel 263 VWEU.

42 Daarenboven stelt de Raad dat de eerste en de tweede vordering niet-ontvankelijk zijn omdat verzoekster op het moment dat zij beroep instelde, geen belang had op te komen tegen artikel 1, punt 15, van de bestreden verordening.

43 Verzoekster antwoordt dat haar beroep ontvankelijk is.

De naleving van de bij artikel 263 gestelde voorwaarden

44 Volgens artikel 263, vierde alinea, VWEU kan „[i]edere natuurlijke of rechtspersoon [...] onder de in de eerste en tweede alinea vastgestelde voorwaarden beroep instellen tegen handelingen die tot hem gericht zijn of die hem rechtstreeks en individueel raken, alsmede tegen regelgevingshandelingen die hem rechtstreeks raken en die geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengen”.

45 In de eerste plaats stelt het Verenigd Koninkrijk dat de bestreden verordening geen regelgevingshandeling maar een wetgevingshandeling is, hetgeen meebrengt dat verzoekster moet aantonen dat deze haar rechtstreeks en individueel raakt. In casu is echter geen sprake van individuele geraaktheid.

46 Volgens verzoekster is de bestreden verordening een regelgevingshandeling en is zij voorts individueel geraakt door artikel 1, punt 15, ervan.

47 In dit verband bepaalt artikel 289 VWEU het volgende:

„1. De gewone wetgevingsprocedure behelst de vaststelling van een verordening, een richtlijn of een besluit, door het Europees Parlement en de Raad tezamen, op voorstel van de Commissie. Deze procedure wordt beschreven in artikel 294.

2. In de bij de Verdragen bepaalde specifieke gevallen bestaat een bijzondere wetgevingsprocedure in de vaststelling van een verordening, een richtlijn of een besluit door het Europees Parlement met deelname van de Raad, of door de Raad met deelname van het Europees Parlement.

3. De volgens een wetgevingsprocedure vastgestelde rechtshandelingen vormen wetgevingshandelingen.

4. In de bij de Verdragen bepaalde specifieke gevallen kunnen wetgevingshandelingen op initiatief van een groep lidstaten of van het Europees Parlement, op aanbeveling van de Europese Centrale Bank of op verzoek van het Hof van Justitie of van de Europese Investeringsbank worden vastgesteld."

48 In het onderhavige geval is de bestreden verordening vastgesteld op basis van artikel 215 VWEU en volgens de in dit artikel bepaalde procedure, dat wil zeggen door de Raad, bij gekwalificeerde meerderheid, op voorstel van de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid en de Commissie gezamenlijk.

49 Zo is ten eerste de bestreden verordening niet volgens de in artikel 289, lid 1, VWEU bedoelde en in artikel 294 VWEU beschreven gewone wetgevingsprocedure vastgesteld.

50 Ten tweede kan, bij gebreke van enige betrokkenheid van het Europees Parlement bij de vaststelling van de bestreden verordening, deze laatste niet worden geacht te zijn vastgesteld krachtens een bijzondere wetgevende procedure in de zin van artikel 289, lid 2, VWEU.

51 Derhalve moet, gelet op artikel 289, lid 3, VWEU, worden geoordeeld dat de bestreden verordening geen wetgevingshandeling vormt en hoeft derhalve geen uitspraak te worden gedaan over het betoog van het Verenigd Koninkrijk dat verzoekster niet individueel is geraakt door artikel 1, punt 15, van deze verordening.

52 In de tweede plaats stellen de Raad en interveniënten dat artikel 1, punt 15, van de bestreden verordening, anders dan is vereist door artikel 263, vierde alinea, VWEU, verzoekster niet rechtstreeks raakt en uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengt.

53 De Raad en interveniënten zetten namelijk uiteen dat bij het verbod op het overmaken van geld van artikel 1, punt 15, van de bestreden verordening, is voorzien in een aantal uitzonderingen die worden toegepast door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten, die op dat punt over een discretionaire bevoegdheid beschikken. Zo verhindert artikel 1, punt 15, van de bestreden verordening niet noodzakelijkerwijze dat de geldovermakingen voor verzoekster zijn bestemd of dat zij deze verricht. Artikel 1, punt 15, van de bestreden verordening heeft dus geen rechtstreekse gevolgen voor verzoeksters rechtspositie.

54 Verzoekster is van mening dat artikel 1, punt 15, van de bestreden verordening haar rechtstreeks raakt en de toepassing ervan geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengt. In dat verband betoogt zij dat deze bepaling van toepassing is zonder verwijzing naar een nationale uitvoeringswet, met name wat betreft de verplichting voor alle betrokken geldovermakingen om toestemming te verzoeken.

55 In dat verband komt ten eerste naar voren uit hetgeen in bovenstaand punt 36 al is vastgesteld, dat artikel 1, punt 15, van de bestreden verordening een algemene strekking heeft en ten tweede uit bovenstaand punt 51, dat deze bepaling geen wetgevingshandeling vormt. In deze omstandigheden moet worden vastgesteld dat artikel 1, punt 15, van de bestreden verordening een regelgevingshandeling vormt in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU (zie naar analogie beschikking van 6 september 2011, Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement en Raad, T-18/10, Jurispr., EU:T:2011:419, punten 56 en 63 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

56 Ten eerste blijkt, met betrekking tot de vraag of artikel 1, punt 15, van de bestreden verordening verzoekster rechtstreeks raakt en geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengt, uit vaste rechtspraak dat voor de rechtstreekse geraaktheid van een particulier is vereist dat de bestreden handeling van de Unie rechtstreeks gevolgen heeft voor de rechtspositie van die particulier en dat zij de adressaten van die handeling, die zijn belast met de uitvoering ervan, geen enkele beoordelingsbevoegdheid laat, omdat die uitvoering zuiver automatisch is en alleen uit de Unieregeling voortvloeit zonder dat andere, intermediaire regelingen worden toegepast (zie beschikking Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement en Raad, punt 55 supra, EU:T:2011:419, punt 71 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

57 Ten tweede heeft artikel 263, vierde alinea, laatste zin, VWEU wat het begrip „uitvoeringsmaatregel" betreft, tot doel te voorkomen dat een particulier het recht moet schenden om toegang tot de rechter te krijgen. Wanneer een regelgevingshandeling rechtstreekse gevolgen heeft voor de rechtspositie van een natuurlijke of rechtspersoon, zonder dat daarvoor enige uitvoeringsmaatregel vereist is, loopt deze het risico verstoken te blijven van een effectieve rechterlijke bescherming indien hij niet rechtstreeks beroep kan instellen bij de rechter van de Unie om de wettigheid van deze regelgevingshandeling te betwisten. Bij het ontbreken van uitvoeringsmaatregelen zou een natuurlijke of rechtspersoon immers, ook al zou hij rechtstreeks geraakt worden door de betrokken handeling, de bepalingen ervan eerst moeten schenden voordat hij deze handeling door de rechter zou kunnen laten toetsen door de onwettigheid ervan aan te voeren in het kader van de procedures die bij de nationale rechterlijke instanties tegen hem zouden worden ingesteld (arrest van 19 december 2013, Telefónica/Commissie, C-274/12 P, Jurispr., EU:C:2013:852, punt 27).

58 Wanneer een regelgevingshandeling wel uitvoeringsmaatregelen met zich brengt, wordt het rechterlijk toezicht op de eerbiediging van de rechtsorde van de Unie echter verzekerd, ongeacht of deze maatregelen zijn genomen door de Unie of de lidstaten. Natuurlijke of rechtspersonen die wegens de ontvankelijkheidsvoorwaarden van artikel 263, vierde alinea, VWEU een regelgevingshandeling van de Unie niet rechtstreeks voor de Unierechter kunnen aanvechten, kunnen zich tegen de toepassing van deze handeling verweren door naargelang van het geval bij de Unierechter of de nationale rechter beroep in te stellen tegen de uitvoeringsmaatregelen die deze handeling met zich meebrengt (zie in die zin arrest Telefónica/Commissie, punt 57 supra, EU:C:2013:852, punten 28 en 29).

59 In casu moet vooraf worden opgemerkt dat de beperkingen die zijn ingesteld bij artikel 30 bis, van verordening nr. 267/2012, zoals gewijzigd bij artikel 1, punt 15, van de bestreden verordening, niet zijn gericht op verzoekster, aangezien zij een in Iran gevestigde financiële instelling is. Bijgevolg is verzoekster niet rechtstreeks geraakt door artikel 30 bis van verordening nr. 267/2012, hetgeen inhoudt dat haar beroep niet-ontvankelijk is voor zover het deze bepaling betreft.

60 Daarenboven stelt de Raad terecht dat wanneer krachtens het stelsel van beperkingen dat bij artikel 1, punt 15, van de bestreden verordening in verordening nr. 267/2012 is ingevoerd (hierna: „litigieuze regeling"), een verzoek om toestemming voor een overmaking bij de bevoegde nationale autoriteit wordt ingediend, deze autoriteit over een beoordelingsbevoegdheid beschikt om volgens artikel 30 ter, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 267/2012 vast te stellen of de betreffende overmaking een van de verboden of verplichtingen van verordening nr. 267/2012 zou kunnen schenden. Ook stelt de bevoegde autoriteit na deze beoordeling een besluit vast waarbij de betrokken overmaking wordt toegestaan, dan wel verboden.

61 In deze omstandigheden moet worden vastgesteld dat artikel 30 ter, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 267/2012 niet rechtstreeks betrekking heeft op verzoekster en daarenboven uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengt, hetgeen inhoudt dat het beroep niet-ontvankelijk is voor zover het deze bepaling betreft.

62 Daarentegen moet worden opgemerkt dat de bestreden regeling, zoals ingevoerd bij artikel 1, punt 15, van de bestreden verordening, in drie andere opzichten wel rechtstreeks betrekking heeft op verzoekster en geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengt.

63 Zo kan allereerst, krachtens artikel 30, lid 1, van verordening nr. 267/2012, zoals gewijzigd bij artikel 1, punt 15, van de bestreden verordening, alleen toestemming worden verleend voor overmakingen die overeenstemmen met een van de doelstellingen uit artikel 30, lid 2, van deze verordening. De overmakingen die niet met een van deze doelstellingen overeenstemmen, zijn uitsluitend op grond van verordening nr. 267/2012 verboden en kunnen niet door de bevoegde nationale autoriteiten worden toegestaan.

64 Voorts moeten krachtens artikel 30, lid 3, onder a), en artikel 30, lid 5, van verordening nr. 267/2012, zoals gewijzigd bij artikel 1, punt 15, van de bestreden verordening, de in deze bepalingen omschreven overmakingen die 10 000 EUR of meer bedragen op voorhand worden gemeld. De meldingsplicht vloeit automatisch voort uit de litigieuze regeling, hoeft niet door de bevoegde nationale autoriteiten te worden beoordeeld en brengt geen uitvoeringsmaatregelen met zich mee.

65 Tot slot geldt dezelfde vaststelling voor de verplichting te verzoeken om voorafgaande toestemming, bedoeld in artikel 30, lid 3, onder b) en c), en in artikel 30, lid 5, van verordening nr. 267/2012, zoals gewijzigd bij artikel 1, punt 15, van de bestreden verordening. Ongeacht het uiteindelijke resultaat van de toestemmingsprocedure heeft de verplichting om deze procedure te starten voor elke overmaking die meer bedraagt dan de vastgestelde drempels, gevolgen voor de rechtspositie van verzoekster, hoeft zij niet door de bevoegde nationale autoriteiten te worden beoordeeld en brengt zij geen uitvoeringsmaatregelen met zich mee.

66 Gelet op deze vaststellingen moet worden geoordeeld dat artikel 1, punt 15, van de bestreden verordening verzoekster rechtstreeks raakt en geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengt, voor zover het de hierboven in de punten 63 tot en met 65 bedoelde bepalingen van verordening nr. 267/2012 heeft gewijzigd of ingevoerd.

67 Gelet op het voorgaande moet het door de Raad en door interveniënten opgeworpen middel van niet-ontvankelijkheid ten aanzien van de hierboven in de punten 63 tot en met 65 bedoelde bepalingen van verordening nr. 267/2012 die bij artikel 1, punt 15, van de bestreden verordening zijn gewijzigd of ingevoerd, krachtens artikel 263, vierde alinea, VWEU worden afgewezen en moet het beroep voor het overige niet-ontvankelijk worden verklaard.

Het bestaan van een procesbelang ten tijde van de instelling van het beroep

68 De Raad stelt dat verzoekster ten tijde van de instelling van het beroep geen belang had, de wettigheid van artikel 1, punt 15, van de bestreden verordening te betwisten, omdat haar krachtens verordening nr. 267/2012 al individuele maatregelen tot bevriezing van tegoeden waren opgelegd.

69 In deze omstandigheden brengt artikel 1, punt 15, van de bestreden verordening ten aanzien van verzoekster namelijk geen bijkomende rechtsgevolgen teweeg. De nietigverklaring van de betreffende individuele beperkende maatregelen, die is uitgesproken in het arrest Bank Mellat/Raad, punt 16 supra (EU:T:2013:39), is in dit opzicht overigens irrelevant omdat, toen het beroep werd ingesteld, de tegoeden van verzoekster in afwachting van de uitspraak van het Hof in hogere voorziening waren bevroren krachtens artikel 60 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie.

70 De Raad is derhalve van mening dat het verzoek tot nietigverklaring van artikel 1, punt 15, van de bestreden verordening niet-ontvankelijk is.

71 Verzoekster antwoordt dat zij ten tijde van de instelling van het beroep een procesbelang had, temeer daar de op haar gerichte individuele beperkende maatregelen door het Gerecht nietig zijn verklaard.

72 Er zij aan herinnerd dat een beroep tot nietigverklaring van een natuurlijke of rechtspersoon volgens vaste rechtspraak slechts ontvankelijk is wanneer de verzoeker belang heeft bij de nietigverklaring van de bestreden handeling. Van een dergelijk belang is slechts sprake wanneer de nietigverklaring van de bestreden handeling als zodanig rechtsgevolgen kan hebben en het beroep dus naargelang van de uitkomst ervan een voordeel kan verschaffen aan de partij die het heeft ingesteld (zie beschikking van 30 april 2007, EnBW Energie Baden-Württemberg/Commissie, T-387/04, Jurispr., EU:T:2007:117, punt 96 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

73 Het procesbelang moet bestaan en actueel zijn (arrest van 17 september 1992, NBV en NVB/Commissie, T-138/89, Jurispr., EU:T:1992:95, punt 33) en wordt beoordeeld op de dag dat het beroep wordt ingesteld (arrest van 16 december 1963, Forges de Clabecq/Hoge Autoriteit, 14/63, Jurispr., EU:C:1963:60, blz. 780). Het moet evenwel op straffe van afdoening zonder beslissing blijven bestaan tot aan de rechterlijke beslissing (zie arrest van 7 juni 2007, Wunenburger/Commissie, C-362/05 P, Jurispr., EU:C:2007:322, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

74 In casu waren ten tijde van de instelling van het beroep individuele beperkende maatregelen jegens verzoekster genomen die het gevolg waren van de inschrijving van haar naam op de lijst van bijlage IX bij verordening nr. 267/2012 en verband hielden met haar gestelde betrokkenheid bij nucleaire proliferatie. Ook al zijn deze beperkende maatregelen nietig verklaard bij het arrest Bank Mellat/Raad, punt 16 supra (EU:T:2013:39), de werking van deze nietigverklaring krachtens artikel 60 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie werd opgeschort totdat in hogere voorziening was beslist.

75 Derhalve heeft de vaststelling van de litigieuze regeling inderdaad geen daadwerkelijke rechtstreekse invloed gehad op verzoekster, omdat de individuele beperkende maatregelen die haar eerder waren opgelegd voorzagen in strengere beperkingen. Dit is temeer het geval omdat, zoals hierboven in punt 14 is opgemerkt, artikel 30 ter, lid 1, van verordening nr. 267/2012 bepaalt dat indien voor een overmaking toestemming is verleend in het kader van individuele beperkende maatregelen, de beperkingen van de litigieuze regeling niet langer daarop van toepassing zijn.

76 Niettemin moet worden opgemerkt dat de litigieuze regeling als zodanig van toepassing is op alle financiële instellingen die in Iran zijn gevestigd, en derhalve tevens op verzoekster. Deze vaststelling houdt met name in dat, wanneer de nietigverklaring van individuele beperkende maatregelen die op verzoekster zijn gericht later in werking is getreden naar aanleiding van de verwerping van de hogere voorziening van de Raad tegen het arrest Bank Mellat/Raad, punt 16 supra (EU:T:2013:39), verzoekster daadwerkelijk aan deze regeling is onderworpen, met alle beperkingen die hieruit van rechtswege voortvloeien, zonder dat enige aanvullende rechtshandeling plaatsvindt.

77 In deze omstandigheden zou de vaststelling dat verzoekster in de onderhavige zaak geen belang heeft op te komen tegen artikel 1, punt 15, van de bestreden verordening leiden tot een schending van haar recht op een doeltreffende voorziening in rechte, omdat zij dan, na het definitieve wegvallen van de op haar gerichte individuele beperkende maatregelen, de gevolgen van de litigieuze regeling zou ondervinden, maar haar verzoek tot nietigverklaring van artikel 1, punt 15, van de bestreden verordening niet-ontvankelijk zou zijn wegens het verstrijken van de beroepstermijn.

78 Derhalve moet worden vastgesteld dat verzoekster beschikt over een procesbelang bij het verzoek om nietigverklaring van artikel 1, punt 15, van de bestreden verordening, dat voor haar rechtsgevolgen teweeg kan brengen, en kan het middel van niet-ontvankelijkheid op dat punt derhalve niet slagen.

3. *Ten gronde*

79 Tot staving van de eerste en de tweede vordering voert verzoekster vier middelen aan. Volgens het eerste middel vindt de litigieuze regeling geen rechtsgrondslag in artikel 215 VWEU, omdat zij geen enkel logisch verband houdt met de beweerdelijk nagestreefde doelstelling van het GBVB. Volgens het tweede middel vindt de litigieuze regeling geen rechtsgrondslag in artikel 215 VWEU, omdat zij onevenredig is ten opzichte van de beweerdelijk nagestreefde doelstelling van het GBVB. Volgens het derde middel is de litigieuze regeling strijdig met de algemene beginselen van het Unierecht en met artikel 215, lid 3, VWEU, voor zover zij strijdig is met de beginselen van evenredigheid en rechtszekerheid, met het verbod van willekeur, de motiveringsplicht, het vereiste dat sancties de nodige juridische waarborgen bevatten, alsook met het beginsel van gelijke behandeling. Volgens het vierde middel zijn verzoeksters eigendomsrechten, haar recht om handel te drijven, haar recht op vrij verkeer van kapitaal, alsook het evenredigheidsbeginsel geschonden.

80 Daarenboven voert verzoekster in het kader van de hierboven in punt 79 opgesomde middelen argumenten aan inzake de aard van het door het Gerecht uitgeoefende toezicht en de bewijslast.

81 Alvorens op deze argumenten en middelen in te gaan, moeten de strekking en de opbouw van verzoeksters vorderingen en middelen worden gepreciseerd.

Strekking en opbouw van verzoeksters vorderingen en middelen

82 In de eerste plaats heeft verzoekster met betrekking tot de opbouw en de strekking van de eerste en de tweede vordering ter terechtzitting gepreciseerd dat, daar waar de eerste vordering was gericht op de nietigverklaring van artikel 1, punt 15, van de bestreden verordening als zodanig, de tweede vordering enkel strekte tot nietigverklaring van deze bepaling voor zover hierin niet was voorzien in een uitzondering die van toepassing was op het geval van verzoekster als entiteit die niet bij nucleaire proliferatie is betrokken en die ervoor zorgt dat zij daar niet bij betrokken raakt.

83 Aangezien de argumenten die door verzoekster tot staving van de twee vorderingen zijn aangevoerd evenwel een grote overlap vertonen, moeten deze laatste gezamenlijk worden onderzocht.

84 In de tweede plaats komt wat de opbouw en de strekking van de tot staving van de eerste en de tweede vordering aangevoerde middelen betreft, uit de opsomming hierboven in punt 79 naar voren dat het eerste en het tweede middel aldus zijn geformuleerd dat zij een schending betreffen van artikel 215, lid 1, VWEU, dat bepaalt dat „[w]anneer een overeenkomstig [het aan het GBVB gewijde] hoofdstuk 2 van titel V van het Verdrag betreffende de Europese Unie vastgesteld besluit voorziet in een verbreking of gehele of gedeeltelijke beperking van de economische en financiële betrekkingen met een of meer derde landen, [...] de Raad, op gezamenlijk voorstel van de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid en de Commissie, met gekwalificeerde meerderheid van stemmen de nodige maatregelen vast[stelt]”.

85 Volgens verzoekster is artikel 1, punt 15, van de bestreden verordening, aangezien de litigieuze regeling geen enkel logisch verband houdt met de beweerdelijk nagestreefde doelstelling van het GBVG en ten opzichte van dit doel overigens onevenredig is, niet „nodig” in de zin van artikel 215, lid 1, VWEU, hetgeen inhoudt dat de rechtsgrondslag hiervoor ontbreekt.

86 Volgens verzoekster doelt het begrip „nodig” van artikel 215, lid 1, VWEU er dus op dat de vaststelde maatregel passend en nodig moet zijn ten opzichte van de nagestreefde doelstelling.

87 Deze uitlegging kan niet worden aanvaard. Uit de bewoordingen, de opzet en het doel van artikel 215, lid 1, VWEU komt duidelijk naar voren dat het in deze bepaling bedoelde begrip „nodig” geen betrekking heeft op de verhouding tussen de krachtens artikel 215 VWEU vastgestelde handeling en

het door het GBVB nagestreefde doel, maar op de verhouding tussen deze handeling en het GBVB-besluit waarop zij is gebaseerd. Zo moet de verwijzing naar „de nodige maatregelen" waarborgen dat de Raad niet krachtens artikel 215 VWEU beperkende maatregelen vaststelt die verder strekken dan die welke zijn vastgesteld in het overeenkomstige GBVB-besluit.

88 Verzoekster beweert in casu echter niet dat artikel 1, punt 15, van de bestreden verordening voorziet in maatregelen die verder strekken dan die welke zijn vastgesteld in artikel 1, punt 6, van besluit 2012/635.

89 Een dergelijke conclusie blijkt evenmin uit het vergelijkende onderzoek van de twee betrokken bepalingen. Ofschoon artikel 1, punt 15, van de bestreden verordening wat de praktische uitvoeringsmaatregelen van de litigieuze regeling betreft verder in details treedt dan artikel 1, punt 6, van besluit 2012/635, zijn er geen verschillen met betrekking tot de aard van de betrokken beperkingen en de werkingssfeer ervan.

90 In deze omstandigheden betoogt verzoekster in het kader van het eerste en het tweede middel onterecht dat artikel 1, punt 15, van de bestreden verordening een rechtsgrondslag ontbeert.

91 Gelet op het betoog dat in het kader van deze middelen door verzoekster is aangevoerd en hierboven in de punten 85 en 86 is samengevat, moet niettemin worden opgemerkt dat deze middelen eerder zijn gericht op de evenredigheid van de litigieuze regeling van artikel 1, punt 15, van de bestreden verordening dan op het bestaan van een rechtsgrondslag.

92 Volgens de rechtspraak geldt op grond van het evenredigheidsbeginsel – één van de algemene beginselen van het Unierecht – namelijk als voorwaarde voor de rechtmatigheid van maatregelen die het verrichten van een economische activiteit verbieden, dat zij geschikt en noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking van de legitieme doelstellingen die met de betrokken regeling worden nagestreefd, met dien verstande dat wanneer een keuze mogelijk is tussen meerdere geschikte maatregelen, die maatregel moet worden gekozen die de minste belasting met zich brengt, en dat de veroorzaakte nadelen niet onevenredig mogen zijn aan de nagestreefde doelen (zie arrest van 14 oktober 2009, Bank Melli Iran/Raad, T-390/08, Jurispr., EU:T:2009:401, punt 66 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

93 In dat verband betwist verzoekster in het kader van het eerste middel dat er een objectieve band bestaat tussen de nucleaire proliferatie en de litigieuze regeling, en betwist zij derhalve dat deze regeling geschikt is om de nucleaire proliferatie te voorkomen.

94 Het tweede middel heeft hoofdzakelijk betrekking op het feit dat de eerder bestaande beperkende maatregelen volstonden en op de gestelde excessieve strekking van de litigieuze regeling. Dit middel is dus gericht op de noodzaak van deze regeling om nucleaire proliferatie te voorkomen.

95 Voorts stelt verzoekster in het kader van het vierde middel in wezen dat de litigieuze regeling te zeer afbreuk doet aan de uitoefening van haar rechten en vrijheden. Hiermee betoogt verzoekster dus dat de nadelen die zij ondervindt naar aanleiding van de vaststelling van deze regeling, onevenredig zijn ten opzichte van de doelen die door de Raad worden nagestreefd.

96 In deze omstandigheden is het Gerecht van oordeel dat in eerste instantie het eerste, het tweede en het vierde middel moeten worden onderzocht, die uiteindelijk alle tot doel hebben de evenredigheid van de litigieuze regeling te betwisten.

97 In tweede instantie moet het derde middel worden onderzocht, dat betrekking heeft op de motivering van de vaststelling van de betwiste regeling, de krachtens artikel 215, lid 3, VWEU toepasselijke juridische waarborgen, de duidelijkheid en de voorspelbaarheid van artikel 1, punt 15, van de bestreden verordening en het beginsel van gelijke behandeling.

De toetsing door het Gerecht en de bewijslast

98 Verzoekster benadrukt dat de wettigheid van artikel 1, punt 15, van de bestreden verordening volledig en diepgaand moet worden getoetst. In dit verband voert zij aan dat de Raad aan de hand van bewijs en informatie moet vaststellen dat de entiteiten of activiteiten waarop een beperkende maatregel is gericht daadwerkelijk zijn betrokken bij de nucleaire proliferatie, en dat het risico dat dit het geval is niet volstaat. Zij verwijst in dat verband naar de arresten van het Gerecht in gedingen inzake individuele beperkende maatregelen, en met name de arresten van 28 november 2013, Raad/Fulmen en Mahmoudian (C-280/12 P, Jurispr., EU:C:2013:775), Manufacturing Support & Procurement Kala Naft/Raad punt 33 supra (EU:T:2012:201) en Bank Mellat/Raad, punt 16 supra (EU:T:2013:39), die volgens haar kunnen worden toegepast op het onderhavige geval.

99 De Raad, ondersteund door interveniënten, betoogt dat hij beschikt over een zeer ruime beoordelingsmarge om te besluiten of in een bepaald geval gebruik moet worden gemaakt van individuele of algemene beperkende maatregelen of van een combinatie van deze twee soorten beperkende maatregelen, en om de criteria voor de uitvoering ervan vast te stellen. Hij stelt dat deze beoordelingsmarge krachtens het arrest Bank Melli Iran/Raad, punt 92 supra (EU:T:2009:401, punt 36), slechts aan een beperkt rechterlijk toezicht is onderworpen.

100 Volgens de rechtspraak van het Hof moet de rechter van de Unie overeenkomstig de hem bij het VWEU verleende bevoegdheden de wettigheid van alle handelingen van de Unie in beginsel volledig toetsen aan de grondrechten die behoren tot de algemene beginselen van het Unierecht (arresten van 3 september 2008, Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie, C-402/05 P en C-415/05 P, Jurispr., EU:C:2008:461, punt 326, en Raad/Fulmen en Mahmoudian, punt 98 supra, EU:C:2013:775, punt 58).

101 In casu moet rekening worden gehouden met de bijzondere aard van de litigieuze regeling, die zich onderscheidt van zowel de beperkende individuele maatregelen die in de door verzoekster aangevoerde rechtspraak zijn bedoeld, als van de algemene criteria aan de hand waarvan deze maatregelen kunnen worden vastgesteld jegens bepaalde personen en entiteiten, welke criteria zijn bedoeld in de door de Raad aangehaalde rechtspraak. Enerzijds heeft, zoals naar voren komt uit hetgeen hierboven in punt 36 is vastgesteld, artikel 1, punt 15, van de bestreden verordening waarbij de litigieuze regeling is ingesteld, een algemene strekking en vormt het dus geen individuele handeling. Anderzijds komt uit de punten 52 tot en met 67 supra naar voren dat, in tegenstelling tot de algemene criteria aan de hand waarvan individuele beperkende maatregelen kunnen worden vastgesteld, sommige bepalingen van verordening nr. 267/2012 die bij artikel 1, punt 15, van de bestreden verordening zijn gewijzigd of ingevoerd, verzoekster rechtstreeks raken en geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengen.

102 In deze omstandigheden moet, ofschoon de toetsing door het Gerecht, gelet op de hierboven in punt 100 in herinnering gebrachte rechtspraak, niet als beperkt kan worden beschouwd, de Raad een marge worden toegekend bij de beoordeling of de vaststelling van beperkende maatregelen als zodanig gepast is en bij de bepaling van algemene beperkende maatregelen die worden vastgesteld ter bereiking van de door hem nagestreefde doelstelling op het gebied van het GBVB. Dit gebied is namelijk bijzonder gevoelig, omdat het internationale betrekkingen en de veiligheid van de Unie en haar lidstaten betreft.

103 Daarenboven kan niet worden meegegaan in het betoog van verzoekster inzake de bewijslast, die beweerdelijk op de Raad zou rusten.

104 De arresten die door verzoekster zijn aangevoerd en hierboven in punt 98 zijn aangehaald, hebben namelijk betrekking op individuele beperkende maatregelen die door de Raad zijn vastgesteld op basis van het criterium dat is gericht op entiteiten die „zich bezighouden met, direct betrokken zijn bij, dan wel medewerking verlenen aan” nucleaire proliferatie. Zo moesten het Gerecht en het Hof in de

betreffende zaken de gegrondheid toetsen van de beweringen en beoordelingen van de Raad dat specifieke personen of entiteiten daadwerkelijk bij de nucleaire proliferatie waren betrokken en derhalve voldeden aan het criterium voor de vaststelling van individuele beperkende maatregelen. Deze toetsing kon slechts plaatsvinden op basis van concrete bewijzen en informatie met betrekking tot de activiteiten van de betrokken personen of entiteiten.

105 Daar de litigieuze regeling geen individuele beperkende maatregel is maar een handeling van algemene strekking, zijn de hieruit voortvloeiende beperkingen niet gebaseerd op een toetsing of concrete beweringen van de Raad over de betrokkenheid van bepaalde personen of entiteiten bij de nucleaire proliferatie, maar op een algemene beoordeling betreffende mechanismen waarmee deze laatste kan worden gefinancierd en betreffende de algemene maatregelen die deze kunnen voorkomen.

106 Derhalve kan de hierboven in punt 98 aangehaalde rechtspraak niet worden toegepast op het onderhavige geval, zodat met name niet van de Raad kan worden geëist dat hij aantoont dat de entiteiten die door de litigieuze regeling worden geraakt, daadwerkelijk bij nucleaire proliferatie zijn betrokken.

107 Verzoekster werpt op dit punt nog op dat aan een algemene beperkende maatregel, zoals de litigieuze regeling, geen minder strenge eisen kunnen worden gesteld dan aan de individuele beperkende maatregelen die aan de orde waren in de hierboven in punt 98 aangehaalde arresten, omdat de twee soorten maatregelen vergelijkbare gevolgen hebben voor de personen en entiteiten die door de maatregelen worden getroffen.

108 Ten eerste is deze bewering niet gegrond. Voor de bedoelde persoon of entiteit vloeien uit de vaststelling van de individuele beperkende maatregelen namelijk veel uitgebreidere beperkingen voort. Zo worden de tegoeden van de betrokken persoon of entiteit bevroren en is voor iedere overmaking waarbij zij zijn betrokken een vrijstelling vereist, welke slechts voor vrij beperkte categorieën mogelijk is. De litigieuze regeling behelst echter geen bevriezing van tegoeden, bevat een ruimere lijst toegestane doelstellingen dan in het geval van individuele beperkende maatregelen en stelt toestemming enkel verplicht voor overmakingen die een bepaalde drempel overschrijden.

109 Ten tweede moet in ieder geval worden opgemerkt dat de elementen die het Gerecht moet onderzoeken en het eventuele bestaan van een bijzondere bewijslast en het onderwerp ervan niet afhangen van de ernst van de gevolgen van een bepaalde beperkende maatregel, maar van de vraag of deze maatregel van algemene dan wel individuele strekking is en derhalve of hij is vastgesteld naar aanleiding van de bijzondere omstandigheden van een specifieke persoon of entiteit. Zoals uit het hierboven uitgevoerde onderzoek blijkt, is de litigieuze regeling echter een maatregel van algemene strekking.

110 Gelet op het voorgaande, alsook op hetgeen hierboven in de punten 82 tot en met 97 is uiteengezet, moet het Gerecht in casu in de eerste plaats de evenredigheid van de litigieuze maatregel toetsen en derhalve nagaan of de Raad terecht kon oordelen dat de vaststelling ervan passend en noodzakelijk was ter bereiking van de doelstelling om nucleaire proliferatie en de financiering ervan te voorkomen en of zij geen onevenredige nadelen veroorzaakte voor de geraakte personen en entiteiten, waaronder verzoekster.

111 In de tweede plaats moet worden onderzocht of artikel 1, punt 15, van de bestreden verordening de gebreken vertoont die in het kader van het derde middel zijn aangevoerd.

Het eerste, het tweede en het vierde middel

Eerste middel: de passende aard van de litigieuze regeling

112 Verzoekster beweert in wezen dat de litigieuze regeling niet geschikt is ter bereiking van de doelstelling van het GBVB die door de Raad wordt nagestreefd, omdat zij geen enkel logisch verband heeft met nucleaire proliferatie of de financiering ervan. Haar betoog heeft betrekking op twee doelstellingen die de Raad bij de vaststelling van de litigieuze regeling zou hebben kunnen nastreven.

113 Zo betwist verzoekster ten eerste niet dat een doelstelling om geldovermakingen die als zodanig kunnen bijdragen aan nucleaire proliferatie te voorkomen (hierna: „eerste doelstelling"), legitiem is, maar meent zij wel dat deze doelstelling niet werkelijk wordt nagestreefd door de vaststelling van de litigieuze regeling, omdat zij te algemeen is om deze doelstelling te bereiken. Volgens verzoekster bestaat er derhalve geen verband tussen de litigieuze regeling en de eerste doelstelling.

114 Ten tweede is verzoekster van mening dat de vaststelling van de litigieuze regeling werkelijk is ingegeven door een ruimere doelstelling, namelijk om economische druk uit te oefenen op Iran door de toegang van financiële instellingen en meer in het algemeen van Iraanse economische spelers tot de financiële markt van de Unie te verhinderen, los van de vraag of de getroffen overmakingen als zodanig verband hielden met nucleaire proliferatie (hierna: „tweede doelstelling"). Volgens haar is een dergelijke doelstelling niet legitiem.

115 Verzoekster stelt daarenboven, op basis van meerdere gegevens, dat de op nucleaire proliferatie gerichte beperkende maatregelen specifiek moeten zijn bedoeld voor activiteiten die daarmee verband houden, willen zij passend zijn.

116 De Raad, daarin gesteund door interveniënten, betwist dat de argumenten van verzoekster gegrond zijn. Volgens hem streeft de litigieuze regeling zowel de eerste als de tweede doelstelling na en zijn beide doelstellingen legitiem. Interveniënten merken in dit verband op dat de litigieuze handeling is vastgesteld omdat eerdere beperkende maatregelen, en met name individuele beperkende maatregelen, hadden gefaald en Iran hiermee moet worden gedwongen onderhandelingen over nucleaire proliferatie te beginnen, of met nucleaire proliferatie te stoppen bij gebreke van voldoende middelen om deze voort te zetten.

– Eerste doelstelling

117 Zoals hierboven in punt 113 is opgemerkt, wordt de legitimiteit van de eerste doelstelling niet door verzoekster betwist. In ieder geval past de doelstelling om geldovermakingen die kunnen bijdragen aan nucleaire proliferatie te voorkomen, duidelijk in het kader van de legitieme doelstelling om deze proliferatie als zodanig en de financiering ervan te voorkomen, welke doelstelling ten grondslag ligt aan alle bepalingen in besluit 2010/413 en verordening nr. 267/2012.

118 Met betrekking tot de vraag of de litigieuze regeling daadwerkelijk de eerste doelstelling nastreeft, moet in de eerste plaats worden opgemerkt dat een dergelijk verband tussen deze doelstelling en de litigieuze regeling naar voren komt uit de bewoordingen van overweging 12 van besluit 2012/635, waarnaar wordt verwezen in overweging 7 van de bestreden verordening. Overweging 12 van besluit 2012/635 luidt als volgt:

„Ter voorkoming van de overdracht van financiële of andere activa of middelen die kunnen bijdragen tot proliferatiegevoelige nucleaire activiteiten van Iran of tot de ontwikkeling van systemen voor de overbrenging van kernwapens, moeten transacties tussen banken en financiële instellingen in de Unie

en Iraanse banken en financiële instellingen worden verboden, tenzij de betrokken lidstaat vooraf toestemming heeft verleend. Dit mag geen belemmering vormen voor het voortzetten van handel die niet verboden is uit hoofde van besluit 2010/413/GBVB."

119 Uit deze bepaling komt expliciet naar voren dat de vaststelling van een algemene regeling die voorziet in beperkingen van geldovermakingen waarbij banken en financiële instellingen in de Unie en Iraanse banken en financiële instellingen zijn betrokken, namelijk de vaststelling van de litigieuze regeling, de eerste doelstelling nastreeft.

120 Naast deze algemene overweging voert de Raad twee omstandigheden aan die volgens hem relevant zijn om te beoordelen of er een verband bestaat tussen de litigieuze regeling en de eerste doelstelling.

121 Zo stelt de Raad ten eerste dat de financiering van nucleaire proliferatie noodzakelijkerwijze afhankelijk is van de diensten die worden geleverd door de Iraanse banken en met name door diegenen die, zoals verzoekster, internationaal opereren. Ten tweede kan, gelet op de clandestiene aard van de betrokken activiteiten, niet worden uitgesloten dat de bank in kwestie er niet van op de hoogte is dat de door haar verrichte geldovermakingen verband houden met nucleaire proliferatie.

122 Gesteld dat deze twee premissen vaststaan, staven zij inderdaad de zienswijze dat er een verband bestaat tussen de litigieuze regeling en de eerste doelstelling. Indien er een aanzienlijk risico bestaat dat de Iraanse financiële instellingen, in het voorkomende geval buiten hun medeweten, worden gebruikt voor de verrichting van transacties in verband met nucleaire proliferatie, kunnen de bevoegde autoriteiten van de lidstaten door middel van een meer systematische controle van de geldovermakingen waarbij eerstgenoemden zijn betrokken, in de vorm van een systeem van voorafgaande melding en toestemming, namelijk relevante informatie over de betreffende overmakingen vergaren en krijgen zij een gelegenheid die overmakingen waarvan het vermoeden bestaat dat zij een mogelijke bijdrage aan nucleaire proliferatie leveren, te identificeren en te verbieden. Een dergelijk mechanisme kan de financiering van nucleaire proliferatie dus bemoeilijken.

123 Volgens verzoekster kunnen de twee omstandigheden die door de Raad zijn benadrukt, echter niet in aanmerking worden genomen. Volgens haar zijn deze omstandigheden hypothetisch en niet onderbouwd door enig concreet bewijs, anders dan is vereist door de rechtspraak, en met name de hierboven in punt 98 aangehaalde arresten.

124 In dat verband zij er ten eerste aan herinnerd dat uit de bovenstaande punten 98 tot en met 109 naar voren komt dat de arresten die door verzoekster zijn aangehaald betrekking hadden op individuele beperkende maatregelen, hetgeen inhoudt dat de regels die hierin op het gebied van de bewijslast zijn vastgesteld niet op het onderhavige geval kunnen worden toegepast.

125 Ten tweede moet worden opgemerkt dat de omstandigheden die aan de orde waren in de zaak die heeft geleid tot het arrest Bank Mellat/Raad, punt 16 supra (EU:T:2013:39), waarop verzoekster zelf haar standpunt baseert, bevestigen dat de door de Raad aangevoerde premissen gegrond zijn.

126 Een van de redenen die de Raad bij de vaststelling van de tegen verzoekster gerichte individuele beperkende maatregelen tegen haar aanvoerde, was namelijk het feit dat zij rekeningen beheerde voor Novin Energy Company (hierna: „Novin"), waartegen de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (hierna: „Veiligheidsraad") beperkende maatregelen had getroffen. Verzoekster heeft toegegeven dat zij de desbetreffende diensten had verricht, maar betwist dat zij op de hoogte was van Novins betrokkenheid bij nucleaire proliferatie voordat de Veiligheidsraad beperkende maatregelen jegens die onderneming had vastgesteld. Bij gebreke van precieze en concrete bewijzen of inlichtingen die aannemelijk maken dat verzoekster wist of redelijkerwijze kon vermoeden dat Novin eerder deelnam aan nucleaire proliferatie, heeft het Gerecht verzoeksters verklaring over dit punt aanvaard. Het heeft dientengevolge geoordeeld dat de diensten die verzoekster voor Novin verrichtte voordat jegens deze laatste beperkende maatregelen werden getroffen, geen steun aan nucleaire proliferatie vormden in de

zin van besluit 2010/413 en verordening nr. 267/2012, en bijgevolg niet rechtvaardigden dat jegens verzoekster individuele beperkende maatregelen werden vastgesteld (arrest Bank Mellat/Raad, punt 16 supra, EU:T:2013:39, punten 119-138).

127 Deze feiten, die zijn vastgesteld in het kader van een procedure voor het Gerecht, bevestigen ten eerste dat de Iraanse entiteiten die zijn betrokken bij nucleaire proliferatie, gebruikmaken van de financiële diensten die door de Iraanse banken worden verricht, en ten tweede dat deze laatsten dergelijke diensten, waaronder de uitvoering van betalingsopdrachten, buiten hun weten kunnen verrichten, hetgeen inhoudt dat zij mogelijk geldovermakingen uitvoeren die kunnen bijdragen aan nucleaire proliferatie.

128 De financiële diensten die verzoekster voor Novin heeft verricht en die zijn bedoeld in het arrest Bank Mellat/Raad, punt 16 supra (EU:T:2013:39), staven dus de twee premissen die door de Raad zijn aangevoerd en bijgevolg het bestaan van een verband tussen de eerste doelstelling en de litigieuze regeling.

129 Ter betwisting van het bestaan van dit verband stelt verzoekster in de eerste plaats nog dat de litigieuze regeling niet geschikt is om de eerste doelstelling te bereiken omdat zij te algemeen van aard is, aangezien zij niet enkel is gericht op geldovermakingen die kunnen bijdragen aan nucleaire proliferatie, maar op alle overmakingen tussen Iraanse banken en banken in de Unie.

130 In de context van het onderhavige middel snijdt dit argument echter geen hout omdat het niet is gericht op juist het bestaan van een verband tussen de eerste doelstelling en de litigieuze regeling, en dus op de vraag of deze al dan niet passend is, maar op de vraag of de litigieuze regeling noodzakelijk is om deze doelstelling te bereiken of dat minder algemene maatregelen zouden hebben volstaan. Derhalve moet het betreffende argument worden onderzocht in het kader van het tweede middel, met de andere argumenten die op de werkingssfeer van de litigieuze regeling zijn gericht (zie onderstaande punten 187-199).

131 In de tweede plaats is de litigieuze regeling volgens verzoekster niet geschikt om de eerste doelstelling te bereiken, omdat zij ondoeltreffend is voor zover zij enkel is gericht op de verhoudingen met de financiële instellingen van de Unie en niet volstaat om de activiteiten van personen of entiteiten die bij nucleaire proliferatie zijn betrokken te laten stoppen.

132 Allereerst houdt de omstandigheid dat een maatregel op zichzelf niet volstaat om een doelstelling te bereiken, geenszins in dat zij ongeschikt is om deze te bereiken in de zin van de rechtspraak die hierboven in punt 92 in herinnering is gebracht. Het feit dat de litigieuze regeling slechts één van de zowel algemene als individuele beperkende maatregelen is die door de Raad zijn vastgesteld om nucleaire proliferatie en de financiering ervan te voorkomen, wil dus niet zeggen dat zij onrechtmatig is.

133 Voor zover het betoog van verzoekster aldus moet worden opgevat dat de litigieuze regeling tevens van toepassing had moeten zijn op geldovermakingen waarbij andere ingezetenen van de Unie dan financiële of kredietinstellingen zijn betrokken, moet worden opgemerkt dat, zoals uit punt 13 hierboven naar voren komt, artikel 30 bis van verordening nr. 267/2012 bepaalt dat voor dergelijke overmakingen beperkingen gelden die, ook al zij het niet volledig, overeenstemmen met die welke voortvloeien uit de litigieuze regeling.

134 Tot slot, voor zover het argument van verzoekster in die zin moet worden opgevat dat de Raad maatregelen had moeten vaststellen die gericht waren op de verhoudingen tussen de financiële instellingen in Iran en die in derde landen, volstaat de opmerking dat de Unie ten aanzien van dergelijke verhoudingen in beginsel niet bevoegd is voor andere gevallen dan bedoeld in artikel 49 van verordening nr. 267/2012, waarin de werkingssfeer van deze verordening is gedefinieerd.

135 Gelet op het voorgaande moet worden vastgesteld dat de litigieuze regeling verband houdt met de eerste doelstelling, die een legitieme doelstelling van het GBVB is, en dus passend is om deze doelstelling te bereiken in de zin van de hierboven in punt 92 aangehaalde rechtspraak.

– Tweede doelstelling

136 Zoals hierboven in punt 114 is opgemerkt, bestaat de tweede doelstelling uit het uitoefenen van economische druk op Iran door de toegang van financiële instellingen en, meer algemeen, marktdeelnemers uit Iran tot de financiële markt van de Unie te beperken, los van de vraag of de geraakte overmakingen als zodanig verband houden met nucleaire proliferatie.

137 Verzoekster is van mening dat de litigieuze regeling de tweede doelstelling nastreeft en staat op het standpunt dat deze doelstelling niet legitiem is, met name omdat zij niet is gericht op nucleaire proliferatie, maar economisch is gemotiveerd en bijgevolg niet in besluit 2010/413 en verordening nr. 267/2012 is beoogd. Zij stelt daarbij dat met de tweede doelstelling iedere maatregel die erop is gericht Iran, zijn economie en zijn regering te schaden, alsook ieder verbod op handelsrelaties, kan worden gerechtvaardigd.

138 De Raad, gesteund door interveniënten, is van mening dat de litigieuze regeling naar aanleiding van het falen van eerdere beperkende maatregelen inderdaad de tweede doelstelling nastreeft, maar echter wel legitiem is, omdat zij erop is gericht Iran te dwingen onderhandelingen over nucleaire proliferatie te beginnen, of nucleaire proliferatie te staken.

139 Ofschoon partijen, waaronder de Raad als opsteller van besluit 2012/635 en de bestreden verordening, het eens zijn over het feit dat de litigieuze regeling de tweede doelstelling nastreeft, vindt dat standpunt echter geen steun in het onderzoek van de relevante bepalingen van deze teksten.

140 De tekst van overweging 5 van besluit 2012/635, waaraan uitvoering wordt gegeven in de bestreden verordening, verwijst als grond voor de vaststelling van aanvullende beperkende maatregelen inderdaad algemeen naar het feit dat Iran niet serieus is begonnen met onderhandelingen over zijn kernprogramma.

141 Zoals echter al hierboven in punt 118 is uiteengezet, verwijst overweging 12 van besluit 2012/635, die specifiek is gericht op de litigieuze regeling, naar het feit dat „de overdracht van financiële of andere activa of middelen die kunnen bijdragen tot proliferatiegevoelige nucleaire activiteiten van Iran of tot de ontwikkeling van systemen voor de overbrenging van kernwapens [moet worden voorkomen]”, met dien verstande dat „[d]it [...] geen belemmering [mag] vormen voor het voortzetten van handel die niet verboden is uit hoofde van besluit [2010/413]”. Deze tekst verwijst niet naar de wil een algemene economische druk op Iran uit te oefenen en vermeldt zelfs uitdrukkelijk dat legitieme handel niet mag worden belemmerd.

142 Het feit dat de litigieuze regeling niet de tweede doelstelling nastreeft, wordt contextueel en teleologisch gezien bevestigd door de analyse van de aard en de invloed van de hieruit voortvloeiende beperkingen. Deze regeling voorziet namelijk niet in de inbeslagneming of de bevriezing van tegoeden van Iraanse financiële instellingen of andere Iraanse entiteiten, maar stelt beperkingen aan enkele van de toegestane doelen van geldovermakingen waarbij zij zijn betrokken en stelt voorafgaande melding en toestemming voor deze overmakingen verplicht. Ook kan krachtens artikel 30 ter, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 267/2012, dat is ingevoerd bij artikel 1, punt 15, van de bestreden verordening, een overmaking waarmee een toegestaan doel wordt nagestreefd alleen worden geweigerd in het geval zij de verboden van verordening nr. 267/2012 zou kunnen schenden. Ofschoon de litigieuze regeling voor de bedoelde entiteiten een extra administratieve last meebrengt en eventueel

de mogelijkheid beperkt om bepaalde overmakingen te verrichten, lijkt zij als zodanig niet tot doel te hebben om economische druk uit te oefenen op Iran door de toegang van Iraanse marktdeelnemers tot de financiële markt van de Unie in het algemeen te verhinderen.

143 Gelet op het voorgaande moet worden vastgesteld dat de tweede doelstelling, in weerwil van de argumenten van partijen, die geen voorrang mogen krijgen boven een letterlijke, contextuele en teleologische uitlegging van de relevante bepalingen, niet door de litigieuze regeling wordt nagestreefd. Bijgevolg kan deze doelstelling niet in aanmerking worden genomen bij het verdere onderzoek van dit beroep en kan het betoog dat verzoekster op dat punt in het kader van dit middel heeft aangevoerd, niet slagen.

– Het vereiste van een specifiek verband tussen de litigieuze regeling en de activiteiten inzake nucleaire proliferatie

144 Verzoekster stelt dat uit de hierboven in punt 98 aangehaalde rechtspraak, alsook uit verklaring nr. 25 met het opschrift „Verklaring ad artikelen 75 en 215 van het [VWEU]", die in bijlage is gehecht aan de op 13 december 2007 ondertekende slotakte van de intergouvernementele conferentie die het Verdrag van Lissabon (PB 2008, C 115, blz. 346) heeft vastgesteld, naar voren komt dat de restrictieve bepalingen die op nucleaire proliferatie zijn gericht specifiek moeten zijn bedoeld voor activiteiten die daarmee verband houden.

145 Dezelfde constatering blijkt uit de aanbevelingen voor werkmethodes ter vaststelling van autonome sancties van de Unie, vastgesteld door de Raad op 21 december 2011 (document 18920/11; hierna: „aanbevelingen"), en de richtsnoeren van de Raad met betrekking tot de uitvoering van restrictieve maatregelen (sancties) in het kader van het GBVB, van 15 juni 2012 (document 11205/12; hierna: „richtsnoeren"). Volgens deze documenten zijn gerichte beperkende maatregelen doeltreffender en hebben zij voor derden minder grote negatieve gevolgen dan algemene beperkingen. De vastgestelde restrictieve maatregelen moeten derhalve zijn gericht op het beleid en de activiteiten die de reden zijn van het besluit van de Unie en op de personen en entiteiten die voor dit beleid en deze handelingen verantwoordelijk zijn, en mogen niet economisch zijn gemotiveerd. Volgens verzoekster is de litigieuze regeling echter noch specifiek op nucleaire proliferatie, noch specifiek op degenen die hiervoor verantwoordelijk zijn gericht, maar op de gehele Iraanse financiële sector. Ook is deze regeling door hoofdzakelijk economische overwegingen ingegeven.

146 In dit verband moet allereerst worden opgemerkt dat uit de bovenstaande punten 98 tot en met 109 naar voren komt dat, ofschoon het aan het Gerecht is na te gaan of de litigieuze regeling geschikt is om de doelstelling nucleaire proliferatie en de financiering ervan te verhinderen, dit desondanks niet inhoudt dat de Raad moet aantonen dat de entiteiten die door de litigieuze regeling worden geraakt, daadwerkelijk zijn betrokken bij nucleaire proliferatie.

147 Vervolgens blijkt uit het onderzoek in de punten 117 tot en met 135 hierboven dat de litigieuze regeling tot doel heeft de eerste doelstelling te bereiken, dat wil zeggen het voorkomen van geldovermakingen die als zodanig kunnen bijdragen aan nucleaire proliferatie. De regeling is dan ook gericht op nucleaire proliferatie en de financiering ervan, en is niet ingegeven door economische overwegingen, temeer zij de tweede doelstelling niet nastreeft.

148 Voor zover in deze context door verzoekster wordt gesteld dat de litigieuze regeling is gericht op de gehele Iraanse financiële sector en het gaat om een maatregel die „zonder onderscheid" is vastgesteld, zullen haar argumenten worden onderzocht in het kader van het tweede middel, met de andere argumenten die op de werkingssfeer van de litigieuze regeling zijn gericht (zie onderstaande punten 187-199).

149 Tot slot vereist verklaring nr. 25, met het opschrift „Verklaring ad artikelen 75 en 215 van het [VWEU]", met name dat besluiten waarbij een natuurlijke persoon of entiteit aan beperkende maatregelen wordt onderworpen, op duidelijke en onderscheiden criteria gebaseerd zijn. Ten eerste vormt, zoals uit punt 36 hierboven blijkt, artikel 1, punt 15, van de bestreden verordening, waarbij de litigieuze regeling is ingevoerd, geen besluit in de zin van de betreffende verklaring, omdat dit niet is gericht op bepaalde personen of entiteiten, maar voorziet het in een regeling van algemene strekking. Ten tweede wordt in ieder geval de vraag of de bepalingen waarbij de litigieuze regeling is vastgesteld voldoende duidelijk zijn, hierna onderzocht in het kader van het derde middel.

150 De aanbevelingen en richtsnoeren preciseren inderdaad dat gerichte beperkende maatregelen de negatieve gevolgen kunnen beperken voor diegenen die niet verantwoordelijk zijn voor het beleid en de acties die het optreden van de Unie in werking hebben gezet, en doeltreffender zijn dan maatregelen die zonder onderscheid zijn opgelegd. Niettemin houdt deze algemene vaststelling geenszins in dat de algemene beperkende maatregelen niet geschikt zijn om het door de Raad nagestreefde doel te bereiken, dan wel dat de Raad in geen enkel geval dergelijke algemene beperkende maatregelen zou kunnen vaststellen, ondanks de bevoegdheid die hem bij artikel 215, lid 1, VWEU is toegekend.

151 In deze omstandigheden kan het betoog van verzoekster over het vereiste van een specifiek verband tussen de litigieuze regeling en de activiteiten in verband met nucleaire proliferatie, niet slagen.

152 Gelet op het voorgaande moet worden vastgesteld dat de litigieuze regeling de eerste doelstelling nastreeft, die legitiem is. In deze omstandigheden is deze regeling passend in de zin van de hierboven in punt 92 aangehaalde rechtspraak, hetgeen inhoudt dat het eerste middel niet kan worden aanvaard.

Tweede middel: de noodzaak van de litigieuze regeling

153 Verzoekster betoogt dat de litigieuze regeling, mocht er al van worden uitgegaan dat zij een logisch verband vertoont met de door de Raad nagestreefde doelstelling van het GBVB, niet noodzakelijk is om deze doelstelling te bereiken, hetgeen inhoudt dat de regeling onevenredig is.

154 Tot staving van haar standpunt voert verzoekster drie grieven aan. Ten eerste betoogt zij dat de beperkende maatregelen die bestonden ten tijde van de vaststelling van de litigieuze regeling, volstonden om de door de Raad nagestreefde doelstelling te bereiken. Ten tweede stelt zij dat de litigieuze regeling niet noodzakelijk is aangezien de werkingssfeer ervan veel te algemeen is, omdat ook de overmakingen en entiteiten die geen verband houden met nucleaire proliferatie hieronder vallen. Ten derde betoogt verzoekster dat de litigieuze regeling onevenredige schadelijke gevolgen heeft voor de gehele Iraanse economie en bevolking.

155 De andere partijen betwisten dat verzoeksters argumenten gegrond zijn.

156 Vooraf moet worden opgemerkt dat verzoeksters derde grief in het kader van het onderhavige middel in hoofdzaak niet kan slagen. Ervan uitgaande dat de litigieuze regeling inderdaad heeft geleid tot de bovenmatige schadelijke gevolgen, houdt deze omstandigheid namelijk niet in dat zij niet noodzakelijk is om de nagestreefde doelstelling te bereiken, maar dat zij, los van de vraag of zij noodzakelijk is, onevenredige nadelen meebrengt voor de personen en entiteiten die zij raakt. In deze omstandigheden moet het derde argument worden onderzocht in het kader van het vierde middel, dat is gewijd aan de ernst van de veroorzaakte nadelen (zie de onderstaande punten 204-214).

– De toereikendheid van de ten tijde van de vaststelling van de litigieuze regeling bestaande beperkende maatregelen

157 Volgens verzoekster bestonden ten tijde van de vaststelling van de litigieuze regeling al individuele beperkende maatregelen die waren gericht op entiteiten die betrokken waren bij nucleaire proliferatie en konden in het voorkomende geval nieuwe individuele maatregelen jegens andere entiteiten worden vastgesteld. Volgens het arrest Bank Melli Iran/Raad, punt 92 supra (EU:T:2009:401, punt 68), kon met dergelijke maatregelen worden gegarandeerd dat de tegoeden van de beoogde entiteiten niet meer worden ingezet om de nucleaire proliferatie te bevorderen.

158 In deze context is verzoekster van mening dat geen rekening kan worden gehouden met de bewering van de Raad dat bij de nucleaire proliferatie andere personen betrokken zijn dan diegenen die als zodanig zijn geïdentificeerd in het kader van de individuele beperkende maatregelen, omdat de Raad daardoor zou kunnen ontsnappen aan zijn, in de rechtspraak neergelegde, verplichting de betrokkenheid van de bij deze proliferatie betrokken personen en entiteiten aan te tonen.

159 Verzoekster voegt hieraan toe dat verordening nr. 267/2012 al voordat de litigieuze regeling werd vastgesteld, voorzag in een complex systeem voor melding en toezicht dat de geldovermakingen en de levering van financiële diensten aan en afkomstig van personen en entiteiten uit Iran beperkte. Volgens verzoekster moesten de Europese banken volgens deze regels al, ten minste impliciet, de betreffende betalingen en handelsbetrekkingen controleren, hetgeen inhoudt dat de litigieuze regeling niet hoefde te worden vastgesteld.

160 De doeltreffendheid van zowel algemene als individuele beperkende maatregelen die werden toegepast voordat de litigieuze regeling werd vastgesteld, is overigens nooit ter discussie gesteld en zelfs bevestigd in het arrest Bank Melli Iran/Raad, punt 92 supra (EU:T:2009:401). Ook komt uit de richtsnoeren naar voren dat individuele beperkende maatregelen doeltreffender zijn en de legitieme handel minder zwaar schaden dan algemene maatregelen die zonder onderscheid worden vastgesteld.

161 Ten eerste moet wat de individuele beperkende maatregelen betreft worden opgemerkt – zoals de Raad doet – dat de uitvoering ervan vooronderstelt dat van de betreffende persoon of entiteit vooraf is vastgesteld dat hij of zij de criteria uit de toepasselijke verordening vervult. Ofschoon, zoals blijkt uit punt 68 van het arrest Bank Melli Iran/Raad, punt 92 supra (EU:T:2009:401), het bevriezen van tegoeden van entiteiten waarvan is vastgesteld dat zij deelnemen aan, rechtstreeks betrokken zijn bij of steun verlenen aan nucleaire proliferatie, kan waarborgen dat de tegoeden van deze entiteiten niet meer zullen worden gebruikt om nucleaire proliferatie te bevorderen, kan dit daarentegen niet voorkomen dat de tegoeden van personen en entiteiten waarvan de betrokkenheid bij nucleaire proliferatie nog niet bekend is, daarvoor worden gebruikt. Zoals blijkt uit de hierboven in punt 125 tot en met 128 genoemde uiteenzetting van de omstandigheden waarin verzoekster financiële diensten voor Novin had verricht, is het bestaan van dergelijke personen en entiteiten niet hypothetisch maar juist vastgesteld in het kader van een procedure voor het Gerecht.

162 Ten tweede waren ten tijde van de vaststelling van de litigieuze regeling bij artikel 30 van verordening nr. 267/2012 inderdaad al algemene beperkende maatregelen vastgesteld die de geldovermakingen waarbij een Iraanse persoon of entiteit was betrokken regelden (hierna: „eerdere regeling”). De eerdere regeling voorzag met name in een verplichting tot voorafgaande melding vanaf een bedrag van 10 000 EUR en een verplichting van een voorafgaande vergunning voor andere dan humanitaire overmakingen van een bedrag van 40 000 EUR of hoger. De betreffende vergunning kon worden geweigerd indien de bevoegde autoriteit op goede gronden kon aannemen dat de betreffende geldovermaking een van de verboden of verplichtingen van verordening nr. 267/2012 kon schenden.

163 In dit verband blijkt bij een vergelijking tussen de eerdere regeling en de litigieuze regeling dat deze laatste geen kwalitatief nieuwe regeling vormt, zoals verzoekster doet voorkomen, maar berust op gedeeltelijke aanpassingen die de eerdere regeling moeten versterken.

164 Met betrekking tot de financiële instellingen uit Iran, waaronder verzoekster, is de eerdere regeling met de vaststelling van de litigieuze regeling namelijk op slechts drie punten versterkt, namelijk allereerst door een limitatieve opsomming te geven van de categorieën overmakingen die mogen worden verricht, vervolgens door een vergunningsdrempel in te voeren voor humanitaire overmakingen en tot slot door de vergunningsdrempel voor enkele categorieën overmakingen te verlagen. Bovendien wordt het gevolg van de eerste wijziging afgezwakt door het feit dat een ruime opsomming wordt gegeven van de toegestane doeleinden, met name door de opname van overmakingen in verband met een specifieke handelsovereenkomst.

165 Op grond van dit vergelijkende onderzoek kan de bewering van verzoekster dat de litigieuze regeling veel te algemeen en derhalve niet noodzakelijk is, ter discussie worden gesteld. Aangezien verzoekster niet uitdrukkelijk betwist dat de eerdere regeling noodzakelijk was en zelfs bevestigt dat deze, met andere maatregelen, de door de Raad nagestreefde doelstelling kon bereiken, kan zij niet op goede gronden stellen dat de litigieuze regeling, die wat de wezenlijke kenmerken betreft niet verschilt van de eerdere regeling, niet noodzakelijk was.

166 Ten derde voert de Raad, voor zover het betoog van verzoekster aldus moet worden uitgelegd dat zij de noodzaak betwist van zowel de litigieuze regeling als, impliciet, die van de eerdere regeling omdat beide de overmakingen tussen de financiële instellingen uit Iran en die uit de Unie onderwerpen aan het systematische toezicht van de bevoegde autoriteiten van de lidstaten in plaats van aan intern toezicht van deze instellingen, dat ook was voorzien in verordening nr. 267/2012, twee omstandigheden aan ter rechtvaardiging van deze keuze.

167 Hij betoogt in de eerste plaats dat hij niet kan vertrouwen op de Iraanse banken om voorafgaande controles uit te voeren, gezien de leemten in het Iraanse systeem ter bestrijding van het witwassen van kapitaal en de financiering van terrorisme, die zijn vastgesteld door de Financial Action Task Force (hierna: „FATF”), een intergouvernementele organisatie die normen moet vaststellen en de daadwerkelijke uitvoering moet bevorderen van wetgevende, regelgevende en uitvoerende maatregelen ter bestrijding van het witwassen van kapitaal, de financiering van terrorisme en andere hieraan verbonden dreigingen die een gevaar vormen voor de integriteit van het internationale financiële systeem.

168 In de tweede plaats is de Raad van mening dat ondanks de toezichtplicht die is opgelegd aan de financiële instellingen van de Unie, deze laatste mogelijk niet in staat zijn verdachte overmakingen op te sporen en te behandelen, temeer daar de entiteiten die bij nucleaire proliferatie zijn betrokken de identiteit van de partijen bij de betreffende transacties trachten te verhullen.

169 Wat het eerste argument van de Raad betreft, worden de conclusies van de FATF niet door verzoekster betwist. Zij stelt echter dat zij niet relevant zijn omdat de litigieuze regeling noch op het witwassen van kapitaal noch op de financiering van terrorisme is gericht, maar op nucleaire proliferatie.

170 Dit argument kan niet slagen. Ofschoon de betreffende gebieden inderdaad verschillen, houden zij echter nauw verband met elkaar omdat zij alle drie impliceren dat financiële middelen worden gebruikt om verboden doelstellingen te bereiken. Deze omstandigheid komt overigens tot uiting in de taakomschrijving van de FATF en in het feit dat binnen deze organisatie tevens overleg wordt gevoerd met betrekking tot de financiering van de proliferatie van massavernietigingswapens.

171 In deze omstandigheden moet worden geoordeeld dat de conclusies van de FATF kunnen worden toegepast op het onderhavige geval en dat op basis daarvan kan worden geconcludeerd dat, gelet op de leemten in het Iraanse systeem ter bestrijding van het witwassen van kapitaal en de financiering van terrorisme, de Iraanse entiteiten en meer bepaald de financiële instellingen eveneens een groter risico lopen, vrijwillig dan wel buiten hun medeweten, te gaan deelnemen aan transacties die mogelijk

bijdragen aan nucleaire proliferatie. Dit is temeer het geval omdat het niet realistisch is te verwachten dat de Iraanse regering voorziet in wet- of regelgeving ter voorkoming van nucleaire proliferatie, aangezien de activiteiten in verband hiermee door diezelfde regering worden beheerd.

172 Wat betreft het tweede argument van de Raad moet worden opgemerkt dat in het uittreksel van het rapport van de FATF dat door de Raad is overgelegd, niet alleen wordt opgeroepen tot versterkt toezicht door de financiële instellingen, maar met name tot het toepassen van doeltreffende tegenmaatregelen door de landen die bij de FATF zijn aangesloten teneinde hun financiële sectoren te beschermen tegen de risico's die van Iran uitgaan. Deze vaststelling houdt in dat financiële instellingen naar mening van de FATF niet in staat zijn alleen het betreffende risico op een passende manier het hoofd te bieden.

173 In deze context is er hierboven in punt 161 aan herinnerd dat verzoekster zelf, buiten haar medeweten en ondanks haar interne controlesystemen, rekeningen heeft beheerd voor een Iraanse entiteit die was betrokken bij nucleaire proliferatie. In deze omstandigheden kan niet worden uitgesloten dat een financiële instelling van de Unie, al is het maar onvrijwillig, deelneemt aan een geldovermaking die kan bijdragen aan nucleaire proliferatie.

174 Derhalve blijkt uit de omstandigheden die door de Raad naar voren zijn gebracht dat de litigieuze regeling noodzakelijk was, ondanks de verplichtingen tot intern toezicht die tegelijk golden voor de financiële instellingen van de Unie.

175 In de laatste plaats kunnen de hierboven in punt 160 samengevatte argumenten van verzoekster dat de doeltreffendheid van de beperkende maatregelen die werden toegepast voordat de litigieuze regeling werd vastgesteld nooit ter discussie is gesteld en is bekrachtigd in richtsnoeren, niet worden aanvaard.

176 Ofschoon de Raad geen specifieke gegevens heeft overgelegd waaruit blijkt dat de doeltreffendheid van de beperkende maatregelen zou zijn betwist of ten aanzien daarvan reserves zouden zijn geuit, zijn diezelfde maatregelen sinds de vaststelling van verordening nr. 423/2007, de eerste verordening inzake nucleaire proliferatie, niettemin geleidelijk uitgebreid, versterkt of nader ingevuld, hetgeen de indruk wekt dat de Raad de doeltreffendheid steeds heeft trachten te vergroten.

177 Zo is, zoals blijkt uit punt 161 hierboven, in het arrest Bank Melli Iran/Raad, punt 92 supra (EU:T:2009:401), alleen bevestigd dat de individuele beperkende maatregelen ten aanzien van de tegoeden van de personen en entiteiten waarop deze maatregelen waren gericht, doeltreffend waren. Hieruit kunnen echter geen geldige conclusies worden getrokken over de doeltreffendheid in het algemeen van de op nucleaire proliferatie gerichte regeling van beperkende maatregelen.

178 Tot slot houdt de in de richtsnoeren vermelde constatering dat de individuele beperkende maatregelen in het algemeen efficiënter zijn en de legitieme handel minder aantasten dan de beperkende maatregelen die zonder onderscheid zijn vastgesteld, ten eerste niet in dat de algemene beperkende maatregelen niet noodzakelijk zijn om het door de Raad nagestreefde doel te bereiken, met name wanneer blijkt dat de individuele beperkende maatregelen alleen voor dit doel niet volstaan, zoals in het onderhavige geval. Ten tweede kwalificeert verzoekster, zoals blijkt uit het onderzoek in de onderstaande punten 187 tot en met 199 naar de argumenten met betrekking tot de werkingssfeer van de litigieuze regeling, de litigieuze regeling ten onrechte als een maatregel die „zonder onderscheid" is vastgesteld.

179 Gelet op het voorgaande moet worden vastgesteld dat door verzoeksters betoog niet is aangetoond dat de vaststelling van de litigieuze regeling of, meer algemeen, van een regeling die de overmakingen tussen financiële instellingen in Iran en die in de Unie onderwerpt aan systematisch toezicht door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten, niet noodzakelijk zou zijn omdat andere beperkende maatregelen bestaan die worden toegepast in het kader van verordening nr. 267/2012.

180 Bijgevolg dient de onderhavige grief te worden afgewezen.

– Werkingssfeer van de litigieuze regeling

181 Volgens verzoekster is de litigieuze regeling niet gericht op geldovermakingen die bijdragen aan nucleaire proliferatie, maar vormt zij in werkelijkheid een algemeen embargo dat iedere economische activiteit en iedere geldovermaking tussen de financiële instellingen van de Unie en Iran verbiedt. Aangezien de litigieuze regeling is gericht op de Iraanse financiële sector in zijn geheel, heeft de Raad namelijk ten onrechte algemene verboden uitgevaardigd op basis van algemeenheden met betrekking tot alle banken in een land. Zo leidt de litigieuze regeling ertoe dat praktisch alle Iraanse banken er, ten onrechte, van worden verdacht te zijn betrokken bij nucleaire proliferatie en bij witwassen.

182 In deze context kan, volgens verzoekster, de bewering van de Raad dat alle anderen dan diegenen die in het kader van individuele beperkende maatregelen zijn geïdentificeerd zouden zijn betrokken bij nucleaire proliferatie, de werkingssfeer van de litigieuze regeling niet rechtvaardigen. Deze bewering heeft namelijk niet specifiek betrekking op banken, die toch het meest door de litigieuze regeling worden geraakt, maar op personen of entiteiten in het algemeen. De litigieuze handeling is derhalve niet geschikt voor de nagestreefde doelstelling, omdat zij met zekerheid gevolgen heeft voor tal van entiteiten die niet bij nucleaire proliferatie zijn betrokken, alsook voor overmakingen die daarmee geen verband houden, teneinde eventueel sommige waarvoor dat wel het geval zou zijn, te schaden.

183 Verzoekster betoogt in dit verband dat het criterium van artikel 30 ter, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 267/2012, dat bij de bestreden verordening is ingevoerd en volgens hetwelk iedere geldovermaking die een „inbreuk zou kunnen vormen” op de verbodsbepalingen of verplichtingen waarin verordening nr. 267/2012 voorziet, speculatief en te algemeen is. Naar mening van verzoekster moet het betreffende verbod, om verenigbaar te zijn met het evenredigheidsbeginsel, enkel zijn gericht op geldovermakingen die een inbreuk plegen op de betreffende verbodsbepalingen of verplichtingen.

184 Ook kan met haar geval worden aangetoond dat de werkingssfeer van de litigieuze regeling buitensporig van omvang is. Ervan uitgaande dat zij daadwerkelijk was betrokken bij nucleaire proliferatie, zoals door de Raad werd beweerd, zouden de op haar gerichte individuele beperkende maatregelen tegelijk passend en voldoende zijn geweest om het risico in verband met de door haar verrichte geldovermakingen te voorkomen en waren extra maatregelen niet nodig. Aangezien uit het arrest Bank Mellat/Raad, punt 16 supra (EU:T:2013:39), blijkt dat zij niet bij nucleaire proliferatie was betrokken, hoefden haar legitieme activiteiten dus ook niet door middel van de litigieuze regeling te worden beperkt. Dit is temeer het geval daar zij, zoals blijkt uit het arrest van het United Kingdom Supreme Court (hooggerechtshof van het Verenigd Koninkrijk) met betrekking tot beperkende maatregelen die het Verenigd Koninkrijk jegens haar had genomen, een systeem heeft opgezet waarmee iedere schending van beperkende maatregelen die de Veiligheidsraad had genomen, kan worden vermeden.

185 In deze context beweert verzoekster subsidiair dat de Raad haar ten minste van de toepassing van de litigieuze regeling had moeten uitsluiten, aangezien zij een bank is die, volgens de vaststellingen van het Gerecht en van de Britse gerechten, niet betrokken is bij nucleaire proliferatie en de nodige waakzaamheid betracht om hierbij niet betrokken te raken.

186 In de laatste plaats benadrukt verzoekster dat het kennelijk onevenredig is dat de litigieuze regeling rechtmatige betalingen en investeringen binnen de Unie belemmert.

187 Vooraf moet worden vastgesteld dat het betoog van verzoekster inzake de uitlegging van het criterium van artikel 30 ter, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 267/2012, dat ter terechtzitting is aangevoerd en hierboven in punt 183 is samengevat, om de hierboven in de punten 60 en 61 uiteengezette redenen niet-ontvankelijk is.

188 Met betrekking tot de overige elementen beweert verzoekster in de eerste plaats ten onrechte met haar hierboven in punt 181 in herinnering geroepen argument dat de litigieuze regeling een „algemeen embargo" is dat iedere economische activiteit en iedere geldovermaking tussen de financiële instellingen van de Unie en in Iran zou belemmeren. Zoals blijkt uit artikel 30 van verordening nr. 267/2012, zoals gewijzigd bij de bestreden verordening, maakt de litigieuze regeling het nadrukkelijk mogelijk overmakingen te verrichten die verband houden met de hierin omschreven doelstellingen, waaronder met name overmakingen in de vorm van persoonlijke geldtransacties en overmakingen in verband met een specifiek handelscontract.

189 Daarenboven is de litigieuze regeling weliswaar bedoeld om door Iraanse financiële instellingen verrichte overmakingen die kunnen bijdragen aan nucleaire proliferatie te voorkomen, doch dit betekent niet dat de Raad bedoelde instellingen ervan verdenkt vrijwillig of bewust betrokken te zijn bij deze proliferatie.

190 In de tweede plaats is, wat betreft de procedurele verplichtingen, de meldingsplicht inderdaad van toepassing op alle overmakingen die zijn gedefinieerd in artikel 30, lid 3, onder a), van verordening nr. 267/2012. De verplichting om voorafgaand om toestemming te verzoeken, geldt voor alle in artikel 30, lid 3, onder b) en c), van verordening nr. 267/2012 bedoelde overmakingen. Deze verplichtingen zijn dus zowel van toepassing op overmakingen die kunnen bijdragen aan nucleaire proliferatie als op die welke dat niet kunnen.

191 Deze omstandigheid is echter onontkoombaar, gelet op doelstellingen van de betreffende verplichtingen, die de bevoegde nationale autoriteiten de inlichtingen moeten verschaffen om vooraf de overmakingen die mogelijk bijdragen aan nucleaire proliferatie te kunnen identificeren en deze te verbieden. Wanneer deze autoriteiten niet beschikken over een voorafgaande melding van een overmaking, dan wel over een verzoek om toestemming hiervoor, kunnen zij deze overmaking niet beoordelen om vast te stellen of zij wel of niet mag worden verricht.

192 In deze omstandigheden houdt het feit dat de meldingsplicht en de verplichting om toestemming aan te vragen betrekking hebben op overmakingen die niet kunnen bijdragen aan nucleaire proliferatie, niet in dat deze verplichtingen niet nodig zijn. Daarenboven vormen zij, aangezien de bepalingen waarin deze verplichtingen zijn vastgesteld als zodanig geen verbod op het verrichten van overmakingen inhouden, evenmin een of ander „algemeen" embargo.

193 In de derde plaats moet er, voor zover verzoekster in punt 182 hierboven betoogt dat de Raad zich baseert op beweringen die niet specifiek betrekking hebben op banken maar op personen en entiteiten in het algemeen, aan worden herinnerd dat, zoals blijkt uit punt 13 hierboven, artikel 30 bis van verordening nr. 267/2012, dat bij de bestreden verordening is ingevoerd, voorziet in soortgelijke beperkingen voor Iraanse personen, entiteiten of organismen die niet binnen de werkingssfeer van de litigieuze regeling vallen.

194 Daarenboven valt de keuze van de Raad om te bepalen dat de litigieuze regeling moet gelden voor overmakingen waarbij financiële instellingen uit Iran zijn betrokken, terwijl voor de andere overmakingen een beperkende regeling geldt die zich op bepaalde punten onderscheidt, onder de bevoegdheid die hem in dat verband moet worden toegekend, zoals in het bovenstaande punt 102 naar voren komt. Deze keuze wordt overigens gerechtvaardigd door het bijzondere risico dat, zoals hierboven in punt 171 is opgemerkt, de financiële instellingen uit Iran meebrengen.

195 In de vierde plaats lijken de bijzondere omstandigheden van verzoekster, die zij in punt 184 hierboven heeft aangevoerd, eerder te bevestigen dan te weerleggen dat de litigieuze regeling noodzakelijk is. Zoals hierboven in de punten 125 tot en met 127 in herinnering is geroepen, heeft verzoekster voor een entiteit die bij nucleaire proliferatie is betrokken financiële diensten in de vorm van rekeningbeheer verricht, waaronder de uitvoering van betalingsopdrachten, voordat deze

betrokkenheid publiekelijk bekend werd. Hierdoor heeft verzoekster buiten haar medeweten overmakingen verricht die, ondanks het door haar aangevoerde interne controlesysteem, konden bijdragen aan nucleaire proliferatie.

196 In deze omstandigheden strekt het feit dat geldovermakingen tussen verzoekster en financiële instellingen van de Unie zijn onderworpen aan de litigieuze regeling niet verder dan noodzakelijk ter voorkoming van geldovermakingen die kunnen bijdragen aan nucleaire proliferatie, ook al heeft de Raad niet aangetoond dat zij daarbij betrokken was, zoals door zowel het Gerecht als de gerechten van het Verenigd Koninkrijk is vastgesteld.

197 Bijgevolg stelt verzoekster onterecht dat de Raad haar specifiek van de werkingssfeer van de litigieuze regeling moest uitsluiten.

198 In de vijfde plaats hoeft met betrekking tot het hierboven in punt 186 herhaalde argument inzake de betalingen en de investeringen binnen de Unie, enkel te worden opgemerkt dat uit de bovenstaande punten 141 en 142 naar voren komt dat de litigieuze regeling er niet op is gericht de legitieme handel te voorkomen en derhalve rechtmatige overschrijvingen te verbieden.

199 Gelet op al het voorgaande dient de onderhavige grief te worden afgewezen en kan het tweede middel derhalve in zijn geheel niet slagen.

Vierde middel: de door de litigieuze regeling veroorzaakte nadelen

200 In de eerste plaats betoogt verzoekster met betrekking tot de nadelen die in het algemeen door de litigieuze regeling zijn veroorzaakt, dat deze algemeen is, geen onderscheid maakt en geen bepaald doel heeft, omdat zij op de financiële sector van Iran in zijn geheel is gericht. Zo heeft deze regeling de neiging de Iraanse economie aanzienlijk te verzwakken en is zij daardoor zeker schadelijk voor Iraanse personen die geen band hebben met nucleaire proliferatie en evenmin het beleid kunnen beïnvloeden dat door het Iraanse regime wordt nagestreefd. Een dergelijk schadelijk gevolg dat niet alleen kan doorwerken in de economische sector, maar ook op humanitair gebied, bijvoorbeeld met betrekking tot de beschikbaarheid van vitale geneesmiddelen, is kennelijk onevenredig en in strijd met de noodzaak dergelijke gevolgen te voorkomen, waaraan de Unie voortdurend herinnert.

201 Verzoekster voegt hier in deze context aan toe dat de uitzonderingen die in de litigieuze regeling zijn voorzien, niet volstaan om haar proportioneel te maken, omdat zij uitermate beperkt zijn, alleen de bevoegde autoriteiten bepalen of zij al dan niet worden toegekend, en, zoals blijkt uit het derde middel, omdat zij in strijd zijn met de vereisten van rechtszekerheid en het verbod op willekeur.

202 In de tweede plaats betoogt verzoekster, wat betreft de nadelen die voor haarzelf ontstaan, dat de uitoefening van haar rechten en vrijheden zonder enige twijfel aanzienlijk is beperkt, omdat de litigieuze regeling uiteindelijk iedere geldovermaking tussen haar en de Unie verbiedt. Aangezien de litigieuze regeling niet noodzakelijk is ter voorkoming van nucleaire proliferatie of de financiering ervan, vormt zij noch de minst belastende maatregel, noch de minimale aantasting van haar rechten, temeer daar zij nooit steun heeft verleend aan nucleaire proliferatie, zoals naar voren komt uit het arrest Bank Mellat/Raad, punt 16 supra (EU:T:2013:39).

203 De andere partijen betwisten dat verzoeksters argumenten gegrond zijn.

204 Volgens de rechtspraak heeft elke economische en financiële beperkende maatregel per definitie gevolgen die schade kunnen berokkenen aan partijen wier verantwoordelijkheid voor de situatie naar aanleiding waarvan de betrokken maatregelen zijn vastgesteld, niet bewezen is. Het belang van de

doeleinden die de betrokken regeling nastreeft, kan zelfs aanzienlijke negatieve gevolgen voor bepaalde marktdeelnemers rechtvaardigen (zie in die zin arrest van 9 juli 2009, Melli Bank/Raad, T-246/08 en T-332/08, Jurispr., EU:T:2009:266, punt 111 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

205 Met betrekking tot de nadelen die de litigieuze regeling heeft veroorzaakt voor de Iraanse economie in het algemeen, heeft de litigieuze regeling inderdaad mogelijk een bepaalde invloed op de Iraanse economie, omdat geldovermakingen op grond ervan aan extra formaliteiten worden onderworpen en de toepassing ervan kan leiden tot het verbod op sommige overmakingen. Deze invloed is echter vanuit tweeërlei oogpunt beperkt.

206 Ten eerste wordt, zoals hierboven in punt 164 is opgemerkt, een ruime opsomming gegeven van het aantal doeleinden dat in het kader van de litigieuze regeling is toegestaan, aangezien hieronder met name de humanitaire overmakingen, overmakingen in de vorm van persoonlijke geldtransacties en overmakingen in verband met een specifiek handelscontract worden genoemd.

207 In deze context moet worden benadrukt dat humanitaire overmakingen, die een toegestaan doeleinde vormen, specifiek overmakingen omvatten die gezondheidszorg of medische uitrustingen betreffen. Het tekort aan essentiële geneesmiddelen in Iran dat door verzoekster is aangevoerd, valt de litigieuze regeling als zodanig dus niet te verwijten.

208 Ten tweede is de litigieuze regeling, zoals naar voren komt in de bovenstaande punten 187 tot en met 199, geen algemeen, ongedifferentieerd en ongericht embargo, met name omdat het niet erop is gericht de rechtmatige handel te belemmeren, overeenkomstig het vereiste van overweging 12 van besluit 2012/635 waaraan zij uitvoering geeft.

209 Verder komt uit het onderstaande onderzoek van het derde middel naar voren dat de litigieuze regeling niet strijdig is met de vereisten van de rechtszekerheid en het verbod op willekeur omdat de uitvoering ervan volledig ter beoordeling van de bevoegde autoriteiten zou worden gelaten.

210 Wat betreft de nadelen die beweerdelijk voor verzoekster zelf zijn veroorzaakt, moet worden toegegeven dat haar economische activiteit als financiële instelling mogelijk moeilijker is geworden door de uitvoering van de litigieuze regeling, waardoor haar extra formaliteiten worden opgelegd.

211 Niettemin voert verzoekster in de eerste plaats geen enkel concreet gegeven aan waaruit de omvang van de nadelen die zij mogelijk vanwege de litigieuze regeling ondergaat, zou blijken.

212 In de tweede plaats kunnen de gegevens die hierboven in de punten 206 tot en met 208 zijn vermeld, aan deze nadelen tegenwicht bieden.

213 In deze omstandigheden zijn, gelet op het essentiële belang van het bewaren van de internationale vrede en veiligheid – de uiteindelijke doelstellingen die ten grondslag liggen aan de maatregelen die nucleaire proliferatie en de financiering ervan moeten verhinderen –, de nadelen die voor zowel de Iraanse economie in het algemeen als voor verzoekster worden veroorzaakt, niet buitensporig ten opzichte van de gestelde doelen.

214 Bijgevolg moet het vierde middel worden verworpen.

Derde middel

215 Verzoekster stelt dat de litigieuze regeling strijdig is met de beginselen van evenredigheid en rechtszekerheid, met het beginsel van het verbod op willekeur, met de motiveringsplicht, met het vereiste dat iedere sanctie de nodige juridische waarborgen moet bevatten en met het beginsel van gelijke behandeling.

216 Ten eerste benadrukt zij dat de Raad geen redenen heeft vermeld waarom het noodzakelijk of passend was algemene beperkende maatregelen vast te stellen om de nagestreefde doelstelling te bereiken.

217 Ten tweede betoogt zij dat de litigieuze regeling, gezien de aard ervan, niet de materiële of procedurele juridische waarborgen biedt die zijn neergelegd in artikel 215, lid 3, VWEU en volgens het Gerecht van wezenlijk belang zijn voor de bescherming van de personen en entiteiten waarop de restrictieve maatregelen zijn gericht. Meer bepaald voorziet de litigieuze regeling volgens verzoekster in een omkering van de bewijslast, omdat zij de Raad ontslaat van de verplichting vast te stellen of de oplegging van een maatregel jegens een bepaalde bank gerechtvaardigd, noodzakelijk en evenredig is. Ook voorziet de litigieuze regeling enkel in extreem beperkte uitzonderingen op het hierin neergelegde verbod.

218 Verzoekster voegt in deze context hieraan toe dat individuele beperkende maatregelen die zijn gericht op Iraanse banken, waaronder met name haarzelf, door het Gerecht nietig zijn verklaard wegens schending van de in artikel 215, lid 3, VWEU neergelegde rechten en juridische waarborgen die deze banken genieten. Door de individuele beperkende maatregelen te vervangen door de litigieuze regeling, heeft de Raad evenwel geen extra maatregelen getroffen om de door het Gerecht verweten tekortkomingen te ondervangen, ook al heeft de litigieuze regeling in haar geheel soortgelijke schadelijke gevolgen als die van de individuele beperkende maatregelen.

219 In deze omstandigheden is verzoekster van mening dat, aangezien de bevoegdheid van de Raad tot het vaststellen van algemene beperkende maatregelen niet ruimer is dan zijn bevoegdheid tot het vaststellen van individuele maatregelen, de onrechtmatigheid van de tot haar gerichte individuele beperkende maatregelen, die is vastgesteld in het arrest Bank Mellat/Raad, punt 16 supra (EU:T:2013:39), meebrengt dat de litigieuze regeling jegens haar onrechtmatig is.

220 Ten derde voldoet de litigieuze regeling volgens verzoekster niet aan de in de rechtspraak erkende vereisten van duidelijkheid, rechtszekerheid en verbod op willekeur.

221 De discretionaire bevoegdheid van de nationale autoriteiten om een bepaalde overmaking te weigeren wordt namelijk door geen enkele bepaling beperkt, omdat de relevante bepalingen enkel verwijzen naar tegoeden die „kunnen bijdragen” tot nucleaire proliferatie en naar het feit dat de bevoegde nationale autoriteiten „redelijke gronden hebben om vast te stellen” dat een overmaking „een inbreuk zou kunnen vormen op de [vastgestelde] bepalingen”. De aldus vastgestelde criteria zijn volgens verzoekster arbitrair en willekeurig.

222 Ten vierde betoogt verzoekster dat de litigieuze regeling in tweeërlei opzicht strijdig is met het beginsel van gelijke behandeling.

223 Deze regeling is ten eerste namelijk discriminerend omdat zij enkel is gericht op Iraanse banken, terwijl in andere staten gevestigd banken hetzelfde risico lopen ertoe te worden gebracht nucleaire proliferatie te ondersteunen. Daar de Raad geen rechtvaardiging heeft aangevoerd, is verzoekster van mening dat een dergelijke verschillende behandeling discriminatie op grond van nationaliteit vormt.

224 Ten tweede is, bij gebreke van voldoende nauwkeurige en duidelijke criteria, de in de litigieuze regeling vastgestelde verplichting van voorafgaande toestemming discriminatoir, zoals blijkt uit het arrest van 1 juni 1999, Konle (C-302/97, Jurispr., EU:C:1999:271, punt 49).

225 De andere partijen betwisten dat verzoeksters argumenten gegrond zijn.

226 In de eerste plaats wat de motivering van de vaststelling van de litigieuze regeling betreft, dient volgens vaste rechtspraak de verplichting om een bezwarende handeling te motiveren, die een logisch uitvloeisel is van het beginsel van eerbiediging van het recht van verdediging, er enerzijds toe, de betrokkene voldoende gegevens te verschaffen om na te gaan of de handeling gegrond is dan wel een

gebrek vertoont op grond waarvan de geldigheid voor de rechter van de Unie kan worden betwist, en anderzijds de rechter van de Unie in staat te stellen de rechtmatigheid van die handeling te toetsen (zie arrest van 15 november 2012, Raad/Bamba, C-417/11 P, Jurispr., EU:C:2012:718, punt 49 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

227 De door artikel 296 VWEU vereiste motivering moet de redenering van de instelling die de handeling heeft verricht duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking doen komen, opdat de belanghebbende de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregelen kan kennen en de bevoegde rechter zijn toezicht kan uitoefenen (zie arrest Raad/Bamba, punt 226 supra, EU:C:2012:718, punt 50 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

228 In het onderhavige geval blijkt uit overweging 12 van besluit 2012/635, waarnaar wordt verwezen in overweging 7 van de bestreden verordening, dat „[t]er voorkoming van de overdracht van financiële of andere activa of middelen die kunnen bijdragen tot proliferatiegevoelige nucleaire activiteiten van Iran of tot de ontwikkeling van systemen voor de overbrenging van kernwapens, [...] transacties tussen banken en financiële instellingen in de Unie en Iraanse banken en financiële instellingen [moeten] worden verboden, tenzij de betrokken lidstaat vooraf toestemming heeft verleend”.

229 Deze motivering volstaat voor de vaststelling van een handeling van algemene strekking als de litigieuze regeling. Verzoekster heeft haar namelijk begrepen en is in staat geweest tot in detail de wettigheid van de litigieuze regeling ter discussie te stellen, en met name de gestelde onverenigbaarheid ervan met het evenredigheidsbeginsel. Ook is het Gerecht in staat de wettigheid van de litigieuze regeling te toetsen.

230 In deze omstandigheden moet verzoeksters eerste grief worden afgewezen.

231 In de tweede plaats kan wat betreft de door artikel 215, lid 3, VWEU vereiste juridische waarborgen, verzoeksters betoog inzake het gestelde verband tussen de onwettigheid van de individuele beperkende maatregelen en de litigieuze regeling, niet slagen.

232 Zowel in het arrest Bank Mellat/Raad, punt 16 supra (EU:T:2013:39), als in de andere, door verzoekster aangevoerde arresten waarbij individuele beperkende maatregelen jegens Iraanse banken nietig zijn verklaard, was de nietigverklaring gegrond op het gebrek aan bewijs dat de betrokken entiteit daadwerkelijk voldeed aan het criterium dat de Raad op haar had toegepast, alsmede op bepaalde schendingen van procedurele rechten die deze entiteit in het kader van deze toepassing waren toegekend. Zoals blijkt uit de bovenstaande punten 36 en 105, is de litigieuze regeling, die is voorzien in artikel 1, punt 15, van de bestreden verordening, als maatregel van algemene strekking niet gebaseerd op de toepassing van enig criterium op het specifieke geval van verzoekster of van een andere entiteit, hetgeen inhoudt dat zij niet op dezelfde wijze wordt toegepast als de individuele beperkende maatregelen.

233 In deze omstandigheden is de nietigverklaring van individuele maatregelen jegens verzoekster of andere Iraanse banken niet als zodanig van invloed op de wettigheid van de litigieuze regeling, temeer, zoals hierboven in punt 108 is opgemerkt, omdat de gevolgen van de litigieuze regeling veel minder ver strekken dan die van een bevriezing van tegoeden.

234 Wat betreft de waarborgen die beweerdelijk van toepassing zijn op de litigieuze regeling zelf, blijkt ten eerste uit de punten 98 tot en met 109 hierboven dat er geen reden is de rechtspraak inzake individuele beperkende maatregelen op het onderhavige geval toe te passen, hetgeen inhoudt dat er met name geen reden is te eisen dat de Raad aantoont dat de entiteiten die door de litigieuze regeling worden geraakt daadwerkelijk bij nucleaire proliferatie zijn betrokken. De Raad hoefde deze omstandigheid om dezelfde redenen niet te beoordelen ten tijde van de vaststelling van de litigieuze regeling.

235 De Raad moest in het stadium van de vaststelling van de litigieuze regeling eerder de evenredigheid ervan nagaan en derhalve onderzoeken of de vaststelling passend en noodzakelijk was ter bereiking van de doelstelling, die bestond uit de belemmering van nucleaire proliferatie en de financiering ervan, en geen buitensporige nadelen veroorzaakte voor de geraakte personen en entiteiten, waaronder verzoekster.

236 Bij het onderzoek dat hierboven is verricht in het kader van het eerste, het tweede en het vierde middel, dat tevens betrekking had op de omvang van de toegestane doeleinden van overmakingen, is echter niet gebleken dat de litigieuze regeling onverenigbaar zou zijn met het evenredigheidsbeginsel.

237 Ten tweede voert verzoekster geen specifieke argumenten aan met betrekking tot de procedurele waarborgen die op de litigieuze regeling van toepassing zouden moeten zijn. In ieder geval is de litigieuze regeling, zoals hierboven in punt 232 in herinnering is geroepen, als maatregel van algemene strekking niet gegrond op de individuele toepassing van een bepaald criterium op het specifieke geval van verzoekster of van een andere entiteit. In deze omstandigheden omvatten de juridische waarborgen die zijn vereist krachtens artikel 215, lid 3, VWEU, anders dan de procedure tot vaststelling van individuele beperkende maatregelen, noch de verplichting voor de Raad om voor iedere geraakte persoon of entiteit concrete en specifieke redenen te geven, noch de verplichting toegang tot het dossier te verschaffen of geraakte personen of entiteiten de mogelijkheid te verschaffen opmerkingen in te dienen, noch de verplichting om dergelijke opmerkingen in aanmerking te nemen.

238 Wat betreft een handeling van algemene strekking als de litigieuze handeling, bestaat de essentiële juridische waarborg van procedurele aard in de vorm van de effectieve rechterlijke toetsing van de wettigheid van de betreffende handeling.

239 Deze waarborg wordt ten eerste verzekerd door het onderhavige beroep en ten tweede door de mogelijkheid om tegen de weigeringen van de autoriteiten van de lidstaten tot verlening van toestemming voor individuele overmakingen op te komen voor de bevoegde nationale rechter die zich, in voorkomend geval, met een prejudiciële vraag over de geldigheid of de uitlegging van de relevante bepalingen van verordening nr. 267/2012 tot het Hof van Justitie van de Europese Unie kan wenden.

240 In deze omstandigheden moet worden vastgesteld dat de litigieuze regeling niet strijdig is met artikel 215, lid 3, VWEU, hetgeen meebrengt dat verzoeksters tweede grief moet worden verworpen.

241 In de derde plaats zijn verzoeksters argumenten inzake de vereisten van duidelijkheid, rechtszekerheid en het verbod op willekeur, voor zover zij betrekking hebben op het criterium van artikel 30 ter, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 267/2012, niet-ontvankelijk om de hierboven in de punten 60 en 61 uiteengezette redenen.

242 Met betrekking tot de andere aspecten van de litigieuze regeling moet worden opgemerkt dat het beginsel van rechtszekerheid, dat deel uitmaakt van de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht en dat onder meer verlangt dat de gevolgen van rechtsregels duidelijk, nauwkeurig en voorzienbaar zijn, in het bijzonder wanneer die regels nadelig kunnen werken voor particulieren en ondernemingen (arrest van 18 november 2008, Förster, C-158/07, Jurispr., EU:C:2008:630, punt 67), inderdaad van toepassing is ten aanzien van de beperkende maatregelen zoals voorzien in deze regeling.

243 In het onderhavige geval geeft artikel 30, lid 2, van verordening nr. 267/2012, zoals gewijzigd bij de bestreden verordening, evenwel een limitatieve opsomming van de gevallen waarin toestemming voor een overschrijving kan worden gegeven, terwijl artikel 30, leden 3 en 4, ervan, de drempels vastlegt

waaronder een voorafgaande melding of toestemming niet zijn vereist. Deze bepalingen geven dus een voldoende duidelijke en nauwkeurige definitie van de werkingssfeer van de beperkingen en verplichtingen die hierin zijn vastgesteld.

244 Derhalve moet verzoeksters derde grief worden afgewezen.

245 In de vierde plaats zij er, met betrekking tot de grief van een beweerde schending van het beginsel van gelijke behandeling, aan herinnerd dat dit beginsel volgens de rechtspraak een fundamenteel rechtsbeginsel vormt en verbiedt dat vergelijkbare situaties verschillend worden behandeld of dat verschillende situaties gelijk worden behandeld, tenzij een dergelijke behandeling objectief gerechtvaardigd is (arrest Bank Melli Iran/Raad, punt 92 supra, EU:T:2009:401, punt 56).

246 Ten eerste is met betrekking tot de gestelde discriminatie op grond van nationaliteit, hierboven in punt 171 vastgesteld dat de Iraanse entiteiten, en meer bepaald de financiële instellingen, een groter risico lopen vrijwillig of buiten hun medeweten ertoe te worden gebracht om deel te nemen aan overmakingen die kunnen bijdragen aan nucleaire proliferatie. Deze omstandigheid rechtvaardigt de ongelijke behandeling van Iraanse financiële instellingen in de litigieuze regeling.

247 Ten tweede is de verplichting van voorafgaande toestemming die is voorzien in het kader van de litigieuze regeling, van toepassing op alle overmakingen tussen iedere financiële instelling in Iran en iedere financiële instelling binnen de Unie die de vastgestelde drempels overschrijdt, ongeacht de identiteit van deze entiteiten. In deze omstandigheden beweert verzoekster ten onrechte dat deze verplichting discriminatoir is, temeer omdat de bepalingen waarin deze verplichting is vastgesteld voldoende duidelijk en nauwkeurig zijn, zoals hierboven in punt 243 is geconstateerd.

248 Deze vaststelling kan overigens niet ter discussie worden gesteld door het door verzoekster aangehaalde arrest Konle, punt 224 supra (EU:C:1999:271). Dit arrest heeft namelijk betrekking op een vergunningsregeling voor de verkrijging van onroerende goederen en is dus gewezen in feitelijke omstandigheden die aanzienlijk verschillen van die welke in casu aan de orde zijn, hetgeen inhoudt dat het niet relevant is.

249 In die omstandigheden kan de vierde grief niet slagen en moet bijgevolg het derde middel in zijn geheel worden afgewezen.

250 Aangezien geen enkel middel gegrond is, dient het beroep te worden afgewezen.

Kosten

251 Volgens artikel 134, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien verzoekster in het ongelijk is gesteld, wordt zij veroordeeld in de kosten, overeenkomstig de vordering van de Raad.

252 Ingevolge artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering moeten de lidstaten en de instellingen die in het geding hebben geïntervenieerd, hun eigen kosten dragen. Bijgevolg dragen het Verenigd Koninkrijk en de Commissie hun eigen kosten.

HET GERECHT (Eerste kamer),

rechtdoende, verklaart:

1) Het beroep wordt verworpen.

2) Bank Melli Iran zal haar eigen kosten en die van de Raad van de Europese Unie dragen.

3) Het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland en de Europese Commissie zullen elk hun eigen kosten dragen.

Kanninen Pelikánová Buttigieg

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 2 juni 2016.

ondertekeningen