Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN
ELEANOR SHARPSTON
vom 26. Februar 2015 [1]

Rechtssache C-176/13 P

Rat der Europäischen Union
gegen
Bank Mellat
und
Rechtssache C-200/13 P
Rat der Europäischen Union
gegen

Bank Saderat Iran

„Rechtsmittel — Restriktive Maßnahmen gegen Iran zur Verhinderung nuklearer Proliferation — Personen und Einrichtungen, deren Gelder und wirtschaftliche Ressourcen eingefroren werden sollen — Begründung der Rechtsakte zur Auflistung der Klägerinnen des ersten Rechtszugs — Verfahren zum Erlass der Rechtsakte — Offensichtlicher Beurteilungsfehler“

1. Die beiden vorliegenden zusammenhängenden Rechtsmittel des Rates (der Europäischen Union) richten sich gegen Urteile des Gerichts [2], mit denen verschiedene Rechtsakte des Rates für nichtig erklärt werden, soweit darin zwei iranische Banken (Bank Mellat und Bank Saderat Iran, im Folgenden: Banken) in Listen von Personen und Einrichtungen aufgenommen wurden, deren Gelder und wirtschaftliche Ressourcen im Rahmen restriktiver Maßnahmen gegen Iran eingefroren werden sollten, um die nukleare Proliferation zu verhindern.

2. Der Rat macht insbesondere geltend, das Gericht habe mit den genannten Urteilen rechtsfehlerhaft

— eine Berufung der Banken (die der Rat als Emanationen des iranischen Staates ansieht) auf den Schutz und die Gewährleistungen der Grundrechte zugelassen;

— jeden Punkt der Begründung einzeln statt die Punkte in ihrer Gesamtheit geprüft;

— entschieden, dass den Banken die von den Mitgliedstaaten erarbeiteten Listenvorschläge hätten zugänglich gemacht werden müssen;

— den Rat verpflichtet, vor dem ersten Erlass eines Beschlusses über die Aufnahme in die Listen die Einschlägigkeit und Stichhaltigkeit der Informationen und Beweise zu prüfen;

1 — Originalsprache: Englisch.

2 — Urteile des Gerichts Bank Mellat/Rat (T-496/10, EU:T:2013:39, im Folgenden: Urteil Bank Mellat) und Bank Saderat Iran/Rat (T-494/10, EU:T:2013:59, im Folgenden: Urteil Bank Saderat Iran) (zusammen im Folgenden auch: angefochtene Urteile).

— die Resolutionen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen (im Folgenden: Resolutionen) sowie die Tatsache unberücksichtigt gelassen, dass bestimmte Informationen aus vertraulichen Erkenntnisquellen und -berichten stammten.

Politische und rechtliche Vorgeschichte

3. In seiner Resolution 1737 [3] äußerte der Sicherheitsrat seine ernste Besorgnis über das Nuklearprogramm Irans und beschloss in Ziff. 12, dass alle Staaten die Gelder, anderen finanziellen Vermögenswerte und wirtschaftlichen Ressourcen einfrieren werden, die im Eigentum oder unter der Kontrolle der in der Anlage bezeichneten Personen oder Einrichtungen oder weiterer Personen oder Einrichtungen stehen, die in unterschiedlichster Weise an diesem Programm beteiligt sind. Zu den aufgeführten Einrichtungen gehörten die Iranische Atomenergieorganisation (AEOI), die Mesbah Energy Company (MEC) und die Organisation der Verteidigungsindustrien (DIO). In der Resolution 1747 [4] waren ferner die Novin Energy Company (im Folgenden: Novin) sowie mehrere mit der Organisation der Luft- und Raumfahrtindustrien (AIO) verbundene Einrichtungen aufgelistet, darunter die Sanam-Industriegruppe (SIG). Die AIO selbst und die Banken wurden weder in der Resolution noch in oder aufgrund von späteren Resolutionen des Sicherheitsrats bezeichnet.

4. Der Rat der Europäischen Union setzte diese Resolutionen insbesondere durch die Verordnung Nr. 423/2007 [5] um, nach deren Art. 7 sämtliche Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen, die Eigentum oder Besitz der in den Anhängen IV und V aufgeführten Personen, Organisationen und Einrichtungen sind oder von diesen gehalten oder kontrolliert werden, einzufrieren waren. Die in Anhang IV genannten Personen, Organisationen und Einrichtungen waren nach Ziff. 12 der Resolution 1737 aufgenommen worden, während die in Anhang V erfassten als solche definiert waren, die

„a) an den proliferationsrelevanten nuklearen Tätigkeiten Irans beteiligt sind, direkt damit in Verbindung stehen oder Unterstützung dafür bereitstellen oder

b) an der Entwicklung von Trägersystemen für Kernwaffen durch Iran beteiligt sind, direkt damit in Verbindung stehen oder Unterstützung dafür bereitstellen oder

c) im Namen oder auf Anweisung einer unter Buchstabe a oder b genannten Person, Organisation oder Einrichtung handeln oder

d) eine juristische Person, Organisation oder Einrichtung sind, die im Eigentum oder unter der Kontrolle einer unter Buchstabe a oder b genannten Person, Organisation oder Einrichtung – auch durch unerlaubte Mittel – stehen“.

5. Die Banken waren ursprünglich nicht in Anhang V verzeichnet.

6. Gemäß Art. 7 Abs. 3 durften den in den Anhängen IV und V aufgeführten natürlichen und juristischen Personen, Organisationen und Einrichtungen weder unmittelbar noch mittelbar Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung gestellt werden oder zugutekommen. Nach Art. 12 Abs. 2 konnten aber die betreffenden natürlichen und juristischen Personen, Organisationen oder Einrichtungen im Zusammenhang mit diesem Verbot nicht haftbar gemacht werden, wenn ihnen nicht bekannt war oder sie keinen triftigen Grund zu der Annahme hatten, dass sie durch ihr Handeln gegen das Verbot verstoßen.

3 — Resolution 1737 (2006), verabschiedet auf der 5612. Sitzung des Sicherheitsrats am 23. Dezember 2006.

4 — Resolution 1747 (2007), verabschiedet auf der 5647. Sitzung des Sicherheitsrats am 24. März 2007.

5 — Verordnung (EG) Nr. 423/2007 des Rates vom 19. April 2007 über restriktive Maßnahmen gegen Iran (ABl. L 103, S. 1) in der später geänderten Fassung.

7. Unter Kenntnisnahme, dass Iran weder mit der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO) kooperiert habe noch den Anforderungen der IAEO und der Resolutionen des Sicherheitsrats nachgekommen sei und in Ghom eine Anreicherungsanlage gebaut habe, verabschiedete der Sicherheitsrat die Resolution 1929[6]. In Ziff. 21 forderte er alle Staaten auf, „die Bereitstellung von Finanzdiensten", einschließlich des Transfers finanzieller oder anderer Vermögenswerte oder Ressourcen zu verhindern, falls sie „über Informationen verfügen, die hinreichende Gründe für die Annahme liefern, dass diese Dienste, Vermögenswerte oder Ressourcen zu den proliferationsrelevanten nuklearen Tätigkeiten Irans … beitragen könnten, namentlich indem sie alle … in ihrem Hoheitsgebiet befindlichen … finanziellen oder anderen Vermögenswerte oder Ressourcen, die mit diesen … Tätigkeiten verbunden sind, einfrieren und indem sie eine verstärkte Überwachung ausüben, um alle derartigen Transaktionen … zu verhindern". In Anhang I der Resolution waren Personen und Einrichtungen aufgeführt, die an nuklearen Tätigkeiten oder Tätigkeiten im Zusammenhang mit ballistischen Flugkörpern beteiligt sind, darunter die „First East Export Bank, PLC [im Folgenden: FEE Bank]: [Sie] steht im Eigentum oder unter der Kontrolle oder handelt im Namen der Bank Mellat. In den vergangenen sieben Jahren hat die Bank Mellat Transaktionen im Wert von Hunderten Millionen Dollar für iranische Einrichtungen im Nuklear-, Flugkörper- und Verteidigungsbereich ermöglicht".

8. Daraufhin erließ der Rat der Europäischen Union den Beschluss 2010/413[7]. Nach Art. 20 Abs. 1 Buchst. a und b dieses Beschlusses waren sämtliche Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen einzufrieren, die sich im Besitz, im Eigentum, in der Verfügungsgewalt oder unter direkter oder indirekter Kontrolle der in den Anhängen I und II aufgeführten Personen, Organisationen oder Einrichtungen befinden. Die in Anhang I (nach Art. 20 Abs. 1 Buchst. a) genannten Personen, Organisationen oder Einrichtungen waren nach Maßgabe der einschlägigen Resolutionen aufgenommen worden, während es sich bei den in Anhang II (nach Art. 20 Abs. 1 Buchst. b) bezeichneten um Personen oder Einrichtungen handelte,

„die an den proliferationsrelevanten nuklearen Tätigkeiten Irans oder der Entwicklung von Trägersystemen für Kernwaffen beteiligt sind, direkt damit in Verbindung stehen oder Unterstützung dafür bereitstellen, auch durch die Beteiligung an der Beschaffung der verbotenen Artikel, Güter, Ausrüstungen, Materialien und Technologien, von Personen, die in deren Namen und auf deren Anweisung handeln, oder von Personen, die den benannten Personen oder Einrichtungen bei der Umgehung der Bestimmungen der Resolutionen 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008)[8] und 1929 (2010) des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen oder dieses Beschlusses oder dem Verstoß gegen diese Bestimmungen behilflich waren …; diese sind in Anhang II aufgeführt".

9. Art. 23 Abs. 2 des Beschlusses 2010/413 bestimmt: „Der Rat erstellt und ändert einstimmig auf Vorschlag der Mitgliedstaaten oder des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik die Liste in Anhang II."

10. Beide Banken sind in Anhang II aufgeführt.

11. Die Bank Mellat wurde mit folgender Begründung aufgenommen: „Bank Mellat ist eine staatliche iranische Bank. Ihre Verhaltensweise begünstigt und erleichtert das iranische Nuklearprogramm und das iranische Programm für ballistische Flugkörper. Sie hat Bankdienstleistungen für in den Listen der VN und der EU verzeichnete Einrichtungen oder für Einrichtungen, die in ihrem Namen oder auf ihre Anweisung handeln, oder Einrichtungen, die sich in ihrem Eigentum oder unter ihrer Kontrolle befinden, bereitgestellt. Sie ist die Muttergesellschaft der First East Export Bank, die in der Resolution 1929 (2010) des VN-Sicherheitsrats bezeichnet worden ist."

6 — Resolution 1929 (2010), verabschiedet auf der 6335. Sitzung des Sicherheitsrats am 9. Juni 2010.

7 — Beschluss 2010/413/GASP des Rates vom 26. Juli 2010 über restriktive Maßnahmen gegen Iran und zur Aufhebung des Gemeinsamen Standpunkts 2007/140/GASP (ABl. L 195, S. 39, berichtigt in ABl. 2010, L 197, S. 19).

8 — Resolution 1803 (2008), verabschiedet auf der 5848. Sitzung des Sicherheitsrats am 3. März 2008.

12. Die Begründung für die Aufnahme der Bank Saderat Iran lautete: „Die Bank Saderat ist eine iranische Staatsbank (zu 94 % im Eigentum der iranischen Regierung). Die Bank Saderat hat Finanzdienstleistungen für Einrichtungen bereitgestellt, die in der Beschaffung für das iranische Nuklearprogramm und das iranische Programm für ballistische Flugkörper tätig sind, einschließlich Einrichtungen, die in der Resolution 1737 (2006) des VN-Sicherheitsrats bezeichnet sind. Die Bank Saderat hat noch im März 2009 Zahlungen und Akkreditive der DIO (die Sanktionen nach der Resolution 1737 [2009] unterliegt) und der Iran Electronics Industries [im Folgenden: IEI] abgewickelt. 2003 hat die Bank Saderat ein Akkreditiv für die im iranischen Nuklearsektor tätige Mesbah Energy Company abgewickelt (die daraufhin in die Sanktionsliste der Resolution 1737 [2006] aufgenommen wurde).“

13. Gleichzeitig wurden die Banken durch die Durchführungsverordnung Nr. 668/2010 [9] in die Liste des Anhangs V der Verordnung Nr. 423/2007 aufgenommen. Die Begründungen sind identisch mit denjenigen im Beschluss 2010/413.

14. Am 25. Oktober 2010 überprüfte der Rat die geltenden restriktiven Maßnahmen durch Erlass des Beschlusses 2010/644 [10] und der Verordnung Nr. 961/2010 [11].

15. In den Erwägungsgründen des Beschlusses 2010/644 hieß es, dass der Rat die in Anhang II des Beschlusses 2010/413 enthaltene Liste der Personen und Einrichtungen vollständig überprüft und dabei den von den Betroffenen vorgelegten Stellungnahmen Rechnung getragen habe. Er sei zu dem Schluss gelangt, dass mit Ausnahme zweier Einrichtungen die aufgeführten Personen und Einrichtungen weiterhin den spezifischen restriktiven Maßnahmen gemäß dem Beschluss 2010/413 unterliegen und dass die in der Liste enthaltenen Einträge zu bestimmten Einrichtungen geändert werden sollten. Die Banken blieben auch in der Liste des neuen Anhangs II des Beschlusses 2010/413 mit im Wesentlichen gleichlautenden Begründungen wie in der Vorgängerfassung aufgeführt, allerdings mit der Änderung, dass die Bank Mellat nicht mehr als staatliche iranische Bank bezeichnet wurde und dass hinsichtlich der Bank Saderat nur noch erklärt wurde, es handele sich um „eine teilweise im Eigentum der iranischen Regierung stehende iranische Bank“, d. h. also, dass der frühere Hinweis auf den 94%igen Eigentumsanteil gestrichen wurde.

16. In Art. 16 Abs. 1 der Verordnung Nr. 961/2010 wurden die Kriterien des Art. 20 Abs. 1 Buchst. a des Beschlusses 2010/413 (Benennung nach Maßgabe einer Resolution) wiederholt und die Auflistung der Betroffenen in Anhang VII vorgesehen, während Art. 16 Abs. 2 Buchst. a und b eine Wiederholung der Kriterien des Art. 20 Abs. 1 Buchst. b des Beschlusses 2010/413 enthielt und die Auflistung der Betroffenen in Anhang VIII vorsah. In Art. 32 Abs. 2 war dieselbe Haftungsfreistellung wie in Art. 12 Abs. 2 der Verordnung Nr. 423/2007 geregelt. Die Banken waren in Anhang VIII mit identischen Begründungen wie im neuen Anhang II des Beschlusses 2010/413 aufgeführt.

9 — Durchführungsverordnung (EU) Nr. 668/2010 des Rates vom 26. Juli 2010 zur Durchführung von Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 423/2007 über restriktive Maßnahmen gegen Iran (ABl. L 195, S. 25).

10 — Beschluss 2010/644/GASP des Rates vom 25. Oktober 2010 zur Änderung des Beschlusses 2010/413/GASP über restriktive Maßnahmen gegen Iran und zur Aufhebung des Gemeinsamen Standpunkts 2007/140/GASP (ABl. L 281, S. 81).

11 — Verordnung (EU) Nr. 961/2010 des Rates vom 25. Oktober 2010 über restriktive Maßnahmen gegen Iran und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 423/2007 (ABl. L 281, S. 1).

17. Am 1. Dezember 2011 erließ der Rat den Beschluss 2011/783[12] und die Durchführungsverordnung Nr. 1245/2011[13] zur Änderung des Anhangs II des Beschlusses 2010/413 bzw. des Anhangs VIII der Verordnung Nr. 961/2010. In den Erwägungsgründen der beiden Rechtsakte hieß es jeweils, dass der Rat die in dem betreffenden Anhang enthaltene Liste vollständig überprüft und dabei den von den Betroffenen vorgelegten Stellungnahmen Rechnung getragen habe sowie zu dem Schluss gelangt sei, dass die vorgesehenen spezifischen restriktiven Maßnahmen weiterhin auf die aufgeführten Personen, Organisationen und Einrichtungen angewandt werden sollten.

18. Am 23. März 2012 erließ der Rat die Verordnung Nr. 267/2012[14]. Deren Art. 23 Abs. 1 schreibt ebenfalls das Einfrieren der Vermögenswerte der nach Maßgabe der Resolutionen Bezeichneten vor, während Art. 23 Abs. 2 das Einfrieren der Vermögenswerte der in Anhang IX aufgeführten Personen, Organisationen und Einrichtungen vorsieht. Die Kriterien des Art. 23 Abs. 2 Buchst. a und b entsprechen im Wesentlichen denen des Art. 16 Abs. 2 Buchst. a und b der Verordnung Nr. 961/2010, während Art. 23 Abs. 2 Buchst. c, d und e weitere Kriterien enthält, von denen offenkundig nur die in Buchst. d genannten auf Einrichtungen wie die Banken anwendbar sind. Erfasst werden „sonstige Personen, Organisationen oder Einrichtungen …, die die iranische Regierung beispielsweise finanziell, logistisch oder materiell unterstützen, oder Personen und Organisationen, die mit ihnen in Verbindung stehen“. Art. 42 Abs. 2 sieht dieselbe Haftungsfreistellung wie Art. 12 Abs. 2 der Verordnung Nr. 423/2007 vor. Wiederum sind beide Banken in Anhang IX der Verordnung aufgeführt. Die Begründungen sind gleichlautend mit denjenigen in Anhang II des Beschlusses 2010/413 in der durch den Beschluss 2010/644 geänderten Fassung.

19. In den Rechtsakten waren außerdem einige begrenzte Ausnahmen von der Verpflichtung zum Einfrieren von Vermögenswerten geregelt, insbesondere in Art. 9 der Verordnung Nr. 423/2007, Art. 20 Abs. 6 des Beschlusses 2010/413, Art. 18 der Verordnung Nr. 961/2010 und Art. 25 der Verordnung Nr. 267/2012. In allen diesen Vorschriften wird den nationalen Behörden im Wesentlichen die Befugnis eingeräumt, die Freigabe eingefrorener Vermögenswerte zu genehmigen, um einer aufgelisteten Person, Organisation oder Einrichtung eine einer anderen Person geschuldete Zahlung zu ermöglichen, wenn die Zahlungspflicht auf Verträgen, Vereinbarungen oder Verpflichtungen beruht, die vor dem Tag geschlossen wurden bzw. entstanden sind, an dem die Benennung erfolgte, und wenn die Zahlung nicht zu einer Transaktion mit Gütern oder Technologien, die mit der nuklearen Entwicklung in Zusammenhang stehen, oder zu einer sonstigen verbotenen Tätigkeit beiträgt.

Kurze Zusammenfassung des Verfahrens im ersten Rechtszug und der angefochtenen Urteile

20. Am 7. Oktober 2010 erhoben die Banken jeweils eigenständig – allerdings mit im Wesentlichen denselben Rügen und Vorträgen – Klagen beim Gericht, mit denen sie sich gegen ihre jeweilige Aufnahme in die Listen ursprünglich in den Anhängen des Beschlusses 2010/413 und der Durchführungsverordnung Nr. 668/2010 wandten. Da während der laufenden Verfahren neue Rechtsakte erlassen wurden, passten sie ihre Anträge auf Nichtigerklärung an und erweiterten sie auf die Anhänge des Beschlusses 2010/644, der Verordnung Nr. 961/2010, des Beschlusses 2011/783, der Durchführungsverordnung Nr. 1245/2011 und der Verordnung Nr. 267/2012, soweit sie von diesen Rechtsakten betroffen wurden. Die Anpassungen wurden vom Gericht zugelassen und werden auch vorliegend nicht beanstandet. Die Kommission trat beiden Rechtsstreitigkeiten als Streithelferin zur Unterstützung der Anträge des Rates bei.

12 — Beschluss 2011/783/GASP des Rates vom 1. Dezember 2011 zur Änderung des Beschlusses 2010/413/GASP über restriktive Maßnahmen gegen Iran (ABl. L 319, S. 71).

13 — Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1245/2011 des Rates vom 1. Dezember 2011 zur Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 961/2010 über restriktive Maßnahmen gegen Iran (ABl. L 319, S. 11).

14 — Verordnung (EU) Nr. 267/2012 des Rates vom 23. März 2012 über restriktive Maßnahmen gegen Iran und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 961/2010 (ABl. L 88, S. 1).

21. Zunächst hat das Gericht den Einwand des Rates und der Kommission geprüft, dass sich die Banken als Emanationen des iranischen Staates nicht auf den Schutz und die Gewährleistungen der Grundrechte berufen könnten.

22. Nach Zurückweisung dieses Vorbringens hat das Gericht im Weiteren den ersten Klagegrund der Banken (Verstoß gegen die Begründungspflicht sowie Verletzung der Verteidigungsrechte und des Rechts auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz) in fünf Schritten untersucht: Befugnis der Banken zur Berufung auf Verteidigungsrechte; Begründungspflicht und Verteidigungsrechte in Bezug auf die ursprüngliche Mitteilung der zur Last gelegten Umstände; Verteidigungsrechte in Bezug auf den Zugang zu den Akten des Rates; Verteidigungsrechte in Bezug auf die Möglichkeit der Banken zur Stellungnahme sowie auf ihr Recht auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz; Mängel, mit der die Prüfung sowie die erneute Überprüfung durch den Rat behaftet sein sollen. Das Gericht hat dem Klagegrund insoweit stattgegeben, als er den Beschluss 2010/413, die Durchführungsverordnung Nr. 668/2010, den Beschluss 2010/644 und die Verordnung Nr. 961/2010 betrifft und soweit diese Rechtsakte die Banken betreffen.

23. Sodann hat sich das Gericht mit dem zweiten Klagegrund (offensichtlicher Beurteilungsfehler) befasst und in beiden Rechtssachen entschieden, dass die vom Rat dargetanen Tatsachen die Verhängung der restriktiven Maßnahmen nicht rechtfertigten.

24. Nach Prüfung des ersten und des zweiten Klagegrundes ist das Gericht zu der Auffassung gelangt, dass alle angefochtenen Handlungen für nichtig zu erklären seien, soweit sie die Banken beträfen. Eine Prüfung des dritten Klagegrundes (Verletzung des Eigentumsrechts und in diesem Zusammenhang Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit) sei daher nicht erforderlich.

25. In der Rechtssache Bank Saderat Iran hat das Gericht sich auch mit dem Argument der Bank auseinandergesetzt, dass die Verordnung Nr. 267/2012 eigentlich ein Beschluss in Form einer Verordnung sei. Das Gericht hat entschieden, dass es sich bei der Verordnung Nr. 267/2012 um eine echte Verordnung handele, so dass nach Art. 60 Abs. 2 der Satzung des Gerichtshofs (im Folgenden: Satzung) die Nichtigerklärung für einen Zeitraum von zwei Monaten und zehn Tagen auszusetzen sei, während dessen der Rat die festgestellten Verstöße durch Erlass neuer restriktiver Maßnahmen beheben (oder, wie sich implizit ergibt, Rechtsmittel einlegen) könne. Dementsprechend hat das Gericht die Wirkungen des Beschlusses 2010/413 in der durch den Beschluss 2010/644 und den Beschluss 2011/783 geänderten Fassung in Bezug auf die Bank bis zum Wirksamwerden der Nichtigerklärung der Verordnung Nr. 267/2012 für fortgeltend erklärt.

Anträge und Vorbringen im Rechtsmittelverfahren

26. Der Rat, unterstützt von der Kommission und dem Vereinigten Königreich, beantragt, die angefochtenen Urteile aufzuheben, die im ersten Rechtszug erhobenen Klagen abzuweisen und den Banken jeweils die Kosten des Verfahrens im ersten Rechtszug und des Rechtsmittelverfahrens aufzuerlegen. Die Banken beantragen, die Rechtsmittel zurückzuweisen und dem Rat die Kosten aufzuerlegen. Die Bank Saderat Iran hat darüber hinaus ein Anschlussrechtsmittel eingelegt, mit dem sie beantragt, das in ihrer Rechtssache angefochtene Urteil teilweise aufzuheben, alle streitigen Rechtsakte für nichtig zu erklären, soweit sie die Bank betreffen, sowie dem Rat die der Bank entstandenen Kosten des Anschlussrechtsmittels aufzuerlegen.

27. Der Rat trägt vor, das Gericht habe Rechtsfehler begangen bei seiner Beurteilung i) des Anspruchs der Banken auf Grundrechtsschutz und damit der Zulässigkeit der Klagen, ii) der Begründungspflicht des Rates, iii) des Rechts der Banken auf Zugang zu den Akten, iv) der angeblichen Mängel der vom Rat vorgenommenen Prüfung der Tatsachen und v) des Klagegrundes betreffend einen offensichtlichen Beurteilungsfehler. Hierzu reicht das Vereinigte Königreich Stellungnahmen zur Unterstützung der auf ii, iii und v gestützten Rechtsmittelanträge ein, während die Kommission die ii bis v betreffenden Rechtsmittelanträge unterstützt.

28. Nach Ansicht der Banken greifen alle fünf Rechtsmittelgründe nicht durch; darüber hinaus rügt die Bank Mellat die Zulässigkeit des Rechtsmittels in ihrer Rechtssache insgesamt. Mit ihrem Anschlussrechtsmittel macht die Bank Saderat Iran geltend, dass das Gericht zu Unrecht entschieden habe, i) der Beschluss 2010/413 und die Durchführungsverordnung Nr. 668/2010 beruhten auf „die Klägerin betreffenden Informationen“ und ii) Art. 60 Abs. 2 der Satzung sei auf die Verordnung Nr. 267/2012 anwendbar, und dass das Gericht infolgedessen in beiderlei Hinsicht zu falschen Schlussfolgerungen gelangt sei.

29. Ich werde diese Rechtsfragen in der in den beiden vorstehenden Nummern aufgeführten Reihenfolge behandeln.

Zulässigkeit des Rechtsmittels (Rechtssache C-176/13 P)

30. Das angefochtene Urteil wurde den Parteien am 30. Januar 2013 zugestellt. Die Bank Mellat macht geltend, dass ein Rechtsmittel nach Art. 56 der Satzung innerhalb von zwei Monaten, d. h. bis zum 30. März 2013, hätte eingelegt werden müssen. Das Rechtsmittel sei am 9. April 2013 eingelegt worden und sei somit unzulässig. Art. 51 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs, der eine Verlängerung der Verfahrensfristen um eine pauschale Entfernungsfrist von zehn Tagen vorsehe, komme nicht zum Tragen. In dieser Bestimmung müsse die Bezugnahme auf Entfernung teleologisch verstanden werden: Es solle sichergestellt werden, dass Verfahrensbeteiligte keine Nachteile aufgrund ihrer räumlichen Entfernung vom Gerichtshof[15] oder einer fortgesetzten Nutzung nicht elektronischer Kommunikationsmittel erlitten. Der Rat sei jedoch nicht im eigentlichen Sinne vom Gerichtshof räumlich entfernt und benutze zudem elektronische Kommunikationsmittel. Die Regelung des Art. 56 der Satzung sei daher strikt anzuwenden.

31. Dem hält der Rat entgegen, dass Art. 51 der Verfahrensordnung klar und präzise formuliert sei. Nach seinem Wortlaut und in der Praxis des Gerichtshofs gelte die Bestimmung für alle Verfahrensbeteiligten gleichermaßen. Das von der Bank angeführte Urteil Kommission/BASF u. a. aus dem Jahr 1994 beruhe auf einer inzwischen überholten Auffassung des Gerichtshofs, wonach zwischen Verfahrensbeteiligten je nach dem Ort ihres Sitzes unterschieden worden sei.

32. Ich halte es für unglücklich, dass in der Verfahrensordnung immer noch von der Verlängerung der Verfahrensfristen um eine „Entfernungsfrist“ die Rede ist. Dieser Begriff war vor dem Jahr 2000 angemessen, als in Anlage II der Verfahrensordnung gestaffelte Verlängerungen um zwischen zwei Tagen und einem Monat galten „[m]it Ausnahme der Fälle, in denen die Parteien ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Großherzogtum Luxemburg haben“. Diese Staffelung wurde zu einem frühen Zeitpunkt eingeführt[16], als beim Postlauf die räumliche Entfernung einen wesentlichen Faktor darstellte, der sich auf die Wahrung von Fristen auswirkte. Die Ersetzung dieser Fristen durch „eine pauschale Entfernungsfrist von zehn Tagen“ macht deutlich, dass die räumliche Entfernung zum Gerichtshof als Prozessvorteil keine Rolle mehr spielt und dass (angesichts allgemein verfügbarer schneller oder sogar

15 — Urteil Kommission/BASF u. a. (C-137/92 P, EU:C:1994:247, Rn. 40).

16 — In Art. 85 § 2 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl vom 4. März 1953 (ABl. 1953, Nr. 3, S. 37) reichte die Fristverlängerung von einem Tag für in Belgien wohnhafte Beteiligte bis zu zwei Monaten für außerhalb Europas wohnhafte Beteiligte.

sofortiger Kommunikationsmittel, die von der Entfernung weitgehend unabhängig sind) wieder gleiche Ausgangsbedingungen für alle Beteiligten geschaffen werden sollten, ohne dabei auf den Wohn- oder Sitzort abzustellen. Die fortgesetzte Verwendung des Begriffs „Entfernung“ ist daher als Überbleibsel einer vergangenen Epoche anzusehen, die in der heutigen Verfahrensordnung keine Funktion mehr hat – dies gilt umso mehr, als es keine denkbare Möglichkeit gibt, zu bestimmen, wie groß eine „Entfernung“ sein muss, um Anlass zu einer Fristverlängerung zu geben.

33. Trotz allem sieht aber Art. 51 der Verfahrensordnung seinem Wortlaut nach die Verlängerung der Verfahrensfristen um eine pauschale Frist von zehn Tagen vor. Meines Erachtens wurde das Rechtsmittel daher fristgerecht innerhalb der Frist von zwei Monaten – verlängert um zehn Tage – eingelegt, die in Art. 56 der Satzung in Verbindung mit Art. 51 der Verfahrensordnung festgesetzt ist. Die von der Bank Mellat erhobene Einrede der Unzulässigkeit ist somit unbegründet.

Anspruch auf Grundrechtsschutz (Zulässigkeit der Klagen im ersten Rechtszug)

34. In beiden Urteilen [17] weist das Gericht das Vorbringen des Rates und der Kommission zurück, wonach den Banken als Emanation des iranischen Staates die Berufung auf den Schutz und die Gewährleistungen der Grundrechte verwehrt sei. Das Gericht führt aus, dass weder in den Verträgen noch in der Grundrechtecharta [18] Bestimmungen vorgesehen seien, die juristische Personen, die Emanationen von Staaten seien, vom Grundrechtsschutz ausnähmen; die Charta gewährleiste die Rechte vielmehr „[j]ede[r] Person“. Der vom Rat und von der Kommission herangezogene Art. 34 EMRK [19] sei eine Verfahrensvorschrift, die es dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) verbiete, Beschwerden von Regierungsorganisationen zuzulassen, so dass ein Staat, der Vertragspartei der EMRK sei, vor dem EGMR nicht gleichzeitig als Beschwerdeführer und Beschwerdegegner auftreten könne; die Vorschrift sei auf die Unionsgerichte und auf die vorliegenden Fälle nicht anwendbar. Das Vorbringen, dass ein Staat in seinem Hoheitsgebiet die Grundrechte nicht selbst in Anspruch nehmen könne, sei hinsichtlich der Rechte, die Emanationen eines Staates im Hoheitsgebiet von Drittstaaten in Anspruch nehmen könnten, ohne Bedeutung. Daher könnten sich juristische Personen, die Emanationen von Drittstaaten seien, auf den Schutz und die Gewährleistungen der Grundrechte berufen, soweit diese Grundrechte mit der Eigenschaft der genannten Personen als juristische Person vereinbar seien. Im Übrigen hätten der Rat und die Kommission jedenfalls nicht dargetan, dass die Banken tatsächlich Emanationen des iranischen Staates gewesen seien, d. h. Einrichtungen, die an der Ausübung staatlicher Gewalt teilgenommen oder einen Gemeinwohldienst unter behördlicher Aufsicht betrieben hätten; ihre Tätigkeiten seien kaufmännischer Natur, und in beiden Fällen handele es sich bei der Kapitalbeteiligung des Staates um eine Minderheitsbeteiligung.

35. Nach Auffassung des *Rates* ist dem Gericht bei diesen Feststellungen ein Rechtsfehler unterlaufen.

36. Hinsichtlich des ersten Punktes räumt der Rat ein, dass juristische Personen Grundrechte und Staaten Verfahrensrechte, nicht aber, dass Staaten Grundrechte in Anspruch nehmen könnten. Art. 34 EMRK sei keine allein auf die EMRK beschränkte Verfahrensvorschrift. Ein Staat müsse die Grundrechte der seiner Rechtsordnung unterstehenden Personen achten, er könne diese Rechte jedoch nicht selbst in Anspruch nehmen. Ein souveräner Staat könne auch nicht der Rechtsordnung eines anderen Staates im Sinne der EMRK unterstehen. Es sei nicht Aufgabe der Unionsgerichte, Rechtsstreitigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten der Union und Drittstaaten über die Eigentumsrechte der Drittstaaten zu entscheiden. Zwar enthielten weder die Verträge der Union noch

17 — Vgl. Urteil Bank Mellat (T-496/10, EU:T:2013:39, Rn. 35 bis 46) und Urteil Bank Saderat Iran (T-494/10, EU:T:2013:59, Rn. 33 bis 44).

18 — Charta der Grundrechte der Europäischen Union (ABl. 2010, C 83, S. 389, im Folgenden: Charta).

19 — Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und der Grundfreiheiten, unterzeichnet am 4. November 1950 in Rom.

die Charta eine ausdrückliche Bestimmung, die Art. 34 EMRK entspreche, jedoch müsse derselbe Grundsatz auch im Unionsrecht und unabhängig davon gelten, ob es sich bei den betreffenden juristischen Personen um Mitgliedstaaten, Drittstaaten oder um staatliche Organisationen von Mitglied- oder Drittstaaten handele.

37. Zum zweiten Punkt trägt der Rat vor, dass nach der Rechtsprechung des EGMR eine sorgfältige Prüfung des besonderen tatsächlichen und rechtlichen Kontextes notwendig sei, um entscheiden zu können, ob eine Einrichtung staatlich oder nichtstaatlich sei. Die International Law Commission der Vereinten Nationen habe Definitionen des Begriffs „Staat" vorgeschlagen, die staatliche Stellen oder andere Einrichtungen erfassten, die Handlungen in Ausübung hoheitlicher Gewalt vornähmen und zu denen auch staatliche Unternehmen oder andere Einrichtungen gehörten, die Handelsgeschäfte betrieben. Der Gerichtshof habe sich ebenfalls zum Begriff „Staat" geäußert [20] und entschieden, dass die Beihilfemaßnahme eines öffentlichen Unternehmens dem Staat zugerechnet werden könne, wenn sich dies aus den Umständen und aus dem Kontext, u. a. aus der Verbundenheit zwischen Unternehmen und Staat, schließen lasse; die bloße Tatsache, dass ein öffentliches Unternehmen die Form einer allgemeinrechtlichen Kapitalgesellschaft habe, könne nicht ausschließen, dass eine Beihilfemaßnahme einer solchen Gesellschaft dem Staat zuzurechnen sei. Außerdem habe das Gericht außer Acht gelassen, dass die iranische Regierung, obwohl deren Kapitalbeteiligung an der Bank Mellat nur noch 20 % und an der Bank Saderat Iran nur noch 33 % betrage, weiterhin einen beherrschenden Einfluss ausübe, weil der übrige Anteilsbesitz weit gestreut sei.

38. Schließlich führt der Rat aus, dass sich die von ihm im ersten Rechtszug erhobene Einrede der Unzulässigkeit auf alle Klagegründe der Banken bezogen habe, da deren Klagen auf die Nichtigerklärung der Beschlüsse des Rates zum Einfrieren ihrer Vermögenswerte gerichtet gewesen seien; bei diesen Beschlüssen habe es sich um (wenngleich gerechtfertigte) Eingriffe in das Grundrecht auf Eigentum gehandelt.

39. Die *Banken* bringen erstens vor, das Gericht habe die – im Rechtsmittelverfahren nicht anfechtbare – Tatsachenfeststellung getroffen, dass sie keine Emanationen des iranischen Staates seien.

40. Zweitens sei diese Tatsachenfeststellung jedenfalls zutreffend. Die vorgelegten Beweise deuteten allenfalls darauf hin, dass der Staat eine Minderheitsbeteiligung besitze. Im Übrigen stelle der Rat die Definitionen der International Law Commission für den Begriff „Staat" falsch dar. Tatsächlich habe dieses Gremium nämlich erklärt, dass Einrichtungen, die Handelsgeschäfte betrieben, theoretisch Emanationen des Staates sein könnten, falls sie hoheitliche Aufgaben wahrnähmen – dies sei bei den Banken indessen nicht der Fall. Das Urteil Stardust sei ohne Belang, da nicht dargetan worden sei, dass eine der Banken auf Weisung des iranischen Staates gehandelt habe. In Bezug auf die Bank Mellat habe außerdem der Supreme Court des Vereinigten Königreichs entschieden, dass die Bank keiner Kontrolle seitens der Regierung unterliege und keine Emanation des Staates sei [21].

41. Drittens ist nach Auffassung der Banken die Entscheidung des Gerichts, dass Emanationen von Drittstaaten den Schutz und die Gewährleistungen der Grundrechte in Anspruch nehmen könnten, rechtsfehlerfrei. Die Charta garantiere die Rechte „jeder Person". Außerdem finde der Grundsatz, auf dem Art. 34 EMRK beruhe, im Unionsrecht keine Anwendung. In der Erläuterung zu Art. 47 der Charta („Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht") heiße es eindeutig, dass im Unionsrecht ein umfassenderer Schutz gewährt werde als in der EMRK. Im Übrigen erkenne der Gerichtshof systematisch an, dass den Mitgliedstaaten bei Rechtsstreitigkeiten vor ihm Verteidigungsrechte zustünden.

20 — Urteil Frankreich/Kommission (C-482/99, EU:C:2002:294, im Folgenden: Urteil Stardust, Rn. 55 bis 57).

21 — Bank Mellat (Klägerin)/Her Majesty's Treasury (Beklagte) (Nr. 1) und (Nr. 2), [2013] UKSC 38, Rn. 66, und [2013] UKSC 39, Rn. 15, 16 und 32.

42. Schließlich weisen die Banken noch darauf hin, dass selbst dann, wenn dem Gericht bei den tatsächlichen und rechtlichen Feststellungen ein Fehler unterlaufen sein sollte, dies jedenfalls nichts am Ergebnis der angefochtenen Urteile geändert hätte. Der Rat gehe bei seiner Argumentation davon aus, dass sich die Banken im ersten Rechtszug auf ihr Eigentumsrecht berufen hätten. Dies sei aber jeweils nur im Rahmen des dritten Klagegrundes der Fall gewesen, den das Gericht gar nicht geprüft habe. Das Gericht habe die streitigen Rechtsakte sämtlich wegen Verletzung von außerhalb des Menschenrechtsschutzes bestehenden Verfahrensgarantien für nichtig erklärt, und der Gerichtshof habe anerkannt, dass solche Garantien durchaus von Staaten in Anspruch genommen werden könnten.

43. Ich vermag mich der These des Rates, dass Staaten (und ihre Emanationen) nicht Grundrechtsträger sein könnten, nicht anzuschließen.

44. Offenkundig sind weder Art. 34 EMRK noch das Urteil Stardust relevant. Das Gericht weist zutreffend darauf hin, dass es sich bei Art. 34 EMRK um eine Verfahrensvorschrift mit einem besonderen Zweck im Hinblick auf Verfahren vor dem EGMR, nicht aber um die Ausprägung eines im gesamten Unionsrecht anwendbaren allgemeinen Grundsatzes handelt [22]. Ob eine Beihilfegewährung einem Mitgliedstaat zugerechnet werden kann, ist außerdem ohne Belang für die Frage, ob die die Beihilfe gewährende Einrichtung in einem anderen Zusammenhang als Emanation des Staates anzusehen ist.

45. Außerdem beziehen sich – wie die Banken hervorheben – die Gründe, aus denen das Gericht die streitigen Rechtsakte tatsächlich für nichtig erklärt hat, auf Verfahrensgarantien, auf die sich – ungeachtet seiner Eigenschaft – jeder Beteiligte berufen kann, gegen den restriktive Maßnahmen erlassen werden. Ob die Banken Emanationen des iranischen Staates waren oder nicht, lässt daher die Gültigkeit der Nichtigkeitsgründe unberührt [23].

46. Schließlich ist noch festzuhalten, dass das Vorbringen des Rates, das Gericht habe rechtsfehlerhaft entschieden, dass der Rat und die Kommission die Eigenschaft der Banken als Emanationen des Staates nicht dargetan hätten, ins Leere geht. Nach ständiger Rechtsprechung können nämlich Rügen, die eine nur vorsorglich gegebene Begründung eines Urteils betreffen, nicht zur Aufhebung des Urteils führen [24]. Wie sich aus den angefochtenen Urteilen ergibt [25], hat das Gericht die Frage, ob es sich bei den Banken tatsächlich um Emanationen des iranischen Staates handelt, nur der Vollständigkeit halber geprüft, nachdem es das Vorbringen des Rates zurückgewiesen hat, dass die Banken nicht den Schutz und die Gewährleistungen der Grundrechte in Anspruch nehmen könnten.

47. In Anbetracht dessen erübrigt sich eine Prüfung des Vortrags der Banken, dass der Rat eine Tatsachenfeststellung des Gerichts angreife.

Begründungspflicht

48. Das Gericht geht davon aus [26], dass sowohl die Begründung der streitigen Rechtsakte als auch die drei Vorschläge für den Erlass restriktiver Maßnahmen zu berücksichtigen seien, die der Rat den Banken übermittelt habe. Die restriktiven Maßnahmen seien auf die Vorschläge gestützt worden. Allerdings seien im Fall der Bank Mellat der dritte Vorschlag und im Fall der Bank Saderat Iran alle

22 — Vgl. auch Nr. 61 der Schlussanträge von Generalanwalt Bot in der Rechtssache Rat/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:470, im Folgenden: Urteil oder Rechtssache Kala Naft).

23 — Vgl. allgemein Schlussanträge von Generalanwalt Bot in der Rechtssache Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:470, Nrn. 57 bis 75).

24 — Vgl. z. B. Urteil Kommission/Kvaerner Warnow Werft (C-181/02 P, EU:C:2004:271, Rn. 49).

25 — Vgl. Urteile Bank Mellat (T-496/10, EU:T:2013:39, Rn. 42 erster Halbsatz) und Bank Saderat Iran (T-494/10, EU:T:2013:59, Rn. 40 erster Halbsatz).

26 — Vgl. Urteile Bank Mellat (T-496/10, EU:T:2013:39, Rn. 63 bis 65) und Bank Saderat Iran (T-494/10, EU:T:2013:59, Rn. 61 bis 63).

drei Vorschläge erst nach der Klageerhebung und der Anpassung der Anträge zur Erfassung des Beschlusses 2010/644 und der Verordnung Nr. 961/2010 mitgeteilt worden. Die Vorschläge könnten deshalb nur im Rahmen der Beurteilung der Rechtmäßigkeit des Beschlusses 2011/783, der Durchführungsverordnung Nr. 1245/2011 und der Verordnung Nr. 267/2012 Berücksichtigung finden.

49. Was die Bank Mellat betrifft [27], zeigt das Gericht insgesamt sieben Gründe auf, auf die der Erlass der restriktiven Maßnahmen gestützt worden sei (die ersten vier Gründe seien in den streitigen Rechtsakten, die letzten drei in den beiden am 13. September 2010 mitgeteilten Vorschlägen genannt):

i) Dem Beschluss 2010/413 und der Durchführungsverordnung Nr. 668/2010 zufolge sei die Bank Mellat eine staatliche Bank.

ii) Ihre Verhaltensweise begünstige und erleichtere das iranische Nuklearprogramm und das iranische Programm für ballistische Flugkörper.

iii) Sie habe Bankdienstleistungen für in den Listen der Vereinten Nationen und der Union verzeichnete Einrichtungen oder für Einrichtungen, die in ihrem Namen oder auf ihre Anweisung handelten, oder Einrichtungen, die sich in ihrem Eigentum oder unter ihrer Kontrolle befänden, bereitgestellt.

iv) Sie sei die Muttergesellschaft der FEE Bank, die in der Resolution 1929 bezeichnet worden sei.

v) Die Bank Mellat erbringe Bankdienstleistungen für die AEOI und für Novin, gegen die sich vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen erlassene restriktive Maßnahmen richteten.

vi) Sie verwalte die Konten hochrangiger Vertreter der AIO und eines iranischen Einkäufers.

vii) Sie habe mindestens seit 2003 den Transfer mehrerer Millionen Dollar zugunsten des iranischen Atomprogramms ermöglicht.

50. Das Gericht gelangt zu dem Ergebnis, dass die Gründe i, iv und v hinreichend genau seien, die Gründe ii, iii, vi und vii jedoch nicht detailliert genug ausgeführt seien, um den Anforderungen der Rechtsprechung zu genügen, nämlich den Betroffenen ausreichend zu unterrichten, damit er erkennen könne, ob der Rechtsakt sachlich richtig oder eventuell mit einem Mangel behaftet sei, und dem Unionsrichter die Rechtmäßigkeitsprüfung des Rechtsakts zu ermöglichen.

51. Im Fall der Bank Saderat Iran [28] zeigt das Gericht fünf Gründe auf (die ersten vier Gründe seien in den streitigen Rechtsakten genannt, der fünfte hingegen nur in dem dritten Listenvorschlag, der als Anlage zur Gegenerwiderung mitgeteilt worden sei):

i) Die Bank Saderat Iran stehe (zu 94 % oder einem anderen Rechtsakt zufolge „teilweise“) im Eigentum des iranischen Staates.

ii) Sie habe Finanzdienstleistungen für Einrichtungen bereitgestellt, die in der Beschaffung für das iranische Nuklearprogramm und das iranische Programm für ballistische Flugkörper tätig seien, einschließlich Einrichtungen, die in der Resolution 1737 bezeichnet seien.

iii) Im März 2009 habe sie noch Zahlungen und Akkreditive der DIO und der IEI, die von restriktiven Maßnahmen betroffen seien, abgewickelt.

27 — Vgl. Urteil Bank Mellat (T-496/10, EU:T:2013:39, Rn. 66 bis 67).

28 — Vgl. Urteil Bank Saderat Iran (T-494/10, EU:T:2013:59, Rn. 64 bis 73).

iv) Sie habe 2003 ein Akkreditiv für die im iranischen Nuklearsektor tätige MEC abgewickelt.

v) Sie habe Finanzdienstleistungen für die SIG bereitgestellt.

52. Das Gericht gelangt zu dem Ergebnis, dass die Gründe i, iii, iv und v hinreichend genau seien. Bei ii handele es sich nicht um eine allgemeine Feststellung, die von den nachfolgenden Gründen ergänzt und veranschaulicht werde, sondern um einen selbständigen Grund, der als solcher zu vage sei, da er keine Angaben enthalte, für welche Einrichtungen die betreffenden Finanzdienstleistungen bereitgestellt worden sein sollen.

53. Dementsprechend habe der Rat in Bezug auf die Bank Mellat bei den Gründen ii, iii, vi und vii sowie in Bezug auf die Bank Saderat Iran bei Grund ii die Begründungspflicht sowie die Pflicht, den Banken die ihnen zur Last gelegten Umstände mitzuteilen, verletzt[29].

54. Der *Rat* ist der Auffassung, das Gericht habe dadurch einen Rechtsfehler begangen, dass es jeden Punkt der Begründung einzeln statt die Punkte in ihrer Gesamtheit geprüft habe und auf diese Weise fälschlicherweise zu dem Ergebnis gelangt sei, dass in Bezug auf die Bank Mellat die Gründe ii und iii und in Bezug auf die Bank Saderat Iran der Grund ii zu vage seien, um die Anforderungen der Begründungspflicht zu erfüllen. Die Gründe stünden in einer deutlichen Wechselbeziehung zueinander: Im Fall der Bank Mellat präzisiere der Grund iii (Bankdienstleistungen für in den Listen der Vereinten Nationen und der Union verzeichnete Einrichtungen) die in Grund ii angesprochene Verhaltensweise; im Fall der Bank Saderat Iran präzisierten die Gründe ii und iv (Abwicklungen von Zahlungen und Akkreditiven der DIO und IEI und für MEC) das in Grund ii angesprochene Verhalten (Finanzdienstleistungen für Einrichtungen, die in der Beschaffung für das iranische Nuklearprogramm und das iranische Programm für ballistische Flugkörper tätig seien, einschließlich von den Vereinten Nationen bezeichneter Einrichtungen). Die Gründe in ihrer Gesamtheit hätten somit die Banken in die Lage versetzt, zu erkennen, ob die streitigen Rechtsakte sachlich richtig oder mit einem Mangel behaftet seien, und dem Unionsrichter die Rechtmäßigkeitsprüfung des Rechtsakts ermöglicht. Auch wenn die in den Listen verzeichneten Einrichtungen nicht namentlich genannt seien, hätten die Banken die Listen der Vereinten Nationen und der Union mit ihren eigenen Kundenlisten abgleichen können. Dasselbe gelte für Grund vi im Fall der Bank Mellat (Verwaltung der Konten hochrangiger Vertreter der AIO und eines Einkäufers).

55. Die *Kommission* meint ebenfalls, dass die Gründe in ihrer Gesamtheit und in ihrem jeweiligen Kontext (wozu auch die einschlägigen von den Vereinten Nationen erstellten Listen der Einrichtungen gehören würden, denen die Banken keine Dienstleistungen hätten erbringen dürfen) zu betrachten seien. Es sei nicht erforderlich, dass jeder einzelne Grund für sich genommen allen Anforderungen an die Begründungspflicht genüge. Falls alle Gründe zusammen den Banken ermöglichten, zu erkennen, dass ein Kunde verzeichnet sei sowie die streitigen Rechtsakte sachlich richtig und nicht mit einem Mangel behaftet seien, und hinreichende Angaben enthielten, um dem Unionsrichter die Rechtmäßigkeitsprüfung der Auflistung zu ermöglichen, sei eine Verletzung der Begründungspflicht des Rates ausgeschlossen.

56. Das *Vereinigte Königreich* zitiert die Ausführungen des Gerichtshofs im Urteil Kadi II: „Gelangt der Unionsrichter im Rahmen seiner … Kontrolle der Rechtmäßigkeit der angefochtenen Entscheidung zu der Auffassung, dass zumindest einer der … angeführten Gründe hinreichend präzise und konkret ist, dass er nachgewiesen ist und dass er für sich genommen eine hinreichende Grundlage für diese Entscheidung darstellt, kann in Anbetracht des präventiven Charakters der in Rede stehenden restriktiven Maßnahmen der Umstand, dass dies auf andere dieser Gründe nicht zutrifft, die Nichtigerklärung der Entscheidung nicht rechtfertigen. …“[30].

29 — Vgl. Urteile Bank Mellat (T-496/10, EU:T:2013:39, Rn. 77) und Bank Saderat Iran (T-494/10, EU:T:2013:59, Rn. 73).

30 — Urteil Kommission u. a./Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P und C-595/10 P, EU:C:2013:518, im Folgenden: Urteil oder Rechtssache Kadi II, Rn. 130).

57. Nach Auffassung *beider Banken* ist es unerlässlich, die Gründe einzeln zu prüfen und diejenigen, die zu vage seien, von der anschließenden Prüfung möglicher Beurteilungsfehler auszuschließen.

58. Die *Bank Mellat* macht geltend, dass in ihrem Fall die Gründe ii, iii, vi und vii zutreffenderweise als zu vage befunden worden seien. Im Rahmen der Gründe ii (Verhaltensweise, die das iranische Nuklearprogramm und das iranische Programm für ballistische Flugkörper begünstige und erleichtere) und iii (Dienstleistungen für verzeichnete Einrichtungen oder für Einrichtungen, die in ihrem Namen oder auf ihre Anweisung handelten, oder Einrichtungen, die sich in ihrem Eigentum oder unter ihrer Kontrolle befänden) seien keine genauen Angaben gemacht worden. Zur Feststellung der möglicherweise betroffenen Kunden hätte sie nicht nur die in den Listen der Vereinten Nationen und der Union verzeichneten Einrichtungen ermitteln müssen, sondern auch „Einrichtungen, die in ihrem Namen oder auf ihre Anweisung handeln, oder Einrichtungen, die sich in ihrem Eigentum oder unter ihrer Kontrolle befinden“; Letztere ließen sich den Listen selbst nicht entnehmen und könnten während eines Zeitraums von erheblicher Länge in nahezu unbegrenzter Zahl existieren. Da dem Rat bekannt gewesen sein müsse, welche Einrichtungen gemeint seien, hätte er sie benennen können und müssen. Mithin seien die Gründe ii und iii, gleichviel, ob sie einzeln oder zusammen geprüft werden, jedenfalls zu vage. In Bezug auf Grund vi (Verwaltung der Konten hochrangiger Vertreter der AIO und eines Einkäufers) behaupte der Rat lediglich, dass sich aus den Bankunterlagen die Identität der Auftraggeber der Kunden ergebe, ohne jedoch Beweise für diese Behauptung vorzulegen. Da der Rat auf Grund vii nicht eingehe, sei davon auszugehen, dass er dessen zu vage Formulierung einräume.

59. Die *Bank Saderat Iran* argumentiert ähnlich. Sie fügt hinzu, dass in Bezug auf die Gründe iii (Abwicklung von Zahlungen und Akkreditive der DIO und der IEI) und iv (Abwicklung von Akkreditiven für MEC) keine Angaben darüber vorlägen, ob die Liste der genannten Einrichtungen erschöpfend sei; noch vager werde die Begründung durch die Formulierung, dass die in den Listen der Vereinten Nationen verzeichneten Einrichtungen zu den Einrichtungen „gehören“, auf die sich Grund ii (Dienstleistungen für Einrichtungen, die in der Beschaffung für das iranische Nuklearprogramm und das iranische Programm für ballistische Flugkörper tätig seien, einschließlich Einrichtungen, die in der Resolution 1737 bezeichnet seien) beziehe.

60. Meines Erachtens ist der Standpunkt des Rates, der Kommission und des Vereinigten Königreichs grundsätzlich richtig: Werden Gründe aufgezählt, sind sie in Verbindung miteinander zu verstehen, wobei der Reihe nach aufgezählte Gründe sich gegenseitig stützen und erläutern können. Dies gilt insbesondere für die Gründe, die in den streitigen Rechtsakten selbst und für jede Bank jeweils in einer einzigen Ziffer aufgeführt sind. Das Gleiche trifft aber auch auf getrennt genannte Gründe (wie etwa die Gründe, die einerseits in den streitigen Rechtsakten und andererseits in den rechtzeitig mitgeteilten Listenvorschlägen enthalten sind) zu, da es den Organen offensichtlich obliegt, den beschwerten Beteiligten und dem Unionsrichter mit der im Kontext zu lesenden Begründung hinreichende Angaben zu liefern [31]. Wie das Vereinigte Königreich zutreffend ausführt, ist dabei jedoch den Anforderungen Genüge getan, wenn einer dieser Gründe hinreichend präzisiert wird.

61. Ich schließe mich dementsprechend der Auffassung an, dass in beiden Fällen Grund ii trotz seiner für sich allein genommen vagen Formulierung durch die anschließend genannten Gründe (Gründe v und möglicherweise vi im Fall der Bank Mellat und Gründe iii, iv und v im Fall der Bank Saderat Iran) verdeutlicht wird und mit diesen zusammen hätte beurteilt werden müssen. Das Gericht ist daher bei der Beurteilung der Begründungspflicht rechtsfehlerhaft vorgegangen.

62. Demnach ist im Fall der Bank Saderat Iran Grund ii (Dienstleistungen für Einrichtungen, die in der Beschaffung für das iranische Nuklearprogramm und das iranische Programm für ballistische Flugkörper tätig seien, einschließlich Einrichtungen, die in der Resolution 1737 bezeichnet seien) nicht zu vage, wenn man ihn in Verbindung mit den Gründen iii, iv und v sieht, in denen vier Einrichtungen

31 — Vgl. Urteil Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776, Rn. 70 und 71).

konkret benannt sind. Dass es von den in den Listen der Vereinten Nationen genannten Einrichtungen heißt, dass sie zu den in Grund ii bezeichneten Einrichtungen „gehören“, führt ebenfalls nicht zu Unklarheiten. Die Gründe iii, iv und v bewirken zwar zweifellos eine Klarstellung des Grundes ii, der letztgenannte Grund fügt diesen Gründen jedoch nichts hinzu und enthält für sich genommen keine Klarstellung. Obwohl also meines Erachtens das Gericht hätte erkennen müssen, dass Grund ii den Rahmen für die vom Gericht für hinreichend präzisiert befundenen Gründe iii, iv und v darstellt, kann dieser Fehler beim Prüfungsansatz eine Aufhebung des angefochtenen Urteils nicht rechtfertigen.

63. Was die Bank Mellat angeht, so stimme ich dieser darin zu, dass Grund iii (Dienstleistungen für verzeichnete Einrichtungen oder für Einrichtungen, die in ihrem Namen oder auf ihre Anweisung handelten, oder Einrichtungen, die sich in ihrem Eigentum oder unter ihrer Kontrolle befänden) den Grund ii (Verhaltensweise, die das iranische Nuklearprogramm und das iranische Programm für ballistische Flugkörper begünstige und erleichtere) nicht hinreichend präzisiert. Es dürfte für die Bank zwar nicht übermäßig schwierig gewesen sein, festzustellen, ob sich unter ihren Kunden auch tatsächlich verzeichnete Einrichtungen befinden; die Überprüfung, ob zu ihren Kunden auch Einrichtungen gehören, die im Namen oder auf Anweisung solcher verzeichneter Einrichtungen handelten oder sich in deren Eigentum oder unter deren Kontrolle befanden, hätte sich hingegen bei negativem Ergebnis der ersten Überprüfung in der Praxis als zu schwierig erweisen können. Zudem waren dem Rat die von ihm gemeinten Einrichtungen vermutlich bekannt, so dass er sie hätte namentlich bezeichnen können. Da er dies unterließ, nahm er keine hinreichende Unterrichtung vor, um den Banken die wirksame Wahrnehmung ihrer Verteidigungsrechte und dem Gericht eine effektive gerichtliche Überprüfung zu ermöglichen. Es stimmt zwar, dass sich die Banken in den vorliegenden Fällen zur Anfechtung ihrer Aufnahme in die Listen entschlossen, dies kann jedoch nichts daran ändern, dass eine mangelnde Unterrichtung einem potenziellen Kläger diese Entscheidung oder (im Rahmen einer solchen Anfechtung) die Widerlegung einer vage formulierten Behauptung erschweren kann.

64. Allerdings hat das Gericht Grund v (Dienstleistungen für die AEOI und für Novin) für hinreichend präzise befunden, und diese Feststellung wird von der Bank Mellat nicht angegriffen. Entsprechend der Fallgestaltung bei der Bank Saderat Iran können die Gründe ii, iii und v zusammengenommen dahin beurteilt werden, dass sie der Begründungspflicht genügen, obwohl dies für die Gründe ii und iii allein nicht zutrifft und Grund iii tatsächlich überhaupt nichts Sachdienliches zur Begründung beiträgt.

65. Bezüglich Grund vi (Verwaltung der Konten hochrangiger Vertreter der AIO und eines Einkäufers) schließe ich mich der Auffassung an, dass der Rat mit diesem Hinweis nur durchdringen könnte, wenn er seine Behauptung belegt hätte, dass sich aus den Bankunterlagen die Identität der Auftraggeber der Kunden ergebe. Ob solche Informationen enthalten waren, ist zudem eine Tatsachenfrage, für deren Entscheidung der Gerichtshof im Rechtsmittelverfahren nicht zuständig ist. Schließlich ist noch festzuhalten, dass der Rat – wie die Bank hervorhebt – sich offenbar nicht gegen die Feststellung wendet, dass Grund vii zu vage sei.

66. Somit hat der Rat, auch wenn ich seinem Vorbringen zu folgen vermag, dass die Gründe zusammen beurteilt werden müssen, meines Erachtens insoweit nicht dargetan, weshalb die angefochtenen Urteile aufgehoben werden sollten.

Zugang zu den Akten

67. Nach der erstmaligen Aufnahme der Banken in die Listen am 26. Juli 2010 und vor der Überprüfung dieser Auflistungen am 25. Oktober 2010 teilte der Rat zwei von den Mitgliedstaaten eingereichte Listenvorschläge am 13. September 2010 der Bank Mellat und am 28. Oktober 2010 der Bank Saderat Iran mit. Ein dritter Vorschlag wurde den Banken als Anlage zu den im Juni 2011 eingegangenen Gegenerwiderungen im ersten Rechtszug mitgeteilt. Allerdings waren die Banken gehalten, ihre Stellungnahmen zum Beschluss 2010/413 und zur Durchführungsverordnung Nr. 668/2010 bis zum 15. September 2010 einzureichen.

68. In den angefochtenen Urteilen [32] weist das Gericht darauf hin, dass im Fall der Bank Mellat der dritte Vorschlag und im Fall der Bank Saderat Iran alle drei Vorschläge erst nach Ablauf der Frist für die Einreichung von Stellungnahmen zum Beschluss 2010/413 und zu der Durchführungsverordnung Nr. 668/2010 und nach Erlass des Beschlusses 2010/644 und der Verordnung Nr. 961/2010 übermittelt worden seien. Im Weiteren führt das Gericht aus, dass der Rat, wenn er sich für den Erlass restriktiver Maßnahmen auf Gesichtspunkte stützen wolle, sich vor Erlass dieser Maßnahmen zu vergewissern habe, dass die Gesichtspunkte der betroffenen Einrichtung rechtzeitig mitgeteilt werden könnten, damit diese sachgerecht Stellung nehmen könne. In den vorliegenden Fällen hätten die Banken diese Gelegenheit hinsichtlich der nach dem 15. September 2010 mitgeteilten Vorschläge nicht gehabt.

69. Im Rechtsmittelverfahren macht der *Rat* geltend, das Gericht habe aus der Rechtsprechung, der zufolge einer benannten Einrichtung die ihr zur Last gelegten Umstände mitzuteilen seien und sie in die Lage versetzt werden müsse, zu diesen Umständen sachgerecht Stellung zu nehmen [33], rechtsfehlerhaft den Schluss gezogen, dass den Banken Listenvorschläge der Mitgliedstaaten hätten mitgeteilt werden müssen. Die genannte Rechtsprechung stamme aus der Zeit, als für die Aufnahme von Personen und Einrichtungen in Listen noch keine konkreten Gründe angegeben worden seien. Heutzutage würden solche Gründe genannt; es gebe daher weder eine Rechtfertigung für das Erfordernis, Listenvorschläge gesondert mitzuteilen, wenn sie in der Begründung enthalten seien, noch bestehe die Notwendigkeit ihrer gesonderten Mitteilung, falls sie nicht in der Begründung enthalten seien, da dann davon ausgegangen werden könne, dass sich der Rat nicht darauf gestützt habe. Nach Ansicht des Rates hätte das Gericht vielmehr die Rechtsprechung heranziehen müssen, wonach immer dann, wenn hinreichend genaue Informationen mitgeteilt worden seien, die es der betroffenen Einrichtung erlaubten, zu den ihr vom Rat zur Last gelegten Gesichtspunkten sachdienlich Stellung zu nehmen, der Grundsatz der Beachtung der Verteidigungsrechte den Rat nicht dazu verpflichte, von sich aus Zugang zu den in seinen Akten enthaltenen Schriftstücken zu gewähren [34]. Die in der Begründung mitgeteilten Informationen seien jedenfalls hinreichend gewesen, um den Banken eine sachdienliche Stellungnahme zu ermöglichen.

70. Das *Vereinigte Königreich* führt das Urteil Kadi II [35] an: „[D]ie Achtung der Verteidigungsrechte und des Rechts auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz [erfordert], dass die zuständige Unionsbehörde der betroffenen Person … zumindest die … übermittelte Begründung … mitteilt …, damit diese Person ihre Rechte … verteidigen … kann …“. Gemäß diesem Urteil komme es nicht auf die Mitteilung irgendwelcher Listenvorschläge, sondern auf die Mitteilung der Begründung an. Ein Listenvorschlag sei nur dann von Bedeutung, wenn er von der Begründung abweiche.

32 — Vgl. Urteile Bank Mellat (T-496/10, EU:T:2013:39, Rn. 78 bis 96) und Bank Saderat Iran (T-494/10, EU:T:2013:59, Rn. 74 bis 90).

33 — Urteil des Gerichts Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Rat (T-228/02, EU:T:2006:384, im Folgenden: Urteil OMPI, Rn. 93).

34 — Urteil des Gerichts Bank Melli Iran/Rat (T-390/08, EU:T:2009:401, Rn. 97).

35 — Urteil Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P und C-595/10 P, EU:C:2013:518, Rn. 111).

71. Nach Meinung der *Banken* ist die Auffassung des Rates grundsätzlich falsch. Es werde nämlich verlangt, dass die zur Last gelegten Umstände „so weit wie möglich mitgeteilt werden, entweder gleichzeitig mit dem Erlass eines Ausgangsbeschlusses über das Einfrieren von Geldern oder so früh wie möglich im Anschluss daran“ [36]. Weder der Umstand, dass die Akten lediglich Listenvorschläge enthielten, noch die Behauptung, die Vorschläge hätten den Banken nichts genutzt, könne den Rat von der Pflicht zu ihrer Vorlage befreien. Die Einschätzung, welches Material für die Erarbeitung von Stellungnahmen bedeutsam sei, sei Sache der Banken und nicht des Rates. Zudem hätten sich in den Listenvorschlägen Vorwürfe befunden, die in der Begründung nicht enthalten seien und die hätten mitgeteilt werden müssen; die Vorschläge seien das einzige Material in den Akten gewesen und hätten bei der Forderung nach Akteneinsicht nicht – wie geschehen – vorenthalten werden dürfen. Eine in die Listen aufgenommene Einrichtung habe ohne Mitteilung der zugrunde liegenden Gesichtspunkte keine Möglichkeit, die Beurteilung des Rates anzugreifen. In den vorliegenden Fällen weiche die Begründung von den Listenvorschlägen ab; die Banken hätten im Verfahrensverlauf erst nach einiger Zeit überhaupt Kenntnis vom Inhalt der Akten des Rates erhalten.

72. Zum Urteil Kadi II tragen die Banken vor, dass nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs einer benannten Einrichtung ein Recht auf Akteneinsicht [37] und ein Recht auf Kenntnis aller Umstände zustehe, auf die sich der Rat bei seiner Entscheidung zur Benennung der Einrichtung gestützt habe. Der Rat mache nicht geltend, dass er aus Geheimhaltungsgründen an der Mitteilung gehindert gewesen sei. Im Fall von Herrn Kadi (der bereits von den Vereinten Nationen benannt gewesen sei und dessen Benennung durch die Union als „Anschlussmaßnahme“ erfolgt sei) mag – so die Banken – die Mitteilung der Begründung der Vereinten Nationen vielleicht ausreichend gewesen sein. Hier hingegen habe die Union aufgrund ihrer eigenständigen Sanktionsbefugnisse gehandelt und sei zur Mitteilung aller Umstände verpflichtet.

73. So, wie ich es verstehe, wirft der Rat die Frage auf, ob das Gericht zu Recht zu der Auffassung gelangt ist, dass durch die Nichtmitteilung der Listenvorschläge der Mitgliedstaaten an die Banken, die diesen eine Stellungnahme zu den Vorschlägen ermöglichen soll, die Verteidigungsrechte der Banken verletzt wurden.

74. Es ist unstreitig, dass den Banken letztendlich sämtliche Listenvorschläge mitgeteilt wurden, dass einige dieser Vorschläge nicht rechtzeitig genug mitgeteilt wurden, um zum Beschluss 2010/413 und zur Durchführungsverordnung Nr. 668/2010 bis zum 15. September 2010 Stellung nehmen zu können, und dass die nicht rechtzeitig mitgeteilten Vorschläge – mit einer Ausnahme – keine Beweise oder Angaben enthielten, die über die in der Begründung der streitigen Rechtsakte enthaltenen hinausgegangen wären. Die Ausnahme bildet der dritte Vorschlag im Fall der Bank Saderat Iran, in dem es heißt, dass die Bank Finanzdienstleistungen für die SIG, eine in den Listen der Vereinten Nationen und der Union benannte Einrichtung, bereitgestellt habe. Eine frühere Mitteilung hätte sich also nur bei dieser Information auf die Möglichkeit zur Abgabe einer Stellungnahme auswirken können.

75. Gleichwohl bin ich mit den Banken der Ansicht, dass ihnen der gesamte Akteninhalt, auf den sich der Rat gestützt hat – zumindest sofern darin keine vertraulichen Angaben enthalten waren [38] –, so rechtzeitig hätte zugänglich gemacht werden müssen, dass sie eine Stellungnahme abgeben konnten. Sie konnten sich der Vollständigkeit ihrer Stellungnahmen nur dann sicher sein, wenn sie uneingeschränkten Zugang zumindest zu den nicht geheimen Akteninhalten hatten, auf denen die vorgeschlagene Benennung beruhte.

36 — Urteil OMPI (T-228/02, EU:T:2006:384, Rn. 137).

37 — Urteile Rat/Fulmen und Mahmoudian (C-280/12 P, EU:C:2013:775, im Folgenden: Urteil Fulmen, Rn. 60) und Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P und C-595/10 P, EU:C:2013:518, Rn. 99).

38 — In den vorliegenden Fällen scheint es bei den Listenvorschlägen keine Geheimhaltungsaspekte gegeben zu haben, die Vorbehalte gegen eine Mitteilung hätten rechtfertigen können. Sie enthalten keine Angaben, die über die in den angefochtenen Urteilen genannten Gründe für die Aufnahme der Banken in die Listen hinausgingen (oben Nrn. 49 und 51; siehe näher hierzu auch unten, Nrn. 147 ff.).

76. Es war auch nicht Sache des Rates, darüber zu entscheiden, welche Aktenstücke für die Einlassungen der Banken relevant und welche nicht relevant waren [39]. Dass die nicht rechtzeitig mitgeteilten Vorschläge abgesehen von der Bezugnahme auf die SIG im dritten Vorschlag im Fall der Bank Saderat Iran keine Informationen enthielten, die den Banken nicht bereits bekannt waren, kann keine Rechtfertigung dafür darstellen, die Informationen nicht oder verzögert mitzuteilen. Die Banken konnte dies erst wissen, nachdem sie Einsicht in die Vorschläge genommen hatten.

77. Schließlich ergibt sich aus der vom Rat selbst angeführten Rechtsprechung, dass „auf Antrag des Betroffenen [der Rat] Einsicht in alle nichtvertraulichen Verwaltungspapiere zu gewähren [hat], die die in Rede stehende Maßnahme betreffen“ [40], und der Rat hat im ersten Rechtszug in seinen Schriftsätzen erklärt, dass die Banken weitere Informationen aus den Akten verlangt hätten. Der „Grundsatz der Zustimmung des Urhebers“, auf den der Rat in diesen Schriftsätzen verweist, der im Rechtsmittelverfahren aber nicht geltend gemacht worden ist, kann meines Erachtens bei der Achtung der Verteidigungsrechte einer Einrichtung, deren Vermögenswerte eingefroren werden sollen, nicht zu einer Geheimhaltung eines Dokuments führen, das inhaltlich allein die Verhaltensweise oder mutmaßliche Verhaltensweise der in Rede stehenden Einrichtung betrifft. Dieser Inhalt kann gegenüber der Einrichtung nicht geheimhaltungsbedürftig sein.

78. Ich bin daher der Ansicht, dass der Rat mit seinem Vorbringen insoweit keinen Rechtsfehler in den angefochtenen Urteilen aufgezeigt hat.

Mängel der vom Rat vorgenommenen Prüfung

79. Im ersten Rechtszug hatten die Banken im Rahmen ihres ersten Klagegrundes gerügt, dass der Rat die Umstände des vorliegenden Falles nicht wirklich geprüft habe, sondern sich darauf beschränkt habe, die von den Mitgliedstaaten vorgelegten Vorschläge zu übernehmen; dieser Mangel habe sich sowohl auf die ursprüngliche Prüfung als auch auf die periodische Überprüfung der restriktiven Maßnahmen ausgewirkt.

80. Bei der Würdigung dieses Vorbringens [41] weist das Gericht darauf hin, dass der Rat sicherstellen müsse, dass der Erlass der streitigen Rechtsakte gerechtfertigt sei. Er sei beim Erlass eines ersten Rechtsakts verpflichtet, zu prüfen, ob die Informationen und Beweise, die ihm nach Art. 23 Abs. 2 des Beschlusses 2010/413 von einem Mitgliedstaat vorgelegt würden, einschlägig und stichhaltig seien. Beim Erlass nachfolgender Rechtsakte in Bezug auf die gleiche Einrichtung müsse der Rat die Erforderlichkeit der Aufrechterhaltung der betreffenden Maßnahmen unter Berücksichtigung der von der betroffenen Einrichtung vorgelegten Stellungnahme überprüfen. Vorliegend gebe es keine Anhaltspunkte dafür, dass der Rat die Einschlägigkeit und Stichhaltigkeit der vorgelegten Angaben vor dem Erlass der ersten Rechtsakte zur Aufnahme der Banken in die Listen überprüft hätte; die unzutreffende Angabe hinsichtlich der staatlichen Beteiligung deute vielmehr darauf hin, dass keine Prüfung in diesem Sinne stattgefunden habe. So „hat sich der Rat beim Erlass des Beschlusses 2010/413 und der Durchführungsverordnung Nr. 668/2010 nicht an die Verpflichtung gehalten, zu prüfen, ob die ihm vorgelegten Informationen und Beweise in Bezug auf die Klägerin einschlägig und stichhaltig sind, was die genannten Rechtsakte rechtswidrig macht“. Allerdings habe der Rat in den nachfolgenden Rechtsakten die unzutreffende Angabe korrigiert und auf die Stellungnahmen der Banken reagiert, was zeige, dass er die Umstände unter Berücksichtigung dieser Stellungnahmen überprüft habe.

39 — Ich will nicht ausschließen, dass der Rat beschließen kann, sich nur auf bestimmte Aktenstücke zu stützen, wenn er zu der Auffassung gelangt, dass diese zur Substantiierung der Gründe für die Aufnahme der Banken in die Listen hinreichen. Sollte sich der Rat dann aber später im Fall einer Anfechtungsklage auf andere Aktenstücke berufen, die vorenthalten wurden und zu denen sich die Banken nicht äußern konnten, läge eine Verletzung der Verteidigungsrechte der Banken vor.

40 — Urteil Bank Melli Iran/Rat (T-390/08, EU:T:2009:401, Rn. 97).

41 — Vgl. Urteile Bank Mellat (T-496/10, EU:T:2013:39, Rn. 97 bis 104) und Bank Saderat Iran (T-494/10, EU:T:2013:59, Rn. 91 bis 98).

81. Das Gericht gibt jedoch nicht an, auf welche der in Art. 263 Abs. 2 AEUV genannten Nichtigkeitsgründe (Unzuständigkeit, Verletzung wesentlicher Formvorschriften, Verletzung der Verträge oder einer bei ihrer Durchführung anzuwendenden Rechtsnorm, Ermessensmissbrauch) es seine Feststellung stützt, dass die ersten Rechtsakte rechtswidrig seien. Auf Aufforderung des Gerichtshofs haben sich die Parteien des Rechtsmittelverfahrens zu diesem Punkt geäußert.

82. Nach Ansicht des *Rates* hat das Gericht zu Unrecht postuliert, dass er beim Erlass eines ersten Rechtsakts zur Verhängung restriktiver Maßnahmen verpflichtet sei, zu prüfen, ob die Informationen und Beweise, die ihm von einem Mitgliedstaat vorgelegt würden, einschlägig und stichhaltig seien. Es sei nämlich fraglich, welcher Belege es für den Nachweis bedürfe, dass eine solche Prüfung stattgefunden habe. Außerdem – so der Rat – stammten die Beweise, die die Tätigkeiten der Banken bei der nuklearen Proliferation Irans belegten, aus vertraulichen Quellen, zu denen die Mitglieder des Rates in ihrer Gesamtheit keinen Zugang hätten; sie hätten eine solche Prüfung gar nicht vornehmen können, so dass die Feststellung, dass sie keine Prüfung durchgeführt hätten, irrelevant sei.

83. Zur Rechtsgrundlage für die Nichtigerklärung vertritt der Rat die Auffassung, dass das Vorbringen der Banken unter den Nichtigkeitsgrund „Verletzung wesentlicher Formvorschriften“ zu subsumieren sei. Das Gericht habe jedoch weder eine Verletzung der Begründungspflicht noch eine Verletzung der Verteidigungsrechte oder des Rechts auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz bemängelt. Diese Rechte könnten vor dem Erlass eines ersten Beschlusses zum Einfrieren von Vermögenswerten nicht eingreifen; der für die Wirksamkeit der Maßnahme unerlässliche Überraschungseffekt müsse erhalten bleiben [42]. Zu einer Verletzung der Verteidigungsrechte und des Rechts auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz könne es erst nach Erlass eines solchen Beschlusses kommen. Jedenfalls gebe es keine „wesentliche Formvorschrift“, der zufolge der Rat die Einschlägigkeit und Stichhaltigkeit der Angaben überprüfen müsste, die ihm zur Begründung eines Vorschlags zur Verhängung restriktiver Maßnahmen vorgelegt würden [43].

84. Die *Banken* machen geltend, dass das Gericht nicht verlange, dass aus den Akten die Vornahme von Prüfungen hervorgehe, sondern dass es lediglich festgestellt habe, dass keine Prüfung erfolgt sei. Der Rat bestreite weder, dass er zur Prüfung der Einschlägigkeit und Stichhaltigkeit der ihm vorgelegten Angaben und Beweise verpflichtet sei, noch, dass er keine Prüfungen vorgenommen habe; er trage lediglich vor, dass er aus Gründen der Geheimhaltung keine Prüfungen habe durchführen können. Das Gericht habe seine Feststellung, dass der Rat keine ordnungsgemäße Prüfung vorgenommen habe, auf das Fehlen von Beweisen für die Durchführung einer Prüfung gestützt. Falls die angeblichen Beweise aus vertraulichen Quellen stammten, zu denen der Rat in seiner Gesamtheit keinen Zugang gehabt habe, dann liege auf der Hand, dass keine Prüfung erfolgt sein könne. Die Banken seien also aufgrund von Beweisen in die Listen aufgenommen worden, die dem Beschlussgeber nicht vorgelegen hätten und dem Gerichtshof nicht zur Verfügung gestellt worden seien.

85. In Bezug auf die Rechtsgrundlage für eine Nichtigerklärung vertreten die Banken die Auffassung, dass der Rat dadurch, dass er die Einschlägigkeit und Stichhaltigkeit der gegen die Banken vorgelegten Angaben und Beweise nicht beurteilt habe, sowohl i) einen offensichtlichen Beurteilungsfehler begangen bzw. ihre Verteidigungsrechte verletzt habe (Verletzung einer bei der Durchführung der Verträge anzuwendenden Rechtsnorm) als auch ii) eine vorläufige Beurteilung der Listenvorschläge unterlassen habe (Verletzung einer wesentlichen Formvorschrift).

42 — Urteil Kadi und Al Barakaat International Foundation/Rat und Kommission (C-402/05 P und C-415/05 P, EU:C:2008:461, im Folgenden: Urteil oder Rechtssache Kadi I, Rn. 338 bis 341).

43 — Art. 3 Abs. 4 der Geschäftsordnung des Rates lautet: „In die vorläufige Tagesordnung können nur die Punkte aufgenommen werden, für die die Unterlagen den Ratsmitgliedern und der Kommission spätestens am Tag der Übersendung dieser Tagesordnung übermittelt werden.“ Die Bestimmung schreibt jedoch nicht vor, dass bestimmte Unterlagen für bestimmte Beschlüsse erforderlich sind.

86. Nach Art. 20 Abs. 1 Buchst. b und Art. 23 Abs. 2 des Beschlusses 2010/413 sei der Rat für die Auflistung derjenigen Personen und Einrichtungen zuständig, deren Vermögenswerte eingefroren werden sollten. Er dürfe diese Zuständigkeit nicht auf die Mitgliedstaaten übertragen. Der Rat und die Mitgliedstaaten seien verpflichtet, loyal zusammenzuarbeiten und sicherzustellen, dass Personen, die diese Kriterien erfüllten – und nur diese Personen –, in Anhang I aufgelistet würden. Ein Unterlassen des in Anwendung dieser Vorschriften erforderlichen Beurteilungsvorgangs laufe auf die Verletzung einer bei der Durchführung der Verträge anzuwendenden Rechtsnorm hinaus.

87. Die dem Rat obliegende Pflicht sei auch anhand des Urteils Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P und C-595/10 P, EU:C:2013:518), insbesondere der in den Rn. 114 und 115 des Urteils genannten Verpflichtung, zu bestimmen, nämlich i) bei der Entscheidung über die Beibehaltung eines Listeneintrags nach Eingang der Stellungnahme der benannten Person „die Stichhaltigkeit der angeführten Gründe [für die Auflistung einer Einrichtung oder einer Person] im Licht dieser Stellungnahme … sorgfältig und unparteiisch zu prüfen“ und ii) zu prüfen, ob der Sanktionsausschuss und über ihn der UN-Mitgliedstaat, der die Aufnahme in die Liste vorgeschlagen habe, gebeten werden solle, die – vertraulichen oder nicht vertraulichen – Informationen oder Beweise zu übermitteln, die es der zuständigen Unionsbehörde erlaubten, ihrer Pflicht zu sorgfältiger und unparteiischer Prüfung nachzukommen. Dieses Material müsse später zumindest teilweise dem Unionsrichter zur Verfügung gestellt werden, damit sich dieser, „wenn er die Rechtmäßigkeit der einer Entscheidung, den Namen einer bestimmten Person in die Liste … aufzunehmen oder auf dieser Liste zu belassen, zugrunde liegenden Begründung prüft …, vergewissert, dass diese Entscheidung … auf einer hinreichend gesicherten tatsächlichen Grundlage beruht“. Nach Rn. 118 des genannten Urteils handele es sich bei diesen Pflichten um „Verfahrensgarantien“ und damit zwangsläufig um wesentliche Formvorschriften im Sinne von Art. 263 AEUV. Die Nichtigerklärung wegen des vom Gericht festgestellten Mangels müsse daher auf dieselbe Rechtsgrundlage gestützt werden wie die Nichtigerklärung wegen der Pflichtverletzungen, auf die der Gerichtshof im Urteil Kadi II abgestellt habe.

88. Nach Meinung der Banken ist aufgrund des Urteils des Gerichts Europäisch-Iranische Handelsbank/Rat [44] jedoch auch eine alternative Lösung denkbar, nämlich dass der Rat verpflichtet sei, die ihm zur Begründung eines Listenvorschlags vorgelegten Informationen und Beweise zu beurteilen, und dass eine Verletzung dieser Pflicht einem offensichtlichen Beurteilungsfehler gleichkomme, der als Verletzung einer bei der Durchführung des Vertrags anzuwendenden Rechtsnorm anzusehen sei.

89. All dies stehe jedoch nicht der Schlussfolgerung entgegen, dass die Unterlassung des Rates eine Verletzung der Verteidigungsrechte der Banken darstelle; diese Rechte bestünden in Form einer Pflicht des Rates, Akteneinsicht zu gewähren und logischerweise zu prüfen, dass die Akten das verlangte Mindestmaß an Angaben und Beweisen enthielten. Verletzungen der Verteidigungsrechte seien Verletzungen der allgemeinen Rechtsgrundsätze, bei denen es sich um bei der Durchführung der Verträge anzuwendende Rechtsnormen handele.

90. Nach Ansicht der *Kommission* muss aus den Akten des Rates nicht hervorgehen, dass der Rat die Einschlägigkeit und Stichhaltigkeit der Beweise geprüft habe, die ihm vor dem Erlass der betreffenden Rechtsakte vorgelegt worden seien. Eine unzutreffende Angabe in den Akten sei auch kein Indiz dafür, dass keine Prüfung stattgefunden habe. Die Tätigkeiten Irans im Bereich der nuklearen Proliferation liefen naturgemäß verdeckt ab, so dass die erlangten Beweise in höchstem Grad geheimhaltungsbedürftig seien, um die internationale Zusammenarbeit und die die Informationen beschaffenden Personen nicht zu gefährden. Da die Prüfung dieser Informationen durch den Rat ebenso geheim gehalten werden müsse, sei das Gericht nicht in der Lage, zu behaupten, dass keine Prüfung stattgefunden habe. Im Übrigen sei die Aufnahme der Banken in die Listen auch objektiv plausibel: Es handele sich um bedeutsame iranische Banken mit erheblicher internationaler Präsenz, die *de facto* unter Kontrolle der iranischen Regierung stünden; sie bestritten nicht, mit bestimmten in

44 — Urteil des Gerichts Europäisch-Iranische Handelsbank/Rat (T-434/11, EU:T:2013:405, Rn. 166 bis 170), auf das der Gerichtshof die Parteien in seinen Fragen hingewiesen hat (siehe oben, Nr. 81).

den Listen benannten Einrichtungen Geschäfte getätigt zu haben, und sie seien vom Sicherheitsrat benannt worden. Angesichts dessen könne nicht davon ausgegangen werden, dass die Vertreter der Mitgliedstaaten bei ihren Beschlüssen im Rat einfach nur die Vorschläge anderer Mitgliedstaaten übernommen hätten, wie dies vom Gericht unterstellt werde.

91. Bezüglich der Rechtsgrundlage für die Nichtigerklärung schließt sich die Kommission der Auffassung des Rates an und weist außerdem darauf hin, dass das Gericht im Urteil Europäisch-Iranische Handelsbank/Rat (T-434/11, EU:T:2013:405) ein entsprechendes Vorbringen unter der Überschrift „offensichtlicher Beurteilungsfehler“ geprüft habe. Der einschlägige Rechtsgrund laute daher „Verletzung der Verträge oder einer bei ihrer Durchführung anzuwendenden Rechtsnorm“. Dadurch, dass der Rat die in den vorliegenden Fällen vorgelegten Informationen nicht geprüft habe, würden weder die Verteidigungsrechte der Banken verletzt noch eine gerichtliche Kontrolle unmöglich gemacht, noch eine institutionelle Regelung im Beschlussfassungsverfahren des Rates verletzt.

92. In Bezug auf die Rechtsgrundlage für die Nichtigerklärung kann nach Ansicht des *Vereinigten Königreichs* nur „Verletzung der Verträge oder einer bei ihrer Durchführung anzuwendenden Rechtsnorm“ in Betracht kommen. Die vom Gericht gegebene Begründung stelle auf die Modalitäten der Beschlussfassung im Rat und nicht auf Formvorschriften (wie etwa Begründungspflicht oder Anspruch auf rechtliches Gehör) ab. Bei den streitigen Rechtsakten handele es sich um bei der Durchführung der Verträge anzuwendende Rechtsnormen. In anderen Bereichen werde in Fällen, in denen eine zuständige Stelle das Recht falsch anwende, die Tatsachen falsch beurteile oder ihr Ermessen überschreite, die betreffende Entscheidung wegen eines Beurteilungsfehlers für nichtig erklärt. Ein Beurteilungsfehler beim Erlass restriktiver Maßnahmen gegen die Banken würde daher eine Verletzung der Rechtsnormen darstellen, die den Erlass solcher Maßnahmen zuließen.

93. Meines Erachtens muss zunächst geklärt werden, auf welcher Grundlage das Gericht entschieden hat, dass die Nichteinhaltung der „Verpflichtung [des Rates], zu prüfen, ob die ihm vorgelegten Informationen und Beweise in Bezug auf die Klägerin einschlägig und stichhaltig sind“, die ersten Rechtsakte „rechtswidrig macht“.

94. Meiner Meinung nach kommt als Rechtsgrundlage nur die Verletzung einer wesentlichen Formvorschrift oder die Verletzung einer bei der Durchführung der Verträge anzuwendenden Rechtsnorm (nämlich hier der Verpflichtung zur korrekten Beurteilung der Tatsachen) in Frage. Das Gericht behandelt die Problematik unter der allgemeinen Überschrift „Verstoß gegen die Begründungspflicht sowie Verletzung der Verteidigungsrechte der Klägerin und ihres Rechts auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz“ und scheint damit davon auszugehen, dass die Verletzung einer wesentlichen Formvorschrift in Rede steht.

95. Allerdings scheint es keinen Präzedenzfall für die Auffassung zu geben, dass die Beurteilung der Einschlägigkeit und Stichhaltigkeit von Informationen oder Beweisen vor der ersten Aufnahme in eine Liste, so überaus wünschenswert eine solche vorherige Beurteilung zweifellos grundsätzlich auch sein mag, wenn die Umstände dies zulassen, eine „wesentliche Formvorschrift“ für den Erlass eines Beschlusses darstellt. Andernfalls könnte es immer dann, wenn nicht *sämtliche* Angaben zur Substantiierung eines Grundes für den Erlass einer Maßnahme geprüft werden, automatisch zu deren Ungültigkeit kommen. Ein besserer Ansatzpunkt ist daher wohl, davon auszugehen, dass sich durch die Unterlassung einer solchen Prüfung die Gefahr der Begehung eines Beurteilungsfehlers wesentlich erhöhen dürfte, was dann möglicherweise eine Verletzung einer bei der Durchführung der Verträge anzuwendenden Rechtsnorm darstellt.

96. Ein anderer Ansatzpunkt besteht darin, die Unterlassung des Rates, die ihm übermittelten Listenvorschläge umfassend zu prüfen, als eine Verletzung der Verteidigungsrechte der Banken anzusehen. Nach ständiger Rechtsprechung ist die Beachtung der Verteidigungsrechte in allen Verfahren, die zu einer den Betroffenen beschwerenden Maßnahme führen können, ein fundamentaler

Grundsatz des Unionsrechts, der auch dann sichergestellt werden muss, wenn eine spezifische Regelung fehlt, und der es gebietet, dass die Adressaten von Entscheidungen, die ihre Interessen spürbar beeinträchtigen, in die Lage versetzt werden, ihren Standpunkt in sachdienlicher Weise vorzutragen [45]; das Bestehen dieses Rechts ist eine wesentliche Formvoraussetzung [46]. Wenn der Rat selbst keine Beurteilung der zur Begründung der Listenvorschläge vorliegenden Beweise vorgenommen hat, konnten die Banken selbstverständlich nicht in die Lage versetzt werden, ihren Standpunkt bezüglich dieser Beweise vorzutragen.

97. Eine fehlende Beurteilung der Einschlägigkeit und Stichhaltigkeit der Beweise vor Erlass eines ersten Beschlusses kann die Verteidigungsrechte der von dem Beschluss betroffenen Person logischerweise jedoch nur dann beeinträchtigen, wenn diese Person ein Recht hatte, vor Erlass des ersten Beschlusses gehört zu werden (was hier nicht der Fall war) [47]. Eine ganz andere Frage ist, welche Informationen oder Beweise den Banken zu einem späteren Zeitpunkt hätten mitgeteilt und/oder dem Gericht hätten zur Kenntnis gegeben werden sollen oder müssen. Wie der Rat ausführt, war bei den ersten Beschlüssen ein Überraschungseffekt notwendig [48]. Als die Banken diese Beschlüsse anfechten konnten, hatten sie die Möglichkeit, das Fehlen einer Beurteilung zu rügen. Ihre Verteidigungsrechte wurden durch die Unzulänglichkeiten im vorausgegangenen internen Beschlussfassungsverfahren nicht beeinträchtigt.

98. Infolgedessen meine ich, dass der vom Gericht beanstandete Verfahrensmangel in Form einer fehlenden Beurteilung der Einschlägigkeit und Stichhaltigkeit der zur Begründung der Listenvorschläge herangezogenen Informationen und Beweise keinen eigenständigen Grund für die Nichtigerklärung der beiden betreffenden Rechtsakte darstellen konnte. Damit ist nicht gesagt, dass die Beanstandung nicht gerechtfertigt war, jedoch erscheint es angebrachter, das Fehlen jeglicher Anhaltspunkte für eine vom Rat vorgenommene Prüfung der Einschlägigkeit und Stichhaltigkeit der in seinem Besitz befindlichen Informationen oder Beweise als einen Umstand anzusehen, der bei der Beurteilung der Sachgerechtheit der vom Rat durchgeführten Prüfung hätte berücksichtigt werden können.

99. Meines Erachtens ist daher dem Vorbringen des Rates im Rechtsmittelverfahren insoweit zu folgen, als das Gericht zu Unrecht entschieden hat, dass ein Unterlassen der Prüfung der Einschlägigkeit und Stichhaltigkeit der zur Begründung der Listenvorschläge herangezogenen Informationen und Beweise die ersten Rechtsakte rechtswidrig macht. Damit ist jedoch nicht gesagt, dass die angefochtenen Urteile allein schon aus diesem Grund aufgehoben werden können. Die Frage fehlender Beweise (oder einer unterbliebenen Beweiswürdigung) stellt sich nämlich auch im Rahmen des nächsten Rechtsmittelgrundes.

45 — Vgl. z. B. Urteil Kommission/Lisrestal u. a. (C-32/95 P, EU:C:1996:402, Rn. 21 und die dort angeführte Rechtsprechung).

46 — Vgl. z. B. Urteil Kommission/Italien (31/69, EU:C:1970:10, Rn. 13). Allerdings sind Ausnahmen denkbar – vgl. z. B. Urteil Parlament/Reynolds (C-111/02 P, EU:C:2004:265, Rn. 57 bis 60), dem zufolge die vorübergehende Abordnung eines Unionsbeamten zu einer Fraktion – falls diese kein Vertrauen in den Beamten mehr hat – beendet werden kann, ohne dass der Beamte zwingend angehört werden muss.

47 — Im Hinblick auf die Ausführungen von Lord Sumption in der Rechtssache Bank Mellat/Her Majesty's Treasury (Nr. 2) (oben in Fn. 21 angeführt, Rn. 32 ff.) weise ich darauf hin, dass diese in einem anderen verfahrensrechtlichen Rahmen gemacht wurden. Ich selbst will nicht ausschließen, dass unter ganz außergewöhnlichen Umständen ein Überraschungseffekt entbehrlich ist (z. B. wenn ein Verdächtiger rechtmäßig unter Umständen festgehalten wird, unter denen er nicht in der Lage ist, vor Aufnahme in die Liste Geld zu transferieren). Es liegt jedoch auf der Hand, dass in der Regel eine Maßnahme überraschend greifen muss, um effektiv zu sein.

48 — Siehe oben, Nr. 83 und Fn. 42; vgl. auch Urteil Bank Melli Iran/Rat (C-548/09 P, EU:C:2011:735, Rn. 90).

Offensichtlicher Beurteilungsfehler des Rates

100. Im ersten Rechtszug hatten die Banken geltend gemacht, dass die Gründe, auf die sich der Rat berufen habe, nicht die Voraussetzungen erfüllten, die im Beschluss 2010/413, der Verordnung Nr. 423/2007, der Verordnung Nr. 961/2010 und der Verordnung Nr. 267/2012 vorgesehen seien, und nicht durch Beweise untermauert würden. Dem Rat sei daher ein offensichtlicher Beurteilungsfehler unterlaufen, als er gestützt auf diese Gründe restriktive Maßnahmen erlassen habe.

101. In beiden Urteilen [49] erinnert das Gericht an seine Rechtsprechung [50], wonach sich die gerichtliche Kontrolle eines Rechtsakts, mit dem restriktive Maßnahmen erlassen würden, auf die Beurteilung der Tatsachen und Umstände erstrecke, die zu seiner Begründung herangezogen würden, sowie auf die Prüfung der Beweise und Informationen, auf die sich diese Beurteilung stütze. Im Fall des Bestreitens obliege es dem Rat, die betreffenden Beweise und Informationen dem Unionsrichter zur Überprüfung vorzulegen. Unter Berücksichtigung dieser Rechtsprechung hat das Gericht dann untersucht, ob diejenigen Gründe, die es nicht als zu vage befunden hat, durchgreifen.

102. *Im Urteil Bank Mellat* [51] gelangt das Gericht zu dem Ergebnis, dass Grund i (der nur im Beschluss 2010/413 und in der Durchführungsverordnung Nr. 668/2010 herangezogen wird und sich auf die Staatsbeteiligung an der Bank bezieht) unzutreffend sei und die mit den genannten Rechtsakten erlassenen restriktiven Maßnahmen nicht rechtfertigen könne.

103. Hinsichtlich des Grundes iv (Bank Mellat als Muttergesellschaft der vom Sicherheitsrat benannten FEE Bank) führt das Gericht aus, dass in der Resolution 1929 die Benennung der FEE Bank allein mit der angeblichen Beteiligung der Bank Mellat an der nuklearen Proliferation begründet worden sei, und zwar mit einer Beschreibung, die sich im Wesentlichen mit Grund vii (Ermöglichung des Transfers von mehreren Millionen Dollar zugunsten des iranischen Atomprogramms seit 2003) decke. Grund iv beruhe auf bloßen Behauptungen, stelle im Verhältnis zu den die Bank Mellat unmittelbar betreffenden Gründen keine eigenständige Begründung dar und vermöge die restriktiven Maßnahmen gegen die Bank nicht zu rechtfertigen.

104. Was Grund v betreffe (Dienstleistungen für die AEOI und Novin), gebe es weder Beweise noch Informationen dafür, dass die Bank Mellat solche Dienstleistungen erbracht habe. Die Bank habe zwar eingeräumt, Dienstleistungen für Novin erbracht zu haben, weise jedoch darauf hin, dass sie diese Dienstleistungen nach dem Erlass der restriktiven Maßnahmen gegen Novin beendet habe. Somit müsse geprüft werden, ob die Dienstleistungen, die die Bank Mellat an Novin erbracht habe, eine Unterstützung für die nukleare Proliferation im Sinne des Beschlusses 2010/413, der Verordnung Nr. 423/2007, der Verordnung Nr. 961/2010 und der Verordnung Nr. 267/2012 darstellten. Es stelle sich die Frage, ob die Bank Mellat gehandelt habe, um die Erbringung der Dienstleistungen einzustellen, sobald sie gewusst habe oder Grund zu der Annahme gehabt habe, dass Novin an der nuklearen Proliferation beteiligt gewesen sei. Der Rat habe keine genauen und konkreten Beweise und Informationen vorgelegt, die nahelegten, dass die Bank vor dem Erlass der restriktiven Maßnahmen der Vereinten Nationen von der Beteiligung von Novin gewusst habe. Für die Zeit danach werde vom Rat und der Kommission nicht bestritten, dass die Bank auf deren unmittelbare Anweisung keine neue Dienstleistung mehr an Novin erbracht habe außer der Ausführung ausstehender Zahlungen, die mit der nuklearen Proliferation nicht in Verbindung gestanden hätten. Mit Hinweis darauf, dass Art. 20 Abs. 6 des Beschlusses 2010/413, Art. 9 der Verordnung Nr. 423/2007, Art. 18 der Verordnung Nr. 961/2010 und Art. 25 der Verordnung Nr. 267/2012 sinngemäß die Freigabe von Geldern zum Zweck der Ausführung von Zahlungen aufgrund von Verpflichtungen erlaubten, die die Einrichtungen

49 — Vgl. Urteile Bank Mellat (T-496/10, EU:T:2013:39, Rn. 109 bis 112) und Bank Saderat Iran (T-494/10, EU:T:2013:59, Rn. 103 bis 106).

50 — Urteil Bank Melli Iran/Rat (T-390/08, EU:T:2009:401, Rn. 37 und 107).

51 — Vgl. Urteil Bank Mellat (T-496/10, EU:T:2013:39, Rn. 113 bis 139).

vor ihrer Aufnahme in die Liste eingegangen seien, sofern kein Zusammenhang mit der nuklearen Proliferation bestehe, gelangt das Gericht zu der Auffassung, dass diese Umstände keine restriktiven Maßnahmen gegen die Bank rechtfertigten. Da die restriktiven Maßnahmen nicht durch die Gründe i, iv oder v gerechtfertigt seien, hat das Gericht dem zweiten Klagegrund der Bank Mellat stattgegeben.

105. *Im Urteil Bank Saderat Iran*[52] gelangt das Gericht zu dem Ergebnis, dass Grund i (94%ige Staatsbeteiligung laut Beschluss 2010/413 und Durchführungsverordnung Nr. 668/2010, teilweise Staatsbeteiligung laut den anschließenden Maßnahmen) falsch bezüglich der 94%igen Beteiligung und unzureichend bezüglich der teilweisen Beteiligung sei und nicht bedeute, dass die Bank der nuklearen Proliferation Vorschub leiste. Somit rechtfertige Grund i die restriktiven Maßnahmen nicht.

106. Was Grund iv (Abwicklung von Akkreditiven für MEC im Jahr 2003) betreffe, habe der Rat nicht dargetan, dass Dienstleistungen an MEC erbracht worden seien oder dass die Bank von einer Beteiligung der im Jahr 2003 noch nicht von restriktiven Maßnahmen betroffenen MEC an der nuklearen Proliferation gewusst habe. Dieser Grund rechtfertige daher keine restriktiven Maßnahmen.

107. Dies gelte auch für Grund v (Dienstleistungen für die SIG), soweit es um den Beschluss 2011/783, die Durchführungsverordnung Nr. 1245/2011 und die Verordnung Nr. 267/2012 gehe. Der Rat habe keine Beweise dafür vorgebracht, dass die Bank nach dem Erlass der restriktiven Maßnahmen gegen die SIG Dienstleistungen an diese erbracht oder zuvor von ihrer Beteiligung an der nuklearen Proliferation gewusst habe.

108. Was Grund iii (Dienstleistungen für die DIO und die IEI) anbelange, räume die Bank ein, dass die DIO und die IEI an der nuklearen Proliferation beteiligt seien und dass die Bank in der Vergangenheit Akkreditive dieser Einrichtungen abgewickelt habe; die Bank bestreite jedoch, dass diese Dienstleistungen den Erlass restriktiver Maßnahmen rechtfertigten – es habe sich um gewöhnliche Bankdienstleistungen gehandelt, die im Rahmen der von Drittbanken eröffneten Ausfuhrakkreditive erbracht worden seien und in keinem Zusammenhang mit der nuklearen Proliferation gestanden hätten. Das Gericht habe den Rat deshalb um Informationen über die Akkreditive ersucht, der aber nichts vorgelegt habe. Das Gericht ist dem Vorbringen des Rates, dass die Bank ebenfalls keine Angaben gemacht habe, nicht gefolgt. Es sei Sache des Rates, die Beweise und Informationen beizubringen, auf die er sich stütze. Es könne der Bank nicht zum Nachteil gereichen, dass es nicht möglich sei, die Stichhaltigkeit ihres Vorbringens zu überprüfen. Da diese Unmöglichkeit darauf zurückzuführen sei, dass der Rat seine Verpflichtung, die einschlägigen Beweise und Informationen beizubringen, nicht erfüllt habe, sei dem zweiten Klagegrund stattzugeben.

109. Im Rechtsmittelverfahren macht der *Rat* geltend, das Gericht habe den Klagegründen der Banken zu Unrecht stattgegeben.

110. Er trägt erstens vor, dass die von Generalanwalt Bot in der Rechtssache Kadi II[53] geäußerten Zweifel daran, ob die Rechtsprechung zur Gründlichkeit der gerichtlichen Kontrolle komplexer wirtschaftlicher Beurteilungen auf Fälle der Bekämpfung des Terrorismus übertragen werden soll und ob den Unionsgerichten die Analysen und die Quellen der Nachrichtendienste vorgelegt werden sollen, auch im Zusammenhang mit den verdeckten nuklearen Aktivitäten Irans angebracht seien. Soweit die zur Begründung eines Listenvorschlags herangezogenen Beweise und Informationen aus geheimen Quellen stammten, sei der Rat berechtigt, diese Quellen zu schützen, indem er die von den betreffenden Mitgliedstaaten vorgetragene Begründung übernehme, sofern diese objektiv plausibel sei. So habe es sich im Fall bedeutender iranischer Banken mit internationaler Präsenz verhalten, die *de*

52 — Vgl. Urteil Bank Saderat Iran (T-494/10, EU:T:2013:59, Rn. 106 bis 117).

53 — Schlussanträge in der Rechtssache Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P und C-595/10 P, EU:C:2013:176, Nr. 66).

facto unter der Kontrolle der iranischen Regierung stünden, wobei dieses Vorgehen im Einklang mit dem Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens unter den Mitgliedstaaten und zwischen den Mitgliedstaaten und den Unionsorganen sowie mit dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit nach Art. 4 Abs. 3 EUV stehe.

111. Sodann führt der Rat die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) an: „Das Recht auf Kenntnisnahme einschlägiger Beweismittel gilt nicht uneingeschränkt. In Strafverfahren können entgegengesetzte Interessen bestehen, wie etwa die nationale Sicherheit oder die Notwendigkeit des Schutzes von Zeugen, die Repressalien ausgesetzt werden könnten, oder das Erfordernis, polizeiliche Methoden der Verbrechensermittlung geheim zu halten, die gegen die Rechte der Beschuldigten abgewogen werden müssen … In einigen Fällen kann es nötig sein, der Verteidigung bestimmte Beweise vorzuenthalten, um die Grundrechte anderer Einzelpersonen oder ein wichtiges Allgemeininteresse zu wahren.“ [54] Diese Ausführungen bezögen sich auf eine Strafanklage und träfen erst recht auf restriktive Maßnahmen zu, die lediglich vorbeugend erlassen würden. Falls geheime Beweismittel offengelegt würden, könnte das Leben oder die Sicherheit von Einzelpersonen gefährdet oder die eingesetzten Methoden kompromittiert werden. Liefere ein Drittland Informationen vertraulich, müsse die internationale Zusammenarbeit gewahrt bleiben.

112. Der Rat ist ferner der Ansicht, dass das Gericht bei der Rechtfertigungsprüfung den Resolutionen zu wenig Gewicht beigemessen habe. Gemäß den Ausführungen des Gerichtshofs im Urteil Kadi I „muss die [Union] eine besondere Bedeutung dem Umstand beimessen, dass nach Art. 24 der UN-Charta der Sicherheitsrat, indem er aufgrund von Kapitel VII der Charta Resolutionen beschließt, die Hauptverantwortung wahrnimmt, die ihm zur weltweiten Wahrung des Friedens und der Sicherheit übertragen ist“ [55]. Wie es Generalanwalt Bot in der Rechtssache Kadi II formuliert habe, impliziere ein Kampf gegen den Terrorismus „statt eines Misstrauens das Vertrauen und die Zusammenarbeit“ zwischen der Union und den Vereinten Nationen, deren gemeinsamer Wert die Achtung der Grundrechte sei [56]. Diese Bemerkungen stünden in Einklang mit Art. 3 Abs. 5 und Art. 21 Abs. 1 und 2 Buchst. c EUV und der Erklärung Nr. 13 vom 13. Dezember 2007.

113. Sodann nimmt der Rat jeweils einzeln zu den angefochtenen Urteilen Stellung.

114. In der Rechtssache Bank Mellat habe das Gericht erstens zu Unrecht angenommen, dass Grund iv (Bank Mellat als Muttergesellschaft der in der Resolution 1929 bezeichneten FEE Bank) eigenständig gegenüber den anderen die Bank Mellat betreffenden Gründen sein müsse. Ganz grundsätzlich habe das Gericht, indem es die Erklärung des Sicherheitsrats, wonach die Bank Mellat iranischen Einrichtungen im Zusammenhang mit dem Nuklear-, Raketen- und Verteidigungsprogramm Transaktionen ermöglicht habe, als bloße Behauptung zurückgewiesen habe, die Rechtsprechung zum Verhältnis zwischen Unionsrecht und Resolutionen der Vereinten Nationen sowie die Bestimmungen der Verträge der Union außer Acht gelassen. Das Gericht hätte nach Ansicht des Rates erkennen müssen, dass die eindeutige Erklärung des Sicherheitsrats die restriktiven Maßnahmen der Union gegen die Bank Mellat hinreichend rechtfertige.

115. Zu der Feststellung, dass Grund v (Bankdienstleistungen für Novin) die streitigen Rechtsakte nicht rechtfertige, weil die Bank das Verhältnis beendet habe, als ihr die Benennung von Novin bekannt geworden sei, trägt der Rat vor, die Erbringung von Dienstleistungen für Novin während deren Beteiligung an den Entwicklungstätigkeiten Irans im Bereich der nuklearen Proliferation zeige, dass die Bank in Zukunft solche Dienstleistungen wahrscheinlich für andere in diesem Bereich tätige Einrichtungen erbringen werde. Ein vorsorgliches Einfrieren von Vermögenswerten sei daher unabhängig davon gerechtfertigt, ob die Bank tatsächlich gewusst habe, dass solche Einrichtungen an diesen Tätigkeiten beteiligt gewesen seien oder dass die Dienstleistungen im Zusammenhang mit

54 — Urteil des EGMR Jasper/Vereinigtes Königreich ([GK], Nr. 27052/95, § 52).

55 — Urteil Kadi I (C-402/05 P und C-415/05 P, EU:C:2008:461, Rn. 294).

56 — Schlussanträge in der Rechtssache Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P und C-595/10 P, EU:C:2013:176, Nr. 85).

diesen Tätigkeiten in Anspruch genommen würden. Die Dienstleistungen für Novin stellten eine Unterstützung der Tätigkeiten Irans im Bereich der nuklearen Proliferation im Sinne des Beschlusses 2010/413, der Verordnung Nr. 961/2010 und der Verordnung Nr. 267/2012 dar; diese Rechtsakte seien vom Gericht zu eng ausgelegt worden. Es habe außerdem entgegen seiner eigenen Rechtsprechung seine Beurteilung der Tatsachen, die der Verhängung der Maßnahme zum Einfrieren von Vermögenswerten zugrunde gelegen hätten, an die Stelle der Beurteilung des Rates gesetzt[57].

116. Zur Rechtssache Bank Saderat Iran führt der Rat aus, dass das Gericht zu Unrecht die Resolution 1803 nicht berücksichtigt habe, mit der alle Staaten aufgefordert würden, „Wachsamkeit in Bezug auf die Tätigkeiten der in ihrem Hoheitsgebiet ansässigen Finanzinstitute mit … insbesondere … der Bank Saderat und deren Niederlassungen und Tochtergesellschaften im Ausland [zu üben], um zu vermeiden, dass diese Tätigkeiten zu proliferationsrelevanten nuklearen Tätigkeiten oder zur Entwicklung von Trägersystemen für Kernwaffen beitragen, wie in Resolution 1737 (2006) ausgeführt“. Es müsse gute Gründe für die Auffassung gegeben haben, dass die Bank zu den Tätigkeiten Irans im Bereich der nuklearen Proliferation beitrage, und dennoch habe das Gericht diesen Umstand nicht zur Kenntnis genommen.

117. Im Übrigen sei Grund iii (Abwicklung von Akkreditiven für die DIO und die IEI zu einem Zeitpunkt, zu dem beide bereits von den Vereinten Nationen und der Union bezeichnet worden seien) allein schon für die Rechtfertigung restriktiver Maßnahmen ausreichend. Akkreditive für die von der DIO und der IEI ausgeführten Güter könnten für die Tätigkeiten Irans im Bereich der nuklearen Proliferation mittelbar von Bedeutung sein. Daher sei die Annahme falsch, dass die Abwicklung von Ausfuhrakkreditiven für benannte Einrichtungen die Anwendung der gegen die Bank gerichteten Bestimmungen zum Einfrieren von Vermögenswerten nicht rechtfertige. Auch insoweit habe das Gericht einen zu engen Auslegungsansatz verfolgt und seine eigene Beurteilung an die Stelle der Beurteilung des Rates gesetzt. Da der Rat den Zeitpunkt der Akkreditivabwicklung seitens der Bank (März 2009) sowie die betreffenden bezeichneten Einrichtungen (DIO und IEI) namentlich angegeben habe und diese Angaben nicht bestritten worden seien, hätte jedenfalls die Vorlage weiterer Informationen nicht dem Rat, sondern der Bank aufgegeben werden müssen.

118. Nach Ansicht der *Kommission* müssen die Tätigkeiten der Bank in einer weltweiten Dimension gesehen werden. Die Aufnahme in die Listen sei auf der Ebene des Sicherheitsrats geprüft worden, und der Rat sei gehalten, diesen Hinweisen Rechnung zu tragen. Das Gericht habe zu Unrecht bloß die Beweise des Rates für konkrete Transaktionen untersucht und hätte nicht außer Acht lassen dürfen, dass die Tätigkeiten der Banken unter dem Gesichtspunkt der iranischen nuklearen Proliferation international als verdächtig gegolten hätten. Die restriktiven Maßnahmen seien als Reaktion auf das anhaltende Nuklearprogramm Irans und die fehlende Kooperation mit der IAEA beschlossen worden. Das Vermögen mehrerer iranischer Banken sei eingefroren worden, weil Iran Bankdienste in Anspruch nehmen werde, um eingeführte Materialien und Technologien zu bezahlen. Ein iranischer Einführer werde sich zur Beschaffung von Akkreditiven wahrscheinlich an eine international tätige iranische Bank wenden. Die Isolierung solcher Banken von einem bedeutenden Markt diene den Zielen der internationalen Gemeinschaft. Das Gericht übersehe, dass dem Rat bei der Einschätzung des Ernstes der Gefahr und bei der Wahl der Mittel zur Abwendung dieser Gefahr ein politischer Ermessensspielraum zustehe.

119. Im Hinblick auf die Bank Mellat macht die Kommission geltend, aus der Bereitstellung von Dienstleistungen für Novin gehe eindeutig hervor, dass die Bank zu Dienstleistungen für an der nuklearen Entwicklung und Proliferation beteiligte Einführer in der Lage sei. Der Rat müsse die Möglichkeit haben, die weitere Bereitstellung solcher Dienstleistungen zu verhindern, ohne einen unmittelbaren Zusammenhang zwischen konkreten Dienstleistungen oder Transaktionen und der nuklearen Proliferation nachweisen zu müssen. Bei der Abwägung der Rechte aufgelisteter

57 — Vgl. Urteil des Gerichts People’s Mojahedin Organization of Iran/Rat (T-256/07, EU:T:2008:461, Rn. 138 und die dort angeführte Rechtsprechung).

Einrichtungen auf der einen Seite und der Sicherheitsinteressen der Union auf der anderen sei dem Rat ein Beurteilungsspielraum in der Frage zuzubilligen, ob die Bereitstellung von Finanzdienstleistungen den proliferationsrelevanten nuklearen Tätigkeiten der in die Listen aufgenommenen Einrichtungen Vorschub leiste.

120. Im Hinblick auf die Bank Saderat Iran weist die Kommission darauf hin, dass die Bank einräume, Dienstleistungen zumindest für die DIO und die IEI erbracht zu haben, die beide an nuklearer Proliferation beteiligt seien; somit sei das in Art. 23 Abs. 2 Buchst. a der Verordnung Nr. 267/2012 aufgeführte Kriterium („Unterstützung für proliferationsrelevante nukleare Tätigkeiten Irans“) erfüllt. Es bedürfe nicht des Nachweises, dass konkrete Dienstleistungen oder Transaktionen in einem unmittelbaren Zusammenhang mit solchen Tätigkeiten stünden; es sei unwahrscheinlich, dass die Gelder und Vermögenswerte von bekanntermaßen an nuklearer Proliferation beteiligten Einrichtungen in Posten untergliedert würden, bei denen nach nuklearbezogenen und anderen Tätigkeiten unterschieden werde. Wie das Gericht im Urteil Bank Mellat selbst ausführe [58], müsse ein fremdes Finanzinstitut seine Beziehung zu einem Kunden beenden, sobald es Grund zu der Annahme habe, dass er an der nuklearen Proliferation beteiligt sei, direkt damit in Verbindung stehe oder Unterstützung dafür bereitstelle.

121. Das *Vereinigte Königreich* schließt sich der Auffassung des Rates und der Kommission an und trägt vor, das Gericht habe dadurch einen Fehler begangen, dass es nicht in der gleichen Weise wie im Urteil Bank Melli Iran/Rat [59] vorgegangen sei. In beiden Rechtssachen seien die betreffenden Zahlungen (Zahlung von Stipendien und Ausbildungskosten einer im Bereich der nuklearen Forschung und Entwicklung tätigen Stelle, die die Auflistung in der Rechtssache Bank Melli Iran/Rat gerechtfertigt habe, und Abwicklung von Akkreditiven für Organisationen der Verteidigungs- und der Elektroindustrie in der vorliegenden Rechtssache) jeweils nach Aufnahme der betreffenden Einrichtungen in die Listen erfolgt. Das Vereinigte Königreich bemerkt außerdem, dass die Notwendigkeit einer Abwägung von Sicherheitsbedenken gegen die Gewährleistung, dass Entscheidungen der Unionsorgane angemessen und begründet seien, im Urteil Fulmen [60] angesprochen worden sei.

122. Die *Banken* tragen vor, der Rat mache keineswegs geltend, dass die Behauptungen durch Beweise substantiiert worden seien, sondern vielmehr, dass er zur Substantiierung oder Beweisbeibringung nicht verpflichtet sei. Außerdem werde in beiden Rechtssachen nicht bestritten, dass Grund i (staatliche Kontrolle) unzureichend substantiiert sei. Des Weiteren sei es dem Rat verwehrt, eine mangelnde Berücksichtigung der Vertraulichkeit der Quellen für die zugrunde liegenden Beweise seitens des Gerichts zu rügen, da er sich im ersten Rechtszug nicht auf die Geheimhaltungsbedürftigkeit berufen habe. Die These, dass der Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens und der Zusammenarbeit zwischen den Organen und den Mitgliedstaaten es dem Rat erlaube, sich auf einen einzigen Mitgliedstaat zu verlassen, der ihm mitteile, dass Beweise vorlägen, laufe der Rechtsstaatlichkeit zuwider. Jede Bank führt insoweit sechs weitere Gesichtspunkte an.

123. Erstens ergebe sich die Pflicht des Rates zur Vorlage von Beweisen aus dem Recht auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz. Eine angemessene gerichtliche Kontrolle der materiellen Rechtmäßigkeit der Beschlüsse zur Aufnahme in die Listen erstrecke sich auf eine Beurteilung der Richtigkeit der Tatsachen, Beweise und Informationen und nicht bloß einer abstrakten Wahrscheinlichkeit [61].

58 — T-496/10, EU:T:2013:39, Rn. 125.

59 — Urteil des Gerichts Bank Melli Iran/Rat (T-35/10 und T-7/11, EU:T:2013:397, Rn. 143 bis 149).

60 — Urteil Fulmen (C-280/12 P, EU:C:2013:775).

61 — Urteile E und F (C-550/09, EU:C:2010:382, Rn. 57), Melli Bank/Rat (C-380/09 P, EU:C:2012:137, Rn. 46), OMPI (T-228/02, EU:T:2006:384, Rn. 159), Urteil des Gerichts Fulmen und Mahmoudian/Rat (T-439/10 und T-440/10, EU:T:2012:142, Rn. 96 und 97) und Urteil Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P und C-595/10 P, EU:C:2013:518, Rn. 142).

124. Zweitens werde von einer mit Sanktionen belegten Einrichtung, der die Beweislast auferlegt werde, die Führung eines negativen Beweises verlangt, was eine erhebliche und unangebrachte Abkehr von der Rechtsprechung des Gerichtshofs bedeute.

125. Drittens gebiete der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit, dass die Mitgliedstaaten aufrichtig mit dem Rat umgingen und dass der Rat sich in Gerichtsverfahren offen und aufrichtig verhalte.

126. Viertens laufe die vom Rat vertretene Auffassung darauf hinaus, einem einzigen Mitgliedstaat die Beurteilung der Frage anzuvertrauen, ob es stichhaltige und zuverlässige Beweise für ein Verhalten gebe, das ein Kriterium für die Aufnahme in eine Liste erfülle. Dies führe das Erfordernis *ad absurdum*, dass der Rat den Erlass restriktiver Maßnahmen einstimmig beschließen müsse [62] und dass ein beschlussfassendes Organ selbstverständlich auf der Grundlage von Beweisen handeln müsse, die es auch sichten und würdigen könne. Eine Übertragung dieser Aufgabe auf einen einzigen Mitgliedstaat bedeute eine Abwälzung der Verantwortung, sei offensichtlich rechtswidrig und sei nach dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit nicht erlaubt (geschweige denn geboten).

127. Fünftens könne es das Erfordernis des Schutzes vertraulicher Informationen rechtfertigen, dass Beweise den Parteien oder deren Rechtsanwälten nicht mitgeteilt würden. Es könne aber nicht rechtfertigen, die vom Rat herangezogenen Beweise dem Gericht vorzuenthalten, bei dem eine Nichtigkeitsklage anhängig sei. Der Rat gehe weit über die Entscheidung des EGMR in der Rechtssache Jasper/Vereinigtes Königreich [63] hinaus. Es sei unerheblich, dass in der Verfahrensordnung nicht ausdrücklich eine Berücksichtigung von Beweisen durch den Unionsrichter vorgesehen sei, die den Parteien oder deren Rechtsanwälten nicht mitgeteilt worden seien; die Verfahrensordnung sei im Licht der primärrechtlichen Pflicht zur Verschwiegenheit auszulegen, die allen Unionsorganen einschließlich des Gerichtshofs obliege [64]. Der Gerichtshof könne daher anordnen, dass geheime Informationen nur ihm und nicht den Parteien oder deren Rechtsanwälten vorgelegt würden.

128. Sechstens dürfe der Rat es nicht einfach bei der bloßen Behauptung belassen, dass Sicherheitsbedenken bestünden; er müsse hinreichend genaue Angaben machen, damit der Gerichtshof beurteilen könne, ob solche Bedenken tatsächlich bestünden und eine Einschränkung der Verfahrensrechte rechtfertigten. Auf einzelstaatlicher Ebene obliege der zuständigen Behörde, wenn sie sich auf Sicherheitserwägungen zur Rechtfertigung einer unvollständigen Offenlegung berufen wolle, der Nachweis, dass andernfalls die Sicherheit beeinträchtigt würde; es gebe keine Vermutung zugunsten des Vorliegens und der Stichhaltigkeit der angeführten Gründe [65]. Dies müsse entsprechend auch für den Rat gelten.

129. Dem Vorbringen des Vereinigten Königreichs halten die Banken entgegen, dass sich der Sachverhalt in der Rechtssache Bank Melli Iran/Rat (T-35/10 und T-7/11, EU:T:2013:397) von den hier vorliegenden Fallgestaltungen unterscheide. In jener Rechtssache habe das Gericht die Tatsachenfeststellung getroffen, dass die Klägerin Zahlungen für die AEOI geleistet habe und dass die Zahlung selbst verhältnismäßig geringer Stipendienbeträge zur Gewährleistung der Ausbildung im Bereich der nuklearen Forschung und Entwicklung eine Unterstützung dieser Tätigkeiten darstelle, da hochqualifiziertes Personal in diesem Bereich von überragender Bedeutung sei. In den vorliegenden Fällen sei eine entsprechende Tatsachenfeststellung nicht möglich gewesen, da der Rat keine Angaben gemacht habe. Was den Verweis auf das Urteil Fulmen (C-280/12 P, EU:C:2013:775) angehe, sehen sich die Banken in ihrer Auffassung durch die Rn. 57 bis 83 jenes Urteils bestätigt, insbesondere durch Rn. 78: „Wenn die zuständige Unionsbehörde es abgelehnt hat, dem Unionsrichter die Beweise vorzulegen, hat dieser sich … allein auf die ihm übermittelten Angaben zu stützen."

62 — Art. 31 Abs. 1 EUV.

63 — Oben in Fn. 54 angeführt.

64 — Urteil Adams/Kommission (145/83, EU:C:1985:448, Rn. 28).

65 — Urteil ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363, Rn. 61).

130. Die *Bank Mellat* trägt zu dem in ihrem Fall angeführten Grund iv (Muttergesellschaft der in der Resolution 1929 benannten FEE Bank) vor, dass das Erfordernis, wonach der Unionsrichter den Vereinten Nationen gebührend Rechnung tragen müsse, den Unionsrichter nicht von der Pflicht zur Kontrolle der Rechtmäßigkeit von Unionsrechtsakten entbinden könne. Der Gerichtshof habe im Licht der im Unionsrecht verankerten Grundrechte eine umfassende Kontrolle aller Maßnahmen der Union zu gewährleisten, die der Umsetzung einer Resolution des Sicherheitsrats nach Kapitel VII der UN-Charta dienten [66]. Außerdem habe der Sicherheitsrat beschlossen, die Bank Mellat nicht in die Liste aufzunehmen. Der Rat setze mithin keine Sanktionen der Vereinten Nationen um, so dass eine umfassende Überprüfung der der Auflistung zugrunde liegenden Tatsachen erforderlich sei. Die Relevanz der Erklärungen des Sicherheitsrats müsse in diesem Zusammenhang beurteilt werden. Es gebe auch keine Anhaltspunkte dafür, dass der Rat sich auf diese Erklärungen gestützt habe. Grund iv laute schlicht und einfach, dass die Bank Mellat die Muttergesellschaft der FEE Bank sei, die ihrerseits in den Listen aufgeführt sei; es fehle jede Bezugnahme auf die die Bank Mellat betreffende vage Erklärung des Sicherheitsrats.

131. Im Hinblick auf den ersten Teil des Grundes v (Dienstleistungen für die AEOI) weist die Bank die These zurück, dass der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit es dem Rat erlaube, sich ohne Überprüfung auf nicht offengelegte Beweise eines einzigen Mitgliedstaats zu verlassen. Nach Art. 4 Abs. 3 EUV bestehe eine Pflicht der Organe zur Zusammenarbeit mit den nationalen Stellen nur bei der Erfüllung der Aufgaben, die sich aus den Verträgen ergäben [67]. Wollte man zulassen, dass gestützt auf diese Bestimmung die Verteidigungsrechte oder das Recht auf eine umfassende gerichtliche Kontrolle umgangen würden, leisteten die Organe einem Mitgliedstaat *de facto* Beihilfe zur Nichteinhaltung seiner Pflichten aus dem Vertrag. Der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit verpflichte die Mitgliedstaaten zur Kooperation mit den Organen, um die Tätigkeiten der Union zu unterstützen und die Beachtung der Grundrechte zu gewährleisten, und nicht, um deren ordnungsgemäße Wirkungsweise zu behindern. Es bestehe eine primäre Pflicht der Mitgliedstaaten zur Unterstützung der Ziele der Union und allenfalls eine sekundäre Pflicht der Organe zur Unterstützung nationaler Politiken, die nicht in Widerspruch zu den Politiken der Union stünden. Die Berufung des Rates auf unsubstantiierte Angaben eines einzigen Mitgliedstaats zum Zweck des Erlasses unionsweiter Sanktionen laufe dem Anspruch zuwider, Rechtsvorschriften der Union umfassend auf ihre Übereinstimmung mit den unionsrechtlich garantierten Grundrechten überprüfen zu lassen. Der Grundsatz führe dann praktisch dazu, dass der Vorrang des Unionsrechts vor dem nationalen Recht unterlaufen werde.

132. Was den zweiten Teil des Grundes v (Dienstleistungen für Novin) angehe, sei es dem Rat erstens verwehrt, die Sachverhaltswürdigung des Gerichts in Frage zu stellen oder vom Gerichtshof zu verlangen, stattdessen eine eigene Würdigung vorzunehmen. Zweitens „reicht die bloße Gefahr, dass [eine Einrichtung] zukünftig Unterstützung [für die nukleare Proliferation] bereitstellen werde, nicht aus“ [68]. Drittens bestehe diese Gefahr nicht, und es gebe auch keine Grundlage dafür, ihr Bestehen zu behaupten. Das Gericht habe festgestellt, dass die Bank keine Unterstützung für proliferationsrelevante Tätigkeiten bereitgestellt habe. Die Schlussfolgerung, dass die Bank in Zukunft wahrscheinlich Bankdienstleistungen erbringen werde, die eine solche Unterstützung darstellten, sei irrational; da die Bank in der Vergangenheit die iranische nukleare Proliferation nicht unterstützt habe, gebe es vielmehr keinen Grund zu der Annahme, dass sie dies künftig tun werde.

133. Die *Bank Saderat Iran* weist zu den Gründen iv (Abwicklung von Akkreditiven für MEC im Jahr 2003) und v (Finanzdienstleistungen für die SIG) darauf hin, dass sie diese Behauptungen bestritten und der Rat keine Beweise zu ihrer Substantiierung vorgelegt habe. Das Gericht habe daher zu Recht einen offensichtlichen Beurteilungsfehler festgestellt.

66 — Urteil Kadi I (C-402/05 P und C-415/05 P, EU:C:2008:461, Rn. 283 bis 285, 299, 303, 304, 306 bis 308 und 326).

67 — Vgl. auch Urteil X (C-429/07, EU:C:2009:359, Rn. 21).

68 — Urteil des Gerichts Manufacturing Support & Procurement Kala Naft/Rat (T-509/10, EU:T:2012:201, Rn. 115).

134. Was Grund iii (Abwicklung von Akkreditiven für die DIO und die IEI) betreffe, so habe sie ihre Beteiligung an Ausfuhrakkreditiven eingeräumt, die für die DIO und die IEI als *Begünstigte* (von nicht in den Listen aufgeführten internationalen Banken) eröffnet worden seien, nicht jedoch, dass sie Akkreditive der DIO und der IEI in deren Eigenschaft als *Akkreditivsteller* abgewickelt habe oder nach deren Benennung beteiligt gewesen sei. Der Rat habe keine Beweise dafür vorgelegt, dass es sich dabei nicht um gewöhnliche Bankdienstleistungen ohne Bezug zur nuklearen Proliferation gehandelt habe. Das Gericht habe daher zu Recht entschieden, dass der Rat, da er sich auf spezifische Akkreditive gestützt habe, die von der Bank abgewickelt worden seien, die Einzelheiten hätte mitteilen müssen, und dass es der Bank nicht zum Nachteil gereichen könne, dass es nicht möglich sei, die Stichhaltigkeit des Vorbringens zu überprüfen. Das Gericht habe als Tatsache festgestellt, dass der Rat nicht dargetan habe, dass die „Abwicklung" von Ausfuhrakkreditiven eine Unterstützung der nuklearen Tätigkeiten Irans im Sinne der streitigen Rechtsakte darstellen könne.

135. Es könne einer von restriktiven Maßnahmen betroffenen Einrichtung nicht obliegen, zu beweisen, dass keine Grundlage für die Verhängung der Maßnahmen bestehe, sondern es müsse allein dem Rat obliegen, seine Behauptungen zu beweisen. Zugegebenermaßen gelte im Vertragsverletzungsverfahren der Grundsatz, dass ein Mitgliedstaat Behauptungen widerlegen müsse, jedoch seien die Mitgliedstaaten zur loyalen Zusammenarbeit verpflichtet, um die Anwendung des Unionsrechts sicherzustellen. Einrichtungen, die von restriktiven Maßnahmen betroffen seien, unterlägen hingegen dieser Pflicht nicht. Dennoch habe die Bank freiwillig Angaben zu ihren Bankdienstleistungen für die DIO und die IEI gemacht; entgegen seiner Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit mit dem Gericht habe sich der Rat nicht ebenso verhalten.

136. Schließlich macht die Bank Saderat Iran noch geltend, das Urteil des Gerichts könne nicht wegen Nichtkenntnisnahme der Erklärung des Sicherheitsrats aufgehoben werden, die keinen Bezug zu den für die Benennung der Bank angeführten Gründen aufweise; auch die Erklärung selbst könne keinen solchen Grund darstellen, da sie weder in der Begründung noch in den Listenvorschlägen erwähnt werde und nicht die Kriterien für die Benennung einer Einrichtung erfülle. Der Rat lege auch nicht dar, inwiefern die vom Gericht vorgenommene Würdigung durch eine „Kenntnisnahme" dieser Erklärung hätte beeinflusst werden können, da die Erklärung keinerlei Beweis für irgendeine der Behauptungen des Rates enthalte. Die Aussage, der Sicherheitsrat müsse gute Gründe für die Auffassung gehabt haben, dass die Banken einen Beitrag zu den nuklearen Tätigkeiten Irans leisteten, sei reine Spekulation. Ob es einen Beitrag gegeben habe, sei eine Tatsachenfrage, für die der Rat Beweis erbringen müsse. Ebenso spekulativ sei die Behauptung, der Sicherheitsrat habe die Bank nur deshalb nicht benannt, weil einander widersprechende politische und wirtschaftliche Interessen im Spiel gewesen seien. Es müsse vielmehr davon ausgegangen werden, dass keine Beweise vorgelegen hätten, die eine Benennung hätten rechtfertigen können.

137. Angesichts all dieser Argumente gibt es meines Erachtens zwei Fragenkomplexe, die geprüft werden müssen.

138. Erstens: Was musste der Rat tun, um rechtmäßig restriktive Maßnahmen gegen die Banken verhängen zu können? Insbesondere: War es notwendig (wie dies das Gericht im Wesentlichen meint), die spezifischen Verhaltensweisen darzulegen, die auf die eine oder andere Art im Sinne der in der Verordnung Nr. 423/2007, im Beschluss 2010/413, in der Verordnung Nr. 961/2010 bzw. in der Verordnung Nr. 267/2012 genannten Kriterien die proliferationsrelevanten nuklearen Tätigkeiten Irans unterstützten? Oder genügt als Voraussetzung (wie dies der Rat im Kern jetzt geltend macht), dass die Banken objektiv in der Lage waren, künftig solche Unterstützung durch Transaktionen zu leisten, die ihrem Wesen nach typische Bankgeschäfte sind, und dass unter Berücksichtigung des gesamten Kontextes (einschließlich der Erklärungen in den Resolutionen und des zurückliegenden Verhaltens, hinsichtlich dessen nicht nachgewiesen werden muss, dass es eine vorsätzliche oder wissentliche Unterstützung der Tätigkeiten Irans im Bereich der nuklearen Proliferation darstellte und mit diesen Tätigkeiten in einem unmittelbaren Zusammenhang stand) die Wahrscheinlichkeit besteht, dass die Banken dies tun würden?

139. Der zweite Fragenkomplex betrifft die Verfügbarkeit von Beweisen zur Substantiierung der Gründe, die für den Erlass der restriktiven Maßnahmen angeführt werden. Es ist undenkbar, dass solche Maßnahmen gerechtfertigt werden können, wenn keinerlei Beweis vorliegt, jedoch ist zu prüfen, inwieweit die Beweise – insbesondere wenn es sich um möglicherweise geheimhaltungsbedürftige Beweise handelt – den von den Maßnahmen Betroffenen, dem Gericht und übrigens auch dem Rat selbst zugänglich gemacht werden müssen, um den Anforderungen sowohl einer richtigen Beurteilung der Tatsachen als auch einer angemessenen gerichtlichen Kontrolle dieser Beurteilung gerecht zu werden.

140. Bei beiden Fragekomplexen hat der Rat meines Erachtens keinen Rechtsfehler dargetan, der eine Aufhebung der angefochtenen Urteile rechtfertigen würde.

141. Erstens hat sich der Rat die Kriterien für die Aufnahmen von Personen, Organisationen und Einrichtungen in die Liste derjenigen, deren Vermögenswerte und Ressourcen eingefroren werden sollen, selbst auferlegt. Sie sind klar und konkret formuliert. Sie betreffen ihrer Natur nach Tatsachen, und die Erfüllung der Kriterien kann durch Tatsachen bewiesen werden. Sie stellen auf tatsächliche, feststellbare Verhaltensweisen (oder Eigenschaften) der Betroffenen und nicht auf die abstrakte Möglichkeit eines zukünftigen Verhaltens bestimmter Art ab.

142. Insbesondere gehört zu den festgelegten Kriterien [69] für das Einfrieren von Vermögenswerten und Ressourcen nicht die bloße Tatsache, dass in einer Resolution erklärt wird, es seien Transaktionen ermöglicht worden (wie im Fall der Bank Mellat in der Resolution 1929), oder zu Wachsamkeit aufgefordert wird (wie in Bezug auf die Bank Saderat – bei der es sich möglicherweise nicht um dieselbe Einrichtung wie die Bank Saderat Iran handelt – in der Resolution 1803), wenn tatsächlich keine Benennung in oder aufgrund einer Resolution erfolgt ist. Zu den Kriterien gehört auch nicht die bloße Tatsache, dass der Betreffende in der Lage ist, sich in einer bestimmten beschriebenen Art und Weise zu verhalten, oder dass bei ihm die Wahrscheinlichkeit besteht, dass er sich so verhalten wird, sondern nur – und ausdrücklich – die Tatsache, dass er sich tatsächlich so verhält (bzw. als sich tatsächlich so verhaltend identifiziert wird). Schließlich gehört zu den Kriterien in den Rechtsvorschriften der Union zur Aufnahme in die Liste der Personen und Einrichtungen, deren Vermögenswerte und finanziellen Ressourcen eingefroren werden sollen, nicht das Vorliegen eines bloßen Verdachts und noch nicht einmal das Vorliegen von Gründen für die Annahme, dass die spezifischeren Kriterien erfüllt sind. Diese letztgenannte These mag dem Anschein nach in gewissem Widerspruch zu Ziff. 21 der Resolution 1929 zu stehen, in der das Einfrieren von Vermögenswerten und Ressourcen als eine mögliche Vorgehensweise bezeichnet wird, wenn ein Staat „über Informationen verfüg[t], die hinreichende Gründe für die Annahme liefern, dass diese … Vermögenswerte oder Ressourcen zu den proliferationsrelevanten nuklearen Tätigkeiten Irans … beitragen könnten“ [70]. Gleichwohl müssen Informationen zugrunde liegen. Eine weitere Vorgehensweise bei Vorliegen solcher Umstände, die in derselben Ziffer genannt wird, ist die verstärkte Überwachung finanzieller Transaktionen, und für diese Möglichkeit hat sich der Rat entschieden [71].

69 — Siehe oben, Nrn. 4 ff.

70 — Siehe oben, Nr. 7.

71 — Vgl. z. B. Art. 11 Abs. 1 der Verordnung Nr. 423/2007, 21. Erwägungsgrund und Art. 10 Abs. 1 Buchst. d des Beschlusses 2010/413, Art. 5 Abs. 3, Art. 12 Abs. 2 und Art. 23 Abs. 1 Buchst. d der Verordnung Nr. 961/2010 sowie Art. 3 Abs. 5, Art. 5 Abs. 3, Art. 18 Abs. 2 und Art. 32 Abs. 1 Buchst. d der Verordnung Nr. 267/2012.

143. Außerdem sind die Gründe, die der Rat für die Benennung der Banken anführt, ihrer Natur nach selbst Tatsachen, und können durch Tatsachen bewiesen werden; sie stellen auf objektiv feststellbare Verhaltensweisen oder Eigenschaften der Banken ab. Jedoch lassen sich nicht alle Gründe einem der spezifischen Kriterien zuordnen, die der Rat selbst für die Aufnahme in die Listen festgelegt hat. Im Fall der Bank Mellat fällt der Grund, Muttergesellschaft der in einer Resolution bezeichneten FEE Bank zu sein, formal unter keines dieser Kriterien [72].

144. Ich bin bereits zu dem Ergebnis gelangt, dass die angeführten Gründe in ihrer Gesamtheit zu beurteilen sind, soweit sie sich zusammengenommen gegenseitig erläutern oder stützen können. Meiner Ansicht nach hätte das Gericht daher nicht eine mögliche Relevanz etwa der teilweisen Staatsbeteiligung an der Bank Saderat Iran [73] oder des Eigentums der Bank Mellat an der FEE Bank für die Beurteilung der anderen, konkreteren Gründe außer Acht lassen dürfen, soweit das Vorliegen solcher Faktoren durch hinreichende Beweise belegt oder soweit es unstreitig ist.

145. Allerdings kann dem Gericht meines Erachtens nicht zum Vorwurf gemacht werden, dass es keine Schlüsse zu Ungunsten der Bank Mellat aus der unsubstantiierten Spekulation gezogen hat, der zufolge der Umstand, dass zwar die FEE Bank, nicht aber die Bank Mellat bezeichnet wurde, allein auf politische Meinungsverschiedenheiten im Sicherheitsrat zurückzuführen sei. Nur wenn tatsächliche Angaben zu den Gründen für die (auf den ersten Blick zugegebenermaßen überraschende) Differenzierung vorgelegen hätten, wäre das Gericht zur Berücksichtigung dieser Gründe verpflichtet gewesen.

146. Dem Gericht kann auch nicht zum Vorwurf gemacht werden, dass es aus dem Umstand, dass die Banken Dienstleistungen für bestimmte an der nuklearen Entwicklung beteiligte, aber erst später in die Listen aufgenommene Einrichtungen bereitgestellt haben, nicht den Schluss gezogen hat, dass die Banken in Zukunft wahrscheinlich Dienstleistungen für solche anderen Einrichtungen erbringen werden und dass eine solche Wahrscheinlichkeit gegebenenfalls restriktive Maßnahmen rechtfertigen könnte. Denn zum einen meine ich, dass dieser Umstand (insbesondere da die Banken jede vorherige Kenntnis von der Beteiligung ihrer Kunden im nuklearen Bereich bestreiten) nicht die Annahme rechtfertigt, dass bei ihnen die Wahrscheinlichkeit, künftig solche Dienstleistungen zu erbringen, höher als bei jeder anderen Bank auch ist; zum anderen ist das Kriterium für die Aufnahme in die Liste derjenigen, deren Vermögenswerte und Ressourcen eingefroren werden sollen, jedenfalls nicht die Wahrscheinlichkeit der Bereitstellung finanzieller Dienstleistungen für bezeichnete Einrichtungen, sondern die tatsächliche Bereitstellung der Dienstleistungen.

147. Ich komme somit zum zweiten allgemeinen Fragenkomplex, nämlich der Verfügbarkeit von Beweisen, insbesondere im Hinblick darauf, dass sie möglicherweise geheimhaltungsbedürftig sind; auch in dieser Hinsicht vermag ich dem Vorbringen des Rates nicht zu folgen.

72 — Wäre die FEE Bank die Muttergesellschaft und die Bank Mellat die Tochtergesellschaft, befände sich Letztere „im Eigentum oder unter der Kontrolle“ einer bezeichneten Einrichtung (vgl. auch Urteil des Gerichts Melli Bank/Rat [T-246/08 und T-332/08, EU:T:2009:266, Rn. 103]). Es mag überraschen, dass die Kriterien für die Aufnahme in die Listen nicht auch „Besitz oder Kontrolle“ einer bezeichneten Einheit umfassen, da auf der Hand liegt, dass eine Muttergesellschaft erheblichen Einfluss auf das Verhalten einer Tochtergesellschaft nehmen wird, wie dies durchgängig insbesondere im Wettbewerbsrecht angenommen wird (vgl. z. B. Urteil Akzo Nobel u. a./Kommission (C-97/08 P, EU:C:2009:536, Rn. 54 ff.).

73 — Anders verhält es sich im Fall der Bank Mellat, da sich der Rat im Beschluss 2010/413 und in der Durchführungsverordnung Nr. 668/2010 auf die falsche Behauptung gestützt hatte, dass es sich um eine staatliche Bank handele, und in den daraufhin erlassenen Maßnahmen nicht auf irgendeinen Umfang der Staatsbeteiligung verwiesen hatte.

148. Wie bereits ausgeführt, handelt es sich bei allen Kriterien für die Aufnahme in die Listen und bei allen Gründen, die der Rat für die Auflistung der Banken anführt, um Tatsachen, für die Beweis erbracht werden kann. Einige der Gründe (wie etwa eine die Nuklearprogramme ermöglichende Verhaltensweise oder die Bereitstellung von Dienstleistungen für nicht näher genannte Einrichtungen) mögen schwieriger zu beweisen sein als andere (wie die teilweise Beteiligung des Staates oder Bereitstellung von Dienstleistungen für namentlich genannte Einrichtungen), aber alle lassen sich grundsätzlich durch Beweise belegen.

149. Insoweit muss sich nicht nur aus den in Verbindung miteinander zu betrachtenden Gründen für die Auflistung hinreichend ergeben, dass mindestens eines der Auflistungskriterien erfüllt ist, sondern es müssen unverzichtbar auch Beweise für die tatsächliche Grundlage vorliegen, auf der die Heranziehung dieser Gründe im Rahmen der jeweiligen Kriterien beruht [74].

150. Es stellt sich die Frage, wie, wann und wem diese Beweise zur Verfügung stehen müssen.

151. Zunächst einmal ist es selbstverständlich wünschenswert, dass dem Rat zum Zeitpunkt des Erlasses seiner Beschlüsse Beweise zur Verfügung stehen. In diesem Zusammenhang bin ich bereits zu der Auffassung gelangt, dass das Unterlassen einer Prüfung der Beweise vor dem ersten Auflistungsbeschluss, der in der Regel mit einem Überraschungseffekt verbunden sein muss [75], als solches keine Verletzung der Verteidigungsrechte der Banken darstellen kann [76]. Außerdem mag es bei restriktiven Maßnahmen der hier in Rede stehenden Art mitunter (wenngleich nicht immer) notwendig sein, Beschlüsse rasch auf der Grundlage von Informationen zu fassen, die von einem Mitgliedstaat geliefert werden und die der Rat als Gremium in der zur Verfügung stehenden Zeit nicht auf ihre sachliche Richtigkeit überprüfen kann.

152. Solche Erwägungen können den Rat jedoch nicht von seiner Pflicht entbinden, bei der erneuten Untersuchung des ersten Beschlusses mit dem Ziel seiner Bestätigung eine sorgfältige und unparteiische Prüfung vorzunehmen [77]. Zu diesem Zeitpunkt müssen also dem Rat angemessene Beweise zur Verfügung stehen. Wenn sich der Rat als Ganzes später auf Beweise stützt, die nur von einem Mitgliedstaat (oder in den vorliegenden Fällen höchstens drei Mitgliedstaaten, denn es gab drei Listenvorschläge) beurteilt und dem Rat nicht vorgelegt worden sind, kann dies somit keine angemessene Prüfung darstellen. Grundsätzlich darf sich der Rat nicht damit begnügen, einfach abzunicken, was ihm von den Mitgliedstaaten, aus denen er sich zusammensetzt, mitgeteilt wird. Die einzelnen Mitgliedstaaten treten als Rat zusammen, aber das Organ als solches ist eigenständig und muss seine eigenen Aufgaben erfüllen. Soweit dies in den vorliegenden Fällen nicht erfolgt ist, besteht meines Erachtens Anlass genug, die streitigen Rechtsakte wegen eines offensichtlichen Beurteilungsfehlers für nichtig zu erklären, soweit sie auf Gründe gestützt wurden, die ihrerseits auf Beweisen beruhten, die der Rat nicht geprüft hatte.

153. Das Gericht hat seine Feststellung des Vorliegens eines offensichtlichen Beurteilungsfehlers nicht speziell darauf gestützt, dass der Rat selbst keine Beweise geprüft habe, sondern auf den Umstand, dass dem Gericht – gleichviel, ob der Rat als solcher substantiierende Beweise besaß oder geprüft hatte – im Gerichtsverfahren keine Beweise vorgelegt worden seien. Der Rat trägt nunmehr vor, dass er aus Gründen des Schutzes geheimdienstlicher Quellen zur Vorlage solcher Beweise nicht in der Lage gewesen sei und dass das Gericht dies hätte akzeptieren und davon hätte ausgehen müssen, dass die Behauptungen in den Listenvorschlägen der Mitgliedstaaten hinreichenden Beweis darstellten, sofern die Behauptungen plausibel seien.

74 — Urteil Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P und C-595/10 P, EU:C:2013:518, Rn. 119).

75 — Siehe oben, Fn. 47.

76 — Siehe oben, Nr. 97.

77 — Urteil Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P und C-595/10 P, EU:C:2013:518, Rn. 114 und 115). Vgl. auch meine Schlussanträge in der Rechtssache Frankreich/People's Mojahedin Organization of Iran (C-27/09 P, EU:C:2011:482, Nrn. 72 ff.).

154. Diese Auffassung ist meines Erachtens zunächst und vor allem deshalb unhaltbar, weil sich der Rat im ersten Rechtszug nicht auf die Geheimhaltungsbedürftigkeit der Beweise oder Informationen berufen hat, auf denen die Gründe für die Auflistungsbeschlüsse beruhten, obwohl die Banken in ihrem Vorbringen die mögliche Existenz geheimer Informationen angesprochen hatten [78]. Dem Gericht kann daher nicht zum Vorwurf gemacht werden, dass es seine Entscheidung über den Klagegrund des Vorliegens eines offensichtlichen Beurteilungsfehlers auf das Material gestützt hat, das ihm vorlag. Es durfte die vom Rat vorgenommene Prüfung ohne Weiteres anhand der verfügbaren Beweismittel und der zwischen den Parteien unstreitigen Tatsachen beurteilen [79].

155. Außerdem habe ich jedenfalls Schwierigkeiten, ohne nähere Erläuterung die pauschale Behauptung des Rates zu akzeptieren, dass die Offenlegung von Beweisen die Informanten oder die Mittel der Informationsbeschaffung gefährden oder dass die Nichtwahrung der Vertraulichkeit von Informationen, die ein Drittland liefere, die internationale Zusammenarbeit untergraben könnte. Mit Ausnahme der Staatsbeteiligung bzw. im Fall der Bank Mellat deren Eigenschaft als Muttergesellschaft der FEE Bank (insoweit scheinen keine Geheimhaltungserfordernisse zu bestehen) betreffen die einzigen Beweise, auf die sich der Rat gestützt haben könnte, im Wesentlichen Transaktionen, die die Banken zu bestimmten Zeitpunkten für bestimmte Kunden tatsächlich oder angeblich ausgeführt haben. Der Rat hat keinerlei Angaben dazu gemacht, dass die Vorlage solcher Beweise ohne die Preisgabe von Quellen oder Methoden unmöglich sei oder weshalb ein Drittland, dessen Dienststellen die Beweise erlangt haben, verlangen sollte, dass die Beweise nicht offengelegt werden. Ferner betreffen die Beweise selbst (im Gegensatz zu der Art ihrer Beschaffung) Angelegenheiten, von denen die Banken Kenntnis haben, so dass der Rat den Banken die Geheimhaltungsbedürftigkeit nicht entgegenhalten kann. Auch gegenüber dem Gericht kann er sich nicht darauf berufen [80].

156. Zusammenfassend bleibt bezüglich der vom Rat vorgenommenen Beurteilung der Tatsachen, auf denen die Gründe für die Aufnahme der Bank Mellat in die Listen beruhen, Folgendes festzuhalten: Erstens hat der Rat nicht beanstandet, dass das Gericht Grund vii (Ermöglichung des Transfers von mehreren Millionen Dollar zugunsten des iranischen Atomprogramms) zurückgewiesen hat; zweitens hat der Rat keine Beweise dafür vorgelegt, dass die Bank Dienstleistungen für die AEOI, für hochrangige Vertreter der AIO oder für einen iranischen Einkäufer bereitstellte (Teil von Grund v sowie Grund vi); drittens hat der Rat weder behauptet noch dargetan, dass neue Dienstleistungen [81] für Novin bereitgestellt wurden, nachdem diese vom Sicherheitsrat bezeichnet worden war oder die Bank von der Beteiligung von Novin an der nuklearen Entwicklung Kenntnis erlangt hatte (verbleibender Teil von Grund v), wobei der Umstand, dass zuvor Dienstleistungen bereitgestellt worden waren, weder ein Kriterium für die Aufnahme in die Listen darstellt noch ein solches Kriterium substantiiert; viertens sind ohne Substantiierung der Gründe v und vi auch die Gründe ii und iii (Verhaltensweise, die das iranische Nuklearprogramm und das iranische Programm für ballistische Flugkörper begünstige und erleichtere bzw. Bereitstellung von Dienstleistungen für in den Listen der Vereinten Nationen und der Union verzeichnete Einrichtungen) nicht substantiiert; fünftens ist die Eigenschaft, Muttergesellschaft der FEE Bank zu sein (Grund iv), kein Grund, der ein Kriterium für die Aufnahme in eine Liste erfüllt; letztens, dass eine Staatsbeteiligung (Grund i) für sich genommen keines der Kriterien für die Aufnahme in eine Liste erfüllt, dass der Staat nur zu einem gewissen Prozentsatz am Kapital beteiligt war (wobei nicht dargetan wurde, dass die Staatsbeteiligung aufgrund ihres Umfangs dem Staat einen „beherrschenden Einfluss“ verlieh) und dass sie jedenfalls nur im Beschluss 2010/413 und in der Durchführungsverordnung Nr. 668/2010 zur Begründung angeführt wurde.

78 — An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass das Recht auf Kenntnisnahme nicht uneingeschränkt gilt (vgl. z. B. Urteil des EGMR Jasper, oben in Nr. 111 und Fn. 54 angeführt; vgl. auch Urteil des EGMR A. u. a./Vereinigtes Königreich ([GK], Nr. 3455/05, § 205 ff., EGMR 2009, und die dort angeführte Rechtsprechung).

79 — Vgl. z. B. Urteile Fulmen (C-280/12 P, EU:C:2013:775, Rn. 78 und 79) und Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P und C-595/10 P, EU:C:2013:518, Rn. 123 und 127).

80 — Urteil Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P und C-595/10 P, EU:C:2013:518, Rn. 125).

81 — Der Rat rügt offenbar nicht die Feststellungen des Gerichts zur Zahlung von Beträgen, die aufgrund von Papieren fällig wurden, die *vor* dem Erlass der restriktiven Maßnahmen gegen Novin begeben worden waren.

157. Ich gelange daher zu dem Ergebnis, dass der Rat keinen Rechtsfehler des Gerichts aufgezeigt hat, der eine Aufhebung des angefochtenen Urteils in der Rechtssache Bank Mellat rechtfertigen würde.

158. Hinsichtlich der vom Rat vorgenommenen Beurteilung der Tatsachen, auf denen die Gründe für die Aufnahme der Bank Saderat Iran in die Listen beruhen, gilt Folgendes: Erstens hat der Rat weder Beweise noch genaue Angaben bezüglich der Dienstleistungen geliefert, die die Bank für die DIO, die IEI, MEC bzw. die SIG bereitgestellt haben soll (Gründe iii, iv und v); zweitens ist ohne Substantiierung dieser Gründe auch Grund ii (Bereitstellung von Dienstleistungen für Einrichtungen, die in der Beschaffung für das iranische Nuklearprogramm und das iranische Programm für ballistische Flugkörper tätig seien, einschließlich Einrichtungen, die in der Resolution 1737 bezeichnet seien) nicht substantiiert; letztens, dass eine Staatsbeteiligung (Grund i) für sich genommen keines der Kriterien für die Aufnahme in eine Liste erfüllt und im Beschluss 2010/413 sowie in der Durchführungsverordnung Nr. 668/2010 unzutreffend mit 94 % angegeben ist (und dass nicht dargetan wurde, dass die Staatsbeteiligung aufgrund ihres Umfangs dem Staat einen „beherrschenden Einfluss“ verlieh).

159. Ich gelange daher zu dem Ergebnis, dass der Rat keinen Rechtsfehler des Gerichts aufgezeigt hat, der eine Aufhebung des angefochtenen Urteils in der Rechtssache Bank Saderat Iran rechtfertigen würde.

160. Demzufolge sind meiner Meinung nach die Rügen des Rates, dass das Gericht das Vorbringen der Banken zum Vorliegen eines offensichtlichen Beurteilungsfehlers rechtsfehlerhaft gewürdigt habe, zur Gänze zurückzuweisen.

Die Bank Saderat Iran betreffende Informationen (Anschlussrechtsmittel der Bank Saderat Iran)

161. In Rn. 95 des angefochtenen Urteils führt das Gericht aus, dass „die Akte zum einen keinen Hinweis darauf [enthält], dass der Rat die Relevanz und die Stichhaltigkeit der die Klägerin betreffenden Informationen, die ihm vor Erlass des Beschlusses 2010/413 und der Durchführungsverordnung Nr. 668/2010 unterbreitet wurden, geprüft hat“. In Rn. 96 heißt es dann weiter, es ergebe sich andererseits, „dass der Rat bei Erlass der späteren angefochtenen Rechtsakte die Umstände des Einzelfalls im Licht der Stellungnahme der Klägerin überprüft hat, da er die Angabe zur Beteiligung des iranischen Staates an deren Kapital berichtigt hat und sich zu ihrem Vorbringen betreffend die Tätigkeiten im Zusammenhang mit den Akkreditiven geäußert hat“.

162. Mit ihrem Anschlussrechtsmittel rügt die *Bank Saderat Iran* einen Rechtsfehler des Gerichts durch die Feststellung, dass die Angaben, auf die der Rat den Beschluss 2010/413 und die Durchführungsverordnung Nr. 668/2010 gestützt habe, „die Klägerin betreffende Informationen“ umfassten, die einer Beurteilung zugänglich seien. Mithin sei auch die Feststellung rechtsfehlerhaft, dass die späteren Rechtsakte nicht infolge der Nichtbeurteilung dieser Informationen mit einem Mangel behaftet seien. Im ersten Rechtszug habe die Bank geltend gemacht, dass die Beurteilung des Rates nicht auf Beweise, sondern einfach auf Listenvorschläge gestützt worden sei, so dass keine Beurteilung von sie betreffenden Informationen habe erfolgt sein können. Das Gericht gehe in Rn. 95 des angefochtenen Urteils jedoch von der irrigen Annahme aus, dass es Informationen gegeben habe, die hätten beurteilt werden können. Tatsächlich hätten dem Rat aber überhaupt keine Informationen vorgelegen; der Rat räume im Rechtsmittelverfahren nämlich ein, keine Beweise gesichtet zu haben, da solche, soweit sie denn existierten, geheimhaltungsbedürftig gewesen seien. Somit hätten sowohl die ersten als auch die späteren Rechtsakte schon allein aus diesem Grund für nichtig erklärt werden müssen.

163. Der *Rat* räumt ein, dass er, falls keinerlei Informationen oder Beweise betreffend die Benennung der Bank vorgelegen hätten, keine Beurteilung hätte vornehmen können. Einige Beweise und Informationen seien jedoch verfügbar gewesen, und diese habe er beurteilen können. Die Frage, ob die Informationen und Beweise ausreichten oder hinreichend substantiiert seien, um die Aufnahme der Bank in die Listen zu rechtfertigen, sei zu unterscheiden von der Frage, ob der Rat eine erste Beurteilung habe vornehmen können und ob später eine Überprüfung stattgefunden habe. Selbst wenn aus den verfügbaren Informationen und Beweisen eine falsche Schlussfolgerung gezogen worden sein sollte, bedeute dies mithin noch nicht, dass keine erste Beurteilung oder spätere Überprüfung habe vorgenommen werden können. Dem Gericht sei mit seiner Feststellung, dass der Rat vor dem Erlass der späteren Rechtsakte gegen die Bank die Umstände der Aufnahme der Bank in die Listen überprüft habe, kein Rechtsfehler unterlaufen.

164. Zunächst ist meines Erachtens dieser Teil des Anschlussrechtsmittels der Bank Saderat Iran unzulässig, weil er entgegen Art. 178 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs nicht auf die vollständige oder teilweise Aufhebung der Entscheidung des Gerichts, d. h. des Tenors des angefochtenen Urteils, gerichtet ist. Die Bank beantragt vielmehr ausdrücklich, das Urteil „im Umfang der aufgezeigten fehlerhaften Gründe“ aufzuheben. Ein in dieser Weise formuliertes Rechtsmittel ist unzulässig [82].

165. In Nr. 1 des Tenors des angefochtenen Urteils werden sämtliche Rechtsakte (sowohl die ersten als auch die späteren), deren Nichtigerklärung die Bank beantragt hatte, für nichtig erklärt, soweit sie die Bank betreffen. Weder beantragt die Bank, diese Nichtigerklärung in irgendeiner Weise aufzuheben, noch könnte ihr Vorbringen im Erfolgsfall dazu führen. Die Bank begehrt mit diesem Teil ihres Anschlussrechtsmittels [83] lediglich die Feststellung, dass die Rechtsakte allein deswegen hätten für nichtig erklärt werden können, weil der Rat keine Beweise gesichtet habe.

166. Jedenfalls meine ich, dass sich die Bank hier auf ein terminologisches Detail – und möglicherweise eine unglückliche Übersetzung – versteift. In der französischen Sprachfassung des angefochtenen Urteils (bei der es sich bekanntlich um die Fassung handelt, in der das Urteil ausgefertigt und beraten wurde), wird der allgemeinere Begriff „éléments“ verwendet, während es in der englischen Sprachfassung „evidence“ und in der deutschen „Informationen“ heißt. Was auch immer der Rat getan oder nicht getan haben mag, jedenfalls ergibt sich, dass ihm „éléments“ vor dem Erlass des Beschlusses 2010/413 und der Durchführungsverordnung Nr. 668/2010 übermittelt worden waren. Zu diesem Zeitpunkt hätte die Relevanz und die Stichhaltigkeit dieser „éléments“ geprüft werden müssen. Das Gericht hat festgestellt, dass diese Prüfung nicht stattgefunden hat. Eine Unterscheidung zwischen Beweisen und (noch) nicht belegten Angaben scheint in diesem Zusammenhang neben der Sache zu liegen. Das Gericht ist schlichtweg zu dem Ergebnis gelangt, dass der Rat seine Pflicht zur Prüfung der Relevanz und Stichhaltigkeit dessen, was ihm übermittelt worden war, nicht erfüllt hat. Durch die Feststellung, dass der Rat die anschließende Stellungnahme der Bank bei der Überprüfung berücksichtigt habe, geht das Gericht keineswegs von der Prämisse aus, dass es sich bei den früheren „éléments“ um Beweise im engeren Sinne handelte.

167. Deshalb ist dieser Anschlussrechtsmittelgrund meiner Ansicht nach zurückzuweisen.

82 — Vgl. z. B. Urteil Al-Aqsa/Rat und Niederlande/Al-Aqsa (C-539/10 P und C-550/10 P, EU:C:2012:711, Rn. 43 bis 47 und die dort angeführte Rechtsprechung).

83 — Nr. 2 des Tenors wird mit dem zweiten Teil des Anschlussrechtsmittels angegriffen (siehe unten, Nrn. 168 ff.). Zwar lautet Nr. 3 des Tenors: „Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.“, jedoch sehe ich zum einen nichts, was im Anschluss an die Nrn. 1 und 2 „im Übrigen“ noch abgewiesen werden könnte, und zum anderen verweist die Bank Saderat Iran nicht auf Nr. 3 des Tenors.

Art. 60 der Satzung (Anschlussrechtsmittel der Bank Saderat Iran)

168. Nach der Definition des Art. 288 AEUV hat eine *Verordnung* allgemeine Geltung, ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat, während *Beschlüsse, wenn sie an bestimmte Adressaten gerichtet sind*, nur für diese verbindlich sind. Gemäß Art. 60 Abs. 1 der Satzung haben Rechtsmittel keine aufschiebende Wirkung. Nach Abs. 2 werden jedoch Entscheidungen des Gerichts, in denen eine *Verordnung* für nichtig erklärt wird, erst nach Ablauf der Frist für die Einlegung eines Rechtsmittels oder, wenn innerhalb dieser Frist ein Rechtsmittel eingelegt worden ist, nach dessen Zurückweisung wirksam.

169. Im Verfahren im ersten Rechtszug hatte die Bank Saderat Iran auf den Beschluss in der Rechtssache Akhras/Rat verwiesen, der auf ein Rechtsmittel gegen einen Beschluss ergangen ist, mit dem ein Antrag auf Aussetzung der Wirkungen von Rechtsakten, einschließlich Verordnungen, zur Verhängung restriktiver Maßnahmen gegen mit dem Regime in Syrien verbundene Personen und Einrichtungen zurückgewiesen worden war. Im Beschluss Akhras/Rat hat der Präsident des Gerichtshofs ausgeführt, dass „selbst wenn, wie der Rechtsmittelführer mit seinem *nicht abwegigen Vorbringen* geltend macht, Art. 60 Abs. 2 der Satzung … im Fall von Verordnungen wie denjenigen, die der Rechtsmittelführer anficht, keine Anwendung findet, so bleibt es doch dabei, dass im vorliegenden Fall eine einstweilige Anordnung nicht wegen der Rechtsfolgen der genannten Bestimmung … versagt wurde, sondern … weil die Voraussetzung der Dringlichkeit nicht erfüllt war“ [84].

170. Nach Auffassung des Gerichts [85] „hat der Präsident des Gerichtshofs … die Anwendbarkeit von Art. 60 Abs. 2 der Satzung auf Verordnungen über die Verhängung von restriktiven Maßnahmen nicht eingehend geprüft, da er sich auf die Feststellung beschränkt hat, das zu diesem Punkt dargelegte Vorbringen des Rechtsmittelführers … sei zwar nicht ‚abwegig‘, gehe jedoch ins Leere“ [86]. Es hat daher insbesondere entschieden, dass es sich bei der Verordnung Nr. 267/2012 um eine echte Verordnung handele, auf die Art. 60 Abs. 2 der Satzung Anwendung finde, so dass der Rat innerhalb der für die Einlegung eines Rechtsmittels geltenden Frist die festgestellten Verstöße beheben könne, indem er gegebenenfalls neue restriktive Maßnahmen gegen die Bank erlasse (oder, wie sich implizit ergibt, Rechtsmittel einlegen kann, das aufschiebende Wirkung hinsichtlich der Nichtigerklärung hat). Infolgedessen hat das Gericht zur Vermeidung einer Beeinträchtigung der Rechtssicherheit die Wirkungen des Beschlusses 2010/413 (mit dem in seiner geänderten Fassung dieselben Maßnahmen gegen die Bank verhängt wurden wie mit der Verordnung Nr. 267/2012) ebenfalls bis zur Wirksamkeit der Nichtigerklärung der Verordnung Nr. 267/2012 für fortgeltend erklärt.

171. Mit ihrem Anschlussrechtsmittel macht die *Bank Saderat Iran* geltend, dass sämtliche streitigen Verordnungen eigentlich keine echten Verordnungen seien, sondern dass es sich vielmehr um in Form von Verordnungen erlassene Beschlüsse handele, die an eine begrenzte Anzahl spezifischer Einrichtungen gerichtet seien und diese beträfen. Die Nichtigerklärung der Auflistung der Bank hätte deshalb sofort wirksam werden müssen. Nach Ansicht der Bank verhält es sich hier ähnlich wie bei der Bestimmung einer Antidumpingverordnung zur Erhebung von Zöllen auf Güter namentlich bezeichneter Erzeuger oder einer Verordnung zur Erteilung von Einfuhrlizenzen aufgrund individueller Anträge – beide Fälle habe der Gerichtshof als ein Bündel individueller Entscheidungen behandelt [87]. Für den Beschlusscharakter von Auflistungen der hier in Rede stehenden Art, den auch Generalanwalt Mengozzi in der Rechtssache Bank Melli Iran/Rat [88] anerkannt habe, spreche außerdem die in Art. 15 Abs. 3 der Verordnung Nr. 423/2007 vorgesehene Pflicht zur einzelfallbezogenen

84 — Beschluss Akhras/Rat (C-110/12 P[R], EU:C:2012:507, Rn. 29, Hervorhebung nur hier).

85 — Vgl. Urteil Bank Saderat Iran (T-494/10, EU:T:2013:59, Rn. 122 bis 126).

86 — Rn. 122 des angefochtenen Urteils.

87 — Urteile NTN Toyo Bearing u. a./Rat (113/77, EU:C:1979:91, Rn. 11) und International Fruit Company u. a./Kommission (41/70 bis 44/70, EU:C:1971:53, Rn. 16/22).

88 — Schlussanträge in der Rechtssache Bank Melli Iran/Rat (C-548/09 P, EU:C:2011:426, Nr. 41).

Bekanntgabe. Art. 60 der Satzung sehe die Fortgeltung einer in der gesamten Union anwendbaren Verordnung bis zum Abschluss eines Rechtsmittelverfahrens vor, um die Auswirkungen zu entschärfen, die sich aus einer Ungültigerklärung allgemeiner Vorschriften ergäben, die sich im Rechtsmittelverfahren als gültig herausstellen könnten. Derartige Bedenken kämen bei einer Verordnung, die an einen einzelnen Adressaten gerichtet sei und in der Sache einen dem allgemeinen Grundsatz von Art. 60 Abs. 1 der Satzung unterliegenden Beschluss darstelle, nicht zum Tragen.

172. Der *Rat* weist den von der Bank geltend gemachten Vergleich mit Verordnungen über die Erhebung von Antidumpingzöllen oder die Erteilung von Einfuhrlizenzen zurück. In den von der Bank angeführten Urteilen gehe es um die Frage der „unmittelbaren und individuellen Betroffenheit" als Voraussetzung für die Befugnis zur Erhebung einer Klage gegen Handlungen. In den Urteilen Kadi I[89] und Bank Melli Iran[90] vertrete der Gerichtshof die Auffassung, dass die Listen in den Anhängen von Verordnungen zur Verhängung restriktiver Maßnahmen – wie bei jeder anderen Verordnung auch – allgemeine Geltung hätten, in allen ihren Teilen verbindlich seien und unmittelbar in jedem Mitgliedstaat gelten würden. Dies sei auf den vorliegenden Fall übertragbar. Des Weiteren seien von den streitigen Rechtsakten nicht nur die bezeichneten Personen und Einrichtungen betroffen, sondern auch zahlreiche andere, die geschäftlich mit ihnen verkehrten. Zudem verpflichte die Verordnung Nr. 267/2012 die Mitgliedstaaten zum Erlass von Vorschriften über die bei Verstößen zu verhängenden Sanktionen, und es sei wichtig, jede Rechtsunsicherheit bis zum Abschluss eines Rechtsmittelverfahrens zu vermeiden. Als letzten Punkt führt der Rat noch an, dass bei Nichtanwendung von Art. 60 Abs. 2 der Satzung und bei einer sofortigen Wirkung der vom Gericht ausgesprochenen Nichtigerklärung von Verordnungen über das Einfrieren von Geldern ein erfolgreicher Kläger in der Lage wäre, sein Vermögen beiseitezuschaffen, um den Folgen des anschließenden Einfrierens der Vermögenswerte zu entgehen. Einem Rechtsmittel gegen eine solche Nichtigerklärung würde dann, selbst wenn ihm stattgegeben würde, die praktische Wirksamkeit genommen.

173. Die *Kommission* weist darauf hin, dass Adressaten der in den streitigen Rechtsakten geregelten Pflichten nicht die in den Listen bezeichneten Personen oder Einrichtungen seien, sondern diejenigen, die die Gelder oder wirtschaftlichen Ressourcen hielten, die solchen Personen oder Einrichtungen gehörten oder von diesen kontrolliert würden, oder diejenigen, die möglicherweise in der Lage seien, den bezeichneten Personen Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung zu stellen.

174. Meines Erachtens ist dieser Teil des Anschlussrechtsmittels ebenfalls zurückzuweisen.

175. Erstens geht aus den Definitionen für „Verordnung" und „Beschluss" in Art. 288 AEUV unmittelbar hervor, dass die Verordnung Nr. 267/2012 nicht unter die letztgenannte, sondern unter die erstgenannte Begriffsbestimmung fällt. Sie ist daher als echte Verordnung sowohl im Sinne jener Bestimmung als auch im Sinne von Art. 60 der Satzung anzusehen.

176. Zweitens hat sich der Gerichtshof im Urteil Kadi I (C-402/05 P und C-415/05 P, EU:C:2008:461, Rn. 241 ff.) jedenfalls bereits ausdrücklich mit dieser Problematik befasst und hinsichtlich einer ganz ähnlichen Verordnung entschieden, dass es sich um eine echte Verordnung im Sinne der Definition im Vertrag handele. Die Begründung des Gerichtshofs für diese Entscheidung – auf die die Bank Saderat Iran in ihrem Anschlussrechtsmittel keinen Bezug nimmt – entspricht im Wesentlichen derjenigen, die der Rat und die Kommission hier anführen.

89 — Urteil Kadi I (C-402/05 P und C-415/05 P, EU:C:2008:461, Rn. 241).

90 — Urteil Bank Melli Iran/Rat (C-548/09 P, EU:C:2011:735, Rn. 45).

177. Demgegenüber liegen die Bezugnahmen der Bank auf die Rechtsprechung zu Antidumpingverordnungen und die Schlussanträge von Generalanwalt Mengozzi in der Rechtssache Bank Melli Iran/Rat (C-548/09 P, EU:C:2011:426) neben der Sache. Die beiden von ihr angeführten Urteile betreffen die Befugnis einer Person, gegen sie unmittelbar und individuell betreffende Handlungen Klage zu erheben, und unter eben diesem Gesichtspunkt hat Generalanwalt Mengozzi die Verordnung Nr. 423/2007 als Hybridmaßnahme eingestuft – nämlich als Maßnahme von allgemeiner Geltung, die aber gleichwohl den betroffenen Einzelpersonen bekannt gegeben werden muss. Die Pflicht zur individuellen Bekanntgabe an diejenigen, deren Gelder oder Vermögenswerte eingefroren werden sollen, lässt die allgemeine Geltung einer solchen Verordnung gegenüber all denjenigen Personen unberührt, die sich möglicherweise im Besitz solcher Gelder oder Vermögenswerte befinden, und ändert nichts daran, dass die Rechtssicherheit bis zum Abschluss eines Rechtsmittelverfahrens gewahrt werden muss.

178. Ich bin daher der Ansicht, dass das Gericht die Verordnung Nr. 267/2012 rechtsfehlerfrei als echte Verordnung angesehen hat, die von der allgemeinen Regel von Art. 60 Abs. 1 der Satzung erfasst wird.

Ergebnis

179. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, beide Rechtsmittel sowie das Anschlussrechtsmittel der Bank Saderat Iran als unbegründet zurückzuweisen. Nach Art. 138 in Verbindung mit den Art. 140 und 184 der Verfahrensordnung

— sind dem Rat die eigenen Kosten und die Kosten der Banken bezüglich der Rechtsmittel aufzuerlegen;

— sind der Bank Saderat Iran die eigenen Kosten und die Kosten des Rates bezüglich des Anschlussrechtsmittels aufzuerlegen;

— sind dem Vereinigten Königreich und der Kommission ihre eigenen Kosten sowohl bezüglich der Rechtsmittel als auch bezüglich des Anschlussrechtsmittels aufzuerlegen.