Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
CRUZ VILLALÓN
vom 3. September 2015 [1]

Rechtssache C-440/14 P

National Iranian Oil Company (NIOC)
gegen

Rat

„Rechtsmittel — Restriktive Maßnahmen gegen den Iran — Liste der Personen und Einrichtungen, deren Gelder und wirtschaftliche Ressourcen eingefroren werden — Aufnahme des Namens der Rechtsmittelführerin — Rechtsgrundlage — Art. 215 AEUV — Art. 291 Abs. 2 AEUV — Einrede der Rechtswidrigkeit — Rechtsschutzinteresse“

1. Das vorliegende Rechtsmittel richtet sich gegen ein Urteil des Gerichts, mit dem eine Klage auf Feststellung der Rechtswidrigkeit der Aufnahme der NIOC in die Liste der Personen und Einrichtungen, deren Vermögenswerte eingefroren werden, weil sie eine Regierung unterstützen, gegen die restriktive Maßnahmen im Rahmen von Resolutionen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen beschlossen wurden, abgewiesen worden war. Die Rechtsmittelführerin, ein iranisches Staatsunternehmen, das im Rohöl- und Erdgassektor tätig ist, wendet sich gegen die gegen sie gerichtete restriktive Maßnahme und führt sechs Rechtsmittelgründe an, mit denen sie im Wesentlichen geltend macht, dass zum einen die Ermächtigung des Rates zum Erlass der Bestimmung, auf der die gegen sie gerichtete Maßnahme beruhe, auf eine falsche Rechtsgrundlage gestützt worden sei und zum anderen das Kriterium, aufgrund dessen diese Maßnahme gegen sie festgesetzt worden sei, zu ungenau und unbestimmt sei.

2. In diesem Kontext bietet sich dem Gerichtshof die Gelegenheit, sich genauer dazu zu äußern, unter welchen Bedingungen es möglich ist, sich bei der Anfechtung einer restriktiven Maßnahme auf Verfahrensmängel oder auf die Verletzung von Rechten Dritter zu berufen, um die Rechtswidrigkeit der allgemeinen Regelung geltend zu machen, auf die diese Maßnahme zurückgeht.

3. Darüber hinaus bietet sich dem Gerichtshof die Möglichkeit, seine noch junge Rechtsprechung zu der in Art. 291 AEUV geregelten Durchführungsbefugnis, in diesem Fall im Unterschied zu der dem Rat in Art. 215 AEUV übertragenen Befugnis, weiterzuentwickeln.

I – **Sachverhalt und rechtlicher Rahmen**

4. Mit der Resolution 1929 (2010) vom 9. Juni 2010 erweiterte der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen den Umfang der mit seinen Resolutionen 1737 (2006), 1747 (2007) und 1803 (2008) verhängten restriktiven Maßnahmen gegen die Islamische Republik Iran und erließ weitere restriktive Maßnahmen.

1 — Originalsprache: Spanisch.

5. Am 17. Juni 2010 ersuchte der Europäische Rat den Rat der Europäischen Union darum, die erforderlichen Maßnahmen zur Umsetzung der in der Resolution 1929 (2010) vorgesehenen Maßnahmen sowie Begleitmaßnahmen zu erlassen, damit alle noch bestehenden Bedenken in Bezug auf die Entwicklung von Technologien durch den Iran im Zusammenhang mit seinen Nuklear- und Trägerraketenprogrammen auf dem Verhandlungsweg ausgeräumt werden können.

6. Der Rat nahm am 26. Juli 2010 den Beschluss 2010/413/GASP über restriktive Maßnahmen gegen Iran und zur Aufhebung des Gemeinsamen Standpunkts 2007/140/GASP an [2]. In Anhang II dieses Beschlusses werden die Namen der Personen und Einrichtungen aufgeführt – mit Ausnahme der im Bereich der Vereinten Nationen benannten –, deren Gelder und wirtschaftliche Ressourcen eingefroren werden.

7. Der soeben genannte Beschluss wurde am 23. Januar 2012 durch den Beschluss 2012/35/GASP [3] geändert, dessen 13. Erwägungsgrund lautet: „Die Einreisebeschränkungen und das Einfrieren von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen sollten auf weitere Personen und Einrichtungen, die die iranische Regierung unterstützen, indem sie ihr proliferationsrelevante nukleare Tätigkeiten oder die Entwicklung von Trägersystemen für Kernwaffen ermöglichen, insbesondere auf Personen und Einrichtungen, die finanzielle, logistische oder materielle Unterstützung für die iranische Regierung bereitstellen, Anwendung finden."

8. Durch Art. 1 Nr. 7 Buchst. a Ziff. ii des Beschlusses 2012/35 wurde in Art. 20 Abs. 1 des Beschlusses 2010/413 ein Buchst. c eingefügt, der das Einfrieren von Geldern „weitere[r], nicht in Anhang I erfasste[r] Personen und Einrichtungen, die die Regierung Irans unterstützen, und mit ihnen verbundene[r] Personen und Einrichtungen gemäß der Auflistung in Anhang II" vorsieht.

9. Am 23. März 2012 nahm der Rat die Verordnung (EU) Nr. 267/2012 [4] an, deren Art. 23 Abs. 2 das Einfrieren von Geldern der in Anhang IX dieser Verordnung aufgeführten Personen, Organisationen und Einrichtungen vorsieht, in Bezug auf die festgestellt wurde, dass sie „d) sonstige Personen, Organisationen oder Einrichtungen sind, die die iranische Regierung beispielsweise finanziell, logistisch oder materiell unterstützen, oder Personen und Organisationen, die mit ihnen in Verbindung stehen".

10. Art. 46 Abs. 2 dieser Verordnung sieht vor: „Beschließt der Rat, die in Artikel 23 Absätze 2 und 3 genannten Maßnahmen auf eine natürliche oder juristische Person, Organisation oder Einrichtung anzuwenden, so ändert er Anhang IX entsprechend."

11. Am 15. Oktober 2012 nahm der Rat den Beschluss 2012/635/GASP [5] (im Folgenden: angefochtener Beschluss) an, dessen 16. Erwägungsgrund lautet: „Es sollten weitere Personen und Einrichtungen in die Liste der Personen und Einrichtungen, die gemäß Anhang II des Beschlusses 2010/413/GASP restriktiven Maßnahmen unterliegen, aufgenommen werden, insbesondere Einrichtungen, deren Geschäftstätigkeit im Öl- und Gasbereich liegt und die sich im Eigentum des iranischen Staates befinden, da diese Einrichtungen eine wesentliche Einnahmequelle des iranischen Staates sind."

12. Durch Art. 1 Nr. 8 Buchst. a des angefochtenen Beschlusses wurde Art. 20 Abs. 1 Buchst. c des Beschlusses 2010/413 dahin gehend geändert, dass der Kreis der den restriktiven Maßnahmen unterworfenen Personen erweitert wurde auf „andere Personen und Einrichtungen, die nicht unter Anhang I fallen, die die Regierung des Iran unterstützen, und Einrichtungen, die in deren Eigentum oder unter deren Kontrolle stehen oder Personen und Einrichtungen, die mit ihnen in Verbindung stehen; diese sind in Anhang II aufgeführt".

2 — ABl. L 195, S. 39.

3 — ABl. L 19, S. 22.

4 — Verordnung über restriktive Maßnahmen gegen Iran und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 961/2010 (ABl. L 88, S. 1).

5 — ABl. L 282, S. 58.

13. Art. 2 des angefochtenen Beschlusses hat den Namen der jetzigen Rechtsmittelführerin in Anhang II Tabelle I („Personen und Einrichtungen, die an nuklearen Tätigkeiten oder Tätigkeiten im Zusammenhang mit ballistischen Raketen beteiligt sind, und Personen und Einrichtungen, die die Regierung Irans unterstützen“) des Beschlusses 2010/413 mit der folgenden Anmerkung aufgenommen: „Staatliche Einrichtung, die Finanzmittel für die Regierung Irans bereitstellt. Der Minister für Öl ist Vorstandsvorsitzender der NIOC, und der stellvertretende Minister für Öl ist geschäftsführender Direktor der NIOC.“

14. Ebenfalls am 15. Oktober 2012 nahm der Rat die Durchführungsverordnung (EU) Nr. 945/2012 zur Durchführung der Verordnung Nr. 267/2012 (im Folgenden: die angefochtene Durchführungsverordnung“) [6] an.

15. Durch Art. 1 der angefochtenen Durchführungsverordnung wurde der Name der Rechtsmittelführerin in die Tabelle in Anhang IX der Verordnung Nr. 267/2012 aufgenommen, in der „Personen und Einrichtungen, die an nuklearen Tätigkeiten oder Tätigkeiten im Zusammenhang mit ballistischen Flugkörpern beteiligt sind, sowie Personen und Einrichtungen, die die iranische Regierung unterstützen“, aufgeführt sind. Ihre Eintragung wurde ergänzt durch die Anmerkung: „Staatliche Einrichtung, die Finanzmittel für die Regierung Irans bereitstellt. Der Minister für Öl ist Vorstandsvorsitzender der NIOC, und der stellvertretende Minister für Öl ist geschäftsführender Direktor der NIOC“.

16. Der angefochtene Beschluss und die angefochtene Durchführungsverordnung wurden der Rechtsmittelführerin am 16. Oktober 2012 mitgeteilt. Am 26. Dezember 2012 widersprach sie ihrer Aufnahme in die Liste und beantragte, dass der Rat seine Entscheidung überprüfe. Sie beantragte außerdem, ihr sämtliche Akten zu übermitteln, auf deren Grundlage der angefochtene Beschluss und die angefochtene Durchführungsverordnung erlassen worden waren, einschließlich der für ihre Aufnahme herangezogenen Beweismittel, und ihr die Namen der Mitgliedstaaten mitzuteilen, die sie vorgeschlagen hätten.

17. Mit Schreiben vom 12. März 2013 übermittelte der Rat der Rechtsmittelführerin a) die von vier Mitgliedstaaten eingereichten Vorschläge für ihre Aufnahme, b) den Sitzungsbericht der Arbeitsgruppe „CONEM“ (Mittlerer Osten/Golf) vom 9. Oktober 2012 und c) die Stellungnahme des Generalsekretariats des Rates an den Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV)/Rat vom 11. und 12. Oktober 2012 und die Stellungnahme des AStV an den Rat vom 12. Oktober 2012.

18. Der Rat gab die Namen der Mitgliedstaaten nicht preis, die die Vorschläge eingereicht hatten, wies aber darauf hin, dass die Aufnahme einstimmig beschlossen worden sei.

19. Die Rechtsmittelführerin erhob vor dem Gericht Nichtigkeitsklage gegen den angefochtenen Beschluss und die angefochtene Durchführungsverordnung und stützte diese auf Begründungsmängel, Fehlen einer Rechtsgrundlage, Rechtswidrigkeit, rechtliche, tatsächliche und Beurteilungsfehler, Verletzung der Rechte auf Verteidigung, ordnungsgemäße Verwaltung und effektiven Rechtsschutz sowie Verletzung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes und des Eigentumsrechts.

20. Das Gericht hat die Klage mit Urteil vom 16. Juli 2014 abgewiesen [7].

6 — ABl. L 282, S. 16.

7 — National Iranian Oil Company/Rat (T-578/12, EU:T:2014:678). Im Folgenden: angefochtenes Urteil.

II – **Urteil des Gerichts**

21. Das Gericht hat die von der Rechtsmittelführerin vorgetragenen Argumente in sechs verschiedene Klagegründe zusammengefasst. Was den ersten (Begründungsmangel wegen fehlender Angabe der Rechtsgrundlage) betrifft, der in den Rn. 39 bis 44 des angefochtenen Urteils behandelt wird, so kommt das Gericht zu dem Ergebnis, dass die Verpflichtung zur Angabe der Rechtsgrundlage, die den Rat zum Erlass der angefochtenen Durchführungsverordnung ermächtige, mit der Nennung von Art. 46 Abs. 2 der Verordnung Nr. 267/2012 in der angefochtenen Durchführungsverordnung erfüllt sei.

22. Das Fehlen einer Rechtsgrundlage, das als zweiter Klagegrund geltend gemacht wird, wird vom Gericht in den Rn. 46 bis 86 des angefochtenen Urteils geprüft. Es untersucht dort die Rechtmäßigkeit des Art. 46 Abs. 2 der Verordnung Nr. 267/2012 im Hinblick auf die Art. 215 AEUV und 291 Abs. 2 AEUV und kommt zu dem Ergebnis, dass die Maßnahme des Einfrierens von Geldern auf der Grundlage dieser letztgenannten Bestimmung habe beschlossen werden können und im konkreten Fall die Voraussetzungen für die Übertragung von Durchführungsbefugnissen an den Rat erfüllt gewesen seien.

23. Mit dem dritten Klagegrund, mit dem die Rechtswidrigkeit von Art. 20 Abs. 1 Buchst. c des Beschlusses 2010/413 und von Art. 23 Abs. 2 Buchst. d der Verordnung Nr. 267/2012 gerügt wird, befassen sich die Rn. 90 bis 132 des angefochtenen Urteils, in denen nacheinander die Argumente, es liege eine Verletzung des Rechtsstaatsprinzips, des Eigentumsrechts und des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes vor, oder es gebe eine Inkohärenz bei der Formulierung des streitigen Kriteriums in der anwendbaren Regelung, zurückgewiesen werden.

24. Der vierte Klagegrund, zu dem das Gericht die Rügen der Rechtsmittelführerin, dem Rat seien zwei Rechtsfehler, ein Fehler bei der Tatsachenfeststellung und ein Beurteilungsfehler, unterlaufen, zusammengefasst hat, wird aus den in den Rn. 134 bis 148 des angefochtenen Urteils dargelegten Gründen zurückgewiesen. Für das Gericht liegt weder der von der Rechtsmittelführerin geltend gemachte Fehler bei der Auslegung von Art. 20 Abs. 1 Buchst. c des Beschlusses 2010/413 vor, noch eine fehlerhafte Tatsachenfeststellung in dem Hinweis, dass es sich bei der Rechtsmittelführerin um eine vom iranischen Staat geleitete Einrichtung handele, noch ein Beurteilungsfehler in der Feststellung, dass die Rechtsmittelführerin eben wegen ihrer Leitung durch die iranischen Behörden dem iranischen Staat Gelder zur Verfügung stelle.

25. Zum fünften Klagegrund sind die Rügen eines Verstoßes gegen die Begründungspflicht und einer Verletzung der Rechte auf Verteidigung, auf eine ordnungsgemäße Verwaltung und auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz zusammengefasst worden, die allesamt in den Rn. 151 bis 166 des angefochtenen Urteils vom Gericht verworfen werden; teilweise, weil es sich um Wiederholungen von bereits zurückgewiesenen Klagegründen handele, und teilweise, weil die Merkmale, die die Aufnahme der Rechtsmittelführerin in die streitigen Listen rechtfertigten, in den angegriffenen Rechtsakten eindeutig angegeben und hinreichend begründet worden seien.

26. Der sechste und letzte Klagegrund bezieht sich auf mögliche Verletzungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes und des Eigentumsrechts. In den Rn. 173 bis 177 des angefochtenen Urteils wird dazu ausgeführt, es handele sich bei der fraglichen Rüge um eine Wiederholung von bereits zurückgewiesenen Klagegründen, und die Unverhältnismäßigkeit der angegriffenen Maßnahmen könne nicht mit Ereignissen begründet werden, die nach deren Erlass eingetreten seien.

III – **Rechtsmittel und Verfahren vor dem Gerichtshof**

27. Mit dem Rechtsmittel werden sechs Gründe vorgetragen, denen der Rat und die Kommission aus den in ihren jeweiligen Schriftsätzen angegebenen Gründen entgegengetreten sind.

28. Die NIOC, der Rat und die Kommission waren in der mündlichen Verhandlung vom 28. April 2015 vertreten, in der der Gerichtshof ihnen die Möglichkeit gegeben hat, zu den folgenden Fragen Stellung zu nehmen: a) mögliche Relevanz der in Art. 291 Abs. 2 AEUV erwähnten Art. 24 EUV und 26 EUV im Hinblick auf die Durchführungsbefugnis des Rates; b) mögliche Relevanz des 15. Erwägungsgrundes der Verordnung (EU) Nr. 961/2010 [8], der sich auf die Befugnis des Rates zur Änderung der Listen bezieht, für den Rechtsstreit; c) mögliche Auswirkungen des Umstands, dass die Befugnis des Rates nach Art. 46 Abs. 2 der Verordnung Nr. 267/2012 von der Kommission und dem Hohen Vertreter vorgeschlagen wurde, unter Berücksichtigung des Urteils des Gerichts vom 4. Februar 2014, Syrian Lebanese Commercial Bank/Rat [9], wonach Vorbehalte gegen die Möglichkeit bestehen, einen Klagegrund geltend zu machen, der im Wesentlichen einen Verstoß gegen die Befugnisse des Europäischen Parlaments betrifft; d) Notwendigkeit, sich zur Verteidigung der Interessen der Rechtsmittelführerin im Kontext von Art. 277 AEUV auf die Grundrechte Dritter zu berufen, unter Berücksichtigung des Urteils Wöhrmann und Lütticke/Kommission [10].

A – *Die Rechtsmittelgründe und die Erwiderung des Rates hierauf*

1. Erster Rechtsmittelgrund

29. Die NIOC macht zunächst geltend, die Verordnung Nr. 267/2012 gebe die Rechtsgrundlage für die Ermächtigung des Rates für den Erlass der angefochtenen Durchführungsverordnung nicht ordnungsgemäß an, da Art. 46 Abs. 2 dieser Verordnung nicht die Rechtsform vorschreibe, in der eine Änderung von Anhang IX erfolgen müsse. Daher habe das Gericht einen Rechtsfehler begangen, als es festgestellt habe, dass die angefochtene Durchführungsverordnung ihre Rechtsgrundlage mit der Bezugnahme auf diese Vorschrift klar angegeben habe.

30. Der Rat vertritt wie das Gericht die Auffassung, die Ermächtigung nach Art. 46 Abs. 2 der Verordnung Nr. 267/2012 stelle die Rechtsgrundlage der angefochtenen Durchführungsverordnung dar, womit das Begründungsgebot des Art. 296 AEUV erfüllt sei. Die in Abs. 1 dieses Artikels enthaltene Bezugnahme auf die „Art des zu erlassenden Rechtsakts“ sei so auszulegen, dass nur Bestimmungen als Rechtsgrundlage dienen könnten, die ein oder mehrere Organe dazu ermächtigten, in einem bestimmten Bereich tätig zu werden, wobei das für den Erlass der entsprechenden Rechtsakte anzuwendende Verfahren, nicht aber konkret die Rechtsform des Rechtsakts angegeben werden müsse.

2. Zweiter Rechtsmittelgrund

31. Mit dem ersten Teil dieses Rechtsmittelgrundes macht die Rechtsmittelführerin geltend, gemäß dem Urteil des Gerichtshofs vom 19. Juli 2012 [11] sei Art. 215 Abs. 2 AEUV die einzig mögliche Rechtsgrundlage für den Erlass individueller restriktiver Maßnahmen.

32. Darauf entgegnet der Rat, der Verweis auf das genannte Urteil sei für die Lösung des vorliegenden Falls nicht hilfreich, weil es dort um die Frage gegangen sei, ob restriktive Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung auf der Grundlage von Art. 75 AEUV erlassen werden müssten oder ob sie auch auf Art. 215 Abs. 2 AEUV gestützt werden könnten. Der Gerichtshof habe sich für die letztgenannte Möglichkeit ausgesprochen. Darüber hinaus macht sich der Rat die Ausführungen in Rn. 54 des angefochtenen Urteils zu diesem Punkt zu eigen.

8 — Verordnung 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).

9 — T-174/12 und T-80/13, EU:T:2014:52, Rn. 161 und 162.

10 — Rechtssachen 31/62 und 33/62, EU:C:1962:49, S. 979.

11 — Parlament/Kommission (C-130/10, EU:C:2012:472, Rn. 65).

33. Mit dem zweiten Teil dieses Rechtsmittelgrundes wird wiederum auf der Grundlage des angeführten Urteils Parlament/Kommission geltend gemacht, dass die Verfahren des Art. 215 AEUV und des Art. 291 AEUV (Durchführungsmaßnahmen) nicht miteinander vereinbar seien.

34. Der Rat hält daran fest, dass das genannte Urteil hier nicht einschlägig sei. Es könne nicht zugestanden werden, dass die unterschiedslose Anwendung beider Verfahren bedeute, dass zugunsten der Personen und Einrichtungen, die restriktiven Maßnahmen gemäß Art. 215 AEUV unterworfen seien, eine Garantie bestehe (was voraussetze, dass der Rechtsakt, der sie solchen Maßnahmen unterwerfe, auf einem gemeinsamen Vorschlag der Kommission und des Hohen Vertreters beruhe), die nicht für Personen und Einrichtungen gelte, die restriktiven Maßnahmen aufgrund eines gemäß Art. 291 Abs. 2 AEUV erlassenen Rechtsakts unterlägen. Bei dem Unterschied zwischen diesen beiden Verfahren gehe es nicht so sehr darum, den von den fraglichen Rechtsakten Betroffenen Garantien einzuräumen, sondern darum, das Initiativrecht zu gewährleisten, das die Verträge der Kommission und dem Hohen Vertreter einräumten.

35. Mit dem hilfsweise vorgetragenen dritten Teil dieses Rechtsmittelgrundes werden die Gründe dargelegt, die der Anwendung von Art. 291 AEUV entgegenstünden. Die Rechtsmittelführerin trägt vor, Art. 291 Abs. 2 AEUV könne nicht so verstanden werden, dass er dem Rat eine ergänzende Rechtsgrundlage zu der von Art. 215 AEUV für den Erlass von restriktiven Maßnahmen biete. Zwei Gründe stünden der Anwendung von Art. 291 Abs. 2 AEUV entgegen. Erstens sehe diese Bestimmung eine Ausnahme von der grundsätzlichen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten vor, die sich aus ihrem Abs. 1 ergebe, und müsse daher eng ausgelegt werden. Zweitens bestreitet die Rechtsmittelführerin die Ausführungen in Rn. 55 des angefochtenen Urteils, wonach sich das in Art. 215 AEUV vorgesehene Verfahren für den Erlass bloßer Durchführungsmaßnahmen als ungeeignet erweisen könne und Art. 291 Abs. 2 AEUV den Willen der Verfasser des Vertrags widerspiegele, ein effizienteres, der Art der durchzuführenden Maßnahme angepasstes Durchführungsverfahren vorzusehen.

36. Nach Auffassung des Rates legt die Rechtsmittelführerin Rn. 55 des angefochtenen Urteils falsch aus, wenn sie schlussfolgert, dass die Anwendung des Art. 291 Abs. 2 AEUV durch Effektivitätsgründe gerechtfertigt werden könne. Jedenfalls handele es sich bei den Ausführungen des Gerichts in dieser Randnummer des Urteils lediglich um ergänzende Gesichtspunkte, die im Zusammenhang mit diesem Rechtsmittel unerheblich seien. Darüber hinaus weist der Rat das Argument der NIOC zurück, dass Art. 291 Abs. 2 AEUV eine Ausnahme von der in Abs. 1 dieser Vorschrift niedergelegten grundsätzlichen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Durchführung sei.

3. Dritter Rechtsmittelgrund (hilfsweise geltend gemacht)

37. Hilfsweise für den Fall, dass der Gerichtshof feststellen sollte, dass Art. 291 Abs. 2 AEUV doch für den Erlass individueller restriktiver Maßnahmen anzuwenden ist, macht die Rechtsmittelführerin einen dritten Rechtsmittelgrund geltend, der aus zwei Teilen besteht. Sie hält daran fest, dass Art. 291 AEUV für die Annahme der angefochtenen Durchführungsverordnung nicht herangezogen werden könne, da die gemäß Art. 215 AEUV erlassenen restriktiven Maßnahmen selbst Durchführungsmaßnahmen seien und daher keiner Durchführungsmaßnahme bedürften. Dies beweise die im Anhang der Verordnung Nr. 267/2012 enthaltene Liste, die auf der Grundlage von Art. 215 AEUV angenommen worden sei.

38. Mit dem ersten Teil dieses Rechtsmittelgrundes macht die Rechtsmittelführerin nach dem Hinweis auf die beiden in Art. 291 Abs. 2 AEUV genannten Fälle geltend, dass zum einen die Verordnung Nr. 267/2012 nichts mit den Art. 24 EUV und 26 EUV zu tun habe – zumal der Beschluss 2012/35 auf der Grundlage von Art. 29 EUV erlassen worden sei –, und zum anderen, dass die Anwendung von Art. 291 AEUV im vorliegenden Fall nicht als „entsprechend begründet“ angesehen werden könne.

39. Der Rat erwidert auf diesen Standpunkt der NIOC, die Pflicht zur Begründung der Übertragung einer Durchführungsbefugnis auf den Rat aufgrund von Art. 291 Abs. 2 AEUV sei nichts anderes als der Ausdruck der allgemeinen Begründungspflicht, die sich aus Art. 296 AEUV ergebe.

40. Mit dem zweiten Teil zieht die Rechtsmittelführerin in Zweifel, dass der 28. Erwägungsgrund und Art. 23 Abs. 2 der Verordnung Nr. 267/2012, wie das Gericht meine, es rechtfertigten, die restriktiven Maßnahmen als von den Durchführungsbefugnissen des Rates aufgrund von Art. 291 Abs. 2 AEUV umfasst anzusehen.

41. Der Rat verteidigt die Argumentation des Gerichts und stützt sich außerdem auf die Erwägungsgründe 11 ff. der Verordnung Nr. 267/2012.

4. Vierter Rechtsmittelgrund (hilfsweise geltend gemacht)

42. Ebenfalls hilfsweise für den Fall, dass die Rechtmäßigkeit der Anwendung von Art. 291 AEUV bestätigt wird, trägt die Rechtsmittelführerin vor, dem Gericht sei ein Rechtsfehler unterlaufen, als es entschieden habe, dass Art. 46 Abs. 2 der Verordnung Nr. 267/2012 dem Rat die Befugnis vorbehalte, die in Art. 23 Abs. 2 und 3 der Verordnung enthaltenen Regelungen durchzuführen, was ausreiche, um die Begründungspflicht hinsichtlich der Angabe der Rechtsgrundlage zu erfüllen. Nach Ansicht der Rechtsmittelführerin enthält die Verordnung Nr. 267/2012 keinerlei Bezugnahme auf Art. 291 AEUV, weshalb sie zwangsläufig auf Art. 215 Abs. 2 AEUV zurückverweise.

43. Der Rat trägt vor, das Gericht habe sich in seiner Entscheidung an die Rechtsprechung des Gerichtshofs gehalten, nach der die fehlende Angabe der Rechtsgrundlage nicht automatisch eine Verletzung der Begründungspflicht bedeute, was auch auf den vorliegenden Fall zutreffe, weil es keinerlei Unsicherheit darüber gebe, dass sich der Rat in Art. 46 Abs. 2 der Verordnung Nr. 267/2012 die Durchführungsbefugnis für den Bereich der individuellen restriktiven Maßnahmen vorbehalten habe.

5. Fünfter Rechtsmittelgrund (hilfsweise geltend gemacht)

44. Ebenfalls hilfsweise wird ein zweiter Rechtsfehler des Gerichts gerügt, der darin bestehe, dass das Gericht in der fehlenden Angabe von Art. 291 AEUV keine Verletzung der Begründungspflicht seitens des Rates gesehen habe.

45. Der Rat beschränkt sich darauf, erneut auf die Rechtsprechung zu verweisen, nach der die Rechtsgrundlage nicht unbedingt ausdrücklich angegeben werden müsse.

6. Sechster Rechtsmittelgrund

46. Mit dem ersten Teil wird geltend gemacht, dass die Feststellung, dass der dem Rat eingeräumte Bewertungsspielraum weder willkürlich sei noch ihm ein Ermessen verschaffe, rechtsfehlerhaft sei. Zu diesem Ergebnis sei das Gericht durch eine „Umformulierung“ von Art. 23 Abs. 2 Buchst. d der Verordnung Nr. 267/2012 gelangt.

47. Der Rat weist den Vorwurf zurück, das Gericht habe die fragliche Bestimmung „umformuliert“, und führt die Gründe näher aus, weshalb das Urteil nicht so ausgelegt werden könne, wie die NIOC dies tue.

48. Mit dem zweiten Teil wird geltend gemacht, die „Umformulierung“ von Art. 23 Abs. 2 Buchst. d der Verordnung Nr. 267/2012 habe zu einer Verletzung der Verteidigungsrechte geführt.

49. Der Rat bleibt insoweit bei seiner Auffassung, dass das Gericht das in der Bestimmung enthaltene Kriterium nicht umformuliert habe.

50. Schließlich macht die Rechtsmittelführerin mit dem dritten Teil dieses Rechtsmittelgrundes geltend, das Gericht widerspreche sich selbst, wenn es einerseits feststelle, dass das streitige Kriterium Formen der Unterstützung erfasse, die aufgrund ihrer quantitativen oder qualitativen Bedeutung zur Fortführung der iranischen Nukleartätigkeiten beitrügen (Rn. 119 des angefochtenen Urteils), und andererseits erkläre, dass dieses Kriterium jede Unterstützung erfasse, die die nukleare Proliferation, auch wenn sie keinen unmittelbaren oder mittelbaren Bezug zu ihr aufweise, wegen ihrer quantitativen oder qualitativen Bedeutung begünstigen könne (Rn. 140 des angefochtenen Urteils).

51. Für den Rat ist ein solcher Widerspruch nicht feststellbar, da nach seiner Ansicht das Gericht in Rn. 140 des angefochtenen Urteils die Ausführungen in den Rn. 119 bis 121 zusammenfasst.

B – *Standpunkt der Kommission*

52. Die Kommission als Beteiligte an diesem Verfahren ist auf die ersten fünf Rechtsmittelgründe zusammen eingegangen. Ihrer Ansicht nach ist Art. 215 AEUV und nicht Art. 291 AEUV die Bestimmung, die als Rechtsgrundlage für den Erlass der angefochtenen Durchführungsverordnung in Betracht komme, weil der Rechtsakt des Gesetzgebers, der die Durchführungsbefugnisse übertrage, das Ziel der Verordnung Nr. 267/2012, nämlich die Verhängung von restriktiven Maßnahmen gegen den Iran, nicht widerspiegele. Es gebe zahlreiche Beispiele für Verordnungen, die der Kommission Durchführungsbefugnisse übertrügen, doch in keinem Fall sei dort als Rechtsgrundlage Art. 291 AEUV angegeben.

53. Darüber hinaus können nach Ansicht der Kommission die Bestimmungen des Art. 291 AEUV auch im Kontext restriktiver Maßnahmen angewendet werden. So sei es gängige Praxis der Kommission bei gemeinsamen Vorschlägen, die sie nach Art. 215 AEUV annehme, den Erlass von Durchführungsakten für die Änderungen von Anhängen vorzuschlagen, einschließlich solcher Anhänge, die Listen von Personen enthielten, deren Gelder eingefroren werden sollten.

54. Im Hinblick auf den sechsten Rechtsmittelgrund trägt die Kommission vor, Art. 23 Abs. 2 Buchst. d der Verordnung Nr. 267/2012 müsse in seinem Kontext und unter Berücksichtigung der Gesamtheit der einschlägigen Rechtsvorschriften gesehen werden, wie dies ihrer Ansicht nach auch das Gericht getan habe. Dann komme man ohne Schwierigkeiten zu dem Ergebnis, dass das streitige Kriterium nur Personen und Einrichtungen umfasse, die der iranischen Regierung eine Unterstützung von „quantitativer oder qualitativer Bedeutung“ zukommen ließen, wie es bei der Rechtsmittelführerin der Fall sei.

C – *Anträge der Beteiligten*

55. Die NIOC beantragt mit ihrem Rechtsmittel, das angefochtene Urteil aufzuheben, den Anträgen, die sie beim Gericht gestellt hat, stattzugeben und dem Rat die Kosten beider Rechtszüge aufzuerlegen.

56. Sowohl der Rat als auch die Kommission beantragen, das Rechtsmittel zurückzuweisen und der Rechtsmittelführerin die Kosten aufzuerlegen.

IV – **Würdigung**

A – *Einleitung*

57. Die NIOC ist ein iranisches Staatsunternehmen, das im Rohöl- und Erdgassektor tätig ist. Ihre Gelder wurden am 15. Oktober 2012 auf der Grundlage des angefochtenen Beschlusses und der angefochtenen Durchführungsverordnung eingefroren.

58. Die Kriterien, die für eine Aufnahme in die Liste der Personen und Einrichtungen erfüllt sein müssen, deren Gelder eingefroren werden, haben sich mit der Zeit verändert. Anfangs wurde gefordert, der Betreffende müsse an den proliferationsrelevanten nuklearen Tätigkeiten Irans beteiligt sein oder direkt damit in Verbindung stehen [12]. Im Jahr 2010 [13] wurde dieses Merkmal erstmals ausgedehnt und wurde, was im Hinblick auf den vorliegenden Fall von Bedeutung ist, 2012 durch die Verordnung Nr. 267/2012 nochmals erweitert. Art. 23 Abs. 2 dieser Verordnung sieht das Einfrieren von Geldern der in Anhang IX der Verordnung aufgeführten Personen, Organisationen und Einrichtungen vor, in Bezug auf die festgestellt wurde, dass sie „d) sonstige Personen, Organisationen oder Einrichtungen sind, die die iranische Regierung beispielsweise finanziell, logistisch oder materiell unterstützen, oder Personen und Organisationen, die mit ihnen in Verbindung stehen“.

59. Zudem bestimmt Art. 46 Abs. 2 der Verordnung Nr. 267/2012: „Beschließt der Rat, die in Artikel 23 Absätze 2 und 3 genannten Maßnahmen auf eine natürliche oder juristische Person, Organisation oder Einrichtung anzuwenden, so ändert er Anhang IX [der Verordnung] entsprechend.“

60. Die NIOC erhob vor dem Gericht Klage auf Nichtigerklärung des angefochtenen Beschlusses und der angefochtenen Durchführungsverordnung sowie auf Feststellung der Unanwendbarkeit der Verordnung Nr. 267/2012 im vorliegenden Fall. Gegen die klageabweisende Entscheidung des Gerichts hat sie sodann ein Rechtsmittel eingelegt, das sie auf sechs Gründe stützt, die sich – insoweit stimme ich der Kommission zu –, in zwei Gruppen zusammenfassen lassen: Die einen beziehen sich auf die Rechtsgrundlage der angefochtenen Durchführungsverordnung (Rechtsmittelgründe 1 bis 5), die anderen auf die Rechtmäßigkeit der Ausdehnung des Kriteriums für die Aufnahme durch den Beschluss 2012/35 und die Verordnung Nr. 267/2012 (sechster Rechtsmittelgrund).

B – *Zulässigkeit der Rechtsmittelgründe*

61. Wie bereits in Nr. 28 angemerkt, hat der Gerichtshof den Beteiligten Gelegenheit gegeben, in der mündlichen Verhandlung zu verschiedenen Fragen Stellung zu nehmen, von denen zwei das Rechtsschutzinteresse betreffen, das bei der NIOC für die Geltendmachung derjenigen Rechtsmittelgründe vorliegen muss, die jeweils Einreden der Rechtswidrigkeit der Verordnung Nr. 267/2012 darstellen. Insbesondere wurde im Rahmen der mündlichen Verhandlung erörtert, ob es möglich sei, als Angriffsmittel a) die vorgebliche Verletzung des Vorschlagsrechts der Kommission und des Hohen Vertreters oder b) die Verletzung von Grundrechten Dritter geltend zu machen.

62. Bezüglich der ersten Frage, also der Möglichkeit, als Angriffsmittel eine mögliche Verletzung des Vorschlagsrechts der Kommission und des Hohen Vertreters geltend zu machen, ist der Rat der Ansicht, dass die möglicherweise fehlerhafte Angabe der Rechtsgrundlage lediglich Auswirkungen auf das Gleichgewicht zwischen den Organen der Union habe, weil der Grund für die

12 — Art. 7 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 423/2007 des Rates vom 19. April 2007 über restriktive Maßnahmen gegen Iran (ABl. L 103, S. 1).
13 — Art. 16 Abs. 2 der Verordnung Nr. 961/2010.

Verschiedenartigkeit der in Art. 291 AEUV bzw. in Art. 215 AEUV vorgesehenen Verfahren auf der konkreten Bestimmung der jeweiligen Stellung des Rates, der Kommission und des Hohen Vertreters für äußere Angelegenheiten beruhe, aus der sich keine Folgen unter dem Gesichtspunkt der Wahrung von Rechten des Einzelnen ergäben.

63. Zu der Möglichkeit, Rechte Dritter geltend zu machen, hat der Rat vorgetragen, dass die NIOC, soweit sie die Rechtmäßigkeit des Kriteriums für die Aufnahme mit dem Argument in Frage stelle, dass die Anwendung dieses Kriteriums angesichts seiner Formulierung durch den Unionsgesetzgeber die Rechte Dritter verletze, mit ihrem Rechtsmittel in Wirklichkeit eine abstrakte Überprüfung der von ihr als rechtswidrig angesehenen Bestimmungen erreichen wolle.

64. Meines Erachtens ist keiner der Rechtsmittelgründe unzulässig.

1. Interesse der NIOC an der Geltendmachung der Rechtswidrigkeit der Verordnung Nr. 267/2012

65. Das Interesse der NIOC – und damit ihre Befugnis zur Geltendmachung der einzelnen Gründe, auf die sie ihr Rechtsmittel stützt – ist anhand der Auswirkungen zu prüfen, die die Feststellung der Rechtswidrigkeit der Verordnung Nr. 267/2012 auf die Gültigkeit des angefochtenen Beschlusses und der angefochtenen Durchführungsverordnung haben kann. Kurz gesagt, falls die Rechtswidrigkeit der Verordnung die Gültigkeit des Beschlusses und der Durchführungsverordnung berührt, ist die NIOC befugt, mit ihrem Rechtsmittel die Einrede der Rechtswidrigkeit zu erheben, unabhängig davon, worin die Gründe dieser Rechtswidrigkeit bestehen. Hier ist, ob es nun um einen formellen oder verfahrensrechtlichen Rechtswidrigkeitsgrund geht oder aber der geltend gemachte Ungültigkeitsgrund mit dem Inhalt der betreffenden Bestimmung zu tun hat, von Bedeutung, dass der NIOC ganz klar nicht das Recht abgesprochen werden kann, sich auf eine Rechtswidrigkeit zu berufen, die, wenn sie nachweislich vorläge, die *Unanwendbarkeit* der Bestimmungen und Rechtsakte zur Folge hätte, die sie so unmittelbar betreffen, wie es bei den streitgegenständlichen restriktiven Maßnahmen der Fall ist.

66. Ich habe das Wort „Unanwendbarkeit“ kursiv hervorgehoben, weil es sich ausschließlich darum handelt. Art. 277 AEUV bestimmt glasklar, dass „jede Partei in einem Rechtsstreit, bei dem die Rechtmäßigkeit eines … Rechtsakts mit allgemeiner Geltung angefochten wird, vor dem Gerichtshof … die Unanwendbarkeit dieses Rechtsakts … geltend machen [kann]“. Diese Unanwendbarkeit muss sich aus „den in Artikel 263 Absatz 2 [AEUV] genannten Gründen“ ergeben, d. h., aus Gründen der *Rechtswidrigkeit*. Allerdings führen diese *Rechtswidrigkeitsgründe* im Fall von Art. 277 AEUV nicht zur *Ungültigkeit* oder *Rechtswidrigkeit* der betreffenden Bestimmung, sondern lediglich zu ihrer Unanwendbarkeit auf den konkreten Fall [14].

67. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs ist eine inzidente Anfechtung der Rechtmäßigkeit einer Verordnung im Rahmen eines Verfahrens gegen Beschlüsse, die selbst keine Durchführungsmaßnahmen dieser Verordnung darstellen, nicht zulässig [15]. Im vorliegenden Fall hängt die Gültigkeit der im Verfahren angefochtenen Bestimmungen allerdings unmittelbar von der Gültigkeit der Verordnung Nr. 267/2012 ab, so dass hier nicht der gleiche Fall vorliegt wie in dem Urteil Rat/Chvatal u. a., in dem der Gerichtshof den bei ihm beschäftigten Beamten die Berechtigung absprach, die Rechtswidrigkeit einer Verordnung geltend zu machen, die nur für das Europäische Parlament galt und demnach, selbst wenn sie rechtswidrig gewesen wäre, keine Rechtsgrundlage für die Ansprüche der klagenden Beamten hätte sein können [16].

14 — Vgl. in diesem Sinne Urteil in der Rechtssache Wöhrmann und Lütticke/Kommission (31/62 und 33/62, EU:C:1962:49, S. 979).

15 — Rechtssache Rat/Chvatal u. a. (C-432/98 P und C-433/98 P, EU:C:2000:545, Rn. 28 bis 33).

16 — Rat/Chvatal u. a. (C-432/98 P und C-433/98 P, EU:C:2000:545, Rn. 31).

68. Zwar hat das Gericht, worauf der Gerichtshof die Beteiligten hingewiesen hat, in der Rechtssache Syrian Lebanese Commercial Bank/Rat Vorbehalte gegen die Möglichkeit geäußert, dass „die Klägerin [eine Bank, an der ein Drittstaat beteiligt ist] zulässigerweise einen Klagegrund geltend macht, der im Wesentlichen den Verstoß gegen die Befugnisse des Parlaments betrifft“ [17]. Trotzdem wurde diese Möglichkeit vom Gerichtshof ganz selbstverständlich in Rechtsstreitigkeiten zugelassen, in denen der Streit um die Geeignetheit der Rechtsgrundlage, auf der die streitige Regelung beruhte, letztlich in einem Problem des interinstitutionellen Gleichgewichts bestand, das grundsätzlich außerhalb des „subjektiven Interesses“ dessen anzusiedeln ist, der die Anwendbarkeit der fraglichen Regelung bestreitet [18].

69. Im Kontext von Art. 277 AEUV zielt das *subjektive Interesse* einzig und allein auf die Unanwendbarkeit einer Bestimmung, bezüglich derer ein Rechtswidrigkeitsgrund vorliegt, weil die Unanwendbarkeit gemäß Art. 277 AEUV, wie ich bereits angemerkt habe, aus „den in Artikel 263 Absatz 2 [AEUV] genannten Gründen“ geltend gemacht werden kann, also wegen „Unzuständigkeit, Verletzung wesentlicher Formvorschriften, Verletzung der Verträge oder einer bei seiner Durchführung anzuwendenden Rechtsnorm oder wegen Ermessensmissbrauchs“. Und darum geht es schließlich: Nicht um die *Ungültigerklärung* der Bestimmung, bezüglich derer die Einrede der Rechtswidrigkeit erhoben wird, sondern um ihre aus der *Rechtswidrigkeit* resultierende *Unanwendbarkeit* auf den konkreten Fall der Rechtsmittelführerin.

70. Wäre im vorliegenden Fall die Verordnung Nr. 267/2012 rechtswidrig, weil sie dem Rat, wie sie es in ihrem Art. 46 Abs. 2 getan hat, die Befugnis zur Änderung ihres Anhangs IX übertragen hat, dann ist klar, dass dies zur Folge hätte, dass die Aufnahme der Rechtsmittelführerin in die in dem Anhang enthaltene Liste rechtlich nicht gedeckt wäre und daher an einem Mangel litte, der nur zur Unanwendbarkeit der Verordnung auf den vorliegenden Fall und damit zur Nichtigkeit der Eintragung der NIOC in die fragliche Liste führen könnte.

71. Zwar beschränkt sich, wie auch der Rat vorgetragen hat, der Unterschied zwischen der Rechtsgrundlage des Art. 215 AEUV und der des Art. 291 Abs. 2 AEUV auf den Unterschied zwischen den Verfahren und ist letztlich dadurch begründet, dass durch die erstgenannte Vorschrift das Initiativrecht der Kommission und des Hohen Vertreters gewährleistet werden sollte. Allerdings bedeutet das nicht, dass die Entscheidung für die eine oder die andere Rechtsgrundlage nicht noch weitere Auswirkungen haben könnte als die, die sich aus einer möglichen Beeinträchtigung des institutionellen Gleichgewichts ergeben, das der AEU-Vertrag mit der Schaffung dieser beiden Rechtsetzungsverfahren herstellen wollte.

72. Es steht außer Frage, dass die Anwendung des in Art. 291 Abs. 2 AEUV vorgesehenen Verfahrens auf einen Sachverhalt, der nach dem AEU-Vertrag im Verfahren gemäß Art. 215 AEUV geregelt werden müsste, zur Rechtswidrigkeit der Verordnung Nr. 267/2012 führen würde und damit zur Unanwendbarkeit auf den Fall der Rechtsmittelführerin, was wiederum die Ungültigkeit der Entscheidung zur Folge hätte, aufgrund derer sie in die streitgegenständliche Liste aufgenommen wurde. Geht man vom Interesse aus, so liegt das Interesse der Kommission und des Hohen Vertreters darin, dass die Verordnung Nr. 267/2012 die Verträge einhält, während das Interesse der NIOC darin besteht, dass die Verordnung gerade wegen ihrer Rechtswidrigkeit nicht auf sie angewendet wird. Dieses letztere Interesse ist dasjenige, das im Hinblick auf Art. 277 AEUV wirklich von Bedeutung ist, und damit das einzige, auf das im Hinblick auf die Zulässigkeit der Rechtsmittelgründe abzustellen ist, die sich auf die Rechtswidrigkeit dieser Verordnung stützen.

17 — Rechtssache Syrian Lebanese Commercial Bank/Rat (T-174/12 und T-80/13, EU:T:2014:52, Rn. 162).

18 — Rechtssache Belgien/Kommission (C-110/03, EU:C:2005:223, Rn. 76 bis 80).

2. Interesse der NIOC an der Geltendmachung der Rechtswidrigkeit des für ihre Aufnahme in die streitgegenständliche Liste angewendeten Kriteriums

73. Was die Rüge der Unzulässigkeit der Geltendmachung von Interessen und Rechten Dritter anbetrifft, d. h. der Unzulässigkeit der Einwände der NIOC gegen das materielle Kriterium für ihre Aufnahme in die streitige Liste, so macht die Rechtsmittelführerin letztlich nach meiner Ansicht eindeutig nur ihre eigenen Rechte und Interessen geltend. Tatsächlich beruft sich die NIOC nicht allgemein auf das Interesse der iranischen Staatsbürger, sondern macht ihr ganz eigenes Interesse als in die streitige Liste aufgenommene Gesellschaft geltend, wenn sie rügt, dass ihre Aufnahme die Folge der Anwendung eines Kriteriums sei, das die Aufnahme jeder beliebigen Person erlaube.

74. So betrachtet hat die Frage weniger mit der Zulässigkeit als mit der Stichhaltigkeit des Rechtsmittelgrundes zu tun, mit anderen Worten, mit dem Grund, den die Rechtsmittelführerin für ihre Behauptung haben kann, das Gericht habe das in Art. 20 Abs. 1 Buchst. c des Beschlusses 2010/413 und in Art. 23 Abs. 2 Buchst. d der Verordnung Nr. 267/2012 vorgesehene Kriterium „umformuliert“ und dadurch den nach ihrer Meinung eigentlichen Sinn der Bestimmung, letztlich nämlich die Aufnahme jeder beliebigen iranischen Person oder Einrichtung zu ermöglichen, verfälscht.

75. Daher bin ich der Auffassung, dass sämtliche von der Rechtsmittelführerin ins Feld geführten Rechtsmittelgründe zulässig sind.

C – *Zu den einzelnen Rechtsmittelgründen*

1. Vorüberlegungen

76. Wie schon in Nr. 60 angemerkt, lassen sich die sechs Rechtsmittelgründe, die die Rechtsmittelführerin vorbringt, inhaltlich in zwei Gruppen zusammenfassen: zum einen die Gründe, die die Rechtsgrundlage der streitigen Durchführungsverordnung betreffen (erster bis fünfter Grund), und zum anderen der sechste Rechtsmittelgrund, mit dem die Rechtmäßigkeit des Kriteriums in Frage gestellt wird, aufgrund dessen die NIOC in die streitige Liste aufgenommen wurde. Zudem stellen drei dieser Gründe (der erste, der zweite und der sechste Grund) die Hauptgründe dar, während die übrigen (der dritte, der vierte und der fünfte Grund) nur hilfsweise für den Fall geltend gemacht werden, dass der Gerichtshof mit dem Gericht darin übereinstimmen sollte, dass im vorliegenden Fall Art. 291 AEUV die einschlägige Rechtsgrundlage ist.

77. Im Zusammenhang mit der Rechtsgrundlage der angefochtenen Durchführungsverordnung trägt die NIOC vor, dass Art. 46 Abs. 2 der Verordnung Nr. 267/2012 als Erstes die Rechtsform angeben müsse, in der der Rat einen Beschluss über die Änderung des Anhangs erlassen könne, in dem die Liste der von dem Einfrieren von Geldern betroffenen Personen enthalten ist (erster Rechtsmittelgrund, der die Einrede der Rechtswidrigkeit der Verordnung Nr. 267/2012 impliziert). Außerdem macht die Rechtsmittelführerin geltend, dass die fraglichen Maßnahmen auf Art. 215 Abs. 2 AEUV [19] gestützt werden müssten und nicht auf Art. 291 AEUV [20] (zweiter Rechtsmittelgrund, der sich gegen die angefochtene Durchführungsverordnung richtet und mit dem zugleich die Einrede der Rechtswidrigkeit der Verordnung Nr. 267/2012 erhoben wird).

19 — Art. 215 Abs. 2 AEUV: „Sieht ein nach Titel V Kapitel 2 des Vertrags über die Europäische Union erlassener Beschluss dies vor, so kann der Rat nach dem Verfahren des Absatzes 1 restriktive Maßnahmen gegen natürliche oder juristische Personen sowie Gruppierungen oder nichtstaatliche Einheiten erlassen.“
Das Verfahren nach Abs. 1 erfordert eine qualifizierte Mehrheit des Rates und einen gemeinsamen Vorschlag des Hohen Vertreters für die Außen- und Sicherheitspolitik und der Kommission.

20 — Diese Bestimmung überträgt entweder der Kommission die Durchführungsbefugnis, „oder, in entsprechend begründeten Sonderfällen und in den in den Artikeln 24 und 26 des Vertrags über die Europäische Union vorgesehenen Fällen, dem Rat“.

78. Hilfsweise für den Fall, dass die Anwendung von Art. 291 AEUV rechtmäßig sein sollte, trägt die Rechtsmittelführerin schließlich vor, dass die Entscheidung hätte begründet werden müssen (dritter Rechtsmittelgrund – mit dem an der Ungeeignetheit von Art. 291 AEUV festgehalten wird –, sowie vierter und fünfter Rechtsmittelgrund, mit denen gleichermaßen die Einrede der Rechtswidrigkeit der Verordnung Nr. 267/2012 erhoben wird).

79. Im Hinblick auf die Rechtmäßigkeit des angewendeten Kriteriums (sechster Rechtsmittelgrund) macht die Rechtsmittelführerin geltend, dass seine gesetzliche Definition viel zu allgemein und unbestimmt sei und das Gericht eine regelrechte „Umformulierung" des Kriteriums im Rahmen der Anwendung auf den vorliegenden Fall vorgenommen habe.

2. Erster Rechtsmittelgrund. Angabe der Rechtsgrundlage

80. Der erste Rechtsmittelgrund, der gegen die Verordnung Nr. 267/2012 angeführt wird, betrifft das Schweigen in Art. 46 Abs. 2 der Verordnung zu der Frage, in welcher Form die Entscheidungen über Änderungen von Anhang IX ergehen müssen, weshalb diese Bestimmung nach Ansicht der Rechtsmittelführerin als Rechtsgrundlage für die angefochtene Durchführungsverordnung ungeeignet ist.

81. Tatsächlich heißt es in der fraglichen Bestimmung lediglich: „Beschließt der Rat, die in Artikel 23 Absätze 2 und 3 genannten Maßnahmen auf eine natürliche oder juristische Person, Organisation oder Einrichtung anzuwenden, so ändert er Anhang IX entsprechend."

82. Nach Ansicht der NIOC lässt dieses Schweigen die Wahl zwischen zwei möglichen Rechtsformen offen: a) einem Beschluss nach Art. 215 AEUV und b) einer Durchführungsverordnung nach Art. 291 AEUV. Im vorliegenden Fall sei letztlich die Form der Durchführungsverordnung gewählt worden, in der Annahme, dass Art. 46 Abs. 2 der Verordnung Nr. 267/2012 sich auf das Verfahren nach Art. 291 AEUV beziehen könne.

83. Meiner Ansicht nach ist diese Auslegung von Art. 46 Abs. 2 der Verordnung Nr. 267/2012 keinesfalls abwegig, auch wenn die dem Rat in dieser Bestimmung übertragene Befugnis auch schon in anderen Bestimmungen vorgesehen war, die im Rahmen der Politik der Verhängung restriktiver Maßnahmen gegen den Iran erlassen wurden.

84. Diese finden sich in der Verordnung (EG) Nr. 423/2007 [21] und der Verordnung (EU) Nr. 961/2010. So heißt es in Art. 15 Abs. 2 der Verordnung Nr. 423/2007, dass der Rat „mit qualifizierter Mehrheit … die Liste der Personen, Organisationen und Einrichtungen nach Artikel 7 Absatz 2 in vollem Einklang mit den vom Rat in Bezug auf Anhang II des Gemeinsamen Standpunkts 2007/140/GASP gemachten Feststellungen [erstellt, überprüft und ändert]. Die Liste in Anhang V wird in regelmäßigen Abständen und mindestens alle zwölf Monate überprüft."

85. Art. 36 Abs. 2 der Verordnung Nr. 961/2010 lautet: „Beschließt der Rat, die in Artikel 16 Absatz 2 genannten Maßnahmen auf eine natürliche oder juristische Person, Organisation oder Einrichtung anzuwenden, so ändert er Anhang VIII entsprechend."

86. Darüber hinaus hat der Gesetzgeber in beiden Fällen die Übertragung dieser Durchführungsbefugnis an den Rat begründet. Im Fall der Verordnung Nr. 423/2007 ist die Begründung im sechsten Erwägungsgrund enthalten, der folgenden Wortlaut hat: „Was das Verfahren für die Erstellung und Änderung der Liste nach Artikel 7 Absatz 2 dieser Verordnung anbelangt, so sollte der Rat selbst die entsprechenden Durchführungsbefugnisse im Hinblick auf die Ziele der

21 — Verordnung des Rates vom 19. April 2007 über restriktive Maßnahmen gegen Iran (ABl. L 103, S. 1).

UNSCR 1737(2006) ausüben, insbesondere die Entwicklung sensibler Technologien durch Iran zur Unterstützung seines Nuklearprogramms und seines Flugkörperprogramms und die proliferationsrelevanten Tätigkeiten der Personen, Organisationen und Einrichtungen, die diese Programme unterstützen, zu beschränken."

87. Bei der Verordnung Nr. 961/2010 findet sich die Begründung im 15. Erwägungsgrund, der bestimmt: „In Anbetracht der von Iran ausgehenden spezifischen Bedrohung für den internationalen Frieden und die internationale Sicherheit, wie sie in der vom Europäischen Rat auf seiner Tagung am 17. Juni 2010 hervorgehobenen zunehmenden Besorgnis angesichts des iranischen Nuklearprogramms zum Ausdruck kommt, und zur Wahrung der Übereinstimmung mit dem Verfahren zur Änderung und Überprüfung der Anhänge I und II des Beschlusses 2010/413/GASP sollte die Befugnis zur Änderung der Listen in den Anhängen VII und VIII dieser Verordnung vom Rat ausgeübt werden."

88. Was die Verordnung Nr. 267/2012 angeht, wurde nach der mündlichen Verhandlung vor dem Gericht [22] im *Amtsblatt der Europäischen Union* [23] eine Berichtigung veröffentlicht, mit der ein Erwägungsgrund 27a eingefügt wurde, der den folgenden Wortlaut hat:

„In Anbetracht der vom iranischen Nuklearprogramm ausgehenden spezifischen Bedrohung für den internationalen Frieden und die internationale Sicherheit und zur Wahrung der Übereinstimmung mit dem Verfahren zur Änderung und Überprüfung der Anhänge I und II des Beschlusses 2010/413/GASP sollte die Befugnis zur Änderung der Listen in den Anhängen VII und VIII dieser Verordnung vom Rat ausgeübt werden."

89. Noch später, am 22. Juli 2014 [24], wurde dieser neue Erwägungsgrund dahin gehend berichtigt, dass „die Befugnis zur Änderung der Listen in den Anhängen VIII und IX dieser Verordnung … vom Rat ausgeübt werden [sollte]".

90. Meiner Ansicht nach ist die Verordnung Nr. 267/2012 im Kontext der Gesamtheit der restriktiven Maßnahmen der Union gegen den Iran zu sehen, die als solche eine *Sinneinheit* darstellen, die, soweit hier von Belang, in angemessener Weise den Zweck erfüllt, der mit der Begründungspflicht verfolgt wird, auf der die Pflicht zur Angabe der Rechtsgrundlage eines jeden Rechtsakts, der Rechtswirkungen entfalten soll, beruht.

91. Insoweit entspricht es ständiger Rechtsprechung, dass „die in Art. 253 EG [Art. 296 AEUV] verankerte Begründungspflicht [verlangt], dass alle dort angesprochenen Rechtsakte eine Darstellung der Gründe enthalten, die das Organ zu ihrem Erlass veranlasst haben, so dass der Gerichtshof seine Kontrollaufgabe wahrnehmen kann und sowohl die Mitgliedstaaten als auch die beteiligten Dritten erfahren, unter welchen Bedingungen die Gemeinschaftsorgane den Vertrag angewandt haben" [25].

92. Weiter wird dort ausgeführt, „die Verpflichtung, die Rechtsgrundlage eines Akts anzugeben, [gehört] zur Begründungspflicht" [26], ebenso wie „das Gebot der Rechtssicherheit [verlangt], dass jede Maßnahme, die rechtliche Wirkungen erzeugen soll, ihre Bindungswirkung einer Bestimmung des Gemeinschaftsrechts entnimmt, die ausdrücklich als Rechtsgrundlage bezeichnet sein muss und die Rechtsform vorschreibt, in der die Maßnahme zu erlassen ist" [27].

22 — Am 6. März 2014.

23 — ABl. 2014, L 93, S. 85.

24 — ABl. 2014, L 216, S. 5.

25 — Rechtssache Kommission/Rat (C-370/07, EU:C:2009:590, Rn. 37).

26 — Rechtssache Kommission/Rat (C-370/07, EU:C:2009:590, Rn. 38).

27 — Rechtssache Kommission/Rat (C-370/07, EU:C:2009:590, Rn. 39).

93. Eingebettet in die Reihe der gegen den Iran erlassenen Bestimmungen ist die Verordnung Nr. 267/2012 auch nicht losgelöst von den Begründungen zu sehen, die den Erlass ihrer Vorgängerverordnungen rechtfertigten. Allerdings trat jede einzelne dieser Verordnungen unter Aufhebung ihrer Vorgängerin in Kraft, und dementsprechend wurde auch mit der Verordnung Nr. 267/2012 die Verordnung Nr. 961/2010 aufgehoben.

94. Doch gerade wegen der bei allen diesen Verordnungen festzustellenden materiellen Kontinuität bedeutet die formelle Aufhebung durch die Verordnung Nr. 267/2012 meiner Ansicht nach nicht, dass die Begründung, die *ausdrücklich* die Verordnung Nr. 961/2010 – und davor noch die Verordnung Nr. 423/2007 – rechtfertigte, nicht auch als *implizite* Rechtfertigung der Verordnung Nr. 267/2012 selbst dienen kann.

95. Soweit diese Verordnung dem Rat die gleiche Durchführungsbefugnis überträgt, wie dies schon die Vorgängerverordnungen getan haben, muss man zu dem Schluss kommen, dass angesichts des Fehlens einer ausdrücklichen Begründung der Grund für diese Übertragung *implizit* derselbe ist wie der, der in den Vorgängerverordnungen ausdrücklich genannt wurde. Auch wenn die Begründung implizit ist, wird dadurch die Begründungspflicht aus Art. 296 AEUV erfüllt, die letzten Endes, wie schon gesagt, dem Zweck dient, „dass der Gerichtshof seine Kontrollaufgabe wahrnehmen kann und sowohl die Mitgliedstaaten als auch die beteiligten Dritten erfahren, unter welchen Bedingungen die Gemeinschaftsorgane den Vertrag angewandt haben“ [28].

96. Im Ergebnis bin ich der Auffassung, dass in der Verordnung Nr. 267/2012 die dem Rat übertragene Befugnis zur Änderung der streitigen Liste hinreichend begründet ist und dass diese Befugnis sich aus Art. 291 Abs. 2 AEUV ableitet. Dies ergibt sich meines Erachtens aus dem Umstand, dass in den Vorgängerverordnungen der Verordnung Nr. 267/2012 auf die Notwendigkeit verwiesen wird, dass der Rat selbst „die entsprechenden *Durchführungsbefugnisse*“ [29] zur Änderung der Listen ausübt (sechster Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 423/2007), und die Zweckmäßigkeit der „*Wahrung der Übereinstimmung* mit dem Verfahren zur Änderung und Überprüfung“ der anderen Listen [30] (15. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 961/2010) betont wird, womit unmittelbar der *Wortlaut* des Art. 291 AEUV aufgegriffen wird, d. h. der Durchführungsbefugnis, die den Organen der Union unter den in Abs. 2 dieser Bestimmung vorgesehenen Bedingungen übertragen wird.

97. Eine andere Frage ist, ob die Verordnung Nr. 267/2012 mit dieser Vorgehensweise im Einklang mit den Verträgen steht, was ich später noch prüfen werde. Was jedoch den ersten Rechtsmittelgrund angeht, ist festzuhalten, dass die Rechtsmittelführerin zu Unrecht geltend macht, dass Art. 46 Abs. 2 der Verordnung Nr. 267/2012 die Rechtsform nicht vorsehe, in der der Rat seinen Beschluss zur Änderung von Anhang IX erlassen müsse. Sie ist zwar nicht explizit vorgesehen, aber doch implizit, was aus den soeben dargelegten Gründen als ausreichend anzusehen ist. Somit ist nun im Folgenden zu prüfen, ob letzten Endes tatsächlich Art. 291 Abs. 2 AEUV die einschlägige Rechtsgrundlage für die Änderung dieses Anhangs ist.

98. Aus den genannten Gründen bin ich im Ergebnis der Auffassung, dass der erste Rechtsmittelgrund zurückzuweisen ist.

28 — Rechtssache Kommission/Rat (C-370/07, EU:C:2009:590, Rn. 37).

29 — Hervorhebung nur hier.

30 — Hervorhebung nur hier.

3. Zweiter Rechtsmittelgrund. Rechtsgrundlage für die Annahme der angefochtenen Durchführungsverordnung

99. Die Rechtsmittelführerin bestreitet, dass Art. 291 Abs. 2 AEUV eine geeignete Rechtsgrundlage für eine Änderung von Anhang IX der Verordnung Nr. 267/2012 sei, und meint, dass dies nur Art. 215 AEUV sein könne. Mit dem ersten Teil dieses Rechtsmittelgrundes macht sie geltend, dass nach dem Urteil Parlament/Kommission [31] Art. 215 Abs. 2 AEUV die einzig mögliche Rechtsgrundlage für den Erlass individueller restriktiver Maßnahmen sei. Mit dem zweiten Teil macht sie, ebenfalls unter Verweis auf das genannte Urteil Parlament/Kommission, geltend, dass die in Art. 215 AEUV und in Art. 291 AEUV vorgesehenen Verfahren nicht miteinander vereinbar seien. Schließlich legt sie mit dem dritten Teil hilfsweise dar, aus welchen Gründen ihrer Ansicht nach Art. 291 AEUV im vorliegenden Fall keine Anwendung finden kann.

100. Ich bin der Ansicht, dass alle drei Teile gemeinsam behandelt werden können, weil ihnen trotz unterschiedlicher Blickwinkel die Frage nach der einschlägigen Rechtsgrundlage für den Erlass der angefochtenen Durchführungsverordnung gemeinsam ist.

101. Vor der Prüfung dieser Frage scheint mir der Hinweis zweckmäßig, dass der Streit zwischen den Beteiligten sich strikt auf die Geeignetheit von Art. 291 Abs. 2 AEUV als Rechtsgrundlage für eine normative Regelung beschränkt, die nach Ansicht der Rechtsmittelführerin nur Art. 215 AEUV als Rechtsgrundlage haben kann. Somit ist klar, dass es hier nicht um einen Fall der sogenannten „abgeleiteten Rechtsgrundlagen“ geht, also jener Rechtssetzungstechnik, die darin besteht, ein *Ad-hoc* -Verfahren zu schaffen, das sich von den in den Verträgen vorgesehenen Verfahren unterscheidet, und der vom Gerichtshof im Urteil vom 6. Mai 2008, Parlament/Rat [32], eine Absage erteilt wurde. Die hier in Frage kommenden Verfahren sind ausschließlich primärrechtliche Verfahren, so dass nur zu klären ist, welches von ihnen für die Änderung von Anhang IX der Verordnung Nr. 267/2012 anzuwenden ist.

102. Die Verordnung Nr. 267/2012 wurde auf der Grundlage von Art. 215 AEUV erlassen. Insoweit hat sich der Verordnungsgeber genau an den Grundsatz gehalten, dass „Art. 215 Abs. 2 AEUV die Rechtsgrundlage für restriktive Maßnahmen, einschließlich Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus, darstellen kann, die die Union gegen natürliche oder juristische Personen sowie Gruppierungen oder nicht staatliche Einheiten ergreift, wenn der Beschluss, diese Maßnahmen zu erlassen, zum Handeln der Union im Rahmen der GASP gehört“ [33]. Die Frage ist also, ob tatsächlich eine Änderung oder Aufhebung nicht der Verordnung Nr. 267/2012 insgesamt, sondern nur ihres Anhangs IX und nur zu dem Zweck, „die in Artikel 23 Absätze 2 und 3 genannten Maßnahmen auf eine natürliche oder juristische Person, Organisation oder Einrichtung anzuwenden“ – wie es Art. 46 Abs. 2 der Verordnung formuliert –, ausschließlich in dem in Art. 215 Abs. 1 AEUV vorgesehenen Verfahren erfolgen kann.

103. Wenngleich Art. 215 AEUV das besondere Verfahren für die Annahme von Maßnahmen zur Aussetzung, Einschränkung oder vollständigen Einstellung der Wirtschafts- und Finanzbeziehungen zu einem oder mehreren Drittstaaten aufgrund eines GASP-Beschlusses darstellt, ist zu bedenken, dass gemäß Art. 40 Abs. 1 EUV „[d]ie Durchführung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik … die Anwendung der Verfahren und den jeweiligen Umfang der Befugnisse der Organe, die in den Verträgen für die Ausübung der in den Artikeln 3 bis 6 [AEUV] aufgeführten Zuständigkeiten der

31 — Rechtssache C-130/10, EU:C:2012:472.

32 — Rechtssache C-133/06, EU:C:2008:257. Zu diesem Thema Masson, F., „Les conditions de validité des bases juridiques dérivées à la suite de l’arrêt du 6 mai 2008“, *Cahiers de Droit Européen*, Bd. 44, 2008, S. 157 bis 173. Garzón Clariana, G., „Los actos delegados en el sistema de fuentes de Derecho de la Unión Europea“, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Nr. 37, 2010, S. 721 bis 759 (734 bis 738). Navarro Batista, N., „Bases jurídicas derivadas, delegación legislativa y poder de ejecución: el equilibrio institucional en la sentencia del TJUE de 6 de mayo de 2008, Parlamento Europeo c. Consejo“, *Revista General de Derecho Europeo*, 18, 2009.

33 — Parlament/Kommission (C-130/10, EU:C:2012:472, Rn. 65).

Union vorgesehen sind, unberührt [lässt]“. Daher und im Einklang mit den Ausführungen in Rn. 54 des angefochtenen Urteils kann man nicht geltend machen, eine auf der Grundlage von Art. 215 AEUV angenommene Verordnung könne der Kommission oder dem Rat Durchführungsbefugnisse nicht unter den in Art. 291 Abs. 2 AEUV vorgesehenen Bedingungen übertragen.

104. Dies lässt sich auch ohne Schwierigkeiten mit der Feststellung des Gerichtshofs in der oben angeführten Rn. 65 des Urteils Parlament/Kommission vereinbaren, wonach „Art. 215 Abs. 2 AEUV die Rechtsgrundlage für restriktive Maßnahmen … darstellen kann, die die Union gegen natürliche oder juristische Personen sowie Gruppierungen oder nicht staatliche Einheiten ergreift, wenn der Beschluss, diese Maßnahmen zu erlassen, zum Handeln der Union im Rahmen der GASP gehört“. Denn eine Sache ist der Erlass der Maßnahmen und die Festlegung des Kreises der Personen und Einrichtungen, der ihnen unterworfen ist (Fragen, die nur durch einen auf der Grundlage von Art. 215 AEUV erlassenen Beschluss entschieden werden können), und eine andere die Konkretisierung dieses Kreises von betroffenen Personen und Einrichtungen, wenn diese Handlung sich als reiner Durchführungsakt darstellt, also allein in der Anwendung der Grundsätze und Kriterien besteht, die in der auf der Grundlage von Art. 215 AEUV erlassenen Bestimmung festgelegt wurden.

105. Da Art. 215 AEUV diese Möglichkeit nicht ausdrücklich ausschließt, spricht nichts dagegen, gemäß dem in Art. 40 Abs. 1 EUV niedergelegten Grundsatz die in den Verträgen vorgesehenen gemeinsamen Verfahren, insbesondere das in Art. 291 AEUV geregelte, in den Fällen anzuwenden, in denen eine Durchführungsbefugnis auf die Organe übertragen werden muss.

106. Die Änderung von Anhang IX der Verordnung Nr. 267/2012 zum Zweck der Aufnahme einer Person oder Einrichtung in die Liste der Rechtssubjekte, deren Gelder eingefroren werden, müsste zwingend in dem Verfahren nach Art. 215 AEUV erfolgen, wenn die Verordnung Nr. 267/2012 nicht konkret und detailliert die Kriterien festlegen würde, die für die Aufnahme einer Person oder Einrichtung in diese Liste erfüllt sein müssen. In der Tat räumt die dem Rat in Art. 46 Abs. 2 der Verordnung Nr. 267/2012 übertragene Befugnis diesem Organ kein uneingeschränktes Ermessen bei der Entscheidung über die Aufnahme einer Person ein, sondern der Rat hat sich an die in Art. 23 Abs. 2 dieser Verordnung vorgegebenen Kriterien zu halten.

107. Gemäß diesen Kriterien kann der Rat nur Personen oder Einrichtungen aufnehmen, „in Bezug auf die festgestellt wurde, dass sie … a) an den proliferationsrelevanten nuklearen Tätigkeiten Irans oder der Entwicklung von Trägersystemen für Kernwaffen durch Iran beteiligt sind, direkt damit in Verbindung stehen oder Unterstützung dafür bereitstellen, auch durch die Beteiligung an der Beschaffung verbotener Güter und Technologien, oder im Eigentum oder unter der Kontrolle einer solchen Person, Organisation oder Einrichtung stehen – auch durch unerlaubte Mittel – oder in ihrem Namen oder auf ihre Anweisung handeln; b) natürliche oder juristische Personen, Organisationen oder Einrichtungen sind, die einer in der Liste aufgeführten Person, Organisation oder Einrichtung bei der Umgehung oder Verletzung dieser Verordnung, des Beschlusses 2010/413/GASP des Rates oder der Resolutionen 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008) und 1929 (2010) des VN-Sicherheitsrats behilflich waren; c) Mitglieder des Korps der Islamischen Revolutionsgarden oder juristische Personen, Organisationen oder Einrichtungen sind, die im Eigentum oder unter der Kontrolle des Korps der Islamischen Revolutionsgarden oder eines oder mehrerer seiner Mitglieder oder von in deren Namen handelnden natürlichen oder juristischen Personen stehen; d) sonstige Personen, Organisationen oder Einrichtungen sind, die die iranische Regierung beispielsweise finanziell, logistisch oder materiell unterstützen, oder Personen und Organisationen, die mit ihnen in Verbindung stehen; e) juristische Personen, Organisationen oder Einrichtungen sind, die im Eigentum oder unter der Kontrolle der Islamic Republic of Iran Shipping Lines (IRISL) stehen oder in ihrem Namen handeln“ [34].

34 — Art. 23 Abs. 2 der Verordnung Nr. 267/2012.

108. Meiner Ansicht nach ist die Verordnung Nr. 267/2012 in diesem Punkt hinreichend konkret, um ein angemessener Rahmen für die Ausübung einer Durchführungsbefugnis zu sein, also für die Ermächtigung entweder der Kommission oder des Rates zur Aktualisierung der Liste in Anhang IX durch Durchführungsverordnungen auf der Grundlage von Art. 291 AEUV[35]. Dabei ist das Argument des Gerichts in Rn. 55 des angefochtenen Urteils nicht außer Acht zu lassen, dass das in Art. 291 Abs. 2 AEUV vorgesehene Verfahren „ein effizienteres, der Art der durchzuführenden Maßnahme und der Handlungsfähigkeit jedes Organs angepasstes Durchführungsverfahren“ ermögliche.

109. Daher bin ich der Auffassung, dass der zweite Rechtsmittelgrund zurückzuweisen ist, weil Art. 291 Abs. 2 AEUV die einschlägige Rechtsgrundlage für die Änderung von Anhang IX der Verordnung Nr. 267/2012 darstellt.

4. Dritter Rechtsmittelgrund, der hilfsweise geltend gemacht wird. Erfüllung der Voraussetzungen von Art. 291 Abs. 2 AEUV

110. Hilfsweise macht die Rechtsmittelführerin geltend, dass jedenfalls die in Art. 291 Abs. 2 AEUV vorgesehenen Voraussetzungen für die Übertragung der streitigen Durchführungsbefugnis auf den Rat nicht erfüllt seien.

111. Es geht nun also, nachdem festgestellt worden ist, dass Art. 291 Abs. 2 AEUV die einschlägige Rechtsgrundlage für den Erlass der angefochtenen Durchführungsverordnung darstellt, um die Frage, ob die in dieser Bestimmung vorgesehenen Voraussetzungen für die Übertragung der fraglichen Befugnis auf den Rat erfüllt sind.

112. Gemäß Art. 291 Abs. 1 AEUV ergreifen die Mitgliedstaaten alle „zur Durchführung der verbindlichen Rechtsakte der Union erforderlichen Maßnahmen nach innerstaatlichem Recht“[36]. Jedoch werden gemäß Abs. 2 dieses Artikels, wenn „es einheitlicher Bedingungen für die Durchführung [solcher Rechtsakte bedarf], … der Kommission oder, in entsprechend begründeten Sonderfällen und in den in den Artikeln 24 [EUV] und 26 [EUV] vorgesehenen Fällen, dem Rat Durchführungsbefugnisse übertragen“.

113. Wie sich aus Rn. 59 des angefochtenen Urteils ergibt, hat der Rat geltend gemacht, dass er sich rechtmäßig die Befugnisse zur Durchführung von Art. 23 Abs. 2 und 3 der Verordnung Nr. 267/2012 vorbehalten habe, da es sich um einen „entsprechend begründeten Sonderfall handele“. Somit hätte sich der Verordnungsgeber bei der Verordnung Nr. 267/2012 auf den ersten der beiden Fälle bezogen, in denen nach Art. 291 Abs. 2 AEUV die Durchführungsbefugnis auf den Rat statt auf die Kommission übertragen werden kann, und die in den Art. 24 EUV und 26 EUV vorgesehenen Fälle ausgeschlossen, die auch nach Ansicht der Kommission und der Rechtsmittelführerin im vorliegenden Fall nicht einschlägig sind.

35 — Dies gilt ebenfalls für eine Änderung von Anhang II der Verordnung Nr. 267/2012, in dem Güter und Technologien aufgeführt sind, die restriktiven Maßnahmen unterworfen sind, und dessen Änderung „auf der Grundlage der vom VN-Sicherheitsrat oder vom Sanktionsausschuss getroffenen Feststellungen oder auf der Grundlage der von den Mitgliedstaaten übermittelten Informationen gemäß Art. 45 Buchst. a der Verordnung der Kommission übertragen ist“.

36 — Es ist ein unangefochtener Grundsatz, dass die materielle Durchführung der unionsrechtlichen Vorschriften normalerweise den Mitgliedstaaten obliegt (statt aller Jacqué, J. P., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 6. Aufl., Dalloz, Paris 2010, Rn. 581 bis 584). Dass die Durchführungsbefugnis den Mitgliedstaaten zusteht, ist gesetzlich grundlegend in Art. 4 Abs. 3 EUV geregelt, nach dem „[d]ie Mitgliedstaaten … alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen [ergreifen], die sich aus den Verträgen oder den Handlungen der Organe der Union ergeben“. Zur Verteilung der Durchführungsbefugnisse in der Union, Fuentetaja Pastor, J. Á., „Actos delegados, actos de ejecución y distribución de competencias ejecutivas en la Unión Europea“, in *Revista Española de Derecho Administrativo*, Nr. 149, 2011, S. 55 bis 89 (57 bis 63).

114. Im Gegensatz dazu bin ich im Einklang mit dem vom Rat in der mündlichen Verhandlung vertretenen Standpunkt der Ansicht, dass Art. 291 Abs. 2 AEUV dem Rat die Befugnis zur Durchführung der im Rahmen der GASP erlassenen Vorschriften vorbehält, so dass die Bezugnahme auf die „in den Art. 24 [EUV] und 26 [EUV] vorgesehenen Fälle“ auch den Fall der Änderung von Anhang IX der Verordnung Nr. 267/2012 erfasst, d. h. eines auf der Grundlage von Art. 215 AEUV erlassenen Rechtsakts, weil es sich um einen „nach Titel V Kapitel 2 [AEUV] erlassene[n] Beschluss“ handelt.

115. Dieses Verständnis von Art. 291 Abs. 2 AEUV lässt sich meines Erachtens am besten mit den jeweiligen Positionen des Rates und der Kommission im Bereich der GASP vereinbaren, wo der Kommission eine untergeordnete Rolle im Verhältnis zum Rat zukommt, der in diesem Kontext eindeutig der Protagonist ist, wie auch das Gericht in Rn. 63 des angefochtenen Urteils feststellt [37]. Das hat jedoch nicht unbedingt zu bedeuten, dass im Bereich der GASP die Übertragung von Durchführungsbefugnissen auf die Kommission grundsätzlich verboten wäre, wie auch im angefochtenen Urteil in Rn. 64 angemerkt wird, sondern besagt vielmehr, dass es die Übertragung von Befugnissen auf die Kommission wäre, die „entsprechend begründet“ sein müsste, beispielsweise damit, dass es sich wie im Fall von Art. 45 der Verordnung Nr. 267/2012, wie wir gesehen haben, um die Durchführung rein technischer Fragen oder um deren Durchführung unter so genau vorgegebenen Bedingungen handelt, dass keinerlei Ermessensspielraum verbleibt.

116. Daraus folgt, ausgehend von dem Grundsatz, dass die durch Art. 46 Abs. 2 der Verordnung Nr. 267/2012 übertragene Durchführungsbefugnis sich auf eine Bestimmung bezieht, die im Bereich der GASP erlassen worden ist, dass das zu deren Durchführung ermächtigte Organ der Rat sein muss, so dass die „entsprechende Begründung“, die für die Übertragung einer Durchführungsbefugnis auf den Rat in anderen Fällen, also außerhalb der GASP, erforderlich gewesen wäre, hier nicht vonnöten ist.

117. Soweit das Gericht festgestellt hat, dass die dem Rat übertragene Durchführungsbefugnis unter die „entsprechend begründeten Sonderfälle“ falle und nicht unter die „in den Art. 24 [EUV] und 26 [EUV] vorgesehenen Fälle“, ist das angefochtene Urteil rechtsfehlerhaft. Allerdings kann nach ständiger Rechtsprechung dann, „wenn zwar die Gründe des Urteils des Gerichts eine Verletzung des Unionsrechts erkennen lassen, der Tenor des Urteils sich aber aus anderen Rechtsgründen als richtig erweist, ein solcher Verstoß nicht die Aufhebung des angefochtenen Urteils nach sich ziehen, so dass eine Ersetzung von Gründen vorzunehmen ist“ [38].

118. In dem anhängigen Verfahren lässt sich der Tenor des angefochtenen Urteils ohne Schwierigkeiten durch Anwendung von Art. 291 Abs. 2 AEUV auf den vorliegenden Fall rechtfertigen, da diese Vorschrift auf die in den Artikeln 24 EUV und 26 EUV vorgesehenen Fälle Bezug nimmt. Der vorliegende Fall kann nämlich, wie schon gesagt, unter diese Tatbestände subsumiert werden, so dass der angesprochene Rechtsfehler keine Aufhebung des angefochtenen Urteils zur Folge haben kann.

119. Aus diesen Gründen ist der dritte Rechtsmittelgrund zurückzuweisen.

37 — In diesem Sinne Ruffert, M., „Art. 291 AEUV“, in Callies, Ch./Ruffert, M., *EUV/AEUV Kommentar*, C. H. Beck, München, 4. Aufl., 2011, Rn. 10.

38 — Rechtssache Comitato „Venezia vuole vivere“ u. a./Kommission (C-71/09 P, C-73/09 P und C-76/09 P, EU:C:2011:368, Rn. 118 und die dort angeführte Rechtsprechung).

5. Vierter und fünfter Rechtsmittelgrund

120. Aus den bereits im Zusammenhang mit der Zurückweisung des ersten Rechtsmittelgrundes dargelegten Gründen [39] bin ich der Ansicht, dass auch der vierte und der fünfte Rechtsmittelgrund zurückzuweisen sind, mit denen die Rechtsmittelführerin hilfsweise geltend macht, dass die Pflicht zur Angabe der Rechtsgrundlage der angefochtenen Durchführungsverordnung und zur entsprechenden Begründung nicht ordnungsgemäß erfüllt worden sei.

6. Sechster Rechtsmittelgrund. Rechtmäßigkeit des Aufnahmekriteriums und dessen Auslegung durch das Gericht im angefochtenen Urteil

121. Im Wesentlichen trägt die NIOC vor, dass das vom Rat angewendete Kriterium es gestatte, willkürlich gegen jeden iranischen Steuerpflichtigen, Beamten oder Rechtsanwalt mit der Begründung vorzugehen, dass sie auf irgendeine Weise den iranischen Staat unterstützten oder ihm finanzielle Mittel zur Verfügung stellten. Indem das Gericht dieses Argument mit der Begründung zurückgewiesen habe, das fragliche Kriterium beziehe sich lediglich auf Formen der Unterstützung, die durch ihre quantitative oder qualitative Bedeutung [40] zur Fortführung der iranischen Nukleartätigkeiten beitrügen, habe es das betreffende Kriterium „umformuliert".

122. Wie bereits im Rahmen der Prüfung einer möglichen Unzulässigkeit dieses Rechtsmittelgrundes dargelegt [41], bin ich nicht der Ansicht, dass sich die Rechtsmittelführerin mit diesem Vorbringen auf Rechte oder Interessen Dritter beruft oder vom Gerichtshof eine abstrakte Überprüfung der Bestimmung verlangt, deren Rechtswidrigkeit sie geltend macht. Feststeht, dass die NIOC die Rechtsfolgen angreift, die die Anwendung des fraglichen Kriteriums auf sie selbst gehabt hat, so dass sie, weit entfernt davon, eine *abstrakte* Überprüfung zu verlangen, lediglich – und zu Recht – eine *konkrete* gerichtliche Überprüfung der Rechtmäßigkeit des auf ihren Fall angewendeten Kriteriums begehrt.

123. Mit dem ersten der drei Teile dieses letzten Rechtsmittelgrundes macht die Rechtsmittelführerin geltend, das Gericht sei rechtsfehlerhaft zu dem Ergebnis gekommen, dass die dem Rat eingeräumte Befugnis im Hinblick auf das in Art. 20 Abs. 1 Buchst. c des Beschlusses 2010/413 und in Art. 23 Abs. 2 Buchst. d der Verordnung Nr. 267/2012 enthaltene Aufnahmekriterium weder willkürlich noch beliebig sei und einen hinreichenden Grad an Vorhersehbarkeit sicherstelle. Nach den Ausführungen der NIOC im ersten Teil dieses Rechtsmittelgrundes habe das Gericht zu diesem Ergebnis nur kommen können, indem es eine Auslegung von Art. 23 Abs. 2 Buchst. d der Verordnung Nr. 267/2012 gegen den Wortlaut und den Sinn dieser Vorschrift vorgenommen habe, die einer „Umformulierung" gleichkomme. Im zweiten Teil dieses Rechtsmittelgrundes trägt die Rechtsmittelführerin vor, dass dadurch ihre Verteidigungsrechte verletzt worden seien, weil das sich aus dieser „Umformulierung" ergebende Kriterium ihr im Zeitpunkt der Anfechtung ihrer Aufnahme in die streitgegenständliche Liste zwangsläufig unbekannt gewesen sei. Schließlich macht sie im dritten Teil geltend, das Gericht widerspreche sich in den Rn. 119 und 140 des angefochtenen Urteils, weil es einerseits annehme, dass das streitige Kriterium jede Form von Unterstützung erfasse, die zur Fortführung der iranischen Nukleartätigkeiten beitrüge, und andererseits feststelle, dass das fragliche Kriterium die Formen der Unterstützung zum Ziel habe, die keinen unmittelbaren oder mittelbaren Bezug zu diesen Aktivitäten hätten.

39 — Oben, Nrn. 80 bis 97.

40 — Rn. 119 des angefochtenen Urteils.

41 — Oben, Nrn. 73 und 74.

124. Was den ersten Teil dieses Rechtsmittelgrundes betrifft, so hat der Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung entschieden, dass der Rat über ein weites Ermessen bei der Festlegung der allgemeinen Kriterien für die Aufnahme von Personen, gegen die restriktive Maßnahmen verhängt werden, in entsprechende Listen verfügt [42]. Darauf verweist auch das Gericht in Rn. 107 des angefochtenen Urteils, merkt aber sogleich an, dass, so sehr dies auch eine gewisse Beschränkung der gerichtlichen Kontrolle bei der Beurteilung der Zweckmäßigkeitserwägungen bedeute, auf denen die restriktiven Maßnahmen beruhten, „[d]ie Unionsgerichte … gleichwohl eine grundsätzlich umfassende Kontrolle der Rechtmäßigkeit sämtlicher Handlungen der Union im Hinblick auf die Grundrechte als Bestandteil der Unionsrechtsordnung gewährleisten [müssen]“ [43].

125. Meines Erachtens hat das Gericht die streitigen Rechtsvorschriften vollständig geprüft und ist zudem zu einem zutreffenden Ergebnis gelangt.

126. Ich kann dem Vorbringen der Rechtsmittelführerin zustimmen, dass das in Art. 20 Abs. 1 Buchst. c des Beschlusses 2010/413 und in Art. 23 Abs. 2 Buchst. d der Verordnung Nr. 267/2012 genannte Aufnahmekriterium offenkundig allgemein und unbestimmt ist. Nichtsdestotrotz ist das, was die NIOC als „Umformulierung“ der Bestimmung durch das Gericht einstuft, nichts anderes als eine mit den Vorgaben des Primärrechts der Union, insbesondere mit den von der Charta gewährleisteten Grundrechten, *konforme Auslegung*. Diese Auslegung ist meiner Ansicht nach richtig.

127. Die vom Gericht vorgenommene Auslegung kann nämlich nicht als „Umformulierung“ angesehen werden, wenn man darunter wie die NIOC die Einführung eines Kriteriums versteht, das sich von dem vom Gesetzgeber in der auszulegenden Vorschrift vorgesehenen Kriterium unterscheidet. Meiner Ansicht nach hat das Gericht in die fragliche Vorschrift kein Kriterium aufgenommen, das sich von dem unterscheidet, das sich aus deren Wortlaut ergibt. Es hat nicht, wenn man es so ausdrücken möchte, eine in der Vorschrift nicht existierende Regelung geschaffen, sondern diese unionsrechtskonform so ausgelegt, dass ihrem Wortlaut ein Kriterium für die Aufnahme in die streitgegenständliche Liste entnommen werden kann, das sämtliche Anforderungen im Hinblick auf den Grundsatz der Rechtssicherheit und die Rechtsstaatlichkeitsgarantien erfüllt.

128. Natürlich erfordert jegliche Form der „unionsrechtskonformen Auslegung“, um dem Grundsatz der Rechtssicherheit zu genügen und den Willen des Gesetzgebers zu wahren, nicht nur eine qualifizierte Auslegung, sondern zuvor noch die ausdrückliche Feststellung, dass die fragliche Bestimmung nur insoweit als mit der Rechtsordnung vereinbar angesehen werden kann, als sie über ihren reinen Wortlaut hinaus – jedoch niemals in Widerspruch dazu – einen Sinn erhalten kann, der mit den Anforderungen der Rechtsvorschriften vereinbar ist, denen sie unterliegt.

129. Im vorliegenden Fall enthält der Wortlaut von Art. 20 Abs. 1 Buchst. c des Beschlusses 2010/413 und Art. 23 Abs. 2 Buchst. d der Verordnung Nr. 267/2012 ein offenkundig allgemeines und unbestimmtes Kriterium, das ohne Widerspruch zu diesem den Anforderungen des Unionsrechts insoweit angepasst werden kann, als diese Bestimmungen eine unionsrechtskonforme Auslegung zulassen, d. h. eine über ihren Wortlaut hinausgehende Auslegung, um ihnen einen Sinn zu geben, der den Erfordernissen der Konkretisierung und Bestimmtheit genügt, die hierbei zur Wahrung der Grundrechte der Rechtsmittelführerin einzuhalten sind.

42 — Vgl. statt aller die erst kürzlich erlassenen Urteile der Großen Kammer in den Rechtssachen Anbouba/Rat (C-605/13 P, EU:C:2015:248, Rn. 41) und Anbouba/Rat (C-630/13 P, EU:C:2015:247, Rn. 42 und die dort angeführte Rechtsprechung).

43 — Rn. 108 des angefochtenen Urteils.

130. Dies ist letztlich das, was das Gericht im angefochtenen Urteil getan hat. Es wäre meiner Ansicht nach allerdings wünschenswert gewesen, wenn das Gericht ausdrücklich darauf hingewiesen hätte, dass es eine qualifizierte Auslegung vorgenommen habe, die charakteristisch für jede unionsrechtskonforme Auslegung ist. Trotzdem ist die Begründung seines Urteils so hinreichend erklärt, erschöpfend und fundiert, dass ihre Anwendung auf den konkret streitigen Sachverhalt zu einem unionsrechtskonformen Ergebnis führt.

131. Insoweit kann ich die Erwägungen des Gerichts in Rn. 118 des angefochtenen Urteils nur unterstreichen, wonach sich das streitige Kriterium in einen rechtlichen Rahmen einfüge, der durch die Ziele der Regelung über die restriktiven Maßnahmen gegen Iran klar abgegrenzt sei, und das fragliche Kriterium in diesem Kontext ausgelegt werden müsse. Dazu möchte ich den Beschluss 2012/35/GASP erwähnen, in dessen 13. Erwägungsgrund es heißt: „Die Einreisebeschränkungen und das Einfrieren von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen sollten auf weitere Personen und Einrichtungen, die die iranische Regierung unterstützen, indem sie ihr proliferationsrelevante nukleare Tätigkeiten oder die Entwicklung von Trägersystemen für Kernwaffen ermöglichen, *insbesondere auf Personen und Einrichtungen, die finanzielle*, logistische oder materielle *Unterstützung* für die iranische Regierung bereitstellen, Anwendung finden.“ [44] Ebenso bestimmt Art. 23 Abs. 2 Buchst. d der Verordnung Nr. 267/2012, dass diese Unterstützung „finanziell, logistisch oder materiell“ sein kann.

132. Daher ist klar, wie auch in Rn. 119 des angefochtenen Urteils ausgeführt worden ist, dass es nicht um jegliche Form der Unterstützung geht, sondern nur um eine solche, die „aufgrund ihrer quantitativen oder qualitativen Bedeutung“ zur Fortführung der iranischen Nukleartätigkeiten beiträgt. Diese Feststellung ist entgegen den Ausführungen der Rechtsmittelführerin im dritten Teil dieses Rechtsmittelgrundes auch nicht unvereinbar mit den Ausführungen in Rn. 140 des angefochtenen Urteils, wo lediglich dargelegt wird, dass die Unterstützung sich nicht ausdrücklich auf die Entwicklung der nuklearen Proliferation als solche beziehen müsse, sondern dass es ausreiche, wenn der iranischen Regierung materielle, finanzielle oder logistische Mittel zur Verfügung gestellt würden, die ihr die Fortführung dieser Entwicklung ermöglichten.

133. Daher hat das Gericht nach meiner Ansicht nicht – wie die Rechtsmittelführerin meint – die Kriterien der Verordnung Nr. 267/2012 „umformuliert“, sondern sich eindeutig darauf beschränkt, sie ausgehend von einer unionsrechtskonformen Auslegung und in dem normativen Kontext, in dem diese Kriterien ihren eigentlichen und genauen Sinn erhalten, auf den streitgegenständlichen Sachverhalt anzuwenden.

134. Letzten Endes hat das Gericht meines Erachtens nicht rechtsfehlerhaft entschieden, zumal materiell gesehen seine Auslegung der betreffenden Vorschrift zu einem unionsrechtskonformen Ergebnis geführt hat, das nicht als unvernünftig oder willkürlich anzusehen ist, denn es erscheint nicht zweifelhaft, dass die NIOC, eine staatliche Ölgesellschaft, deren Vorstandsvorsitzender der iranische Minister für Öl und deren geschäftsführender Direktor der stellvertretende Minister für Öl ist, der iranischen Regierung in erheblichem Maße finanzielle Unterstützung zukommen lassen kann und in diesem Sinne eine quantitativ relevante materielle und finanzielle Unterstützung für die Entwicklung der von dieser Regierung geförderten nuklearen Aktivitäten bereitstellen kann, was im Übrigen eine Frage ist, auf die die Rechtsmittelführerin nicht näher eingehen wollte.

44 — Hervorhebung nur hier.

135. Angesichts des Vorstehenden ist weder das tatsächlich angewendete Kriterium, soweit es unionsrechtskonform ausgelegt werden kann, so offen und unbestimmt, dass es die Aufnahme jeder beliebigen Person in die Liste in Anhang IX ermöglichen würde, noch ist seine Anwendung auf die Rechtsmittelführerin im Kontext der unionsrechtsrechtlichen Regelung über das Einfrieren von Geldern als ungerechtfertigt oder überzogen anzusehen. Daraus folgt letzten Endes, dass seine Anwendung auf den vorliegenden Fall die Rechtsmittelführerin nicht, wie von ihr geltend gemacht, ihrer Verteidigungsrechte hat berauben können.

136. Daher komme ich zu dem Ergebnis, dass der sechste und letzte Rechtsmittelgrund zurückzuweisen ist.

V – **Kosten**

137. Gemäß Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung, der gemäß ihrem Art. 184 Abs. 1 auf das Rechtsmittelverfahren Anwendung findet, schlage ich dem Gerichtshof vor, der NIOC die Kosten aufzuerlegen.

138. Nach Art. 140 Abs. 1 der Verfahrensordnung tragen die Mitgliedstaaten und die Organe, die dem Rechtsstreit als Streithelfer beigetreten sind, ihre eigenen Kosten. Die Kommission hat daher ihre eigenen Kosten zu tragen.

VI – **Ergebnis**

139. Aufgrund der vorstehenden Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor, wie folgt zu entscheiden:

— die Klage abzuweisen;

— der NIOC die Kosten aufzuerlegen;

— festzustellen, dass die Kommission ihre eigenen Kosten trägt.