Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Fünfte Kammer)

28. November 2013*

„Rechtsmittel — Restriktive Maßnahmen gegen die Islamische Republik Iran zur Verhinderung der nuklearen Proliferation — Einfrieren von Geldern — Pflicht zum Nachweis der Begründetheit der Maßnahme“

In der Rechtssache C-280/12 P

betreffend ein Rechtsmittel nach Art. 56 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union, eingelegt am 4. Juni 2012,

Rat der Europäischen Union, vertreten durch M. Bishop und R. Liudvinaviciute-Cordeiro als Bevollmächtigte,

Rechtsmittelführer,

unterstützt durch

Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland, vertreten durch J. Beeko und A. Robinson als Bevollmächtigte im Beistand von S. Lee, Barrister,

Französische Republik, vertreten durch E. Ranaivoson und D. Colas als Bevollmächtigte,

Streithelfer im Rechtsmittelverfahren,

andere Parteien des Verfahrens:

Fulmen mit Sitz in Teheran (Iran),

Fereydoun Mahmoudian, wohnhaft in Teheran,

Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte A. Kronshagen und C. Hirtzberger,

Kläger im ersten Rechtszug,

Europäische Kommission, vertreten durch M. Konstantinidis als Bevollmächtigten,

Streithelferin im ersten Rechtszug,

erlässt

* Verfahrenssprache: Französisch.

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten T. von Danwitz sowie der Richter E. Juhász, A. Rosas (Berichterstatter), D. Šváby und C. Vajda,

Generalanwalt: M. Wathelet,

Kanzler: V. Tourrès, Verwaltungsrat,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 4. Juli 2013,

aufgrund des nach Anhörung des Generalanwalts ergangenen Beschlusses, ohne Schlussanträge über die Rechtssache zu entscheiden,

folgendes

Urteil

1 Mit seinem Rechtsmittel beantragt der Rat der Europäischen Union die Aufhebung des Urteils des Gerichts der Europäischen Union vom 21. März 2012, Fulmen und Mahmoudian/Rat (T-439/10 und T-440/10, im Folgenden: angefochtenes Urteil), mit dem dieses

— den 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 im ABl. L 197, S. 19);

— die 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);

— den Beschluss 2010/644/GASP des Rates vom 25. Oktober 2010 zur Änderung des Beschlusses 2010/413 (ABl. L 281, S. 81);

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

(im Folgenden zusammen: streitige Rechtsakte) für nichtig erklärt hat, soweit sie Fulmen und Herrn Mahmoudian betreffen, die Wirkungen des Beschlusses 2010/413 in der durch den Beschluss 2010/644 geänderten Fassung bis zum Wirksamwerden der Nichtigerklärung der Verordnung Nr. 961/2010 aufrechterhalten und die Klage im Übrigen abgewiesen hat.

Rechtlicher Rahmen und Vorgeschichte des Rechtsstreits

2 Der Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen wurde am 1. Juli 1968 in London, Moskau und Washington zur Unterzeichnung aufgelegt. Die 28 Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind ebenso wie die Islamische Republik Iran „Vertragsparteien“.

3 Art. II dieses Vertrags sieht u. a. vor, dass sich „[j]eder Nichtkernwaffenstaat, der Vertragspartei ist, verpflichtet …, Kernwaffen oder sonstige Kernsprengkörper weder herzustellen noch sonstwie zu erwerben“.

4 Art. III Abs. 1 des Vertrags sieht vor, dass sich „[j]eder Nichtkernwaffenstaat, der Vertragspartei ist, verpflichtet …, Sicherungsmaßnahmen anzunehmen, wie sie in einer mit der Internationalen Atomenergie-Organisation [(im Folgenden: IAEO)] nach Maßgabe ihrer Satzung und ihres Sicherungssystems auszuhandelnden und zu schließenden Übereinkunft festgelegt werden, wobei diese Sicherungsmaßnahmen ausschließlich dazu dienen, die Erfüllung seiner Verpflichtungen aus diesem Vertrag nachzuprüfen, damit verhindert wird, dass Kernenergie von der friedlichen Nutzung abgezweigt und für Kernwaffen oder sonstige Kernsprengkörper verwendet wird“.

5 Gemäß Art. III B 4 ihrer Satzung übermittelt die IAEO der Generalversammlung der Vereinten Nationen und gegebenenfalls dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (im Folgenden: Sicherheitsrat) jährlich einen Bericht über ihre Tätigkeiten.

6 Da der Sicherheitsrat wegen der zahlreichen Berichte des Generaldirektors der IAEO und der Resolutionen des Gouverneursrats der IAEO über das Nuklearprogramm der Islamischen Republik Iran besorgt war, nahm er am 23. Dezember 2006 die Resolution 1737 (2006) an, in deren Anhang eine Reihe von Personen und Einrichtungen aufgeführt sind, die in die nukleare Proliferation verwickelt seien und deren Gelder und wirtschaftliche Ressourcen eingefroren werden sollten.

7 Zur Umsetzung der Resolution 1737 (2006) in der Union erließ der Rat am 27. Februar 2007 den Gemeinsamen Standpunkt 2007/140/GASP über restriktive Maßnahmen gegen Iran (ABl. L 61, S. 49).

8 Art. 5 Abs. 1 des Gemeinsamen Standpunkts 2007/140 sah das Einfrieren sämtlicher Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen bestimmter Gruppen von Personen und Einrichtungen vor, die in Art. 5 Abs.1 Buchst. a und b aufgeführt waren. So bezog sich Art. 5 Abs. 1 Buchst. a auf die in der Anlage der Resolution 1737 (2006) aufgeführten Personen und Einrichtungen sowie auf die anderen Personen und Einrichtungen, die vom Sicherheitsrat oder von dessen gemäß Art. 18 der Resolution 1737 (2006) eingerichtetem Ausschuss bezeichnet worden waren. Die Liste dieser Personen und Einrichtungen befand sich in Anhang I des Gemeinsamen Standpunkts 2007/140. Art. 5 Abs. 1 Buchst. b bezog sich auf Personen und Einrichtungen, die nicht in Anhang I aufgeführt waren und die u. a. an den proliferationsrelevanten nuklearen Tätigkeiten Irans beteiligt waren, direkt damit in Verbindung standen oder Unterstützung dafür bereitstellten. Die Liste dieser Personen und Einrichtungen befand sich in Anhang II dieses Gemeinsamen Standpunkts.

9 Da die Zuständigkeiten der Europäischen Gemeinschaft betroffen waren, wurde die Resolution 1737 (2006) durch die Verordnung (EG) Nr. 423/2007 des Rates vom 19. April 2007 über restriktive Maßnahmen gegen Iran (ABl. L 103, S. 1) umgesetzt, die auf der Grundlage der Art. 60 EG und 301 EG erlassen wurde, sich auf den Gemeinsamen Standpunkt 2007/140 bezog und sich inhaltlich weitgehend mit ihm deckte, da in den Anhängen IV (Personen, Einrichtungen und Organisationen, die vom Sicherheitsrat bezeichnet worden waren) und V (Personen, Einrichtungen und Organisationen, die nicht in Anhang IV aufgeführt waren) dieser Verordnung dieselben Namen von Einrichtungen und natürlichen Personen aufgeführt waren.

10 Art. 7 Abs. 2 Buchst. a der Verordnung Nr. 423/2007 hatte folgenden Wortlaut:

„Sämtliche Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen, die Eigentum oder Besitz der in Anhang V aufgeführten Personen, Organisationen und Einrichtungen sind oder von diesen gehalten oder kontrolliert werden, werden eingefroren. In Anhang V werden die nicht von Anhang IV erfassten natürlichen und juristischen Personen, Organisationen und Einrichtungen aufgeführt, die gemäß Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe b des Gemeinsamen Standpunkts [2007/140]

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

11 Der Sicherheitsrat stellte fest, dass die Islamische Republik Iran seine Resolutionen nicht eingehalten habe, unter Verletzung ihrer Verpflichtung, alle mit der nuklearen Anreicherung verbundenen Tätigkeiten auszusetzen, ein Kraftwerk in Qom errichtet und dies erst im September 2009 offengelegt habe, die IAEO nicht unterrichtet habe und sich geweigert habe, mit dieser Organisation zusammenzuarbeiten. Er erließ daher mit der Resolution 1929 (2010) vom 9. Juni 2010 strengere Maßnahmen, die u. a. die iranischen Reedereien, den Sektor der Trägerraketen, die geeignet waren, Nuklearwaffen zu tragen, und das Korps der Islamischen Revolutionsgarden betrafen.

12 In einer seinen Schlussfolgerungen vom 17. Juni 2010 als Anlage beigefügten Erklärung brachte der Europäische Rat seine wachsende Besorgnis über das iranische Nuklearprogramm zum Ausdruck, begrüßte die Annahme der Resolution 1929 (2010) durch den Sicherheitsrat und nahm Kenntnis vom jüngsten Bericht der IAEO vom 31. Mai 2010.

13 In Nr. 4 dieser Erklärung führte der Europäische Rat aus, dass neue restriktive Maßnahmen unumgänglich geworden seien. In Anbetracht der vom Rat für Auswärtige Angelegenheiten durchgeführten Arbeiten wurde dieser ersucht, auf seiner nächsten Tagung Maßnahmen zur Umsetzung der in der Resolution 1929 (2010) des Sicherheitsrats enthaltenen Maßnahmen sowie Begleitmaßnahmen zu erlassen, damit alle noch bestehenden Bedenken in Bezug auf die Entwicklung sensibler Technologien durch die Islamische Republik Iran zur Unterstützung ihrer Nuklear- und Trägerraketenprogramme auf dem Verhandlungsweg ausgeräumt werden können. Diese Maßnahmen sollten sich insbesondere auf folgende Sektoren beziehen:

„den Handel (insbesondere den Handel mit Gütern mit doppeltem Verwendungszweck und weitere Restriktionen bei Außenhandelsversicherungen), den Finanzsektor (einschließlich des Einfrierens von Vermögensgegenständen weiterer iranischer Banken und Restriktionen gegenüber Banken und Versicherungen), den iranischen Verkehrssektor, insbesondere die Islamic Republic of Iran Shipping Line (IRISL) und ihre Zweigunternehmen sowie den Luftfrachtsektor, Schlüsselbereiche der Gas- und Ölindustrie (unter anderem ein Verbot neuer Investitionen, technischer Hilfe und des Transfers einschlägiger Technologien, Ausrüstung und Dienstleistungen, die insbesondere mit der Raffination, der Verflüssigung sowie mit Flüssigerdgas-Technologien in Zusammenhang stehen) sowie neue Visumsperren und das Einfrieren von Vermögensgegenständen insbesondere des Korps der Islamischen Revolutionsgarden (IRGC)“.

14 Mit dem Beschluss 2010/413 setzte der Rat diese Erklärung um, hob den Gemeinsamen Standpunkt 2007/140 auf und erließ im Vergleich zu diesem zusätzliche Maßnahmen.

15 Art. 20 Abs. 1 des Beschlusses 2010/413 sieht das Einfrieren der Gelder mehrerer Kategorien von Personen und Einrichtungen vor. Art. 20 Abs. 1 Buchst. a betrifft die vom Sicherheitsrat benannten Personen und Einrichtungen, die in Anhang I des Beschlusses aufgeführt sind. Art. 20 Abs. 1 Buchst. b betrifft u. a. „nicht in Anhang I erfasste Personen und Einrichtungen, 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, oder Personen und Einrichtungen, die in deren Namen und auf deren Anweisung handeln, oder Einrichtungen, die unter deren Eigentum oder unter deren Kontrolle stehen – auch mit unerlaubten Mitteln – …; diese sind in Anhang II aufgeführt“.

16 Die Klägerin in der Rechtssache T-439/10, Fulmen, ist eine iranische Gesellschaft, die u. a. im Sektor der elektrischen Ausrüstungen tätig ist. Sie ist in Teil I Abschnitt B Nr. 13 des Anhangs II des Beschlusses 2010/413 aufgeführt. Folgende Begründung wird angegeben:

„Fulmen war an der Installation von elektrischen Ausrüstungen am Standort Qom/Fordoo zu einem Zeitpunkt beteiligt, als die Existenz dieses Standorts noch nicht bekannt war.“

17 Nach Randnr. 2 des angefochtenen Urteils war der Kläger in der Rechtssache T-440/10, Herr Mahmoudian, Mehrheitsaktionär und Präsident des Verwaltungsrats von Fulmen. Er ist in Teil I Abschnitt A Nr. 9 des Anhangs II des Beschlusses 2010/413 aufgeführt. Als Begründung wird angegeben: „Chef von Fulmen“.

18 Mit der zur Durchführung von Art. 7 Abs. 2 der Verordnung Nr. 423/2007 erlassenen Durchführungsverordnung Nr. 668/2010 wurde der in Teil I Abschnitt B Nr. 11 des Anhangs der letzteren Verordnung aufgeführte Name Fulmen in die Liste der juristischen Personen, Organisationen und Einrichtungen in Tabelle I des Anhangs V der Verordnung Nr. 423/2007 aufgenommen.

19 Folgende Begründung wurde verwendet:

„Fulmen war an der Installation von elektrischen Ausrüstungen am Standort Qom/Fordoo zu einem Zeitpunkt beteiligt, als die Existenz dieses Standorts noch nicht bekannt war.“

20 Herr Mahmoudian, der in Teil I Abschnitt A Nr. 2 des Anhangs der Durchführungsverordnung Nr. 668/2010 aufgeführt ist, wurde in die Liste der natürlichen Personen in Tabelle I des Anhangs V der Verordnung Nr. 423/2007 aufgenommen. Die Begründung hierfür ist identisch mit der im Beschluss 2010/413 angegebenen.

21 Anhang II des Beschlusses 2010/413 wurde durch den Beschluss 2010/644 überprüft und neu gefasst.

22 Die Erwägungsgründe 2 bis 5 des Beschlusses 2010/644 lauten:

„(2) Der Rat hat die in Anhang II enthaltene Liste der Personen und Einrichtungen, auf die Artikel 19 Absatz 1 Buchstabe b und Artikel 20 Absatz 1 Buchstabe b des Beschlusses Anwendung finden, vollständig überprüft. Dabei hat er den Stellungnahmen Rechnung getragen, die von den Betroffenen vorgelegt wurden.

(3) Der Rat ist zu dem Schluss gelangt, dass mit Ausnahme zweier Einrichtungen die in Anhang II dieses Beschlusses aufgeführten Personen und Einrichtungen weiterhin den spezifischen restriktiven Maßnahmen gemäß dem Beschluss 2010/413/GASP unterliegen sollten.

(4) Zudem hat der Rat festgestellt, dass die in der Liste enthaltenen Einträge zu bestimmten Einrichtungen geändert werden sollten.

(5) Die Liste der Personen und Einrichtungen nach Artikel 19 Absatz 1 Buchstabe b und Artikel 20 Absatz 1 Buchstabe b des Beschlusses 2010/413/GASP des Rates sollte entsprechend aktualisiert werden –“

23 Der Name Fulmen wurde in Nr. 13 der Liste der Einrichtungen in Tabelle I des Anhangs II des Beschlusses 2010/413 in der durch den Beschluss 2010/644 geänderten Fassung aufgenommen. Die Begründung hierfür ist identisch mit der im Beschluss 2010/413 angegebenen.

24 Herr Mahmoudian wurde in Nr. 9 der Liste der Personen in Tabelle I des Anhangs II des Beschlusses 2010/413 in der Fassung des Beschlusses 2010/644 aufgenommen. Die Begründung hierfür ist identisch mit der im Beschluss 2010/413 angegebenen.

25 Die Verordnung Nr. 423/2007 wurde durch die Verordnung Nr. 961/2010 aufgehoben.

26 Art. 16 der Verordnung Nr. 961/2010 sieht u. a. das Einfrieren von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen vor, die Eigentum oder Besitz bestimmter Personen, Organisationen und Einrichtungen sind oder von diesen gehalten oder kontrolliert werden. Abs. 1 betrifft die vom Sicherheitsrat benannten und in Anhang VII der Verordnung aufgeführten Personen, Organisationen und Einrichtungen.

27 In Art. 16 Abs. 2 der Verordnung Nr. 961/2010 heißt es:

„(2) Sämtliche Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen, die Eigentum oder Besitz der in Anhang VIII aufgeführten Personen, Organisationen und Einrichtungen sind oder von diesen gehalten oder kontrolliert werden, werden eingefroren. In Anhang VIII werden die … natürlichen und juristischen Personen, Organisationen und Einrichtungen aufgeführt, in Bezug auf die festgestellt wurde, dass sie im Sinne des Artikels 20 Absatz 1 Buchstabe b des Beschlusses [2010/413]

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;

…“

28 Der Name Fulmen wurde vom Rat in Nr. 13 der Liste der in Anhang VIII Abschnitt B der Verordnung Nr. 961/2010 aufgeführten juristischen Personen, Organisationen und Einrichtungen aufgenommen. Die Begründung hierfür ist identisch mit der im Beschluss 2010/413 angegebenen.

29 Herr Mahmoudian wurde unter Nr. 14 in die Liste der in Anhang VIII A der Verordnung Nr. 961/2010 aufgeführten natürlichen Personen aufgenommen. Die Begründung hierfür ist identisch mit der im Beschluss 2010/413 angegebenen.

30 Herr Mahmoudian und Fulmen verlangten vom Rat mit Einschreiben vom 26. August und 14. September 2010, ihre Namen von den fraglichen Listen zu streichen, und forderten ihn zudem auf, ihnen die Umstände mitzuteilen, auf die er den Erlass der gegen sie gerichteten restriktiven Maßnahmen gestützt habe. Mit Schreiben vom 28. Oktober 2010 lehnte der Rat diese Anträge ab. Er teilte Herrn Mahmoudian und Fulmen mit, dass seiner Entscheidung, ihre Namen in den streitigen Listen zu belassen, keine anderen als die in der Begründung der Listen angegebenen Umstände zugrunde lägen.

Verfahren vor dem Gericht und angefochtenes Urteil

31 Mit Klageschriften, die am 24. September 2010 bei der Kanzlei des Gerichts eingingen, erhoben Fulmen und Herr Mahmoudian jeweils Nichtigkeitsklage gegen den Beschluss 2010/413 und die Durchführungsverordnung Nr. 668/2010. Diese Rechtssachen, die unter den Nummern T-439/10 und T-440/10 eingetragen wurden, wurden zu gemeinsamem mündlichen Verfahren und zu gemeinsamer Entscheidung verbunden.

32 In ihren Erwiderungen erweiterten Fulmen und Herr Mahmoudian ihre Anträge und beantragten auch die Nichtigerklärung des Beschlusses 2010/644 und der Verordnung Nr. 961/2010, soweit diese Rechtsakte sie betreffen. Darüber hinaus beantragten sie, den ihnen durch den Erlass der streitigen Rechtsakte entstandenen Schaden anzuerkennen.

33 Das Gericht hat zunächst den auf einen Verstoß gegen die Begründungspflicht, die Verteidigungsrechte und das Recht auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz gestützten ersten Klagegrund zurückgewiesen, was es im Wesentlichen damit begründet hat, dass die Begründung der fraglichen Rechtsakte zwar knapp gewesen sei, aber ausgereicht habe, um Fulmen und Herrn Mahmoudian zu erlauben, die an sie gerichteten Vorwürfe zu verstehen und Klage zu erheben.

34 Sodann hat das Gericht den dritten Klagegrund geprüft, der auf einen Beurteilungsfehler hinsichtlich der Beteiligung von Fulmen und Herrn Mahmoudian an der nuklearen Proliferation gestützt war. Sie machten geltend, der Rat habe keinen Beweis dafür erbracht, dass Fulmen am Standort Qom/Fordoo tätig gewesen sei. Der Rat erwiderte, dass von ihm nicht verlangt werden könne, dass er den Beweis für diese Behauptung erbringe. Die Kontrolle des Unionsrichters müsse sich auf die Prüfung beschränken, ob die Gründe, die zur Rechtfertigung des Erlasses der restriktiven Maßnahmen herangezogen würden, „wahrscheinlich“ seien. Dies sei vorliegend der Fall, da Fulmen ein seit Langem auf dem iranischen Markt für elektrische Ausrüstungen tätiges Unternehmen sei und über eine beträchtliche Zahl von Beschäftigten verfüge.

35 In den Randnrn. 96 bis 104 des angefochtenen Urteils hat das Gericht Folgendes festgestellt:

„96 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass sich die gerichtliche Kontrolle der Rechtmäßigkeit eines Rechtsakts, mit dem restriktive Maßnahmen gegen eine Einrichtung erlassen wurden, auf die Beurteilung der Tatsachen und Umstände erstreckt, die zu seiner Begründung herangezogen wurden, sowie auf die Prüfung der Beweise und Informationen, auf die sich diese Beurteilung stützt. Im Fall des Bestreitens muss der Rat dem Unionsrichter diese Beweise und Informationen zur Überprüfung vorlegen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 14. Oktober 2009, Bank Melli Iran/Rat, [T-390/08, Slg. 2009, II-3961], Randnrn. 37 und 107).

97 Entgegen den Ausführungen des Rates ist die vorliegend auszuübende Rechtmäßigkeitskontrolle daher nicht auf die Prüfung der abstrakten ‚Wahrscheinlichkeit‘ der geltend gemachten Gründe beschränkt, sondern muss sich vielmehr mit der Frage befassen, ob diese Gründe rechtlich hinreichend durch konkrete Beweise und Informationen belegt sind.

98 Der Rat kann sich auch nicht darauf berufen, dass er zu deren Vorlage nicht verpflichtet sei.

99 Der Rat trägt hierzu erstens vor, dass die restriktiven Maßnahmen gegenüber den Klägern auf Vorschlag eines Mitgliedstaats nach dem Verfahren des Art. 23 Abs. 2 des Beschlusses 2010/413 erlassen worden seien. Dieser Umstand ändert jedoch nichts daran, dass die [streitigen] Rechtsakte Akte des Rates sind, der sich infolgedessen vergewissern muss, dass der Erlass dieser Rechtsakte gerechtfertigt ist, gegebenenfalls indem er von dem betreffenden Mitgliedstaat die Vorlage der zu diesem Zweck erforderlichen Beweise und Informationen verlangt.

100 Zweitens kann sich der Rat nicht darauf berufen, dass die betreffenden Beweise und Informationen aus vertraulichen Quellen stammen und daher nicht veröffentlicht werden können. Zwar könnte dieser Umstand eventuell Beschränkungen bei der Übermittlung dieser Beweise und Informationen an [Fulmen oder Herrn Mahmoudian] oder ihre Anwälte rechtfertigen, doch muss der Unionsrichter angesichts der wesentlichen Rolle der gerichtlichen Kontrolle im Kontext des Erlasses der restriktiven Maßnahmen die Rechtmäßigkeit und die Begründetheit dieser Maßnahmen kontrollieren können, ohne dass ihm die Geheimhaltungsbedürftigkeit oder die Vertraulichkeit der vom Rat herangezogenen Beweise und Informationen entgegengehalten werden könnte (vgl. entsprechend Urteil [vom 12. Dezember 2006, Organisation des Modjahedines du peuple d’Iran/Rat, T-228/02, Slg. 2006, II-4665], Randnr. 155). Außerdem ist der Rat nicht berechtigt, einen Rechtsakt, mit dem restriktive Maßnahmen erlassen werden, auf von einem Mitgliedstaat mitgeteilte Informationen oder Aktenstücke zu stützen, wenn dieser Mitgliedstaat nicht gewillt ist, ihre Übermittlung an den Unionsrichter zu gestatten, dem die

Kontrolle der Rechtmäßigkeit dieses Beschlusses obliegt (vgl. entsprechend Urteil des Gerichts vom 4. Dezember 2008, People's Mojahedin Organization of Iran/Rat, T-284/08, Slg. 2008, II-3487, Randnr. 73).

101 Drittens macht der Rat zu Unrecht geltend, der Nachweis der Beteiligung einer Einrichtung an der nuklearen Proliferation könne angesichts des geheimen Charakters des betreffenden Verhaltens von ihm nicht verlangt werden. Zum einen setzt der Umstand, dass der Erlass der restriktiven Maßnahmen gemäß Art. 23 Abs. 2 des Beschlusses 2010/413 vorgeschlagen wird, bereits voraus, dass der betreffende Mitgliedstaat oder der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik je nach Fall über Beweise oder Informationen verfügt, die nach seiner Auffassung die Beteiligung der betreffenden Einrichtung an der nuklearen Proliferation belegen. Zum anderen können die Schwierigkeiten, denen der Rat bei seinen Bemühungen um den Nachweis dieser Beteiligungen begegnet, gegebenenfalls die Anforderungen an den von ihm zu erbringenden Beweis beeinflussen. Sie können jedoch nicht dazu führen, dass der Rat von der ihm obliegenden Beweislast vollständig befreit ist.

102 Für die Beurteilung des vorliegenden Falls hat der Rat keinerlei Information oder Beweis zur Stützung der in den [streitigen] Rechtsakten herangezogenen Begründung vorgelegt. Wie er im Wesentlichen selbst einräumt, stützte er sich auf durch nichts belegte Behauptungen, denen zufolge Fulmen elektrische Ausrüstungen am Standort Qom/Fordoo installiert habe, bevor die Existenz dieses Standorts bekannt gewesen sei.

103 Unter diesen Umständen ist festzustellen, dass der Rat nicht den Beweis erbracht hat, dass Fulmen am Standort Qom/Fordoo tätig geworden ist; dem dritten Klagegrund ist demzufolge stattzugeben, ohne dass auf das zweite Argument eingegangen werden muss, das Herr Mahmoudian in der Rechtssache T-440/10 in Bezug auf seine Stellung innerhalb von Fulmen vorgebracht hat.

104 Da der Rat in den [streitigen] Rechtsakten keine sonstigen Umstände geltend machte, die den Erlass restriktiver Maßnahmen gegen Fulmen und Herrn Mahmoudian rechtfertigen, sind die genannten Rechtsakte für nichtig zu erklären, soweit sie [Fulmen und Herrn Mahmoudian] betreffen."

36 Um eine Beeinträchtigung der Rechtssicherheit zu vermeiden, hat das Gericht die Wirkungen des Beschlusses 2010/413 in der durch den Beschluss 2010/644 geänderten Fassung aufrechterhalten, bis der Gerichtshof über das Rechtsmittel entschieden hat. Gemäß Art. 60 Abs. 2 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union hat das Rechtsmittel für die Entscheidung des Gerichts, mit der eine Verordnung – im vorliegenden Fall die Verordnung Nr. 961/2010 – für nichtig erklärt wird, bis zur Entscheidung des Gerichtshofs über das Rechtsmittel aufschiebende Wirkung.

Verfahren vor dem Gerichtshof und Anträge der Parteien

37 Der Präsident des Gerichtshofs hat mit Beschluss vom 24. Oktober 2012 die Französische Republik und das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge des Rates zugelassen.

38 Der Rat beantragt,

— das angefochtene Urteil aufzuheben;

— den Rechtsstreit endgültig zu entscheiden und die Klagen von Fulmen und Herrn Mahmoudian gegen die streitigen Rechtsakte abzuweisen;

— Fulmen und Herrn Mahmoudian die dem Rat im ersten Rechtszug und im Rechtsmittelverfahren entstandenen Kosten aufzuerlegen.

39 Fulmen und Herr Mahmoudian beantragen,

— das Rechtsmittel zurückzuweisen;

— das angefochtene Urteil zu bestätigen, mit dem das Gericht die streitigen Rechtsakte für nichtig erklärt hat, soweit sie Fulmen und Herrn Mahmoudian betreffen;

— soweit erforderlich, die 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) für nichtig zu erklären;

— dem Rat die Kosten aufzuerlegen.

40 Die Französische Republik und das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland beantragen, dem Rechtsmittel des Rates stattzugeben.

41 Die Kommission hat keine Rechtsmittelbeantwortung eingereicht.

Zum Rechtsmittel

Vorbringen der Parteien

42 Der Rat macht geltend, das Gericht habe dadurch Rechtsfehler begangen, dass es festgestellt habe, er müsse Beweise dafür vorlegen, dass Fulmen am Standort Qom/Fordoo tätig geworden sei, und zwar ungeachtet des Umstands, dass die in Frage kommenden Informationen aus vertraulichen Quellen stammten. Die vom Gericht begangenen Rechtsfehler bezögen sich auf zwei Aspekte der Übermittlung dieser Informationen. Der erste betreffe die Übermittlung von Beweisen durch die Mitgliedstaaten an den Rat und der zweite die Übermittlung vertraulicher Informationen an das Gericht.

43 Zunächst weist der Rat, unterstützt durch die Französische Republik, darauf hin, dass die Nuklearanlage am Standort Qom/Fordoo heimlich, ohne dass dies der IAEO gemeldet worden wäre und unter Verstoß gegen die Resolutionen des Sicherheitsrats, gebaut worden sei. Die Französische Republik führt hierzu die Resolution 1929 (2010) an, in deren Präambel die Anreicherungsanlage von Qom erwähnt werde. Da die Anlage in Qom heimlich gebaut worden sei, könne ein Mitgliedstaat es zu seinem Schutz für erforderlich halten, vertrauliche Unterlagen nicht freizugeben; dies habe das Gericht nicht ausreichend berücksichtigt.

44 Mit seiner ersten Rüge beanstandet der Rat Randnr. 99 des angefochtenen Urteils, in der das Gericht entschieden hat, dass er für die Prüfung, ob der von einem Mitgliedstaat vorgeschlagene Erlass restriktiver Maßnahmen gerechtfertigt sei, vom betreffenden Mitgliedstaat gegebenenfalls verlangen müsse, ihm die erforderlichen Beweise und Informationen vorzulegen. Der Rat ist der Auffassung, er dürfe, wenn diese Beweise und Informationen aus vertraulichen Quellen stammten, eine restriktive Maßnahme allein auf der Grundlage der von einem Mitgliedstaat vorgelegten Begründung erlassen, soweit diese Begründung objektiv einleuchtend sei. Diese Vorgehensweise entspreche dem zwischen den Mitgliedstaaten und zwischen diesen und den Organen der Union zu beachtenden Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens sowie dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit im Sinne des Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 EUV.

45 Auch die Französische Republik ist der Meinung, dass eine dem Rat von einem Mitgliedstaat übermittelte objektiv vernünftige Begründung im Rahmen des Erlasses restriktiver Maßnahmen ausreiche. Sie weist auf Art. 346 Abs. 1 Buchst. a AEUV hin, wonach „[e]in Mitgliedstaat … nicht verpflichtet [ist], Auskünfte zu erteilen, deren Preisgabe seines Erachtens seinen wesentlichen Sicherheitsinteressen widerspricht“.

46 Der Rat führt außerdem aus, dass nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte das Recht auf Kenntnisnahme von Beweisen als Bestandteil der Verteidigungsrechte nicht uneingeschränkt gelte (Urteil des EGMR vom 16. Februar 2000, Jasper/Vereinigtes Königreich, Beschwerde Nr. 27052/95, § 52). Diese Rechtsprechung, die zu Art. 6 Abs. 1 der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten ergangen sei, der strafrechtliche Anklagen betreffe, gelte erst recht für die fraglichen restriktiven Maßnahmen.

47 Das Vereinigte Königreich unterstützt diese vom Rat vorgetragene Rüge erstens mit dem Vorbringen, dass die vom Rat auf der Grundlage des Art. 29 EUV erlassenen Beschlüsse nach Art. 31 EUV der Einstimmigkeit bedürften. Zweitens brächten die anderen Mitgliedstaaten bei der Abstimmung über den Vorschlag eines Mitgliedstaats ihren eigenen Sachverstand und ihre Kenntnisse ein, um zur Ausarbeitung des Beschlusses beizutragen. Drittens schließlich sei es möglich, dass bestimmte Informationen auf bilateraler Ebene zwischen bestimmten Mitgliedstaaten ausgetauscht worden seien. Hielten Mitgliedstaaten die Behauptung, dass die in Rede stehenden Personen oder Einrichtungen an proliferationsrelevanten nuklearen Handlungen beteiligt seien, für willkürlich oder unglaubwürdig oder die Beteiligung für unwahrscheinlich, müssten sie den Erlass des Beschlusses ablehnen.

48 Mit seiner zweiten Rüge beanstandet der Rat Randnr. 100 des angefochtenen Urteils, in der das Gericht entschieden hat, dass dem Unionsrichter nicht die Geheimhaltungsbedürftigkeit oder die Vertraulichkeit der Beweise und Informationen entgegengehalten werden könne, auf die der Erlass restriktiver Maßnahmen gestützt sei.

49 Nach Ansicht des Rates hat das Gericht Art. 67 § 3 seiner Verfahrensordnung falsch angewandt, wonach es nur Unterlagen und Beweisstücke berücksichtigt, von denen die Anwälte und Bevollmächtigten der Parteien Kenntnis nehmen und zu denen sie Stellung nehmen konnten. Die Verfahrensordnung des Gerichts sehe derzeit nicht vor, dass eine Partei dem Gericht vertrauliche Beweise zukommen lassen könne, damit diese, ohne dass sie gegenüber den gegnerischen Anwälten offengelegt würden, berücksichtigt würden. Die Französische Republik macht insoweit geltend, dass dem Rat nicht vorgeworfen werden könne, er habe keine Änderung der Verfahrensordnung des Gerichts vorgesehen, da es Sache des Gerichts sei, seine Verfahrensordnung im Einvernehmen mit dem Gerichtshof und mit Zustimmung des Rates zu erlassen. Nach Ansicht der Französischen Republik und des Vereinigten Königreichs ist es, solange das Gericht vertrauliche Beweise nicht berücksichtigen darf, wenn es sie den klägerischen Anwälten nicht übermittelt hat, für die Mitgliedstaaten schwer hinzunehmen, dass die ihnen vorliegenden vertraulichen Beweise, durch die die Begründetheit der fraglichen restriktiven Maßnahmen dargetan wird, dem Gericht mitgeteilt werden.

50 In der mündlichen Verhandlung hat der Rat ausgeführt, dass er nach Art. 215 Abs. 1 AEUV berechtigt sei, allgemeine Wirtschaftssanktionen zu erlassen oder bestimmte Sektoren der iranischen Wirtschaft mit Sanktionen zu belegen. Die Entscheidung, gezielten Maßnahmen den Vorzug zu geben, ermögliche es zwar, die negativen Auswirkungen der restriktiven Maßnahmen auf die Bevölkerung abzuschwächen, aber es sei schwierig, das Vorliegen von – zumeist heimlichen – Tätigkeiten nachzuweisen, die den Erlass dieser Maßnahmen rechtfertigten. Außerdem habe das Gericht in Randnr. 49 des angefochtenen Urteils festgestellt, dass die Sicherheit der Union oder ihrer Mitgliedstaaten oder die Gestaltung ihrer internationalen Beziehungen eine Ausnahme von der

Verpflichtung zur Mitteilung der Gründe rechtfertigen könne, die den Erlass der fraglichen restriktiven Maßnahmen rechtfertigten. Das Gericht habe diese Ausnahme aber in Bezug auf den Nachweis des vorgeworfenen Verhaltens zu Unrecht nicht angewandt.

51 Das Vereinigte Königreich macht geltend, dass das Gericht hätte prüfen müssen, wie die durch die Anwendung restriktiver Maßnahmen zu schützenden berechtigten Interessen und die durch Wahrung der Vertraulichkeit zu schützenden Interessen auf der einen Seite und die effektive Wahrung des gerichtlichen Schutzes auf der anderen Seite miteinander in Einklang zu bringen seien. Da die Union noch keine Verfahren eingeführt habe, die es erlaubten, dem Gericht vertrauliche Dokumente zu übermitteln, müsse das Gericht im Rahmen dieses Interessenausgleichs den Interessen des Friedens und der Sicherheit mehr Bedeutung beimessen als den Interessen einer von restriktiven Maßnahmen betroffenen Person. Die fraglichen Maßnahmen seien präventiver und nicht strafrechtlicher Natur. Zwar seien sie einschneidend und hätten oft erhebliche Auswirkungen, aber sie gingen mit besonderen Bestimmungen – etwa den Art. 19 und 21 der Verordnung Nr. 961/2010 – einher, die die von den Maßnahmen betroffenen Personen schützten.

52 Fulmen und Herr Mahmoudian machen erstens geltend, dass das Vorbringen in Bezug auf Quellen, die vertraulich bleiben müssten, neu sei und sich der Rat hierauf im erstinstanzlichen Verfahren nicht berufen habe, es sei denn in der mündlichen Verhandlung auf Fragen des Gerichts an ihn.

53 Zweitens und hilfsweise berufen sie sich darauf, dass aus vertraulichen Quellen stammende Beweise nicht nur eine Ausnahme vom Grundsatz der Wahrung der Verteidigungsrechte, sondern auch von der Verpflichtung darstellten, den der getroffenen Entscheidung zugrunde liegenden Sachverhalt durch hinreichende Beweise zu belegen.

54 Außerdem erinnern Fulmen und Herr Mahmoudian daran, dass insbesondere nach Art. 67 § 3 Abs. 3 der Verfahrensordnung des Gerichts das Vorbringen des Rates zurückzuweisen sei, wonach es nicht möglich sei, dem Gericht vertrauliche Informationen so zu übermitteln, dass sie ohne Offenlegung gegenüber den gegnerischen Anwälten berücksichtigt werden könnten.

55 Sie weisen darauf hin, dass der Rat nie vertrauliche Informationen zur Stützung seines Beschlusses erwähnt habe. Am 26. August und 14. September 2010 hätten sie dem Rat zwei Einschreiben geschickt, in denen sie ihr Erstaunen wegen des Fehlens von Beweisen zur Stützung der erlassenen Beschlüsse zum Ausdruck gebracht hätten. Nach der Einleitung des gerichtlichen Verfahrens habe der Rat nie das Vorliegen vertraulicher Informationen erwähnt, die ihm von einem der Mitgliedstaaten und/oder vom Europäischen Auswärtigen Dienst mitgeteilt worden wären.

56 Ferner sei die Begründung des Beschlusses – selbst wenn man davon ausgehe, dass es vertrauliche Informationen gebe – sehr ungenau und ermögliche weder Fulmen noch Herrn Mahmoudian eine wirksame Verteidigung. Sowohl in Bezug auf Fulmen als auch in Bezug auf Herrn Mahmoudian enthalte der Beschluss zahlreiche Fehler, auf die sie das Gericht aufmerksam gemacht hätten. Aufgrund dieser Fehler könne an der Zuverlässigkeit der Ausführungen des Rates zum Vorliegen vertraulicher Informationen gezweifelt werden.

Würdigung durch den Gerichtshof

57 Die beiden Rügen, aus denen der Rechtsmittelgrund des Rates besteht, sind zusammen zu prüfen. In den Randnrn. 99 und 100 des angefochtenen Urteils geht das Gericht auf das in Randnr. 94 des angefochtenen Urteils wiedergegebene Vorbringen von Fulmen und Herrn Mahmoudian ein, der Rat habe keinen Beweis für seine Behauptung erbracht, dass Fulmen am Standort Qom/Fordoo tätig gewesen sei. Randnr. 99 ist daher dahin zu verstehen, dass das Gericht davon ausgeht, der Rat müsse

gegebenenfalls von dem Mitgliedstaat, der die restriktiven Maßnahmen vorgeschlagen habe, die erforderlichen Beweise und Informationen anfordern, um sie im Rahmen der gerichtlichen Kontrolle – um die es in Randnr. 100 des angefochtenen Urteils geht – vorlegen zu können.

58 Wie der Gerichtshof im Rahmen der Kontrolle restriktiver Maßnahmen ausgeführt hat, müssen die Unionsgerichte im Einklang mit den Befugnissen, die ihnen aufgrund des Vertrags zustehen, eine grundsätzlich umfassende Kontrolle der Rechtmäßigkeit sämtlicher Handlungen der Union im Hinblick auf die Grundrechte als Bestandteil der Unionsrechtsordnung gewährleisten. Dieses Erfordernis ist in Art. 275 Abs. 2 AEUV ausdrücklich verankert (vgl. Urteil vom 18. Juli 2013, Kommission u. a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P und C-595/10 P, Randnr. 97, im Folgenden: Urteil Kadi II).

59 Grundrechtsrang haben u. a. das Recht auf Achtung der Verteidigungsrechte und das Recht auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz (vgl. Urteil Kadi II, Randnr. 98).

60 Das erstgenannte, in Art. 41 Abs. 2 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta) niedergelegte Recht umfasst den Anspruch auf rechtliches Gehör und das Recht auf Akteneinsicht unter Beachtung der berechtigten Interessen an Vertraulichkeit (vgl. Urteil Kadi II, Randnr. 99).

61 Das zweite der genannten Grundrechte, das in Art. 47 der Charta bekräftigt wird, verlangt, dass der Betroffene Kenntnis von den Gründen, auf denen die ihm gegenüber ergangene Entscheidung beruht, erlangen kann, entweder durch das Studium der Entscheidung selbst oder durch eine auf seinen Antrag hin erfolgte Mitteilung dieser Gründe, unbeschadet der Befugnis des zuständigen Gerichts, von der betreffenden Behörde die Übermittlung dieser Gründe zu verlangen, damit der Betroffene seine Rechte unter den bestmöglichen Bedingungen verteidigen und in Kenntnis aller Umstände entscheiden kann, ob es angebracht ist, das zuständige Gericht anzurufen, und damit dieses umfassend in die Lage versetzt wird, die Rechtmäßigkeit der fraglichen Entscheidung zu überprüfen (vgl. Urteile vom 4. Juni 2013, ZZ, C-300/11, Randnr. 53 und die dort angeführte Rechtsprechung, sowie Kadi II, Randnr. 100).

62 Art. 52 Abs. 1 der Charta lässt jedoch Einschränkungen der Ausübung der in ihr verankerten Rechte zu, sofern die betreffende Einschränkung den Wesensgehalt des fraglichen Grundrechts achtet sowie unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit erforderlich ist und tatsächlich den von der Union anerkannten, dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen entspricht (vgl. Urteile ZZ, Randnr. 51, sowie Kadi II, Randnr. 101).

63 Ob eine Verletzung der Verteidigungsrechte und des Rechts auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz vorliegt, ist anhand der besonderen Umstände jedes Einzelfalls zu prüfen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 25. Oktober 2011, Solvay/Kommission, C-110/10 P, Slg. 2011, I-10439, Randnr. 63), insbesondere anhand der Natur des betreffenden Rechtsakts, des Kontexts seines Erlasses sowie der Rechtsvorschriften auf dem betreffenden Gebiet (vgl. Urteil Kadi II, Randnr. 102; vgl. ebenfalls in diesem Sinne, zur Beachtung der Begründungspflicht, Urteile vom 15. November 2012, Al-Aqsa/Rat und Niederlande/Al-Aqsa, C-539/10 P und C-550/10 P, Randnrn. 139 und 140, sowie Rat/Bamba, C-417/11 P, Randnr. 53).

64 Die durch Art. 47 der Charta gewährleistete Effektivität der gerichtlichen Kontrolle erfordert u. a., dass sich der Unionsrichter vergewissert, ob die Entscheidung, die eine individuelle Betroffenheit der betreffenden Person oder Einrichtung begründet, auf einer hinreichend gesicherten tatsächlichen Grundlage beruht. Dies setzt eine Überprüfung der Tatsachen voraus, die in der dieser Entscheidung zugrunde liegenden Begründung angeführt werden, so dass sich die gerichtliche Kontrolle nicht auf die Beurteilung der abstrakten Wahrscheinlichkeit der angeführten Gründe beschränkt, sondern auf die Frage erstreckt, ob diese Gründe – oder zumindest einer von ihnen, der für sich genommen als ausreichend angesehen wird, um diese Entscheidung zu stützen – erwiesen sind (vgl. Urteil Kadi II, Randnr. 119).

65 Hierzu hat der Unionsrichter bei dieser Prüfung gegebenenfalls von der zuständigen Unionsbehörde vertrauliche oder nicht vertrauliche Informationen oder Beweise anzufordern, die für eine solche Prüfung relevant sind (vgl. Urteil Kadi II, Randnr. 120 und die dort angeführte Rechtsprechung).

66 Im Streitfall ist es nämlich Sache der zuständigen Unionsbehörde, die Stichhaltigkeit der gegen die betroffene Person angeführten Gründe nachzuweisen, und nicht Sache der betroffenen Person, den negativen Nachweis zu erbringen, dass diese Gründe nicht stichhaltig sind (vgl. Urteil Kadi II, Randnr. 121).

67 Hierzu braucht die betreffende Behörde dem Unionsrichter nicht sämtliche Informationen und Beweise vorzulegen, die mit den Gründen zusammenhängen, die in dem Rechtsakt, dessen Nichtigerklärung beantragt wird, angegeben werden. Die vorgelegten Informationen oder Beweise müssen jedoch die Gründe stützen, die gegen die betroffene Person angeführt werden (vgl. Urteil Kadi II, Randnr. 122).

68 Ist es der zuständigen Unionsbehörde nicht möglich, der Forderung des Unionsrichters nachzukommen, hat dieser sich allein auf die ihm übermittelten Angaben zu stützen, d. h. hier auf die Angaben, die in der Begründung des angefochtenen Rechtsakts enthalten sind, auf die Stellungnahme der betroffenen Person und die von ihr gegebenenfalls vorgelegten Entlastungsbeweise sowie auf die Antwort der zuständigen Unionsbehörde auf diese Stellungnahme. Lässt sich die Stichhaltigkeit eines Grundes anhand dieser Angaben nicht feststellen, schließt der Unionsrichter ihn als Grundlage der fraglichen Entscheidung über die Aufnahme in die Liste oder die Belassung auf ihr aus (vgl. Urteil Kadi II, Randnr. 123).

69 Übermittelt die zuständige Unionsbehörde dagegen relevante Informationen oder Beweise, muss der Unionsrichter die inhaltliche Richtigkeit der vorgetragenen Tatsachen anhand dieser Informationen oder Beweise prüfen und deren Beweiskraft anhand der Umstände des Einzelfalls und im Licht etwaiger dazu abgegebener Stellungnahmen, insbesondere der betroffenen Person, würdigen (vgl. Urteil Kadi II, Randnr. 124).

70 Zwar können zwingende Erwägungen der Sicherheit der Union oder ihrer Mitgliedstaaten oder der Gestaltung ihrer internationalen Beziehungen der Mitteilung bestimmter Informationen oder Beweise an die betroffene Person entgegenstehen. In einem solchen Fall muss allerdings der Unionsrichter, dem die Geheimhaltungsbedürftigkeit oder Vertraulichkeit dieser Informationen oder Beweise nicht entgegengehalten werden kann, im Rahmen der von ihm ausgeübten gerichtlichen Kontrolle Techniken anwenden, die es ermöglichen, die legitimen Sicherheitsinteressen in Bezug auf die Art und die Quellen der beim Erlass des betreffenden Rechtsakts berücksichtigten Informationen auf der einen Seite und das Erfordernis, dem Einzelnen die Wahrung seiner Verfahrensrechte wie des Rechts auf Anhörung und des Grundsatzes des kontradiktorischen Verfahrens hinreichend zu garantieren, auf der anderen Seite zum Ausgleich zu bringen (vgl. Urteile Kadi II, Randnr. 125, sowie entsprechend ZZ, Randnrn. 54, 57 und 59).

71 Dabei hat der Unionsrichter alle von der zuständigen Unionsbehörde beigebrachten rechtlichen und tatsächlichen Umstände sowie die Stichhaltigkeit der Gründe zu prüfen, die diese Behörde angeführt hat, um eine derartige Mitteilung abzulehnen (vgl. Urteile Kadi II, Randnr. 126, sowie entsprechend ZZ, Randnrn. 61 und 62).

72 Kommt der Unionsrichter zu dem Schluss, dass diese Gründe der zumindest teilweisen Mitteilung der betreffenden Informationen oder Beweise nicht entgegenstehen, gibt er der zuständigen Unionsbehörde die Möglichkeit, sie der betroffenen Person mitzuteilen. Lehnt die Behörde es ab, diese Informationen oder Beweise ganz oder teilweise zu übermitteln, prüft der Unionsrichter die Rechtmäßigkeit des angefochtenen Rechtsakts allein anhand der mitgeteilten Umstände (vgl. Urteile Kadi II, Randnr. 127, und entsprechend ZZ, Randnr. 63).

73 Zeigt sich dagegen, dass die von der zuständigen Unionsbehörde angeführten Gründe der Mitteilung der dem Unionsrichter vorgelegten Informationen oder Beweise an die betroffene Person tatsächlich entgegenstehen, sind die Erfordernisse, die mit dem Recht auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz, insbesondere der Einhaltung des Grundsatzes des kontradiktorischen Verfahrens, verbunden sind, und diejenigen, die sich aus der Sicherheit der Union oder ihrer Mitgliedstaaten oder der Gestaltung ihrer internationalen Beziehungen ergeben, in angemessener Weise zum Ausgleich zu bringen (vgl. Urteile Kadi II, Randnr. 128, und entsprechend ZZ, Randnr. 64).

74 Bei diesem Ausgleich kann auf Möglichkeiten wie die Übermittlung einer Zusammenfassung des Inhalts der fraglichen Informationen oder Beweise zurückgegriffen werden. Unabhängig davon hat der Unionsrichter zu beurteilen, ob und inwieweit die Tatsache, dass die vertraulichen Informationen oder Beweise der betroffenen Person gegenüber nicht offengelegt werden und es ihr damit unmöglich ist, zu ihnen Stellung zu nehmen, die Beweiskraft der vertraulichen Beweise beeinflussen kann (vgl. Urteile Kadi II, Randnr. 129, und entsprechend ZZ, Randnr. 67).

75 Im vorliegenden Fall hat das Gericht in Randnr. 52 des angefochtenen Urteils entschieden, dass die Begründung für die Aufnahme von Fulmen und Herrn Mahmoudian in die Listen der streitigen Rechtsakte zwar knapp sei, ihnen aber erlaubt habe, zu verstehen, welche Handlungen Fulmen vorgeworfen würden, und die Vornahme der Handlungen oder deren Erheblichkeit zu bestreiten.

76 Zwar hat Fulmen in der mündlichen Verhandlung unterstrichen, dass ihr erst während des Rechtsmittelverfahrens mitgeteilt worden sei, welchen Zeitraum die ihr vorgeworfenen Tatsachen beträfen – nämlich die Jahre 2006 bis 2008 –, aber dieser Zeitraum war aus öffentlichen Dokumenten leicht ersichtlich, zumal die Begründung den Zeitraum betraf, der dem Bekanntwerden des Standorts in Qom vorausging, und in der Resolution 1929 (2010) des Sicherheitsrats darauf hingewiesen wird, dass der Bau der Anlage in Qom im September 2009 entdeckt wurde.

77 Zum Nachweis der Beteiligung von Fulmen an der Installation von elektrischen Ausrüstungen am Standort Qom/Fordoo haben der Rat, die Französische Republik und das Vereinigte Königreich geltend gemacht, dass die Vorlage von diese Beteiligung bestätigenden Dokumenten nicht erforderlich und jedenfalls wegen deren Vertraulichkeit sowie wegen der Verfahrensvorschriften des Gerichts, wonach sie der gegnerischen Partei mitzuteilen seien, nicht möglich sei.

78 Wenn die zuständige Unionsbehörde es abgelehnt hat, dem Unionsrichter die Beweise vorzulegen, hat dieser sich entsprechend den Ausführungen in Randnr. 68 des vorliegenden Urteils allein auf die ihm übermittelten Angaben zu stützen.

79 Im vorliegenden Fall verfügt der Unionsrichter lediglich über die in der Begründung der streitigen Rechtsakte enthaltene Behauptung. Diese wird nicht durch die Vorlage von Informationen oder Beweisen, etwa eine Zusammenfassung des Inhalts der fraglichen Informationen, weitere Details zur angeblich am Standort Qom installierten elektrischen Ausrüstung oder Gründe untermauert, die belegen könnten, dass diese Ausrüstung tatsächlich von Fulmen installiert wurde und dass sie die ihr vorgeworfenen Handlungen tatsächlich begangen hat.

80 Angesichts dessen ist festzustellen, dass Fulmen und Herr Mahmoudian nicht in der Lage waren, sich gegen die ihnen zur Last gelegten Tatsachen zu verteidigen, und dass der Unionsrichter die Begründetheit der streitigen Rechtsakte nicht prüfen kann.

81 Dabei spielt es keine Rolle, dass der Rat nach Art. 215 Abs. 1 AEUV befugt ist, allgemeine wirtschaftspolitische Maßnahmen gegen die Islamische Republik Iran zu erlassen. Bei der vom Unionsrichter zu kontrollierenden Maßnahme handelt es sich nämlich um eine gezielte Maßnahme, die nicht einen bestimmten Wirtschaftssektor, sondern ein einzelnes Unternehmen wegen einer bestimmten angeblichen Tätigkeit betrifft.

82 Nach alledem hat das Gericht in Randnr. 103 des angefochtenen Urteils zu Recht entschieden, dass der Rat nicht den Beweis erbracht hat, dass Fulmen am Standort Qom/Fordoo tätig geworden ist.

83 Folglich ist das Rechtsmittel unbegründet und muss zurückgewiesen werden.

Kosten

84 Nach Art. 184 Abs. 2 der Verfahrensordnung entscheidet der Gerichtshof über die Kosten, wenn das Rechtsmittel unbegründet ist oder wenn das Rechtsmittel begründet ist und er den Rechtsstreit selbst endgültig entscheidet. Nach Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung, der nach deren Art. 184 Abs. 1 auf das Rechtsmittelverfahren entsprechende Anwendung findet, ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Nach Art. 140 Abs. 1 der Verfahrensordnung, der nach deren Art. 184 Abs. 1 auf das Rechtsmittelverfahren entsprechende Anwendung findet, tragen die Mitgliedstaaten und die Organe, die dem Rechtsstreit als Streithelfer beigetreten sind, ihre eigenen Kosten.

85 Da der Rat mit seinem Vorbringen unterlegen ist, sind ihm gemäß den Anträgen von Fulmen und Herrn Mahmoudian die Kosten aufzuerlegen.

86 Die Französische Republik, das Vereinigte Königreich und die Kommission tragen als Streithelfer ihre eigenen Kosten.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Fünfte Kammer) für Recht erkannt und entschieden:

1. Das Rechtsmittel wird zurückgewiesen.

2. Der Rat der Europäischen Union trägt die Kosten.

3. Die Französische Republik, das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland und die Europäische Kommission tragen ihre eigenen Kosten.

Unterschriften