

URTEIL DES GERICHTS (Zweite Kammer)

9. Juli 2009\*

In den verbundenen Rechtssachen T-246/08 und T-332/08

**Melli Bank plc** mit Sitz in London (Vereinigtes Königreich), Prozessbevollmächtigte: zunächst R. Gordon, QC, J. Stratford und M. Hoskins, Barristers, R. Gwynne und T. Din, Solicitors, dann D. Anderson, QC, M. Hoskins, S. Gadhia, D. Murray und M. Din, Solicitors,

Klägerin,

gegen

**Rat der Europäischen Union**, vertreten durch M. Bishop und E. Finnegan als Bevollmächtigte,

Beklagter,

\* Verfahrenssprache: Englisch.

unterstützt durch

**Französische Republik**, vertreten durch G. de Bergues, E. Belliard und L. Butel als Bevollmächtigte,

durch

**Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland**, vertreten durch V. Jackson als Bevollmächtigte im Beistand von S. Lee, Barrister,

und durch

**Kommission der Europäischen Gemeinschaften**, vertreten durch S. Boelaert und P. Aalto als Bevollmächtigte,

Streithelfer,

in den Rechtssachen T-246/08 und T-332/08 wegen Nichtigerklärung der Nr. 4 des Abschnitts B des Anhangs des Beschlusses 2008/475/EG des Rates vom 23. Juni 2008 zur Durchführung von Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 423/2007 über restriktive Maßnahmen gegen Iran (ABl. L 163, S. 29), soweit sie die Melli Bank betrifft, und in der Rechtssache T-332/08 gegebenenfalls wegen Feststellung der Unanwendbarkeit von Art. 7 Abs. 2 Buchst. d der Verordnung (EG) Nr. 423/2007 des Rates vom 19. April 2007 über restriktive Maßnahmen gegen Iran (ABl. L 103, S. 1)

erlässt

II - 2636

DAS GERICHT ERSTER INSTANZ  
DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (Zweite Kammer)

unter Mitwirkung der Präsidentin I. Pelikánová (Berichterstatterin) sowie der Richterinnen K. Jürimäe und des Richters S. Soldevila Fragoso,

Kanzler: K. Pocheč, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 20. Januar 2009

folgendes

## Urteil

### Sachverhalt

- <sup>1</sup> Die Klägerin, die Melli Bank plc, ist eine eingetragene Aktiengesellschaft mit Sitz im Vereinigten Königreich, die von der Financial Services Authority (Aufsichtsbehörde für Finanzdienstleistungen im Vereinigten Königreich, im Folgenden: FSA) zugelassen und beaufsichtigt wird. Die Klägerin nahm ihre Bankgeschäfte im Vereinigten Königreich am 1. Januar 2002 nach Umwandlung der in diesem Land bestehenden Zweigstelle der Bank Melli Iran (im Folgenden: BMI) auf. Die BMI, die als Muttergesellschaft die gesamten Anteile der Klägerin hält, ist eine vom iranischen Staat kontrollierte iranische Bank.

*Restriktive Maßnahmen gegen die Islamische Republik Iran*

- 2 Hintergrund der vorliegenden Rechtssachen ist das System restriktiver Maßnahmen, das eingeführt wurde, um auf die Islamische Republik Iran Druck auszuüben, damit sie proliferationsrelevante nukleare Tätigkeiten und die Entwicklung von Trägersystemen für Kernwaffen (im Folgenden: nukleare Proliferation) einstellt.
- 3 Das betreffende System geht auf die Vereinten Nationen zurück. Am 23. Dezember 2006 nahm der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (im Folgenden: Sicherheitsrat) die Resolution 1737 (2006) an, in deren Anlage eine Reihe von Personen und Einrichtungen bezeichnet wurden, die an der nuklearen Proliferation beteiligt waren und deren Gelder und wirtschaftliche Ressourcen (im Folgenden: Gelder) eingefroren werden sollten. Die in der Anlage zur Resolution 1737 (2006) enthaltene Liste wurde in der Folge durch mehrere Resolutionen aktualisiert, insbesondere durch die Resolution 1747 (2006) des Sicherheitsrates, durch die die Gelder der iranischen Bank Sepah und deren Tochtergesellschaft im Vereinigten Königreich, der Bank Sepah International plc, eingefroren wurden. Weder gegen die BMI noch gegen die Klägerin ordnete der Sicherheitsrat Maßnahmen des Einfrierens von Geldern an.
- 4 In Nr. 10 der Resolution 1803 (2008) des Sicherheitsrates vom 3. März 2008 fordert der Sicherheitsrat „alle Staaten außerdem auf, Wachsamkeit in Bezug auf die Tätigkeiten der in ihrem Hoheitsgebiet ansässigen Finanzinstitute mit allen Banken mit Sitz in der Islamischen Republik Iran zu üben, insbesondere mit der Bank Melli und der Bank Saderat und deren Niederlassungen und Tochtergesellschaften im Ausland, um zu vermeiden, dass diese Tätigkeiten [zur nuklearen Proliferation] beitragen“.
- 5 Für die Europäische Union wurde die Resolution 1737 (2006) durch den Gemeinsamen Standpunkt 2007/140/GASP des Rates vom 27. Februar 2007 über restriktive Maßnahmen gegen Iran (ABl. L 61, S. 49) umgesetzt. Sein Art. 5 Abs. 1 Buchst. a sieht vor, dass sämtliche Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen eingefroren werden, die sich im Besitz, im Eigentum, in der Verfügungsgewalt oder unter direkter oder indirekter Kontrolle der in der Resolution 1737 (2006) des Sicherheitsrates aufgeführten Personen oder Einrichtungen befinden. Art. 5 Abs. 1 Buchst. b der Gemeinsamen Position 2007/140 sieht außerdem vor, dass diese Maßnahmen insbesondere auf die Personen oder die Einrichtungen Anwendung finden, die im

Besitz oder unter der Kontrolle von Personen oder Einrichtungen stehen, die an der nuklearen Proliferation beteiligt sind, direkt damit in Verbindung stehen oder Unterstützung dafür bereitstellen. Nach Art. 7 Abs. 2 des Gemeinsamen Standpunkts 2007/140 wird die Liste der Personen oder Einrichtungen, gegen die sich die Maßnahmen des Einfrierens von Geldern nach Art. 5 Abs. 1 Buchst. b des Gemeinsamen Standpunkts richten, vom Rat einstimmig erstellt und geändert.

- 6 Soweit die Zuständigkeiten der Europäischen Gemeinschaft betroffen sind, 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, deren Inhalt sich im Wesentlichen mit dem des Gemeinsamen Standpunkts 2007/140 deckt. So sieht Art. 7 Abs. 1 der Verordnung Nr. 423/2007 vor, dass die Gelder der vom Sicherheitsrat bezeichneten Personen, Organisationen oder Einrichtungen (im Folgenden: Einrichtungen) eingefroren werden. Art. 7 Abs. 2 der Verordnung sieht diese Maßnahmen für die Einrichtungen vor, von denen der Rat der Europäischen Union festgestellt hat, dass sie gemäß Art. 5 Abs. 1 Buchst. b des Gemeinsamen Standpunkts an der nuklearen Proliferation beteiligt sind. Insbesondere bestimmt Art. 7 Abs. 2 Buchst. d der Verordnung, dass die Gelder der Einrichtungen eingefroren werden, die im Eigentum oder unter der Kontrolle von Einrichtungen stehen, von denen festgestellt wurde, dass sie an der nuklearen Proliferation im Sinne von Art. 7 Abs. 2 Buchst. a oder b der Verordnung Nr. 423/2007 beteiligt sind, direkt damit in Verbindung stehen oder Unterstützung dafür bereitstellen. Die Einrichtungen, die von einer Maßnahme des Einfrierens von Geldern nach Art. 7 Abs. 2 der Verordnung Nr. 423/2007 betroffen sind, werden in Anhang V dieser Verordnung aufgeführt.
- 7 Abweichend von Art. 7 der Verordnung Nr. 423/2007 können die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten nach den Art. 9 und 10 der Verordnung die eingefrorenen Gelder freigeben, um u. a. den in Anhang V aufgeführten Einrichtungen die Möglichkeit zu geben, Verpflichtungen aus Verträgen, die vor dem Erlass der Maßnahme des Einfrierens von Geldern geschlossen wurden, nachzukommen und grundlegende Ausgaben zu bestreiten.
- 8 Art. 15 Abs. 2 der Verordnung Nr. 423/2007 bestimmt zum einen, dass der Rat mit qualifizierter Mehrheit die Liste in Anhang V in vollem Einklang mit den Feststellungen des Rates nach Art. 5 Abs. 1 Buchst. b des Gemeinsamen Standpunkts 2007/140 erstellt, überprüft und ändert, und zum anderen, dass die genannte Liste in regelmäßigen Abständen und mindestens alle zwölf Monate überprüft wird.

- 9 Nach Art. 15 Abs. 3 der Verordnung Nr. 423/2007 ist der Rat verpflichtet, einzelfallbezogene und spezifische Gründe für die gemäß Art. 15 Abs. 2 der Verordnung getroffenen Beschlüsse anzugeben und diese den betroffenen Einrichtungen bekannt zu geben.

### *Angefochtener Beschluss*

- 10 Am 23. Juni 2008 nahm der Rat den Beschluss 2008/475/EG zur Durchführung von Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 423/2007 (ABl. L 163, S. 29, im Folgenden: angefochtener Beschluss) an. Gemäß Nr. 4 des Abschnitts B des Anhangs des angefochtenen Beschlusses wurden sowohl die BMI als auch ihre Tochtergesellschaften, unter ihnen die Klägerin, in die Liste des Anhangs V der genannten Verordnung aufgenommen mit der Folge, dass ihre Gelder eingefroren wurden.
- 11 Der Rat gab folgende Begründung ab:

„Bereitstellung bzw. Bemühungen zur Bereitstellung von Finanzmitteln für Unternehmen, die Güter für Irans Nuklear- und Raketenprogramm beschaffen oder an deren Beschaffung beteiligt sind (AIO, SHIG, SBIG, AEOI, Novin Energy Company, Mesbah Energy Company, Kalaye Electric Company und DIO). Die Bank Melli dient als Vermittler für Irans sensible Geschäfte. Hat mehrfach den Kauf sensibler Materialien für Irans Nuklear- und Raketenprogramm vermittelt. Hat eine Reihe von Finanzdienstleistungen im Auftrag von Einrichtungen getätigt, die mit der iranischen Nuklear- und Raketenindustrie verbunden sind, so z. B. die Eröffnung von Akkreditiven und die Verwaltung von Konten. Viele der vorgenannten Unternehmen sind in den Resolutionen 1737 und 1747 des [Sicherheitsrates] bezeichnet.“

## Verfahren und Anträge der Parteien

- 12 Mit Klageschrift, die am 25. Juni 2008 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, hat die Klägerin die Klage in der Rechtssache T-246/08 erhoben. Mit gesonderten Schriftsätzen, die am selben Tag bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen sind, hat die Klägerin einen Antrag auf beschleunigtes Verfahren nach Art. 76a der Verfahrensordnung des Gerichts sowie im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes einen Antrag auf Aussetzung der Anwendung von Nr. 4 des Abschnitts B des Anhangs des angefochtenen Beschlusses gestellt.
- 13 Mit einer weiteren Klageschrift, die am 15. August 2008 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, hat die Klägerin die Klage in der Rechtssache T-332/08 erhoben. Mit gesonderten Schriftsätzen, die am selben Tag bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen sind, hat die Klägerin einen Antrag auf beschleunigtes Verfahren nach Art. 76a der Verfahrensordnung, einen weiteren Antrag im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes auf Aussetzung des Vollzugs von Nr. 4 des Abschnitts B des Anhangs des angefochtenen Beschlusses sowie einen Antrag auf Verbindung der Rechtssachen T-246/08 und T-332/08 gestellt.
- 14 Mit Schriftsätzen, die jeweils am 10. Juli, 6. und 8. August 2008 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen sind, haben die Französische Republik, das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland sowie die Kommission der Europäischen Gemeinschaften beantragt, in der Rechtssache T-246/08 als Streithelfer zur Unterstützung des Rates zugelassen zu werden. Mit Beschlüssen vom 5. und 17. September 2008 hat der Präsident der Zweiten Kammer des Gerichts die Streithilfe zugelassen.
- 15 Mit Beschlüssen vom 18. Juli und 16. September 2008 hat das Gericht (Zweite Kammer) den Anträgen auf Entscheidung im beschleunigten Verfahren nach Art. 76a der Verfahrensordnung stattgegeben und den an den Verfahren beteiligten Mitgliedstaaten Gelegenheit gegeben, Streithilfeschriftsätze einzureichen.
- 16 Mit Schriftsätzen, die jeweils am 15. September, 21. Oktober und 7. November 2008 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen sind, haben das Vereinigte Königreich

Großbritannien und Nordirland, die Französische Republik sowie die Kommission beantragt, in der Rechtssache T-332/08 als Streithelfer zur Unterstützung des Rates zugelassen zu werden. Mit Beschlüssen vom 10. Oktober, 17. November und 1. Dezember 2008 hat der Präsident der Zweiten Kammer des Gerichts die Streithilfe zugelassen.

17 Mit Beschlüssen vom 27. August und 17. September 2008 hat der Präsident des Gerichts die Anträge der Klägerin auf vorläufigen Rechtsschutz zurückgewiesen und die Kostenentscheidungen vorbehalten.

18 In der Rechtssache T-246/08 ist die Klagebeantwortung am 30. Juli 2008 eingereicht worden, und die Streithilfeschriftsätze der Französischen Republik und des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland sind am 2. Oktober 2008 eingereicht worden.

19 In der Rechtssache T-332/08 ist die Klagebeantwortung am 6. Oktober 2008 eingereicht worden. Das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland sowie die Französische Republik haben ihre Streithilfeschriftsätze am 28. Oktober bzw. 8. Dezember 2008 eingereicht.

20 Mit Beschluss vom 15. Dezember 2008 hat der Präsident der Zweiten Kammer des Gerichts die Rechtssachen T-246/08 und T-332/08 gemäß Art. 50 der Verfahrensordnung zu gemeinsamem mündlichen Verfahren und gemeinsamer Entscheidung verbunden.

21 Am 12. Januar 2009 hat die Klägerin dem Gericht ein Schreiben der BMI vorgelegt, das sich mit den Beziehungen der BMI zu den im angefochtenen Beschluss aufgeführten Einrichtungen befasst. Mit Beschluss vom 14. Januar 2009 hat das Gericht beschlossen, das betreffende Dokument nicht zu den Akten zu nehmen.

22 Die Parteien haben in der Sitzung vom 20. Januar 2009 mündlich verhandelt und Fragen des Gerichts beantwortet.

23 Die Klägerin beantragt,

— in der Rechtssache T-246/08

— Nr. 4 des Abschnitts B des Anhangs des angefochtenen Beschlusses insoweit für nichtig zu erklären, als sie die Klägerin betrifft;

— dem Rat die Kosten aufzuerlegen;

— in der Rechtssache T-332/08

— Nr. 4 des Abschnitts B des Anhangs des angefochtenen Beschlusses insoweit für nichtig zu erklären, als sie die Klägerin betrifft;

— für den Fall, dass der Gerichtshof feststellt, dass Art. 7 Abs. 2 Buchst. d der Verordnung Nr. 423/2007 zwingende Wirkung hat, diese Bestimmung nach Art. 241 EG für nicht anwendbar zu erklären;

— dem Rat die Kosten aufzuerlegen.

24 Der Rat beantragt,

— die Klagen abzuweisen;

— der Klägerin die Kosten aufzuerlegen.

25 Das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland sowie die Kommission beantragen, die Klagen abzuweisen.

26 Die Französische Republik beantragt, die Klagen abzuweisen und der Klägerin die Kosten aufzuerlegen.

## Entscheidungsgründe

### *Zur Zulässigkeit*

Zur Zulässigkeit des Vorbringens der Klägerin in Bezug auf die mangelnde Beteiligung der BMI an der Finanzierung der nuklearen Proliferation

- 27 Zum einen hat die Klägerin in den Klageschriften lediglich vorgetragen, dass die BMI an der Finanzierung der nuklearen Proliferation nicht beteiligt sei. Dieses Vorbringen entspricht nicht den Anforderungen des Art. 44 § 1 Buchst. c der Verfahrensordnung, wonach die Klageschrift eine kurze Darstellung der Klagegründe enthalten muss. Es kann daher nicht als zulässiger Klagegrund angesehen werden.
- 28 Zum anderen hat die Klägerin in Beantwortung einer in der mündlichen Verhandlung gestellten Frage des Gerichts ausgeführt, sie hätte einen Klagegrund vorgebracht, mit dem sie die fehlende Beteiligung der BMI an der Finanzierung der nuklearen Proliferation geltend gemacht hätte, wenn das Dokument, das sie dem Gericht am 12. Januar 2009 vorgelegt habe, zu den Akten genommen worden wäre. Dieser Klagegrund wäre jedoch, selbst wenn die Klägerin ihn vorgebracht hätte, auf jeden Fall unzulässig.
- 29 Die Klägerin hat nämlich weder in dem Begleitschreiben zu dem Dokument, das dem Gericht am 12. Januar 2009 vorgelegt worden ist, noch in der mündlichen Verhandlung begründet, weshalb sie nicht in der Lage war, den betreffenden Klagegrund im schriftlichen Verfahren geltend zu machen, obwohl aus der vorstehend in Randnr. 11 wiedergegebenen Begründung eindeutig hervorgeht, dass sich der Rat bei der Annahme des angefochtenen Beschlusses auf die angebliche Beteiligung der BMI an der Finanzierung der nuklearen Proliferation stützte. Unter diesen Umständen wäre der in Rede stehende Klagegrund, selbst wenn er im Schreiben der Klägerin vom 12. Januar 2009 oder aber in der mündlichen Verhandlung geltend gemacht worden wäre, auf jeden Fall unzulässig nach Art. 48 § 2 der Verfahrensordnung, der bestimmt, dass neue Angriffs- und Verteidigungsmittel, die nicht auf rechtliche oder tatsächliche Gründe gestützt werden, die erst während des Verfahrens zutage getreten sind, im Laufe des Verfahrens nicht mehr vorgebracht werden können.

30 Nach alledem ist festzustellen, dass, da die Klägerin keinen zulässigen Klagegrund geltend gemacht hat, mit dem die Feststellung des Rates angegriffen wird, dass die BMI an der Finanzierung der nuklearen Proliferation beteiligt ist, diese Frage nicht Gegenstand der vorliegenden Klagen ist.

#### Zur Zulässigkeit der von der Klägerin erhobenen Einrede der Rechtswidrigkeit

31 In der mündlichen Verhandlung hat die Kommission die Zulässigkeit der von der Klägerin in der Rechtssache T-332/08 erhobenen Einrede der Rechtswidrigkeit unter Hinweis darauf in Frage gestellt, dass die Einrede bereits in Erwiderung auf das Vorbringen des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland in der Rechtssache T-246/08 erhoben worden sei. Die Kommission ist der Auffassung, eine solche Verfahrenstechnik könne sich auf eine geordnete Rechtspflege, vor allem im Rahmen der beschleunigten Verfahren, negativ auswirken.

32 Die Zulässigkeit einer vom selben Kläger erhobenen zweiten Nichtigkeitsklage ist jedoch weder nach der Verfahrensordnung noch nach der Rechtsprechung ausgeschlossen. Sie hängt allerdings von zwei Voraussetzungen ab, nämlich der Einhaltung der Klagefrist und der fehlenden Rechtshängigkeit.

33 Insoweit ist zum einen unstreitig, dass die Klage in der Rechtssache T-332/08 fristgemäß erhoben worden ist.

34 Zum anderen ergibt sich aus der Rechtsprechung, dass eine Klage drei Voraussetzungen erfüllen muss, um wegen Rechtshängigkeit für unzulässig erklärt zu werden: Sie muss dieselben Parteien wie die früher eingereichte Klage betreffen, auf dieselben

Ziele gerichtet sein und auf dieselben Klagegründe gestützt werden (vgl. in diesem Sinne Urteil des Gerichtshofs vom 19. September 1985, Hoogovens Groep/Kommission, 172/83 und 226/83, Slg. 1985, 2831, Randnr. 9, Beschluss des Gerichtshofs vom 1. April 1987, Ainsworth u. a./Kommission, 159/84, 267/84, 12/85 und 264/85, Slg. 1987, 1579, Randnrn. 3 und 4, sowie Urteil des Gerichtshofs vom 22. September 1988, Frankreich/Parlament, 358/85 und 51/86, Slg. 1988, 4821, Randnr. 12).

- 35 Im vorliegenden Fall sind zwar die Parteien der Verfahren, die durch die Klagen in den Rechtssachen T-246/08 und T-332/08 eingeleitet worden sind, dieselben, doch ist die erste Klage lediglich auf die Nichtigerklärung des angefochtenen Beschlusses gerichtet, während die zweite Klage auch darauf gerichtet ist, Art. 7 Abs. 2 der Verordnung Nr. 423/2007 für unanwendbar zu erklären. Ferner ähnelt zwar der erste Klagegrund in der Rechtssache T-332/08 dem ersten Klagegrund in der Rechtssache T-246/08 insoweit, als ein Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gerügt wird. Er ist mit ihm jedoch vor allem angesichts der neuen Frage nach der Auslegung des Art. 7 Abs. 2 der Verordnung Nr. 423/2007 nicht identisch. Überdies unterscheidet sich der in der Rechtssache T-332/08 geltend gemachte zweite Klagegrund, der eine Verletzung der Begründungspflicht betrifft, von den in der Rechtssache T-246/08 geltend gemachten Klagegründen. Unter diesen Umständen kann nicht davon ausgegangen werden, dass die von der Rechtsprechung aufgestellten Voraussetzungen, unter denen die Klage in der Rechtssache T-332/08 für unzulässig erklärt werden könnte, erfüllt sind.
- 36 Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass angesichts der längeren Bearbeitungsfristen, die sich daraus ergeben, dass zwei Klagen nacheinander eingereicht werden, die etwaigen negativen Auswirkungen auf eine geordnete Rechtspflege im beschleunigten Verfahren hauptsächlich die Interessen der Partei beeinträchtigen, die diese Verfahrensart für sich in Anspruch nimmt. Im vorliegenden Fall sind aber sowohl die Klagen als auch die Anträge auf Entscheidung im beschleunigten Verfahren von der Klägerin eingereicht worden, die sich im Übrigen, wie aus ihren Schriftsätzen hervorgeht, dieser etwaigen negativen Auswirkungen bewusst war.
- 37 Nach alledem ist festzustellen, dass die von der Klägerin erhobene Einrede der Rechtswidrigkeit zulässig ist.

*Zur Begründetheit*

- 38 In der Rechtssache T-246/08 äußert sich die Klägerin in Vorbemerkungen zur Intensität der dem Gericht obliegenden gerichtlichen Nachprüfung und führt zwei Klagegründe an, mit denen sie erstens einen Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und zweitens einen Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot rügt.
- 39 In der Rechtssache T-332/08 macht die Klägerin zwei Klagegründe geltend. Mit dem ersten Klagegrund führt sie aus, Art. 7 Abs. 2 Buchst. d der Verordnung Nr. 423/2007 habe keine zwingende Wirkung, da dem Rat bei seiner Durchführung ein Ermessen zustehe. Für den Fall, dass das Gericht gleichwohl der Meinung sein sollte, dass die genannte Bestimmung zwingende Wirkung habe, macht die Klägerin geltend, dass die Bestimmung gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoße und damit nach Art. 241 EG unanwendbar sei. Mit dem zweiten Klagegrund rügt die Klägerin einen Verstoß gegen die Begründungspflicht.
- 40 Der Rat und die Streithelfer halten die von der Klägerin erhobenen Klagegründe für unbegründet.
- 41 Nach Auffassung des Gerichts ist zunächst die von der Klägerin aufgeworfene Vorfrage zu prüfen, bevor auf die Frage nach der Auslegung des Art. 7 Abs. 2 Buchst. d der Verordnung Nr. 423/2007 eingegangen wird, die maßgebend dafür ist, wie die Rügen bezüglich der Verletzung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zu prüfen sind.

## Zur Intensität der gerichtlichen Nachprüfung

### — Vorbringen der Beteiligten

- 42 Die Klägerin führt aus, das Gericht habe die Rechtmäßigkeit des angefochtenen Beschlusses eingehend zu prüfen, vor allem angesichts der sich aus ihm ergebenden schwerwiegenden Folgen für sie.
- 43 Der Rat, unterstützt durch das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland, trägt vor, er verfüge bei der Beurteilung der Umstände, die beim Erlass restriktiver wirtschaftlicher und finanzieller Maßnahmen zu berücksichtigen seien, über ein weites Ermessen.

### — Würdigung durch das Gericht

- 44 Bezüglich der Intensität der gerichtlichen Nachprüfung sind innerhalb der Verordnung Nr. 423/2007 zwei Arten von Regelungen zu unterscheiden. Zum einen sind in den Artikeln der Verordnung Nr. 423/2007 die allgemeinen Regeln enthalten, die die Einzelheiten der von ihr eingeführten restriktiven Maßnahmen festlegen. Zum anderen stellt Anhang V der Verordnung Nr. 423/2007, der die Einrichtungen aufführt, gegen die sich die nach Art. 7 Abs. 2 der Verordnung erlassenen Maßnahmen des Einfrierens von Geldern richten, eine Gesamtheit von Rechtsakten dar, mit denen die vorstehend genannten allgemeinen Regeln auf spezifische Einrichtungen angewandt werden.
- 45 In Bezug auf die erste Art von Regelungen verfügt der Rat bei der Beurteilung der Umstände, die bei der Verhängung von wirtschaftlichen und finanziellen Sanktionen auf der Grundlage der Art. 60 EG und 301 EG in Übereinstimmung mit einem im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) angenommenen Gemeinsamen Standpunkt zu berücksichtigen sind, über ein weites Ermessen. Da der

Gemeinschaftsrichter insbesondere nicht seine Beurteilung der Beweise, Tatsachen und Umstände, die der Verhängung solcher Sanktionen zugrunde liegen, an die Stelle der Beurteilung des Rates setzen darf, muss sich die Kontrolle durch das Gericht auf die Prüfung beschränken, ob die Verfahrensvorschriften und die Begründungspflicht beachtet worden sind, der Sachverhalt richtig ermittelt wurde und kein offensichtlicher Fehler in der Beurteilung der Tatsachen oder Ermessensmissbrauch vorliegt. Diese eingeschränkte Kontrolle gilt insbesondere für die Beurteilung der Zweckmäßigkeitserwägungen, auf denen derartige Maßnahmen beruhen (vgl. entsprechend Urteil des Gerichts vom 12. Dezember 2006, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Rat, T-228/02, Slg. 2006, II-4665, Randnr. 159).

- <sup>46</sup> Was die Kontrolle der Rechtmäßigkeit des Beschlusses angeht, durch den aufgrund des Art. 7 Abs. 2 der Verordnung Nr. 423/2007 eine Einrichtung in die Liste des Anhangs V dieser Verordnung aufgenommen wurde, so ist es Sache des Gerichts, unter Berücksichtigung der von der betroffenen Einrichtung geltend gemachten oder von Amts wegen festgestellten Nichtigkeitsgründe u. a. zu prüfen, ob der betreffende Fall zu einer der vier in Art. 7 Abs. 2 Buchst. a bis d der Verordnung Nr. 423/2007 genannten Fallgruppen gehört. Das bedeutet, dass sich die gerichtliche Kontrolle der Rechtmäßigkeit des fraglichen Beschlusses auf die Beurteilung der Tatsachen und Umstände erstreckt, die zu seiner Begründung herangezogen wurden, sowie auf die Prüfung der Beweismittel und Informationen, auf die sich diese Beurteilung stützt. Das Gericht muss sich auch von der Wahrung der Verteidigungsrechte und von der Erfüllung des insoweit bestehenden Begründungserfordernisses sowie gegebenenfalls von der Berechtigung der zwingenden Erwägungen überzeugen, auf die sich der Rat ausnahmsweise beruft, um hiervon abweichen zu können (vgl. entsprechend Urteil Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Rat, Randnr. 154).

Zur Auslegung des Art. 7 Abs. 2 Buchst. d der Verordnung Nr. 423/2007

— Vorbringen der Beteiligten

- <sup>47</sup> Die Klägerin macht geltend, Art. 7 Abs. 2 Buchst. d der Verordnung Nr. 423/2007 habe keine zwingende Wirkung, d. h., der Artikel könne nicht systematisch auf alle juristischen Personen angewandt werden, die im Eigentum oder unter der Kontrolle von Einrichtungen stünden, deren Gelder aufgrund des Art. 7 Abs. 2 Buchst. a oder b

der Verordnung eingefroren worden seien, da der Rat insoweit über ein Ermessen verfüge und damit die besondere Lage jeder betroffenen Einrichtung berücksichtigen müsse.

- 48 Erstens verstoße die gegenteilige Auslegung gegen die Rechtsprechung des Gerichts, wonach bei Maßnahmen des Einfrierens von Geldern das zuständige Organ verpflichtet sei, sorgfältig und unparteiisch alle relevanten Gesichtspunkte des Einzelfalls zu untersuchen und seine Entscheidung hinreichend zu begründen (Urteil des Gerichts vom 23. Oktober 2008, People's Mojahedin Organization of Iran/Rat, T-256/07, Slg. 2008, II-3019, Randnr. 139).
- 49 Das systematische Einfrieren der Gelder verkenne die Besonderheiten der „im Eigentum oder unter der Kontrolle stehenden“ Einrichtung, wie z. B. den Grad ihrer organisatorischen Unabhängigkeit, die Aufsicht, der sie unterliege, oder den mangelnden Bezug zwischen ihren Tätigkeiten und der nuklearen Proliferation. Es verstoße auch gegen die Rechtsprechung des Gerichtshofs, der zufolge die restriktiven Maßnahmen nach den Art. 60 EG und 301 EG nur Drittländer betreffen könnten, wobei der zuletzt genannte Begriff die Machthaber eines solchen Landes sowie die mit diesen Machthabern verbündeten oder unmittelbar oder mittelbar von ihnen kontrollierten Personen oder Organisationen einschließen könne (Urteil des Gerichtshofs vom 3. September 2008, Kadi und Al Barakaat International Foundation/Rat und Kommission, C-402/05 P und C-415/05 P, Slg. 2008, I-6351, Randnr. 166).
- 50 Die Notwendigkeit einer Einzelfallprüfung werde auch durch die Schlussanträge des Generalanwalts Poiares Maduro in der Rechtssache Kadi und Al Barakaat International Foundation/Rat und Kommission und durch Art. 15 Abs. 3 der Verordnung Nr. 423/2007 bestätigt, der vorschreibe, dass spezifische Gründe für jede Einrichtung und folglich für jede „im Eigentum oder unter der Kontrolle stehenden“ Einrichtung angegeben würden.
- 51 Zweitens sei in Anbetracht des Inhalts der Verordnung Nr. 423/2007 das systematische Einfrieren der Gelder aller „im Eigentum oder unter der Kontrolle stehenden“ Tochtergesellschaften nicht erforderlich, um die Wirksamkeit der gegenüber dem Mutterunternehmen erlassenen Maßnahmen zu gewährleisten. Durch die Bestim-

mungen der Art. 5 Abs. 1, 7 Abs. 3 und 4, 13 Abs. 1 und 16 der Verordnung Nr. 423/2007 nämlich sei eine in der Europäischen Union ansässige Tochtergesellschaft daran gehindert, den Weisungen des Mutterunternehmens unmittelbar oder mittelbar zu folgen.

52 Drittens verweist die Klägerin auf ihre besondere Lage. Sie macht zum einen geltend, dass sie alle geltenden Sanktionsregelungen, restriktiven Maßnahmen und Vorschriften einhalte. Da sie zum anderen sowohl in rechtlicher als auch in funktioneller Hinsicht von der Muttergesellschaft getrennt sei und unter der Aufsicht der FSA stehe, könne die BMI sie nicht unter Verstoß gegen die Rechtsvorschriften kontrollieren.

53 Viertens schließlich trägt die Klägerin vor, es entspreche nicht der Praxis des Rates, die Gelder sämtlicher Tochtergesellschaften der Mutterunternehmen einzufrieren, von denen festgestellt worden sei, dass sie an der nuklearen Proliferation im Sinne von Art. 7 Abs. 2 Buchst. a bzw. b der Verordnung Nr. 423/2007 beteiligt seien. So sei die BMI die einzige in dem angefochtenen Beschluss genannte Einrichtung, bei der die Gelder einer ihrer Tochtergesellschaften eingefroren worden seien, im Gegensatz z. B. zu Iran Electronic Industries, obwohl dieses Unternehmen sechs Tochtergesellschaften besitze. Obwohl zudem die BMI ungefähr zwanzig Tochtergesellschaften in unterschiedlichen Bereichen der Industrie besitze, seien nur zwei von ihnen, darunter die Klägerin, von einer Maßnahme des Einfrierens von Geldern betroffen.

54 Die Klägerin trägt abschließend vor, wenn Art. 7 Abs. 2 Buchst. d der Verordnung Nr. 423/2007 zwingende Wirkung hätte, würde er gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verstoßen. Wenn „der Wortlaut des abgeleiteten Rechts Raum für mehr als eine Auslegung lässt“, gebühre derjenigen Auslegung der Vorzug, die den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts entspreche. Es sei daher davon auszugehen, dass die genannte Bestimmung dem Rat hinsichtlich des Einfrierens der Gelder der Tochtergesellschaft einer Einrichtung, die an der nuklearen Proliferation beteiligt sei, ein Ermessen einräume.

55 Der Rat, unterstützt durch die Streithelfer, macht geltend, Art. 7 Abs. 2 Buchst. d der Verordnung Nr. 423/2007 sehe „eindeutig“ vor, dass das Einfrieren der Gelder einer

Einrichtung „uneingeschränkt“ das Einfrieren der Gelder sämtlicher Einrichtungen zur Folge habe, die im Eigentum oder unter der Kontrolle jener Einrichtung stünden, ohne dass insoweit ein Ermessen ausgeübt werden könne.

- 56 Träfe es zu, dass es ausgereicht hätte, die Gelder der BMI einzufrieren, um die Klägerin am Transfer von Geldern an die BMI zu hindern, wäre das Einfrieren von Geldern niemals gerechtfertigt, da ein Verbot, sich an der nuklearen Proliferation zu beteiligen, ausreichen würde, ohne dass gegenüber den Einrichtungen, bei denen die Gefahr einer Übertretung dieses Verbots bestände, Maßnahmen erlassen werden müssten.
- 57 Die BMI und ihre Tochtergesellschaften, darunter die Klägerin, bildeten zudem eine wirtschaftliche Einheit, was bedeute, dass es erforderlich sei, die Gelder der Tochtergesellschaften einzufrieren, um die Wirksamkeit und die Zwangswirkung der gegenüber der BMI und letzten Endes gegenüber der Islamischen Republik Iran erlassenen Maßnahmen zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang macht der Rat geltend, da die Kommission über keine exterritoriale Zuständigkeit verfüge, werde die Wirkung des angefochtenen Beschlusses im Wesentlichen davon abhängen, dass er auf die in der Europäischen Union ansässigen Tochtergesellschaften und Zweigstellen der BMI angewandt werde.
- 58 Zur Erwiderung auf das Vorbringen der Klägerin, wonach der Rat nicht die Gelder sämtlicher Tochtergesellschaften systematisch einfriere, deren Muttergesellschaft von Maßnahmen des Einfrierens von Geldern betroffen sei, trägt der Rat noch vor, dass solche Tochtergesellschaften jederzeit gegründet werden könnten, was bedeute, dass diese manchmal nicht erkannt werden könnten.
- 59 Das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland schließt sich der Auffassung des Rates an. Über das Vorbringen des Rates hinaus stützt es sich erstens auf die Formulierung des Art. 7 Abs. 2 Buchst. d der Verordnung Nr. 423/2007, wonach die Gelder bestimmter Einrichtungen „eingefroren werden“. Zweitens führt es aus, wenn die Verordnung Nr. 423/2007 eine unterschiedliche Behandlung vorsähe, je nachdem, ob die Gelder dem Mutterunternehmen oder einer Einrichtung gehörten, die im Eigentum oder unter der Kontrolle dieses Mutterunternehmens ständen, obwohl das Erstere die letztgenannte Einrichtung wirksam kontrolliere, wäre dies unlogisch. Drittens werfe das Argument bezüglich des Art. 15 Abs. 3 der Verordnung Nr. 423/2007 nur die Frage auf, ob der Rat sich darauf beschränken dürfe, die einzelfallbezogenen und spezifischen Gründe für das Einfrieren der Gelder des

Mutterunternehmens anzugeben und dann in Anhang V der Verordnung ohne weitere Rechtfertigung die „im Eigentum oder unter der Kontrolle stehende“ Einrichtung als solche zu bezeichnen.

- 60 Die Französische Republik schließt sich der Auffassung des Rates an, trägt jedoch zu dem Vorbringen bezüglich des Art. 15 Abs. 3 der Verordnung Nr. 423/2007 vor, dass der Rat nicht verpflichtet sei, einzelfallbezogene und spezifische Gründe bezüglich der Tochtergesellschaften einer Einrichtung anzugeben, deren Gelder eingefroren worden seien.

— Würdigung durch das Gericht

- 61 Vorab ist darauf hinzuweisen, dass bei der Auslegung einer Gemeinschaftsvorschrift nicht nur ihr Wortlaut, sondern auch ihr Zusammenhang und die Ziele zu berücksichtigen sind, die mit der Regelung, zu der sie gehört, verfolgt werden (Urteil des Gerichtshofs vom 17. November 1983, Merck, 292/82, Slg. 1983, 3781, Randnr. 12).
- 62 Was den Wortlaut des Art. 7 Abs. 2 Buchst. d der Verordnung Nr. 423/2007 betrifft, so bestimmt dieser, dass „[s]ämtliche Gelder [eingefroren werden], die Eigentum ... der ... Einrichtungen sind ..., die [englische Fassung: „have been identified as“] ... gemäß Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe b des Gemeinsamen Standpunkts 2007/140/GASP ... eine ... Einrichtung sind, die im Eigentum oder unter der Kontrolle einer ... Einrichtung [steht, von der festgestellt wurde, dass sie an der nuklearen Proliferation beteiligt ist]“. Diese Formulierung gibt Anlass zu zwei Bemerkungen.
- 63 Zum einen wird mit dem Ausdruck „werden eingefroren“ zwingend vorgeschrieben, das Einfrieren von Geldern auf die „im Eigentum oder unter der Kontrolle stehenden“ Einrichtungen auszudehnen, ohne dass der Rat insoweit über ein Ermessen verfügt. Hätte der Gesetzgeber dem Rat ein solches Ermessen einräumen wollen, hätte er seinen Willen durch eine entsprechende ausdrückliche Formulierung kenntlich gemacht, z. B. durch den Ausdruck „können eingefroren werden“.

- 64 Zum anderen hat der Rat beim Erlass einer Entscheidung nach Art. 7 Abs. 2 Buchst. d der Verordnung Nr. 423/2007 im Rahmen der Feststellung, welche Einrichtungen „im Eigentum oder unter der Kontrolle stehende“ Einrichtungen sind, die Umstände des Einzelfalls zu würdigen.
- 65 Der Zusammenhang, in dem Art. 7 Abs. 2 Buchst. d der Verordnung Nr. 423/2007 steht, und vor allem die allgemeine Systematik des Art. 7 Abs. 2 der Verordnung bestätigen die grammatikalische Auslegung der genannten Bestimmung. Da nämlich die Wendung „have been identified“ im einleitenden Teil des Art. 7 Abs. 2 der Verordnung enthalten ist, ist davon auszugehen, dass, wie jeder der vier Fälle gemäß Buchst. a bis d, die Frage, ob eine Einrichtung „im Eigentum oder unter der Kontrolle steht“, vom Rat in jedem Einzelfall zu prüfen ist.
- 66 Schließlich steht die Auslegung, die sich aus der Untersuchung des Wortlauts und des Zusammenhangs ergibt, mit dem von der Verordnung Nr. 423/2007 verfolgten Ziel in Einklang, d. h. mit dem Willen, die nukleare Proliferation zu verhindern und — allgemeiner — den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren angesichts des Ausmaßes der Gefährdung durch nukleare Proliferation.
- 67 Nach alledem ist festzustellen, dass Art. 7 Abs. 2 Buchst. d der Verordnung Nr. 423/2007 den Rat verpflichtet, die Gelder einer Einrichtung einzufrieren, die „im Eigentum oder unter der Kontrolle“ einer Einrichtung steht, von der festgestellt wurde, dass sie im Sinne von Art. 7 Abs. 2 Buchst. a oder b der Verordnung an der nuklearen Proliferation beteiligt ist, wobei der Rat im Einzelfall prüft, ob die betreffende Einrichtung eine „im Eigentum oder unter der Kontrolle stehende“ Einrichtung ist.
- 68 Das Vorbringen der Klägerin ist nicht geeignet, dieses Ergebnis in Frage zu stellen.

69 Da erstens der Rat zu prüfen hat, ob eine Einrichtung „im Eigentum oder unter der Kontrolle steht“, ist er auch verpflichtet, alle relevanten Gesichtspunkte des Einzelfalls zu berücksichtigen, wie z. B. den Grad der organisatorischen Unabhängigkeit der betreffenden Einrichtung oder die etwaigen Auswirkungen einer behördlichen Aufsicht, der sie unterliegt. Dagegen sind die Art der Tätigkeiten der betreffenden Einrichtung oder der etwaige mangelnde Bezug zwischen diesen Tätigkeiten und der nuklearen Proliferation in diesem Zusammenhang keine relevanten Kriterien, da der Erlass einer Maßnahme des Einfrierens von Geldern, die gegen die „im Eigentum oder unter der Kontrolle stehende“ Einrichtung gerichtet ist, wie sich aus nachstehender Randnr. 103 ergibt, nicht damit begründet wird, dass diese Einrichtung selbst an der nuklearen Proliferation beteiligt ist. Der Umstand, dass die restriktiven Maßnahmen, die aufgrund der Verordnung Nr. 423/2007 erlassen wurden, jeden finanziellen und technischen Beistand für die proliferationsrelevanten nuklearen Tätigkeiten und Raketenentwicklungen der Islamischen Republik Iran verhindern sollen, bedeutet ferner zwangsläufig, dass die genannten Maßnahmen gegenüber einem Drittland erlassen wurden, so dass sie als mit der Auslegung der Art. 60 EG und 301 EG im Urteil Kadi und Al Barakaat International Foundation/Rat und Kommission vereinbar anzusehen sind.

70 Was die Begründungspflicht des Rates nach Art. 15 Abs. 3 der Verordnung Nr. 423/2007 angeht, ergibt sich aus den nachstehenden Randnrn. 143 bis 146, dass der Rat die Gründe nennen muss, aus denen er zu der Auffassung gelangt ist, dass eine Einrichtung „im Eigentum oder unter der Kontrolle“ einer Einrichtung steht, von der festgestellt wurde, dass sie an der nuklearen Proliferation beteiligt ist, und dass demzufolge ihre Gelder nach Art. 7 Abs. 2 Buchst. d der Verordnung Nr. 423/2007 einzufrieren sind. Diese Verpflichtung besteht unbeschadet des Umstands, dass der Rat, sobald er festgestellt hat, dass die in der genannten Bestimmung aufgestellten Voraussetzungen erfüllt sind, die Gelder der betreffenden Einrichtung einfrieren muss.

71 Zweitens sehen die von der Klägerin angeführten Bestimmungen der Verordnung Nr. 423/2007 zunächst das Verbot vor, Geschäfte mit Einrichtungen zu tätigen, von denen festgestellt wurde, dass sie an der nuklearen Proliferation beteiligt sind, oder sich an solchen Geschäften zu beteiligen, sodann eine Verpflichtung zur Transparenz und Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden und schließlich die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, Sanktionen vorzusehen, die bei einem Verstoß gegen die Verordnung zur Anwendung kommen. Diese Bestimmungen sind zwar erlassen worden, um die vom Rat verfolgten Ziele zu erreichen. Die bloße Existenz von Vorschriften, die Geschäfte mit Einrichtungen verbieten, von denen festgestellt wurde, dass sie an der

nuklearen Proliferation beteiligt sind, und sanktionsbewehrte Verpflichtungen enthalten, bietet jedoch keine Gewähr dafür, dass solche Geschäfte nicht doch gegebenenfalls von einer Einrichtung getätigt werden, die im Eigentum oder unter der Kontrolle einer Einrichtung steht, von der festgestellt wurde, dass sie an der nuklearen Proliferation beteiligt ist. Der genannte Umstand lässt also nicht die Annahme zu, dass jede ergänzende Maßnahme wie das Einfrieren der Gelder der Einrichtungen, die im Eigentum oder unter der Kontrolle der Einrichtungen stehen, von denen festgestellt wurde, dass sie an der nuklearen Proliferation beteiligt sind, überflüssig ist.

- 72 Drittens betrifft das Vorbringen, das auf die besondere Lage der Klägerin abstellt, nicht die Auslegung des Art. 7 Abs. 2 Buchst. d der Verordnung Nr. 423/2007, sondern im Wesentlichen einen Irrtum, der dem Rat mit der Anwendung dieser Bestimmung auf die Klägerin unterlaufen sein soll. Das Vorbringen ist an dieser Stelle der Untersuchung daher nicht relevant. Es wird als selbständiger Klagegrund im weiteren Verlauf der Urteilsbegründung geprüft werden (vgl. nachstehend, Randnrn. 119 bis 129).
- 73 Viertens ist in Bezug auf das Argument, dass es nicht der Praxis des Rates entspreche, systematisch die Gelder aller Tochtergesellschaften der Einrichtungen einzufrieren, von denen festgestellt wurde, dass sie an der nuklearen Proliferation im Sinne von Art. 7 Abs. 2 Buchst. a oder b der Verordnung Nr. 423/2007 beteiligt sind, zunächst darauf hinzuweisen, dass, wie sich aus nachstehender Randnr. 123 ergibt, der Rat berechtigt ist, Art. 7 Abs. 2 Buchst. d der Verordnung auf Einrichtungen, die seiner Ansicht nach die Tatbestandsmerkmale dieser Bestimmung nicht erfüllen, nicht anzuwenden, auch wenn es sich um Tochtergesellschaften der Einrichtungen handelt, von denen festgestellt wurde, dass sie an der nuklearen Proliferation beteiligt sind.
- 74 Sodann ist es, wie der Rat und die Französische Republik ausführen, nicht immer möglich, alle Einrichtungen zu erkennen, die im Eigentum oder unter der Kontrolle einer Einrichtung stehen, von der festgestellt wurde, dass sie an der nuklearen Proliferation beteiligt ist.
- 75 Selbst wenn schließlich der Rat gegenüber bestimmten Einrichtungen, die im Eigentum oder unter der Kontrolle von Einrichtungen stehen, von denen festgestellt wurde, dass sie an der nuklearen Proliferation im Sinne von Art. 7 Abs. 2 Buchst. a oder b der

Verordnung Nr. 423/2007 beteiligt sind, tatsächlich keine Maßnahmen des Einfrierens von Geldern ergriffen haben sollte, ist zum einen darauf hinzuweisen, dass, da der Rat die genannte Verordnung einhalten muss, seine etwaige divergierende Praxis nicht wirksam von der Verordnung abweichen und somit erst recht kein berechtigtes Vertrauen bei den betreffenden Einrichtungen begründen kann. Sofern das in Rede stehende Argument auf einen Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung gestützt ist, ist zum anderen daran zu erinnern, dass dessen Beachtung mit der Beachtung des Gebots rechtmäßigen Handelns in Einklang gebracht werden muss, das besagt, dass sich niemand zu seinem Vorteil auf eine gegenüber anderen begangene Rechtsverletzung berufen kann (Urteile des Gerichts vom 14. Mai 1998, SCA Holding/Kommission, T-327/94, Slg. 1998, II-1373, Randnr. 160, Mayr-Melnhof/Kommission, T-347/94, Slg. 1998, II-1751, Randnr. 334, und vom 20. März 2002, LR AF 1998/Kommission, T-23/99, Slg. 2002, II-1705, Randnr. 367). Ein eventuell rechtswidriges Verhalten des Rates in anderen Fällen kann daher, auch wenn es nachgewiesen sein sollte, nicht erfolgreich zur Stützung der Auffassung der Klägerin angeführt werden.

<sup>76</sup> Die Rechtsprechung, wonach dann, wenn eine Bestimmung des abgeleiteten Gemeinschaftsrechts mehr als eine Auslegung gestattet, die Auslegung, bei der die Bestimmung mit dem Vertrag vereinbar ist, derjenigen vorzuziehen ist, die zur Feststellung ihrer Unvereinbarkeit mit dem Vertrag führt (Urteil des Gerichtshofs vom 13. Dezember 1983, Kommission/Rat, 218/82, Slg. 1983, 4063, Randnr. 15), ist unter diesen Umständen nicht einschlägig. Im vorliegenden Fall bestehen nämlich hinsichtlich der Auslegung des Art. 7 Abs. 2 Buchst. d der Verordnung Nr. 423/2007 keine Zweifel.

<sup>77</sup> Im Übrigen ist das Vorbringen der Klägerin, wonach die vorstehend in Randnr. 67 gewählte Auslegung gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoße, nachfolgend bei der Prüfung der von der Klägerin in der Rechtssache T-332/08 erhobenen Einrede der Rechtswidrigkeit bezüglich Art. 7 Abs. 2 Buchst. d der Verordnung Nr. 423/2007 zu würdigen.

Zur Einrede der Rechtswidrigkeit bezüglich Art. 7 Abs. 2 Buchst. d der Verordnung Nr. 423/2007

— Vorbringen der Parteien

- 78 Die Klägerin macht geltend, Art. 7 Abs. 2 Buchst. d der Verordnung Nr. 423/2007 verstoße gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und sei somit im vorliegenden Fall gemäß Art. 241 EG für unanwendbar zu erklären. Der angefochtene Beschluss sei daher wegen fehlender Rechtsgrundlage für nichtig zu erklären.
- 79 Zur Untermauerung ihres Standpunkts führt die Klägerin erstens aus, dass sich die Unvereinbarkeit des Art. 7 Abs. 2 Buchst. d der Verordnung Nr. 423/2007 mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz aus ihrem vorstehend in den Randnrn. 48 bis 54 dargelegten Vorbringen ergebe.
- 80 Zweitens gebe es zwischen dem Einfrieren der Gelder aller Einrichtungen, die im Eigentum oder unter der Kontrolle einer Einrichtung stünden, von der festgestellt worden sei, dass sie an der nuklearen Proliferation im Sinne von Art. 7 Abs. 2 Buchst. a oder b der Verordnung Nr. 423/2007 beteiligt sei, und dem Ziel, die nukleare Proliferation und ihre Finanzierung zu verhindern, keinen nachvollziehbaren Zusammenhang.
- 81 Die Klägerin erinnert insoweit daran, dass sie eine gegenüber der Muttergesellschaft eigenständige Bank des Vereinigten Königreichs sei und alle geltenden Regelungen einhalte. Sie unterliege hinsichtlich der restriktiven Maßnahmen, die gegenüber der Islamischen Republik Iran erlassen worden seien, denselben Verpflichtungen wie die sonstigen Banken der Gemeinschaft und habe sie beachtet. Da weder bewiesen noch behauptet worden sei, dass die Klägerin an der Finanzierung der nuklearen Proliferation beteiligt sei, da die in dem angefochtenen Beschluss herangezogenen Gründe nicht ausdrücklich auf sie Bezug nähmen und da weder sie noch die BMI in der Resolution 1803 (2008) des Sicherheitsrates als Einrichtungen angeführt worden seien, die zur nuklearen Proliferation beitragen, falle die automatische Anwendung der Maßnahme des Einfrierens von Geldern nach Art. 7 Abs. 2 Buchst. d der Verordnung Nr. 423/2007 nicht unter das Ziel, die nukleare Proliferation zu verhindern.

- 82 Das Einfrieren der Gelder der Klägerin habe keine Auswirkungen auf die nukleare Proliferation, da die Klägerin nicht an deren Finanzierung beteiligt sei und die getroffenen Maßnahmen nicht geeignet seien, das Vorgehen der iranischen Behörden zu ändern. Sie halte sich insoweit in Bezug auf die BMI und die anderen von den restriktiven Maßnahmen erfassten Einrichtungen ohnehin an den angefochtenen Beschluss, was bedeute, dass das Einfrieren ihrer Gelder lediglich zur Folge habe, dass sie an Geschäften mit Einrichtungen gehindert werde, die an der nuklearen Proliferation nicht beteiligt seien. Das gegenüber der Klägerin ausgesprochene Verbot, Geschäfte durchzuführen, bewirke keinen wirtschaftlichen Druck auf die Finanzierung der nuklearen Proliferation, da die überwiegende Tätigkeit der Klägerin darin bestehe, Kapital aus dem Iran in außerhalb des Irans gelegene Vermögenswerte zu investieren.
- 83 Das Argument des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland, wonach mit dem Einfrieren der Gelder der „im Eigentum oder unter der Kontrolle stehenden“ Einrichtungen auch das Ziel verfolgt werde, wirtschaftlichen Druck auf die BMI und die Islamische Republik Iran auszuüben, sei unzutreffend, da diese Auslegung angesichts des Wortlauts und des Anwendungsbereichs der Verordnung Nr. 423/2007 nicht gerechtfertigt sei.
- 84 Drittens sei das Einfrieren der Gelder sämtlicher Einrichtungen, die im Eigentum oder unter der Kontrolle einer Einrichtung stünden, von der festgestellt worden sei, dass sie an der nuklearen Proliferation im Sinne von Art. 7 Abs. 2 Buchst. a oder b der Verordnung Nr. 423/2007 beteiligt sei, nicht die Maßnahme, die zur Erreichung des Ziels, die nukleare Proliferation oder deren Finanzierung zu verhindern oder Wachsamkeit gegenüber der Klägerin zu üben, am wenigsten einschneidend sei.
- 85 In diesem Zusammenhang macht die Klägerin zunächst geltend, das Einfrieren ihrer Gelder hindere sie an der Durchführung von Geschäften und füge damit ihren Finanzen und ihrem Ruf einen schweren Schaden zu. Die Anwendung des Art. 7 Abs. 2 Buchst. d der Verordnung Nr. 423/2007 stelle daher eine unverhältnismäßige Beeinträchtigung ihres Rechts auf ungestörte Nutzung des Eigentums, auf ihre Freiheit zur Erbringung von Finanzdienstleistungen innerhalb der Europäischen Union und auf den freien Kapital- und Zahlungsverkehr dar.

- 86 Art. 7 Abs. 2 Buchst. d der Verordnung Nr. 423/2007 sei im Hinblick auf die Resolution 1803 (2008), die er umsetze, unverhältnismäßig. Die Wirkung dieser Bestimmung gehe nämlich über das hinaus, was in Nr. 10 der genannten Resolution verlangt werde; dort würden die Mitgliedstaaten lediglich aufgefordert, Wachsamkeit in Bezug auf die Tätigkeiten der BMI und deren Tochtergesellschaften zu üben.
- 87 Die bestehenden Überwachungs- und Kontrollmaßnahmen seien zwar angemessen, doch könnten andere Maßnahmen, die weniger einschneidend als das Einfrieren ihrer Gelder seien, alternativ oder kumulativ zur Erreichung des verfolgten Ziels angewandt werden. In ihren Schriftsätzen hat die Klägerin insoweit die verschärfte Überwachung der Einhaltung der restriktiven Maßnahmen angeführt, das Erfordernis einer stärkeren Transparenz im Hinblick auf ihre Tätigkeiten, insbesondere in Bezug auf die Einzelheiten der betreffenden Konten und Geschäftsvorgänge, den Erlass von Maßnahmen zur regelmäßigen Überprüfung ihrer Situation und die verstärkte Zusammenarbeit mit der FSA und der Financial Action Task Force im Vereinigten Königreich. In der mündlichen Verhandlung hat die Klägerin darüber hinaus die vorherige Genehmigung der Geschäftsvorgänge und deren Überwachung durch einen unabhängigen Bevollmächtigten sowie das völlige Verbot von Geschäften mit dem Iran genannt.
- 88 Der Rat, unterstützt durch die Streithelfer, macht geltend, das Einfrieren der Gelder der Klägerin stehe im Zusammenhang mit dem Ziel, die nukleare Proliferation zu verhindern, da das Einfrieren erforderlich sei, um sicherzustellen, dass die in diesem Rahmen gegenüber der Muttergesellschaft, der BMI, getroffenen Maßnahmen wirksam seien und nicht umgangen würden. Der Rat betont in diesem Zusammenhang, dass die Klägerin unter der tatsächlichen Kontrolle der genannten Muttergesellschaft stehe. Die Gelder der Klägerin könnten daher unmittelbar oder mittelbar zur Unterstützung der nuklearen Proliferation verwendet werden, so dass das Einfrieren dieser Gelder erforderlich sei, um u. a. zu verhindern, dass die Maßnahmen gegen die BMI durch Transferleistungen der Klägerin zugunsten der BMI oder deren sonstige Tochtergesellschaften oder Zweigstellen umgangen würden, gegebenenfalls durch eine Mittelsperson, deren Zugehörigkeit zur BMI nicht bekannt sei.
- 89 Der Rat macht insoweit ferner geltend, da die Gemeinschaft nicht über eine extraterritoriale Zuständigkeit verfüge, hänge die Wirkung des angefochtenen Beschlusses hauptsächlich von seiner Anwendung auf die in der Union ansässigen Zweigstellen und Tochtergesellschaften der BMI, einschließlich der Klägerin, ab.

- 90 Die von der Klägerin vorgeschlagenen alternativen Maßnahmen gewährleisten nicht, dass das angestrebte Ziel erreicht werde. So habe eine zwingende Offenlegung der Einzelheiten der betreffenden Konten und Geschäftsvorgänge keine Auswirkungen auf die bereits durchgeführten Geschäfte. Auch verhindere die verstärkte Zusammenarbeit mit den nationalen Behörden nicht, dass die Geschäfte durch eine Mittelsperson erfolgten, deren Beteiligung an der nuklearen Proliferation nicht bekannt sei.
- 91 Der Klägerin entstehe zwar durch den Erlass des angefochtenen Beschlusses ein gewisser Schaden, doch sei ihre Existenz während der Zeit, in der ihre Gelder eingefroren seien, nicht gefährdet. Der Rat erwähnt in diesem Zusammenhang die Ausnahmen der Art. 9 und 10 der Verordnung Nr. 423/2007 und die bedeutenden Finanzreserven der BMI sowie den Umstand, dass zahlreiche Geschäftsbanken Zeiten erlebt hätten, in denen sie keine Gewinne erwirtschaftet hätten. In Bezug auf die Schädigung des Rufs der Klägerin vertritt der Rat die Auffassung, dass die Schädigung bereits aufgrund der Resolution 1803 (2008) eingetreten sei, in der sowohl die BMI als auch ihre Zweigstellen und Tochtergesellschaften ausdrücklich erwähnt worden seien.
- 92 Der Rat gelangt zu dem Ergebnis, das angesichts der Bedeutung der Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit, angesichts der Weigerung der Islamischen Republik Iran, die nukleare Proliferation einzustellen, sowie angesichts der Kontrolle der Klägerin durch eine an der nuklearen Proliferation beteiligten Einrichtung das Einfrieren der Gelder der Klägerin nicht unverhältnismäßig sei.
- 93 Über das Vorbringen des Rates hinaus macht das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland geltend, das Einfrieren der Gelder der Einrichtungen, die im Eigentum oder unter der Kontrolle einer Einrichtung stünden, von der festgestellt worden sei, dass sie an der nuklearen Proliferation im Sinne von Art. 7 Abs. 2 Buchst. a oder b der Verordnung Nr. 423/2007 beteiligt sei, verfolge auch das Ziel, wirtschaftlichen Druck auf die BMI und letzten Endes auf die Islamische Republik Iran auszuüben. Die fortgesetzte wirtschaftliche Tätigkeit der Klägerin wäre der BMI aber sowohl finanziell als auch aufgrund des Rufs und der Marktpräsenz der Klägerin von Nutzen.

- 94 Zudem sei der angefochtene Beschluss nicht zur Durchführung der Resolution 1803 (2007), sondern des Art. 7 Abs. 2 der Verordnung Nr. 423/2007 erlassen worden, durch den seinerseits die Ziele der Resolution 1737 (2006) erreicht werden sollten. Der Umstand, dass in der Resolution 1803 (2003) nicht das Einfrieren der Gelder der Klägerin und der BMI verlangt worden sei, bedeute nicht, dass diese Maßnahme nicht vom Rat habe beschlossen werden können.
- 95 Zu den Auswirkungen des angefochtenen Beschlusses auf die Klägerin trägt das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland vor, der Klägerin seien bereits mehr als hundert Genehmigungen nach den Art. 9 und 10 der Verordnung Nr. 423/2007 erteilt worden. Die Existenz der Klägerin sei daher nicht gefährdet.
- 96 Die Französische Republik fügt hinzu, die Wirksamkeit der von der Klägerin vorgeschlagenen weniger einschneidenden Maßnahmen setze voraus, dass eine Vertrauensbeziehung zur Klägerin bestehe. Eine solche Beziehung sei aber mit einer von der BMI kontrollierten Gesellschaft nicht möglich.
- 97 Dass im Übrigen die Klägerin die restriktiven Maßnahmen beachten müsse und ein Verstoß gegen die anwendbaren Vorschriften strafrechtlich geahndet werde, sei ohne Belang. Die restriktiven Maßnahmen bezweckten nämlich eine präventive Wirkung, wohingegen strafrechtliche Sanktionen erst im Nachhinein wirksam würden. Während sich zudem die restriktiven Maßnahmen gegen die Klägerin richteten, hätte die etwaige Einleitung eines Strafverfahrens gegen einen ihrer Mitarbeiter keine nachteiligen Folgen für die Klägerin.

— Würdigung durch das Gericht

- 98 Vorab ist darauf hinzuweisen, dass mit der vorliegenden Einrede der Rechtswidrigkeit geltend gemacht wird, dass eine der allgemeinen Vorschriften, die die Einzelheiten der mit der Verordnung Nr. 423/2007 eingeführten restriktiven Maßnahmen festlegen, nämlich Art. 7 Abs. 2 Buchst. d der Verordnung, der den Rat, wie vorstehend in den Randnrn. 61 bis 67 ausgeführt, verpflichtet, die Gelder der Einrichtungen einzufrieren,

die im Eigentum oder unter der Kontrolle einer Einrichtung stehen, von der festgestellt wurde, dass sie an der nuklearen Proliferation im Sinne von Art. 7 Abs. 2 Buchst. a oder b der Verordnung beteiligt ist, gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoße. Hieraus ergibt sich, dass zum einen das vorstehend in Randnr. 45 Gesagte für die Intensität der Nachprüfung durch das Gericht gilt und dass zum anderen analog zu den vorstehend in Randnr. 72 getroffenen Feststellungen die Argumente bezüglich der zwischen der Klägerin und der BMI bestehenden Beziehung sowie der besonderen Stellung der Klägerin als Bank des Vereinigten Königreichs bei der Prüfung der vorliegenden Einrede der Rechtswidrigkeit unerheblich sind. Sie sind vielmehr bei der Prüfung der Rüge zu berücksichtigen, dass die Anwendung des Art. 7 Abs. 2 Buchst. d der Verordnung Nr. 423/2007 auf die Klägerin nicht gerechtfertigt gewesen sei. Diese Argumente werden daher nachstehend in den Randnrn. 119 bis 129 geprüft.

99 Auch die Bezugnahme auf die Resolution 1803 (2008) des Sicherheitsrates geht ins Leere. Im Unterschied zu Art. 7 Abs. 1 der Verordnung Nr. 423/2007 ist die Anwendung des Art. 7 Abs. 2 der Verordnung nicht davon abhängig, dass der Sicherheitsrat Maßnahmen des Einfrierens von Geldern erlässt. Ziel der letztgenannten Bestimmung ist es, dem Rat die Möglichkeit zu geben, wenn er es für gerechtfertigt hält, im Rahmen seiner Zuständigkeiten nach den Art. 60 EG und 301 EG Maßnahmen des Einfrierens von Geldern gegen Einrichtungen zu erlassen, gegen die der Sicherheitsrat keine analogen Maßnahmen beschlossen hat. Entgegen den Ausführungen der Klägerin setzt daher Art. 7 Abs. 2 der Verordnung Nr. 423/2007 die Resolution 1803 (2008) nicht um, was bedeutet, dass der Inhalt dieser Resolution kein Kriterium darstellt, anhand dessen die Vereinbarkeit des Art. 7 Abs. 2 Buchst. d der Verordnung Nr. 423/2007 mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beurteilen ist.

100 Nach der Rechtsprechung macht der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der zu den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts gehört, die Rechtmäßigkeit des Verbots einer wirtschaftlichen Tätigkeit davon abhängig, dass die Verbotsmaßnahmen zur Erreichung der mit der fraglichen Regelung zulässigerweise verfolgten Ziele geeignet und erforderlich sind. Dabei ist, wenn mehrere geeignete Maßnahmen zur Auswahl stehen, die am wenigsten belastende zu wählen; ferner müssen die verursachten Nachteile in angemessenem Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen (Urteil des Gerichtshofs vom 13. November 1990, Fedesa u. a., C-331/88, Slg. 1990, I-4023, Randnr. 13). Anhand dieser Kriterien sind daher die übrigen Argumente der Klägerin zu prüfen.

- 101 Erstens ist das vorstehend in den Randnrn. 48 bis 54 zusammengefasste Vorbringen der Klägerin zur Auslegung des Art. 7 Abs. 2 Buchst. d der Verordnung Nr. 423/2007, soweit es für die Prüfung der Vereinbarkeit der genannten Bestimmung mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit erheblich ist, aus den vorstehend in den Randnrn. 69 bis 76 dargelegten Gründen zurückzuweisen.
- 102 Was zweitens das Bestehen eines Zusammenhangs zwischen Art. 7 Abs. 2 Buchst. d der Verordnung Nr. 423/2007 und dem verfolgten Ziel angeht, so ist es Ziel der Verordnung Nr. 423/2007, die nukleare Proliferation und ihre Finanzierung zu verhindern und so durch Ausübung von Druck auf die Islamische Republik Iran zu erreichen, dass diese die betreffenden Tätigkeiten einstellt. Dieses Ziel fällt in den allgemeineren Rahmen der Bemühungen um die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit und ist daher rechtmäßig, was die Klägerin im Übrigen nicht bestreitet.
- 103 Entgegen den Ausführungen der Klägerin steht das Einfrieren der Gelder der Einrichtungen, die im Eigentum oder unter der Kontrolle einer Einrichtung stehen, von der festgestellt wurde, dass sie an der nuklearen Proliferation im Sinne von Art. 7 Abs. 2 Buchst. a oder b der Verordnung Nr. 423/2007 beteiligt ist, im Zusammenhang mit dem vorstehend dargelegten Ziel. Werden nämlich die Gelder einer Einrichtung eingefroren, von der festgestellt wurde, dass sie an der nuklearen Proliferation beteiligt ist, so besteht die nicht unerhebliche Gefahr, dass sie auf die ihr gehörenden oder von ihr kontrollierten Einrichtungen Druck ausübt, um die Auswirkungen der gegen sie gerichteten Maßnahmen zu unterlaufen, indem sie diese Einrichtungen dazu bringt, entweder ihre Gelder unmittelbar oder mittelbar auf sie zu übertragen oder Geschäfte zu tätigen, die sie selbst wegen des Einfrierens ihrer Gelder nicht ausführen kann. Unter diesen Umständen ist davon auszugehen, dass das Einfrieren der Gelder der Einrichtungen, die im Eigentum oder unter der Kontrolle einer Einrichtung stehen, von der festgestellt wurde, dass sie an der nuklearen Proliferation beteiligt ist, erforderlich und angemessen ist, um die Wirksamkeit der gegen die letztgenannte Einrichtung erlassenen Maßnahmen zu gewährleisten und um zu garantieren, dass diese Maßnahmen nicht unterlaufen werden.
- 104 Das Vorliegen dieser Gefahr vermag im Übrigen zum einen den in der mündlichen Verhandlung erörterten Umstand zu erklären, dass die „im Eigentum oder unter der Kontrolle stehenden“ Einrichtungen von der Verordnung Nr. 423/2007 erfasst werden, obwohl sie in den Erwägungsgründen 2 und 6, die die einzelnen in Frage stehenden restriktiven Maßnahmen nennen, nicht ausdrücklich erwähnt werden. Es vermag zum anderen zu erklären, dass die Frage, ob die „im Eigentum oder unter der Kontrolle stehende“ Einrichtung selbst an der nuklearen Proliferation beteiligt ist, unerheblich ist.

- 105 Die sonstigen von der Klägerin angeführten Umstände können an diesem Ergebnis nichts ändern. So ist der Umstand, dass gegen die „im Eigentum oder unter der Kontrolle stehende“ Einrichtung in der Vergangenheit keine aufsichts- oder überwachungsrechtlichen Maßnahmen ergangen sind und dass sie die geltenden Sanktionsregelungen und restriktiven Maßnahmen eingehalten hat, in diesem Zusammenhang unerheblich, da das Mutterunternehmen, solange es keiner Maßnahme des Einfrierens von Geldern ausgesetzt war, vorbehaltlich der Einhaltung der sonstigen geltenden Vorschriften den Transfer der Gelder der ihr gehörenden oder von ihr kontrollierten Einrichtungen an sich selbst veranlassen und Geschäfte tätigen konnte, die nunmehr gegen die erlassenen restriktiven Maßnahmen verstoßen. Sie hatte daher keinen Grund, auf die genannten Einrichtungen Druck auszuüben. Auch bedeutet eine Erklärung der „im Eigentum oder unter der Kontrolle stehenden“ Einrichtung, dass sie die Folgen des Einfrierens der Gelder ihres Mutterunternehmens beachten werde, keine ausreichende Garantie dafür, dass der eventuell auf sie ausgeübte Druck nicht doch Wirkung zeigen würde.
- 106 Dagegen ist die Auffassung des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland zurückzuweisen, wonach das Einfrieren der Gelder der „im Eigentum oder unter der Kontrolle stehenden“ Einrichtungen auch das Ziel verfolgt, über die BMI auf die Islamische Republik Iran wirtschaftlichen Druck dadurch auszuüben, dass diese daran gehindert wird, in den Genuss der Gewinne, des Rufs und der Marktstellung der Klägerin zu gelangen. Die durch die Verordnung Nr. 423/2007 eingeführten restriktiven Maßnahmen haben nämlich nicht den Zweck, einen solchen wirtschaftlichen Druck auszuüben. Ziel dieser Maßnahmen, die in den Erwägungsgründen 2 und 6 der Verordnung Nr. 423/2007 aufgeführt werden, ist es zwar, Druck auf die Islamische Republik Iran auszuüben, doch handelt es sich ausschließlich um vorsorgliche Maßnahmen zur Verhinderung der nuklearen Proliferation und deren Finanzierung. Nichts in der Verordnung Nr. 423/2007 lässt dagegen den Schluss zu, dass diese Maßnahmen die wirtschaftliche Lage der betreffenden Einrichtungen stärker beeinflussen sollen als erforderlich ist, um die nukleare Proliferation und deren Finanzierung zu verhindern.
- 107 Was drittens das Vorhandensein anderer, weniger einschneidender Maßnahmen als das Einfrieren von Geldern betrifft, die alternativ oder kumulativ zur Erreichung des verfolgten Ziels angewandt werden können, so ist nicht nachgewiesen worden, dass die zum Zeitpunkt des Erlasses des angefochtenen Beschlusses existierenden Überwachungs- und Kontrollmaßnahmen dem vorstehend in Randnr. 103 dargestellten Risiko angemessen waren.

- 108 Des Weiteren sind die verschärfte Überwachung der Einhaltung der restriktiven Maßnahmen durch die zuständigen Behörden und die verstärkte Zusammenarbeit mit diesen, das Erfordernis einer besonderen Transparenz bezüglich der Tätigkeiten der Klägerin und der Erlass von Maßnahmen zur regelmäßigen Überprüfung ihrer Situation Maßnahmen *ex post*, die bereits durchgeführte Geschäftsvorgänge betreffen, und können somit nicht eventuelle Geschäftsabschlüsse verhindern, die gegen die beschlossenen restriktiven Maßnahmen verstoßen. Dies gilt umso mehr, als ihre Wirksamkeit voraussetzt, dass die zuständigen Behörden in der Lage sind, festzustellen, ob der Partner eines Geschäfts mit der BMI oder einer anderen Einrichtung, von der festgestellt wurde, dass sie an der nuklearen Proliferation beteiligt ist, in Verbindung steht.
- 109 Die Maßnahmen schließlich, die erstmals in der mündlichen Verhandlung angeführt worden sind, können nicht berücksichtigt werden. Sie sind unter Verstoß gegen die Art. 48 § 2 und 76a § 3 der Verfahrensordnung im Laufe des Verfahrens geltend gemacht worden, ohne dass hierfür irgendeine Rechtfertigung vorgebracht worden wäre. Jedenfalls hat die Klägerin nicht dargetan, dass ein System der vorherigen Genehmigung und Überwachung durch einen unabhängigen Bevollmächtigten durchführbar wäre. Das völlige Verbot von Geschäften mit dem Iran wäre jedenfalls keine wirksame Lösung, um Geschäfte mit Mittelspersonen zu unterbinden, die nicht in diesem Land ansässig sind und deren Verbindung mit der BMI nicht bekannt ist.
- 110 Unter diesen Umständen sind die von der Klägerin vorgeschlagenen alternativen Maßnahmen zur Erreichung des verfolgten Ziels nicht geeignet.
- 111 Was viertens die der Klägerin entstandenen Nachteile betrifft, so ergibt sich aus der Rechtsprechung, dass die von der Klägerin geltend gemachten Grundrechte, nämlich das Eigentumsrecht und das Recht zur Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit, keine uneingeschränkte Geltung beanspruchen; ihre Ausübung kann Beschränkungen unterworfen werden, die durch dem Gemeinwohl dienende Ziele der Gemeinschaft gerechtfertigt sind. Jede restriktive wirtschaftliche oder finanzielle Maßnahme hat definitionsgemäß Auswirkungen, die die Eigentumsrechte und die freie Berufsausübung beeinträchtigen, und schädigt damit Parteien, deren Verantwortlichkeit für die

Situation, die zum Erlass der betreffenden Maßnahmen geführt hat, nicht nachgewiesen ist. Die Bedeutung der mit der streitigen Regelung verfolgten Ziele kann selbst erhebliche negative Konsequenzen für bestimmte Wirtschaftsteilnehmer rechtfertigen (vgl. in diesem Sinne Urteil des Gerichtshofs vom 30. Juli 1996, Bosphorus, C-84/95, Slg. 1996, I-3953, Randnrn. 21 bis 23, und Urteil Kadi und Al Barakaat International Foundation/Rat und Kommission, Randnrn. 354 bis 361).

- 112 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass die Freiheit zur Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit und das Eigentumsrecht an einer im Gebiet der Gemeinschaft ansässigen Bank durch das Einfrieren der Gelder dieser Bank erheblich eingeschränkt werden. Die in Rede stehende Einrichtung kann mit ihren Kunden keine neuen Geschäftsabschlüsse tätigen und ihre Gelder nicht transferieren, es sei denn, sie verfügt über eine besondere Genehmigung. Angesichts der fundamentalen Bedeutung, die die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit hat, ist das Gericht jedoch der Auffassung, dass die verursachten Nachteile nicht außer Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen.
- 113 Bezüglich der von der Klägerin geltend gemachten Beeinträchtigung des freien Kapital- und Zahlungsverkehrs schließlich ist darauf hinzuweisen, dass Art. 60 EG, der zu den Bestimmungen über den Kapital- und Zahlungsverkehr gehört, den Rat ausdrücklich ermächtigt, nach dem Verfahren des Art. 301 EG Sofortmaßnahmen auf dem Gebiet des Kapital- und Zahlungsverkehrs mit dritten Ländern zu ergreifen. Gerade auf der Grundlage dieser beiden Bestimmungen des EG-Vertrags wurde aber die Verordnung Nr. 423/2007 erlassen, was bedeutet, dass die Beschränkungen, die die genannte Verordnung enthält, zu den Vorschriften gehören, die den im Vertrag verankerten freien Kapital- und Zahlungsverkehr begrenzen, und somit nicht mit ihm unvereinbar sein können.
- 114 Nach alledem ist festzustellen, dass nicht nachgewiesen ist, dass Art. 7 Abs. 2 Buchst. d der Verordnung Nr. 423/2007 gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstößt. Die von der Klägerin gegenüber dieser Bestimmung erhobene Einrede der Rechtswidrigkeit ist somit zurückzuweisen.

Zur Eigenschaft der Klägerin als eine im Sinne von Art. 7 Abs. 2 Buchst. d der Verordnung Nr. 423/2007 „im Eigentum oder unter der Kontrolle stehende“ Einrichtung

— Vorbringen der Beteiligten

- 115 Die Klägerin macht geltend, durch ihre besondere Lage sei die Kontrolle, die die BMI über sie ausüben könne, erheblich eingeschränkt, so dass Art. 7 Abs. 2 Buchst. d der Verordnung Nr. 423/2007 auf sie keine Anwendung finden könne.
- 116 Erstens sei sie eine gesonderte und selbständige rechtliche Einheit im Verhältnis zur BMI, die insbesondere nicht in die laufende Geschäftsführung eingreife. Zweitens unterlägen sowohl sie als auch ihre Geschäftsführer und Arbeitnehmer der Verordnung Nr. 423/2007 sowie den sonstigen anwendbaren restriktiven Maßnahmen, Sanktionsregelungen und Rechtsvorschriften und beachteten diese. Drittens hätten die Geschäftsführer einer Gesellschaft nach englischem Recht verschiedene Verpflichtungen gegenüber der Gesellschaft, nicht gegenüber den Aktionären, und die nicht gerechtfertigte Kündigung eines Geschäftsführers sei rechtswidrig. Viertens unterliege die Klägerin als Bank des Vereinigten Königreichs der Aufsicht der FSA, insbesondere in Bezug auf ihre Beziehungen zur BMI und die Ernennung und Zusammensetzung des leitenden Personals. Weder gegenüber der Klägerin noch gegenüber den angestellten Geschäftsführern seien überwachungs- oder aufsichtsrechtliche Maßnahmen der FSA ergangen, deren Ziel u. a. die Bekämpfung der Finanzkriminalität einschließlich der Finanzierung des Terrorismus und der nuklearen Proliferation sei. Fünftens sei die Klägerin bereit, gegebenenfalls eine Vereinbarung zu schließen, nach der keiner ihrer Geschäftsführer ohne Zustimmung der zuständigen Behörden ersetzt werden könne.
- 117 Der Rat, unterstützt durch die Streithelfer, verweist auf die Rechtsprechung im Bereich des Wettbewerbsrechts und führt aus, dass die Klägerin als 100%ige Tochtergesellschaft der BMI unter der tatsächlichen Kontrolle der BMI stehe und deshalb bei der Entscheidung über ihr Vorgehen nicht wirklich selbständig sei. Aller Wahrscheinlichkeit nach seien die Geschäftsführer der Klägerin von der BMI ernannt worden, müssten ihr Rechenschaft ablegen und könnten von ihr entlassen werden.

118 Das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland fügt hinzu, dass die von der Klägerin angebotene Zusage nicht ausreiche, um die BMI an einer umfangreichen Kontrolle über die Klägerin zu hindern, da es unwahrscheinlich sei, dass die Zusage vollstreckbar sei, da sie jederzeit widerrufen werden könne und den geltenden Bestimmungen des englischen Gesellschaftsrechts nicht vorgehen könne.

— Würdigung durch das Gericht

119 Vorab ist darauf hinzuweisen, dass der vorliegende Klagegrund die Rechtmäßigkeit eines Beschlusses betrifft, durch den die mit der Verordnung Nr. 423/2007 geschaffenen restriktiven Maßnahmen auf eine bestimmte Einrichtung angewandt wurden. Dies bedeutet, dass die Kontrolle durch das Gericht den vorstehend in Randnr. 46 genannten Kriterien unterliegt.

120 Im vorliegenden Fall ergibt sich sowohl aus der Begründung des angefochtenen Beschlusses als auch aus den Erklärungen des Rates in der mündlichen Verhandlung, dass der Rat beschloss, Art. 7 Abs. 2 Buchst. d der Verordnung Nr. 423/2007 auf die Klägerin anzuwenden, weil sie eine Einrichtung war, die „im Eigentum“ der BMI stand. Der Inhalt dieses Begriffs erscheint auf den ersten Blick eindeutig, da er auf eine Beteiligung der BMI am Kapital der Klägerin Bezug nimmt. Nach der vorstehend in Randnr. 61 angeführten Rechtsprechung darf jedoch die Auslegung des Begriffs nicht nur auf dessen Bedeutungsgehalt gestützt werden, sondern muss darüber hinaus vor allem das Verhältnis zwischen Art. 7 Abs. 2 Buchst. d der Verordnung Nr. 423/2007 und dem von der Verordnung Nr. 423/2007 verfolgten Ziel berücksichtigen, wie es vorstehend in den Randnrn. 102 und 103 dargelegt worden ist.

121 Es ist daher zu prüfen, ob die Klägerin aufgrund der Tatsache, dass sie im Eigentum der BMI steht, mit einem nicht unerheblichen Grad an Wahrscheinlichkeit dazu veranlasst werden kann, die Auswirkungen der gegenüber ihrem Mutterunternehmen erlassenen Maßnahmen zu unterlaufen. In diesem Zusammenhang ist es für das Gericht hilfreich, auf die Rechtsprechung zurückzugreifen, die im Bereich des Wettbewerbsrechts zu der Frage ergangen ist, ob das widerrechtliche Verhalten einer Tochtergesellschaft ihrer Muttergesellschaft zuzurechnen ist. In beiden Fällen geht es nämlich um die Beurteilung der Frage, ob die Tochtergesellschaft aufgrund eines entscheidenden

Einfluss des Mutterunternehmens dazu veranlasst werden kann, die Weisungen des Mutterunternehmens zu befolgen, statt ihr Verhalten autonom zu bestimmen (vgl. in diesem Sinne Urteile des Gerichtshofs vom 14. Juli 1972, *Imperial Chemical Industries/Kommission*, 48/69, Slg. 1972, 619, Randnr. 133, und vom 24. Oktober 1996, *Viho/Kommission*, C-73/95 P, Slg. 1996, I-5457, Randnr. 16), auch wenn das von dem Mutterunternehmen vorgeschriebene Verhalten in beiden Fällen unterschiedlicher Art ist.

- 122 Dieser Unterschied bedeutet im Übrigen, dass bei der Auslegung der Verordnung Nr. 423/2007 den Gesichtspunkten, die sich auf die Ernennung des Personals beziehen, der Vorrang vor den sonstigen Gesichtspunkten einzuräumen ist, die im Rahmen des Wettbewerbsrechts berücksichtigt werden. Um nämlich das Verhalten einer Einrichtung, deren Anteile vom Mutterunternehmen gehalten werden, spürbar zu beeinflussen, muss sich der vorstehend in Randnr. 103 angesprochene Druck des Mutterunternehmens hauptsächlich gegen die Geschäftsführer und/oder die Angestellten der Tochtergesellschaft richten.
- 123 Der Umstand, dass eine Einrichtung vollständig im Eigentum einer anderen steht, bedeutet im Allgemeinen, dass die Letztere das Recht auf Benennung der Geschäftsführer der Ersteren hat und somit eine effektive Kontrolle über die Zusammensetzung des leitenden Personals dieser Einrichtung und letzten Endes über ihr gesamtes Personal ausüben kann. Es kann allerdings nicht ausgeschlossen werden, dass unter außergewöhnlichen Umständen die Anwendung des Art. 7 Abs. 2 Buchst. d der Verordnung Nr. 423/2007 auf ein Tochterunternehmen angesichts von Faktoren, die den Einfluss des Mutterunternehmens auf die Tochter ausgleichen, selbst dann nicht gerechtfertigt ist, wenn das gesamte Kapital des Tochterunternehmens vom Mutterunternehmen gehalten wird.
- 124 Im vorliegenden Fall steht fest, dass die BMI das gesamte Kapital der Klägerin hält und somit die Geschäftsführer der Klägerin ernennen und ersetzen kann. Sie kann daher auf das Personal der Klägerin Einfluss nehmen. Unter diesen Umständen besteht die nicht unerhebliche Gefahr, dass die BMI die Klägerin veranlassen kann, Geschäfte zu tätigen, die nach der Verordnung Nr. 423/2007 verboten sind, indem sie auf die Geschäftsführer oder über diese auf die anderen Mitglieder des Personals Druck ausübt. Es ist somit zu prüfen, ob die von der Klägerin geltend gemachten Umstände geeignet sind, diesen Einfluss auszugleichen.

- 125 Dass erstens die Klägerin eine eigene Rechtspersönlichkeit besitzt und die BMI nicht in die laufenden Geschäfte eingreift, ist insoweit ohne Bedeutung. Diese Umstände stellen den Einfluss, den die BMI unmittelbar oder mittelbar auf das Personal der Klägerin ausübt, nicht in Frage.
- 126 Dass zweitens die Klägerin und ihr Personal die geltenden restriktiven Maßnahmen, Sanktionsregelungen und sonstigen Rechtsvorschriften eingehalten haben und dass in der Vergangenheit keine aufsichts- oder überwachungsrechtlichen Maßnahmen gegen die Klägerin ergangen sind, ist aus den vorstehend in Randnr. 105 genannten Gründen ebenfalls ohne Bedeutung. Ferner ist nach Auffassung des Gerichts die Abschreckungswirkung der Sanktionen, denen das Personal der Klägerin ausgesetzt wäre, unzureichend, insbesondere weil Maßnahmen getroffen werden könnten, um die Rechtswidrigkeit der betreffenden Geschäftsvorgänge zu verschleiern, vor allem durch Einschaltung von Mittelspersonen, deren Verbindung zur BMI unbekannt ist.
- 127 Drittens bietet analog zu dem vorstehend in Randnr. 71 Gesagten die bloße Existenz bestimmter Verpflichtungen der Geschäftsführer nach dem englischen Gesellschaftsrecht keine Gewähr dafür, dass diese auch eingehalten werden. Da aber ein etwaiger Verstoß erst im Nachhinein aufgedeckt werden kann, kann die Existenz der in Rede stehenden Verpflichtungen keine den restriktiven Maßnahmen gleichkommende präventive Wirkung haben. Soweit die Klägerin in diesem Zusammenhang anbietet, die Ernennung ihrer zukünftigen Geschäftsführer von der Zustimmung der zuständigen Behörden abhängig zu machen, so steht zum einen nicht fest, dass sich ein solches Verfahren verwirklichen lässt und mit dem englischen Recht vereinbar ist, und zum anderen würde dieses Verfahren ohnehin keine Lösung bezüglich der Situation der jetzigen Geschäftsführer der Klägerin bedeuten, die von der BMI ernannt wurden.
- 128 Viertens schließlich ist das Hauptziel der von der FSA ausgeübten Bankenaufsicht nicht die Einhaltung der restriktiven Maßnahmen, die sich gegen bestimmte Einrichtungen wenden, sondern die Aufrechterhaltung eines stabilen, effizienten und gerechten Finanzsystems. Zwar schließt dieses Ziel bestimmte Aspekte der Finanzkriminalität ein, doch konzentrieren sich diese auf Geldwäsche, Betrug und Insidergeschäfte. Die Durchführung der restriktiven Maßnahmen und die Überwachung ihrer Einhaltung, einschließlich der durch die Verordnung Nr. 423/2007 eingeführten Maßnahmen, fallen dagegen unmittelbar in die Zuständigkeit von HM Treasury (Finanzministerium des Vereinigten Königreichs), das hierfür ein besonderes Referat eingerichtet hat und

auch für die Erteilung der Genehmigungen nach den Art. 9 und 10 der Verordnung Nr. 423/2007 zuständig ist. Unter diesen Umständen ist die Überwachung der Klägerin durch die FSA, soweit es sich um ihre Beziehungen zur BMI sowie die Ernennung ihrer Geschäftsführer und bestimmter anderer Mitglieder ihres Personals handelt, nicht geeignet, den Einfluss auszugleichen, den das Mutterunternehmen auf die Klägerin ausübt.

- <sup>129</sup> Nach alledem ist festzustellen, dass der Rat zu Recht der Ansicht war, dass Art. 7 Abs. 2 Buchst. d der Verordnung Nr. 423/2007 auf die Klägerin anwendbar sei. Der vorliegende Klagegrund ist somit zurückzuweisen.

Zum Klagegrund des Verstoßes gegen das Diskriminierungsverbot

— Vorbringen der Beteiligten

- <sup>130</sup> Die Klägerin macht geltend, der angefochtene Beschluss verstoße gegen das Diskriminierungsverbot, denn er behandle die Klägerin anders als die Banken, die sich in derselben materiellen Situation befänden, und genauso wie die Banken, die sich in einer anderen materiellen Situation befänden.

- <sup>131</sup> So befinde sich die Klägerin in einer vergleichbaren Lage wie andere Banken des Vereinigten Königreichs, insbesondere die Persia International Bank plc und die Bank Saderat plc (im Folgenden: Bank Saderat), die ebenfalls Tochtergesellschaften iranischer Banken im Vereinigten Königreich seien, die dem iranischen Staat gehörten. Die drei Banken müssten aufgrund der Resolution 1803 (2008) von den Staaten überwacht werden, wobei ferner die Bank Saderat in der Resolution ebenso wie die

Klägerin ausdrücklich genannt werde. Auch seien sie alle in der Liste des United States Department of the Treasury (Finanzministerium der Vereinigten Staaten) aufgeführt, in der die Banken erfasst seien, die im Verdacht ständen, Geschäfte unter Verstoß gegen die geltenden restriktiven Maßnahmen und Sanktionsregelungen durchzuführen. Die Klägerin sei aber die einzige Bank, deren Gelder eingefroren worden seien.

132 Dagegen sei die Klägerin durch das Einfrieren ihrer Gelder genauso behandelt worden wie die Bank Sepah International, die sich jedoch in einer anderen materiellen Situation befinde. Obwohl nämlich der Sicherheitsrat in der Resolution 1747 (2007) speziell die Bank Sepah International als Einrichtung aufgeführt habe, die an der nuklearen Proliferation beteiligt sei, habe er die Staaten mit der Resolution 1803 (2008) nur zur Wachsamkeit gegenüber der Klägerin aufgerufen.

133 Der Rat, unterstützt durch die Streithelfer, macht geltend, er habe die Klägerin nicht aufgeführt, weil sie die Tochtergesellschaft einer iranischen Staatsbank sei, weil sie in der Resolution 1803 (2008) genannt worden sei oder weil sie auf der Liste des United States Department of the Treasury stehe. Er habe sich bei seiner unabhängigen Bewertung auf die Tatsache gestützt, dass die BMI Finanzmittel für Unternehmen bereitgestellt habe, die an der nuklearen Proliferation beteiligt seien. Der Vergleich mit der Persia International Bank und der Bank Saderat sei daher unerheblich.

134 Der Rat ist weiter der Meinung, die Klägerin befinde sich in einer ähnlichen Lage wie die Bank Sepah International, da sowohl deren Muttergesellschaft, die Bank Sepah, als auch die BMI an der nuklearen Proliferation beteiligt seien. Das Einfrieren ihrer Gelder sowie der ihrer Tochtergesellschaften und Zweigstellen sei daher gerechtfertigt. Der Rat betont insoweit, dass es ihm unbenommen sei, eigenständige Maßnahmen des Einfrierens von Geldern, die über die von den Resolutionen des Sicherheitsrates geforderten Maßnahmen hinausgingen, zu treffen und damit seine eigene Politik auf dem Gebiet der Nichtverbreitung zu verwirklichen.

## — Würdigung durch das Gericht

- 135 Nach der Rechtsprechung ist der Grundsatz der Gleichbehandlung, der einen fundamentalen Rechtsgrundsatz darstellt, nur verletzt, wenn vergleichbare Sachverhalte unterschiedlich oder unterschiedliche Sachverhalte gleich behandelt werden, es sei denn, dass eine derartige Behandlung objektiv gerechtfertigt wäre (Urteil des Gerichts vom 2. Oktober 2001, *Martinez u. a./Parlament*, T-222/99, T-327/99 und T-329/99, Slg. 2001, II-2823, Randnr. 150).
- 136 Aus der Prüfung der vorhergehenden Klagegründe ergibt sich, dass das entscheidende Kriterium für die Durchführung des Art. 7 Abs. 2 Buchst. d der Verordnung Nr. 423/2007 und somit das Vergleichskriterium für die Feststellung eines etwaigen Verstoßes gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung die Frage ist, ob die betreffende Einrichtung im Eigentum oder unter der Kontrolle einer Einrichtung steht, von der festgestellt wurde, dass sie an der nuklearen Proliferation im Sinne von Art. 7 Abs. 2 Buchst. a oder b der Verordnung beteiligt ist.
- 137 Im vorliegenden Fall wurde im angefochtenen Beschluss festgestellt, dass es sich bei der BMI um eine Einrichtung handelt, die an der nuklearen Proliferation beteiligt ist; die Richtigkeit dieser Feststellung ist, wie vorstehend in Randnr. 30 ausgeführt, nicht Gegenstand der vorliegenden Klagen. Wie sich ferner aus den vorstehend in den Randnrn. 119 bis 129 angestellten Erwägungen ergibt, ist die Klägerin eine Einrichtung, die „im Eigentum oder unter der Kontrolle“ im Sinne von Art. 7 Abs. 2 Buchst. d der Verordnung Nr. 423/2007 steht. Selbst wenn es daher der Rat tatsächlich unterlassen haben sollte, Maßnahmen des Einfrierens von Geldern in Bezug auf bestimmte Einrichtungen zu erlassen, die im Eigentum oder unter der Kontrolle von Einrichtungen stehen, von denen festgestellt wurde, dass sie, wie die Persia International Bank oder die Bank Saderat, an der nuklearen Proliferation beteiligt sind, so könnte dieser Umstand aus den vorstehend in Randnr. 75 dargelegten Gründen von der Klägerin nicht mit Erfolg geltend gemacht werden. Die erste Rüge der Klägerin ist somit zurückzuweisen.
- 138 Bezüglich der zweiten Rüge ist darauf hinzuweisen, dass anders als im Fall der Klägerin, deren Gelder nach Art. 7 Abs. 2 der Verordnung Nr. 423/2007 eingefroren wurden, die Maßnahme, die gegen die Bank Sepah International gerichtet war, nach Art. 7 Abs. 1 der Verordnung erlassen wurde. Dieser Umstand bedeutet, dass die Rüge eines Verstoßes gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung bei der Anwendung des Art. 7

Abs. 2 Buchst. d der Verordnung Nr. 423/2007 ins Leere geht, da die in Rede stehende Bestimmung nur in einem der beiden von der Klägerin angeführten Fälle herangezogen wurde. Die Klägerin hat im Übrigen nicht einmal behauptet, dass das Mutterunternehmen der Bank Sepah International nicht an der nuklearen Proliferation beteiligt sei. Sie tut somit nicht dar, dass sie sich insoweit in einer anderen tatsächlichen Situation als die Bank Sepah International befindet.

139 Der vorliegende Klagegrund ist somit zurückzuweisen.

Zum Klagegrund des Verstoßes gegen die Begründungspflicht

— Vorbringen der Beteiligten

140 Die Klägerin weist darauf hin, dass Art. 15 Abs. 3 der Verordnung Nr. 423/2007 eine Begründungspflicht normiere und die Voraussetzungen festlege, die die Begründung eines Beschlusses, der das Einfrieren von Geldern anordne, nach der Rechtsprechung erfüllen müsse. Sie ist weiter der Ansicht, dass der Rat im vorliegenden Fall erst in der Stellungnahme zum Antrag auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes in der Rechtssache T-246/08 R den Grund genannt habe, aus dem die Gelder der Klägerin eingefroren worden seien, nämlich weil die Klägerin von der BMI, die an der Finanzierung der nuklearen Proliferation beteiligt sei, kontrolliert werde und das Einfrieren der Gelder daher erforderlich sei, um die Wirksamkeit der gegenüber der BMI erlassenen Maßnahmen sicherzustellen. Der angefochtene Beschluss entbehre daher einer Begründung, soweit er die Klägerin betreffe.

141 In Erwiderung auf das Argument der Französischen Republik, wonach es nicht erforderlich sei, die von den Maßnahmen des Einfrierens von Geldern betroffenen „im Eigentum oder unter der Kontrolle stehenden“ Einrichtungen in Anhang V der Verordnung Nr. 423/2007 aufzuführen, macht die Klägerin in diesem Zusammenhang

geltend, ein solches Vorgehen hindere Dritte daran, zu klären, ob sie nicht im Begriff seien, mit derartigen Einrichtungen zu „verkehren“ und somit Geschäfte zu tätigen, die von der Verordnung verboten seien.

142 Der Rat, unterstützt durch die Streithelfer, macht geltend, dass es nicht erforderlich sei, spezifische Gründe für das Einfrieren der Gelder jeder einzelnen Tochtergesellschaft anzuführen, da das Einfrieren der Gelder einer Einrichtung auch die Tochtergesellschaften betreffe, die im Eigentum oder unter der Kontrolle dieser Einrichtung ständen. Es habe daher ausgereicht, in dem angefochtenen Beschluss einzelfallbezogene und spezifische Gründe in Bezug auf die BMI anzuführen. Die Französische Republik fügt insoweit hinzu, es sei nicht einmal erforderlich, die Namen sämtlicher Tochtergesellschaften in dem gemäß der Verordnung Nr. 423/2007 ergangenen Beschluss über den Erlass einer Maßnahme des Einfrierens von Geldern zu nennen, da der betreffende Beschluss automatisch auf diese Gesellschaften Anwendung finde.

— Würdigung durch das Gericht

143 Die Pflicht zur Begründung eines beschwerenden Rechtsakts, wie sie in Art. 253 EG, im vorliegenden Fall insbesondere in Art. 15 Abs. 3 der Verordnung Nr. 423/2007, vorgesehen ist, dient dem Zweck, den Betroffenen so ausreichend zu unterrichten, dass er erkennen kann, ob der Rechtsakt sachlich richtig oder eventuell mit einem Mangel behaftet ist, der seine Anfechtung vor dem Gemeinschaftsrichter zulässt, und außerdem dem Gemeinschaftsrichter die Prüfung der Rechtmäßigkeit des Rechtsakts zu ermöglichen. Die so verstandene Begründungspflicht ist ein wesentlicher Grundsatz des Gemeinschaftsrechts, von dem Ausnahmen nur aufgrund zwingender Erwägungen möglich sind. Die Begründung ist dem Betroffenen daher grundsätzlich gleichzeitig mit dem ihn beschwerenden Rechtsakt mitzuteilen, da das Fehlen der Begründung nicht dadurch geheilt werden kann, dass der Betroffene die Gründe für den Rechtsakt während des Verfahrens vor dem Gemeinschaftsrichter erfährt. Der Beachtung der Begründungspflicht kommt im Übrigen im Fall eines ursprünglichen Beschlusses, durch den die Gelder einer Einrichtung eingefroren werden, umso größere Bedeutung zu, als sie die einzige Gewähr dafür bietet, dass der Betroffene die ihm zur Verfügung stehenden Rechtsbehelfe, mit denen er die Rechtmäßigkeit des Beschlusses in Frage stellen kann, sachgerecht in Anspruch nehmen kann, da ihm vor dessen Erlass kein Anhörungsrecht zusteht (vgl. in diesem Sinne Urteil Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Rat, Randnrn. 138 bis 140 und die dort angeführte Rechtsprechung).

- 144 Soweit dem keine zwingenden Erwägungen der Sicherheit der Gemeinschaft oder ihrer Mitgliedstaaten oder der Gestaltung ihrer internationalen Beziehungen entgegenstehen, hat daher der Rat nach Art. 15 Abs. 3 der Verordnung Nr. 423/2007 der betroffenen Einrichtung beim Erlass eines Beschlusses über das Einfrieren von Geldern, wie dem angefochtenen Beschluss, spezifische und konkrete Gründe bekannt zu geben. Er hat somit die sachlichen und rechtlichen Gesichtspunkte, von denen die Rechtmäßigkeit seines Beschlusses abhängt, sowie die Erwägungen aufzuführen, die ihn zu dessen Erlass veranlasst haben. Diese Begründung ist möglichst gleichzeitig mit dem Erlass der betreffenden Maßnahme oder so früh wie möglich im Anschluss daran mitzuteilen (vgl. in diesem Sinne entsprechend Urteil Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Rat, Randnrn. 143 und 148 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 145 Die Begründung muss jedoch der Natur des betreffenden Rechtsakts und dem Kontext, in dem er erlassen worden ist, angepasst sein. Das Begründungserfordernis ist nach den Umständen des Einzelfalls, insbesondere dem Inhalt des Rechtsakts, der Art der angeführten Gründe und dem Interesse zu beurteilen, das die Adressaten oder andere durch den Rechtsakt unmittelbar und individuell betroffene Personen an Erläuterungen haben können. In der Begründung brauchen nicht alle tatsächlich und rechtlich einschlägigen Gesichtspunkte genannt zu werden, da die Frage, ob eine Begründung ausreichend ist, nicht nur anhand des Wortlauts des Rechtsakts zu beurteilen ist, sondern auch anhand seines Kontextes sowie sämtlicher Rechtsvorschriften auf dem betreffenden Gebiet. Insbesondere ist ein beschwerender Rechtsakt hinreichend begründet, wenn er in einem Zusammenhang ergangen ist, der dem Betroffenen bekannt war und ihn in die Lage versetzt, die Tragweite der ihm gegenüber getroffenen Maßnahme zu verstehen (vgl. Urteil Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Rat, Randnr. 141 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 146 Wie sich aus den vorstehenden Randnrn. 61 bis 67 ergibt, setzt die Anwendung des Art. 7 Abs. 2 Buchst. d der Verordnung Nr. 423/2007, um den es im vorliegenden Fall geht, voraus, dass die betreffende Einrichtung im Eigentum oder unter der Kontrolle einer Einrichtung steht, von der festgestellt wurde, dass sie an der nuklearen Proliferation im Sinne von Art. 7 Abs. 2 Buchst. a oder b der Verordnung beteiligt ist, wobei der Rat im Einzelfall beurteilt, ob die betreffende Einrichtung eine „im Eigentum oder unter der Kontrolle stehende“ Einrichtung ist. Abgesehen von der Angabe der Rechtsgrundlage für die erlassene Maßnahme erstreckt sich daher die Begründungspflicht, der der Rat nachzukommen hat, gerade auf diesen Umstand. Zurückzuweisen ist in diesem Zusammenhang die Auffassung der Französischen Republik, wonach in den Beschlüssen, die Art. 7 Abs. 2 der Verordnung durchführten, die Namen der „im Eigentum oder unter der Kontrolle stehenden“ Einrichtungen,

gegen die sich die Maßnahmen des Einfrierens von Geldern richteten, nicht aufgeführt zu sein brauchten. Folgte man nämlich dieser Auslegung, wären die betreffenden Einrichtungen weder in der Lage, auf offiziellem Weg festzustellen, dass für sie Maßnahmen des Einfrierens von Geldern gelten, noch die Gründe zu erfahren, aus denen sie nach Auffassung des Rates „im Eigentum oder unter der Kontrolle stehen“. Außerdem könnten Dritte nicht den persönlichen Geltungsbereich der getroffenen Maßnahmen überprüfen. Diese Situation wäre weder mit der Begründungspflicht des Rates noch mit den Grundsätzen der Rechtssicherheit und der Transparenz vereinbar.

<sup>147</sup> Im vorliegenden Fall wies der Rat sowohl im Titel als auch im zweiten Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses darauf hin, dass die getroffenen Maßnahmen auf Art. 7 Abs. 2 der Verordnung Nr. 423/2007 gestützt waren. Er stellte in Nr. 4 des Abschnitts B des Anhangs des angefochtenen Beschlusses unter Hinweis auf die vorstehend in Randnr. 11 dargelegten Gründe fest, dass die BMI an der nuklearen Proliferation beteiligt sei. Schließlich führte er in Nr. 4 des Abschnitts B des Anhangs des angefochtenen Beschlusses die Klägerin als eine der „Zweigstellen und Niederlassungen“ der BMI an.

<sup>148</sup> Unter diesen Umständen ist die Begründung des angefochtenen Beschlusses, soweit sie die Klägerin betrifft, zwar besonders knapp, aber im Hinblick auf die vorstehend in den Randnrn. 143 bis 145 angeführte Rechtsprechung ausreichend. Erstens konnte die Klägerin nämlich in dem angefochtenen Beschluss Art. 7 Abs. 2 Buchst. d der Verordnung Nr. 423/2007 als Rechtsgrundlage für die sie betreffende Maßnahme des Einfrierens von Geldern erkennen, da zum einen Art. 7 Abs. 2 der Verordnung als Bestimmung genannt wurde, die durchgeführt werden sollte, und zum anderen die Klägerin dort als eine der „Zweigstellen und Niederlassungen“ der BMI angeführt wurde, was bedeutet, dass Art. 7 Abs. 2 Buchst. d der Verordnung, der speziell für die „im Eigentum oder unter der Kontrolle stehenden“ Einrichtungen und somit insbesondere für die Tochtergesellschaften gilt, in Bezug auf die Klägerin durchgeführt worden war.

<sup>149</sup> Zweitens erläutert der Rat im angefochtenen Beschluss die Gründe, aus denen er der Meinung war, dass die BMI an der nuklearen Proliferation im Sinne von Art. 7 Abs. 2 Buchst. a oder b der Verordnung Nr. 423/2007 beteiligt ist.

150 Dass drittens die Klägerin im angefochtenen Beschluss als eine der „Zweigstellen und Niederlassungen“ der BMI angeführt wurde, bedeutet, dass die Klägerin nach Auffassung des Rates „im Eigentum“ der BMI im Sinne von Art. 7 Abs. 2 Buchst. d der Verordnung Nr. 423/2007 stand, da ihr gesamtes Kapital von der BMI gehalten wurde.

151 Die Schlussfolgerung, dass die Begründung des angefochtenen Beschlusses ausreichend ist, wird im Übrigen durch den Inhalt der Klageschrift in der Rechtssache T-246/08 bestätigt. Dort hat die Klägerin nämlich geltend gemacht, dass sie sowohl in rechtlicher als auch in funktioneller Hinsicht von der BMI getrennt sei und ihr die angebliche Beteiligung der BMI an der nuklearen Proliferation nicht zugerechnet werden könne. Auch werde das Einfrieren ihrer Gelder keine Auswirkungen auf die nukleare Proliferation haben, weil sie sich auf jeden Fall an den angefochtenen Beschluss halten und alle in ihrem Besitz befindlichen Gelder der BMI einfrieren sowie jede Geschäftstätigkeit mit der BMI einstellen werde. Aus diesem Vorbringen ergibt sich, dass die Klägerin sich bei Einreichung ihrer ersten Klage der Verbindung bewusst war, die zwischen dem Einfrieren ihrer Gelder und der ihrem Mutterunternehmen, der BMI, vorgeworfenen Beteiligung an der nuklearen Proliferation besteht.

152 Nach alledem ist der vorliegende Klagegrund zurückzuweisen. Die Klagen sind somit insgesamt abzuweisen.

## **Kosten**

153 Nach Art. 87 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Klägerin mit ihrem Vorbringen unterlegen

ist, sind ihr entsprechend dem Antrag des Rates die Kosten einschließlich der durch die Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes entstandenen Kosten aufzuerlegen.

<sup>154</sup> Nach Art. 87 § 4 Abs. 1 der Verfahrensordnung tragen die Mitgliedstaaten und die Organe, die dem Rechtsstreit als Streithelfer beigetreten sind, ihre eigenen Kosten. Das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland, die Französische Republik und die Kommission tragen daher ihre eigenen Kosten einschließlich der durch die Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes entstandenen Kosten.

Aus diesen Gründen hat

DAS GERICHT (Zweite Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

- 1. Die Klagen werden abgewiesen.**
- 2. Die Melli Bank plc trägt neben ihren eigenen Kosten die Kosten des Rates der Europäischen Union einschließlich der durch die Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes entstandenen Kosten.**

- 3. Das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland, die Französische Republik und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften tragen ihre eigenen Kosten einschließlich der durch die Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes entstandenen Kosten.**

Pelikánová

Jürimäe

Soldevila Fragoso

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 9. Juli 2009.

Unterschriften

## Inhaltsverzeichnis

Sachverhalt . . . . .	II - 2637
Restriktive Maßnahmen gegen die Islamische Republik Iran . . . . .	II - 2638
Angefochtener Beschluss . . . . .	II - 2640
Verfahren und Anträge der Parteien . . . . .	II - 2641
Entscheidungsgründe . . . . .	II - 2645
Zur Zulässigkeit . . . . .	II - 2645
Zur Zulässigkeit des Vorbringens der Klägerin in Bezug auf die mangelnde Beteiligung der BMI an der Finanzierung der nuklearen Proliferation . . . . .	II - 2645
Zur Zulässigkeit der von der Klägerin erhobenen Einrede der Rechtswidrigkeit . . . . .	II - 2646
Zur Begründetheit . . . . .	II - 2648
Zur Intensität der gerichtlichen Nachprüfung . . . . .	II - 2649
— Vorbringen der Beteiligten . . . . .	II - 2649
— Würdigung durch das Gericht . . . . .	II - 2649
Zur Auslegung des Art. 7 Abs. 2 Buchst. d der Verordnung Nr. 423/2007 . . . . .	II - 2650
— Vorbringen der Beteiligten . . . . .	II - 2650
— Würdigung durch das Gericht . . . . .	II - 2654
Zur Einrede der Rechtswidrigkeit bezüglich Art. 7 Abs. 2 Buchst. d der Verordnung Nr. 423/2007 . . . . .	II - 2659
— Vorbringen der Parteien . . . . .	II - 2659
— Würdigung durch das Gericht . . . . .	II - 2663
Zur Eigenschaft der Klägerin als eine im Sinne von Art. 7 Abs. 2 Buchst. d der Verordnung Nr. 423/2007 „im Eigentum oder unter der Kontrolle stehende“ Einrichtung . . . . .	II - 2669
— Vorbringen der Beteiligten . . . . .	II - 2669
— Würdigung durch das Gericht . . . . .	II - 2670
	II - 2683

Zum Klagegrund des Verstoßes gegen das Diskriminierungsverbot . . . . .	II - 2673
— Vorbringen der Beteiligten . . . . .	II - 2673
— Würdigung durch das Gericht . . . . .	II - 2675
Zum Klagegrund des Verstoßes gegen die Begründungspflicht . . . . .	II - 2676
— Vorbringen der Beteiligten . . . . .	II - 2676
— Würdigung durch das Gericht . . . . .	II - 2677
Kosten . . . . .	II - 2680