



# Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS  
PAOLO MENGOZZI  
vom 29. November 2011<sup>1</sup>

**Rechtssache C-376/10 P**

**Pye Phyo Tay Za  
gegen**

**Rat der Europäischen Union**

„Rechtsmittel — Gegenüber Birma/Myanmar erlassene restriktive Maßnahmen — Aufnahme des Rechtsmittelführers in die Liste der Personen, Gruppen und Einrichtungen, für die diese Bestimmungen gelten“

## Inhaltsverzeichnis

I – Vorgeschichte des Rechtsstreits und angefochtenes Urteil .....	3
II – Verfahren vor dem Gerichtshof und Anträge der Verfahrensbeteiligten .....	5
III – Rechtliche Würdigung .....	6
A – Zum ersten Rechtsmittelgrund: Rechtsfehler bei der Auslegung der Rechtsgrundlagen der streitigen Verordnung .....	6
1. Vorbringen der Verfahrensbeteiligten .....	6
2. Würdigung .....	8
B – Zum dritten Rechtsmittelgrund: Verletzung der Verteidigungsrechte .....	12
1. Vorbringen der Verfahrensbeteiligten .....	12
2. Würdigung .....	15
a) Zur Vorfrage betreffend die Möglichkeit, Verteidigungsrechte geltend zu machen ..	15
b) Zum Vorwurf der Verletzung des Anspruchs auf eine vorherige Mitteilung der Gründe und auf eine vorherige Anhörung (erster Teil des dritten Rechtsmittelgrundes) .....	16

<sup>1</sup> — Originalsprache: Französisch.

c) Zum Vorwurf der Verletzung des Anspruchs auf einen effektiven Rechtsschutz (zweiter Teil des dritten Rechtsmittelgrundes) .....	19
d) Zur Frage der Bekanntgabe (dritter Teil des dritten Rechtsmittelgrundes) .....	21
C – Zum zweiten Rechtsmittelgrund: Verletzung der Pflicht zur Begründung der streitigen Verordnung .....	22
1. Vorbringen der Verfahrensbeteiligten .....	22
2. Würdigung .....	23
D – Zum vierten und letzten Rechtsmittelgrund: Verletzung des Eigentumsrechts und des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes .....	25
1. Vorbringen der Verfahrensbeteiligten .....	25
2. Würdigung .....	25
IV – Zur Klage vor dem Gericht .....	27
V – Kosten .....	28
VI – Ergebnis .....	28

1. Mit dem vorliegenden Rechtsmittel, das von Herrn Pye Phyo Tay Za (im Folgenden: Herr Tay Za oder Rechtsmittelführer), birmanischer Staatsangehöriger, eingelegt worden ist, wird die Aufhebung des Urteils Tay Za/Rat<sup>2</sup> (im Folgenden: angefochtenes Urteil) beantragt, mit dem das Gericht der Europäischen Union die Nichtigkeitsklage des Rechtsmittelführers gegen die Verordnung (EG) Nr. 194/2008 des Rates vom 25. Februar 2008 zur Verlängerung und Ausweitung der restriktiven Maßnahmen gegen Birma/Myanmar und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 817/2006<sup>3</sup> (im Folgenden: streitige Verordnung) abgewiesen hat, soweit der Name des Rechtsmittelführers in der Liste der Personen aufgeführt ist, auf die die Verordnung anwendbar ist.

2. Der Gerichtshof ist aufgefordert, über die Voraussetzungen, unter denen eine Sanktionsregelung, die der Rat der Europäischen Union gegen ein Drittland erlassen hat, natürliche Personen betreffen kann, und über die erforderliche Intensität der Verbindung zwischen diesen Personen und dem herrschenden Regime zu entscheiden. Dieser Rechtsstreit wirft somit eine Reihe von wichtigen Fragen auf, auch im Hinblick auf die Garantien, die die Rechtsordnung der Union hinsichtlich der Verteidigungsrechte vorsieht, die von einer Maßnahme des Einfrierens von Geldern betroffene Personen in einem solchen Kontext geltend machen können.

2 – Urteil vom 19. Mai 2010 (T-181/08, Slg. 2010, II-1965).

3 – ABl. L 66, S. 1.

## I – Vorgeschichte des Rechtsstreits und angefochtenes Urteil

3. Für eine detaillierte Darstellung des rechtlichen Rahmens wird auf die Randnrn. 1 ff. des angefochtenen Urteils verwiesen.

4. Der vorliegende Rechtsstreit geht zurück auf das Tätigwerden der Union gegen Birma/Myanmar<sup>4</sup> ab dem Jahr 1996. Grund für das Tätigwerden waren damals der mangelnde Fortschritt dieses Landes im Hinblick auf eine Demokratisierung und das Vorliegen anhaltender Menschenrechtsverletzungen. Die von der Union beschlossenen restriktiven Maßnahmen wurden nicht nur regelmäßig verlängert, sondern auch verschärft. Der Rat entschied dann, dass die Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen (im Folgenden: Gelder) der Personen, die eine Politik ausarbeiten, verwirklichen oder Nutzen aus einer solchen Politik ziehen, die den Übergang zur Demokratie verhindert, einzufrieren sind<sup>5</sup>. Die Liste der Personen, die von den Maßnahmen des Einfrierens betroffen waren, enthielt somit im Wesentlichen Namen von Angehörigen der Streitkräfte.

5. Der ursprüngliche Gemeinsame Standpunkt wurde durch den Gemeinsamen Standpunkt 2003/297/GASP des Rates vom 28. April 2003 betreffend Birma/Myanmar<sup>6</sup> aufgehoben, um ihn durch eine erweiterte Sanktionsregelung zu ersetzen. Die vorgesehenen Sanktionen waren darauf gerichtet, weitere Mitglieder des Militärregimes, die wirtschaftlichen Interessen dieses Regimes und andere Personen, die politische Maßnahmen, die den Übergang zur Demokratie verhindern, konzipieren, durchführen oder daraus Nutzen ziehen, zu treffen. Die Sanktionen erstreckten sich auch auf die Familienangehörigen der bezeichneten Personen<sup>7</sup>, ohne diese Angehörigen in der Liste im Anhang des Gemeinsamen Standpunkts namentlich aufzuführen. Auf der Grundlage dieses Gemeinsamen Standpunkts erließ der Rat den Beschluss 2003/907/GASP vom 22. Dezember 2003 zur Durchführung des Gemeinsamen Standpunkts 2003/297/GASP betreffend Birma/Myanmar<sup>8</sup>, in dessen Anhang der Vorname, der Name und das Geburtsdatum des Rechtsmittelführers zum ersten Mal erscheinen.

6. Im Anschluss an diesen Beschluss führte der Gemeinsame Standpunkt 2004/423/GASP des Rates vom 26. April 2004 zur Verlängerung der restriktiven Maßnahmen gegen Birma/Myanmar<sup>9</sup> nicht nur die Mitglieder des Militärregimes und die Personen, die der Rat als mit diesem verbunden ansah, in der Liste auf, sondern enthielt auch drei Spalten mit der Überschrift „Ehefrau“, „Kinder“ und „Enkelkinder“. In dem die „Personen, die Nutzen aus der Wirtschaftspolitik der Regierung ziehen“ betreffenden Teil des Anhangs erschienen im Einzelnen der Name des Vaters des Rechtsmittelführers, der seiner Ehefrau sowie die Namen seiner drei Kinder, unter denen sich der des Rechtsmittelführers befand. Im Gemeinsamen Standpunkt 2005/340/GASP des Rates vom 25. April 2005 zur Verlängerung und Änderung der restriktiven Maßnahmen gegen Birma/Myanmar und zur Änderung des Gemeinsamen Standpunkts 2004/423<sup>10</sup> wurde die Aufnahme des Rechtsmittelführers sowie diejenige seines Vaters und von dessen Ehefrau bestätigt<sup>11</sup>.

4 — Das erste Tätigwerden der Union erfolgte in Form des Gemeinsamen Standpunkts 96/635/GASP vom 28. Oktober 1996, der vom Rat auf der Grundlage von Art. J.2 des Vertrags über die Europäische Union betreffend Birma/Myanmar festgelegt worden war (ABl. L 287, S. 1). Zur Vereinfachung und sofern mich die Bezugnahme auf den genauen Titel eines Rechtsakts nicht verpflichtet, werde ich nachfolgend nur die Bezeichnung „Birma“ verwenden.

5 — Gemeinsamer Standpunkt 2000/346/GASP des Rates vom 26. April 2000 zur Verlängerung und Änderung des Gemeinsamen Standpunkts 96/635/GASP betreffend Birma/Myanmar (ABl. L 122, S. 1).

6 — ABl. L 106, S. 36.

7 — Vgl. dritter Erwägungsgrund und Art. 9 des Gemeinsamen Standpunkts 2003/297.

8 — ABl. L 340, S. 81.

9 — ABl. L 125, S. 61.

10 — ABl. L 108, S. 88.

11 — Die Namen der zwei Brüder des Rechtsmittelführers, die in der Liste im Anhang des Gemeinsamen Standpunkts 2004/423 aufgeführt waren, wurden im Gemeinsamen Standpunkt 2005/340 nicht übernommen. Es wurde darin aber der Name eines Onkels des Rechtsmittelführers hinzugefügt (vgl. Anhang I Punkt J2a des Gemeinsamen Standpunkts 2005/340).

7. Der Rat, der feststellte, dass es keinen Fortschritt auf dem Weg der nationalen Versöhnung, bei der Achtung der Menschenrechte und der Demokratie gab, verlängerte regelmäßig die gegen Birma erlassenen restriktiven Maßnahmen, insbesondere im Rahmen der Gemeinsamen Standpunkte 2007/248/GASP<sup>12</sup>, 2007/750/GASP<sup>13</sup> und 2008/349/GASP<sup>14</sup>.

8. Nach Art. 5 Abs. 1 des Gemeinsamen Standpunkts 2006/318/GASP des Rates vom 27. April 2006 zur Verlängerung der restriktiven Maßnahmen gegen Birma/Myanmar (ABl. L 116, S. 77) in der Fassung des Gemeinsamen Standpunkts 2007/750 „[werden s]ämtliche Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen, die sich im Eigentum oder Besitz der einzelnen Mitglieder der Regierung von Birma/Myanmar befinden oder von ihnen gehalten oder kontrolliert werden und die sich im Eigentum oder Besitz der in der Liste in Anhang II aufgeführten mit ihnen verbundenen natürlichen oder juristischen Personen, Organisationen oder Einrichtungen befinden oder von ihnen gehalten oder kontrolliert werden, ... eingefroren“.

9. Anhang II des Gemeinsamen Standpunkts 2006/318 in der durch den Gemeinsamen Standpunkt 2008/349 geänderten Fassung enthält unter J, „Personen, die Nutzen aus der Wirtschaftspolitik der Regierung ziehen“, den Namen des Rechtsmittelführers (J1c) und sein Geburtsdatum sowie den Hinweis, dass er der Sohn von Tay Za ist, der selbst unter J1a eingetragen ist. Die Ehefrau des Vaters des Rechtsmittelführers ist auch aufgeführt (J1b), ebenso wie die Großmutter des Rechtsmittelführers (J1e). Die Identifizierungsmerkmale präzisieren u. a. hinsichtlich des Vaters des Rechtsmittelführers, dass er geschäftsführender Direktor der Htoo Trading Co ist.

10. Soweit die Europäische Gemeinschaft für die Umsetzung der in den oben genannten verschiedenen Gemeinsamen Standpunkten definierten restriktiven Maßnahmen zuständig war, insbesondere hinsichtlich des Einfrierens von Geldern, erließ der Rat eine Reihe von Rechtsakten zur Durchführung dieser Gemeinsamen Standpunkte. In diesem Zusammenhang wurde die Verordnung Nr. 194/2008 erlassen, mit der die in den Gemeinsamen Standpunkten 2006/318 und 2007/750 vorgesehenen restriktiven Maßnahmen durchgeführt wurden. Die streitige Verordnung wurde auf der Grundlage der Art. 60 EG und 301 EG erlassen. Sie ist am Tag ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union*, d. h. am 10. März 2008, in Kraft getreten.

11. Nach Art. 11 Abs. 1 der streitigen Verordnung werden „sämtliche Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen, die Eigentum oder Besitz der einzelnen Mitglieder der Regierung von Birma/Myanmar und der mit ihnen verbundenen natürlichen oder juristischen Personen, Organisationen oder Einrichtungen sind, die in Anhang VI aufgeführt sind, oder von ihnen gehalten oder kontrolliert werden, ... eingefroren“.

12. Die Art. 12 und 13 der streitigen Verordnung nennen die Voraussetzungen, unter denen ausnahmsweise und in abschließend aufgezählten Fällen die Bereitstellung, die Freigabe oder die Verwendung von Geldern oder wirtschaftlichen Ressourcen genehmigt werden können.

12 — Gemeinsamer Standpunkt des Rates vom 23. April 2007 zur Verlängerung der restriktiven Maßnahmen gegen Birma/Myanmar (ABl. L 107, S. 8). Die Frau des Bruders des Vaters des Rechtsmittelführers ist zum ersten Mal in der Liste der Personen, deren Vermögenswerte einzufrieren sind, aufgeführt.

13 — Gemeinsamer Standpunkt des Rates vom 19. November 2007 zur Änderung des Gemeinsamen Standpunkts 2006/318/GASP zur Verlängerung der restriktiven Maßnahmen gegen Birma/Myanmar (ABl. L 308, S. 1). Der Großvater des Rechtsmittelführers und das Unternehmen des Vaters des Rechtsmittelführers sind zum ersten Mal auf der Liste im Anhang des Gemeinsamen Standpunkts 2007/750 genannt.

14 — Gemeinsamer Standpunkt des Rates vom 29. April 2008 zur Verlängerung der restriktiven Maßnahmen gegen Birma/Myanmar (ABl. L 116, S. 57).

13. Anhang VI der streitigen Verordnung trägt die Überschrift „Liste der Mitglieder der Regierung von Birma/Myanmar und der mit ihnen verbundenen Personen, Organisationen oder Einrichtungen gemäß Artikel 11“. Im Abschnitt J sind die Personen aufgeführt, die „Nutzen aus der Wirtschaftspolitik der Regierung ziehen“<sup>15</sup>. Unter Punkt J1a ist der Name des Vaters des Rechtsmittelführers genannt. Der Rechtsmittelführer selbst ist unter Punkt J1c eingetragen; bei den Identifizierungsinformationen wird ergänzt, dass er der Sohn von Tay Za (J1a) ist; auch sein Geburtsdatum und sein Geschlecht werden erwähnt. Im Abschnitt J des Anhangs VI der streitigen Verordnung sind auch die Namen des Vaters, der Ehefrau des Vaters sowie der Großmutter väterlicherseits des Rechtsmittelführers aufgeführt<sup>16</sup>.

14. Am 11. März 2008 veröffentlichte der Rat eine Mitteilung an die Personen und Organisationen, die in den Listen nach den Art. 7, 11 und 15 der streitigen Verordnung aufgeführt sind<sup>17</sup>.

15. Die Verordnung (EG) Nr. 353/2009 der Kommission vom 28. April 2009<sup>18</sup> änderte Anhang VI der streitigen Verordnung; diese Änderung betraf jedoch nicht die Angaben in Bezug auf den Rechtsmittelführer, die identisch übernommen wurden.

16. Mit Klageschrift, die am 16. Mai 2008 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, erhob Herr Tay Za eine Nichtigkeitsklage gegen die streitige Verordnung und stellte die angepassten und geänderten Anträge<sup>19</sup>, diese Verordnung für nichtig zu erklären, soweit sie ihn betrifft<sup>20</sup>, und dem Rat die Kosten aufzuerlegen.

17. Erstens machte der Rechtsmittelführer geltend, der streitigen Verordnung fehle die Rechtsgrundlage; mit dem zweiten Klagegrund wurde gerügt, der Rat habe die ihm obliegende Begründungspflicht nicht beachtet; mit dem dritten Klagegrund wurden ein Verstoß gegen die Grundrechte des Rechtsmittelführers, im vorliegenden Fall das Recht auf ein faires Verfahren, den Anspruch auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz und das Eigentumsrecht, sowie ein Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz geltend gemacht; viertens und letztens berief sich der Rechtsmittelführer auf einen Verstoß gegen die Rechtsgrundsätze, die sich aus dem Strafcharakter der Anordnung des Einfrierens der Vermögenswerte ergeben, und auf einen Verstoß gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit.

18. Mit dem angefochtenen Urteil hat das Gericht alle geltend gemachten Klagegründe zurückgewiesen und den Rechtsmittelführer zur Tragung der Kosten des Rates verurteilt.

## **II – Verfahren vor dem Gerichtshof und Anträge der Verfahrensbeteiligten**

19. Am 27. Juli 2010 hat Herr Tay Za ein Rechtsmittel gegen das angefochtene Urteil eingelegt. Der Rechtsmittelführer beantragt, das angefochtene Urteil insgesamt aufzuheben, die streitige Verordnung für nichtig zu erklären, soweit sie ihn betrifft, und dem Rat die Kosten beider Rechtszüge aufzuerlegen.

20. Der Rat beantragt in seiner Rechtsmittelbeantwortung, das Rechtsmittel zurückzuweisen und dem Rechtsmittelführer die Kosten aufzuerlegen.

15 — Nach Inkrafttreten der Verordnung (EG) Nr. 385/2008 der Kommission vom 29. April 2008 (ABl. L 116, S. 5), mit der die streitige Verordnung geändert wurde, werden im Anhang VI Abschnitt J nunmehr „Personen, die Nutzen aus der Wirtschaftspolitik der Regierung ziehen, und andere mit dem Regime verbundene Personen“ bezeichnet.

16 — Unter den Punkten J1b, J1d und J1e.

17 — ABl. C 65, S. 12.

18 — ABl. L 108, S. 20.

19 — Vgl. Randnr. 33 des angefochtenen Urteils.

20 — Da die Verordnung Nr. 353/2009 nur eine Durchführungsverordnung zur streitigen Verordnung darstellt (siehe Randnr. 38 des angefochtenen Urteils), die, ohne die materiellen Bestimmungen der Grundverordnung zu ändern, im Anhang nur die Angaben zum Rechtsmittelführer, die schon in der streitigen Verordnung enthalten waren, abschreibt, beschränke ich mich in der folgenden Darstellung auf die Prüfung der streitigen Verordnung.

21. Das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland, Streithelfer zur Unterstützung der Anträge des Rates im ersten Rechtszug, beantragt in seiner Rechtsmittelbeantwortung, das Rechtsmittel zurückzuweisen.

22. Die Europäische Kommission, Streithelferin zur Unterstützung der Anträge des Rates im ersten Rechtszug, beantragt in ihrer Rechtsmittelbeantwortung, festzustellen, dass keiner der vom Rechtsmittelführer geltend gemachten Rechtsmittelgründe das angefochtene Urteil zu Fall bringen könne, infolgedessen das Rechtsmittel zurückzuweisen und dem Rechtsmittelführer die Kosten aufzuerlegen.

23. Die Verfahrensbeteiligten haben in der Sitzung vom 6. September 2011 mündlich verhandelt.

### III – Rechtliche Würdigung

24. Der Rechtsmittelführer stützt sein Rechtsmittel auf vier Gründe. Mit dem ersten Rechtsmittelgrund wird die Auslegung der Art. 60 EG und 301 EG, die das Gericht vorgenommen hat, und seine Schlussfolgerung daraus hinsichtlich einer ausreichenden Rechtsgrundlage der streitigen Verordnung beanstandet. Mit dem zweiten Rechtsmittelgrund wird ein Verstoß gegen die Begründungspflicht gerügt. Mit dem dritten wird der Auslegung der Verteidigungsrechte, die das Gericht vorgenommen hat, widersprochen. Der vierte Rechtsmittelgrund wendet sich schließlich gegen die Einschätzung des Gerichts, die den Rechtsmittelführer treffende Maßnahme sei ein verhältnismäßiger Eingriff in sein Eigentumsrecht.

25. Da ich beabsichtige, dem Gerichtshof vorzuschlagen, dem ersten Rechtsmittelgrund stattzugeben, werden die anderen drei nur hilfswise beurteilt. Aus Gründen der Logik beginne ich die hilfswise Beurteilung mit dem dritten Rechtsmittelgrund.

#### *A – Zum ersten Rechtsmittelgrund: Rechtsfehler bei der Auslegung der Rechtsgrundlagen der streitigen Verordnung*

##### 1. Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

26. Der Rechtsmittelführer rügt, dass das Gericht ihm zu Unrecht die Pflicht, die Vermutung zu widerlegen, dass Familienangehörige von Personen, die Nutzen aus der Wirtschaftspolitik der birmanischen Regierung zögen, selbst Nutzen aus dieser Politik zögen, und folglich die Beweislast auferlege. Er trägt vor, dass die Auslegung der Art. 60 EG und 301 EG durch das Gericht den Kriterien widerspreche, die der Gerichtshof im Urteil Kadi und Al Barakaat International Foundation/Rat und Kommission (im Folgenden: Urteil Kadi)<sup>21</sup> aufgestellt habe, und dass es keine ausreichende Verbindung zwischen dem Rechtsmittelführer und dem birmanischen Regime gebe, auf die das Einfrieren seiner Vermögenswerte rechtlich gestützt werden könnte. Selbst wenn der Rat Gruppen von Personen oder Organisationen bestimme, habe er jede Situation individuell zu prüfen, Beweise zu liefern und die Gründe anzugeben, warum die Person oder Organisation in der Liste aufgeführt sei. Die Leitlinien zur Umsetzung und Bewertung restriktiver Maßnahmen von 2005<sup>22</sup> forderten den Rat auf, ein erwachsenes Kind, das älter als 18 Jahre sei, nur unter Berücksichtigung seiner eigenen Verantwortung in der Politik, die die Union zu bekämpfen beabsichtige, in die Liste aufzunehmen. Der Rat habe jedenfalls weder solche Gründe genannt, noch habe er die Aufnahme des Rechtsmittelführers auf eine Vermutung gestützt, die von diesem hätte widerlegt werden können. Der

21 – Urteil vom 3. September 2008 (C-402/05 P und C-415/05 P, Slg. 2008, I-6351).

22 – Leitlinien zur Umsetzung und Bewertung restriktiver Maßnahmen (Sanktionen) im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU (Dokument 15114/05 vom 2. Dezember 2005). Der Rechtsmittelführer verweist genauer gesagt auf Nr. 19 dieser Leitlinien.

Rechtsmittelführer weist sodann auf die tatsächlichen Gesichtspunkte hin, die im angefochtenen Urteil bereits enthalten sind, insbesondere darauf, dass er weder 2003 – dem Jahr, in dem er zum ersten Mal von restriktiven Maßnahmen getroffen worden sei – noch 2008 – d. h. zum Zeitpunkt des Erlasses der streitigen Verordnung – Beteiligungen an zwei Gesellschaften seines Vaters gehalten habe. Selbst wenn schließlich die Art. 60 EG und 301 EG die Gemeinschaft ermächtigten, ein Embargo anzuwenden, das die gesamte birmanische Bevölkerung getroffen hätte, müsse der Rat sich ab dem Zeitpunkt, zu dem das Tätigwerden der Gemeinschaft die Form von gezielten Sanktionen annehme, vergewissern, dass sie nicht gegen Personen gerichtet seien, die nicht mit dem betreffenden Regime verbunden seien.

27. Der Rat ist dagegen der Ansicht, dass das angefochtene Urteil keine Rechtsfehler aufweise. Die Art. 60 EG und 301 EG seien ausreichende Rechtsgrundlagen der streitigen Verordnung, da diese tatsächlich gegen ein Drittland gerichtet sei. Das Gericht habe das Urteil Kadi korrekt angewandt, indem es entschieden habe, dass eine Vermutung bestehe, wonach die Familienangehörigen der Personen, die einen Nutzen aus der Wirtschaftspolitik des birmanischen Regimes zögen, selbst einen Nutzen aus dieser Politik zögen und eine Gefahr der Umgehung der restriktiven Maßnahmen darstellten, wodurch ihre Aufnahme in die Liste gerechtfertigt sei. Der Rechtsmittelführer sei auf die Liste der Personen, deren Vermögen eingefroren werden müsse, gesetzt worden, weil er einer Gruppe angehöre, die vom Rat bestimmt worden sei, und nicht aus individuellen Gründen. Außerdem habe sich der Rechtsmittelführer auf eine veraltete Fassung der Leitlinien zur Durchführung restriktiver Maßnahmen im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) gestützt. Der Rechtsmittelführer sei sehr wohl mit dem birmanischen Regime verbunden, und die Ausweitung der restriktiven Maßnahmen auf Familienangehörige sei in dem Gemeinsamen Standpunkt und in der streitigen Verordnung hinreichend erklärt worden. Der Rechtsmittelführer könne somit nicht behaupten, den Kontext des Erlasses der streitigen Verordnung und die Gründe für seine Aufnahme in die Liste nicht zu kennen. Der Rat führt außerdem aus, dass der Zweck dieser Ausweitung sei, den Druck auf das herrschende Regime zu erhöhen, und er weist darauf hin, dass bei dem Rechtsmittelführer davon ausgegangen worden sei, dass er als Sohn seines Vaters selbst Nutzen aus der illegalen Tätigkeit der Regierung ziehe. Er habe jedoch stets die Möglichkeit, dem Rat zu beweisen, dass er sich von seinem Vater getrennt habe, um seinen Namen aus der Liste streichen zu lassen. Bis jetzt habe der Rechtsmittelführer nichts in dieser Hinsicht vorgetragen. Schließlich führt der Rat aus, dass in erster Linie die nahen Familienangehörigen der in der Liste aufgeführten Personen die größte Gefahr einer Umgehung der gegen Letztere erlassenen restriktiven Maßnahmen darstellten.

28. Die Kommission ist der Ansicht, dass der Rechtsmittelgrund des Rechtsmittelführers auf ungeeignete Weise tatsächliche und rechtliche Gesichtspunkte vermische. Die Frage, ob gegen Personen, die mit den Machthabern eines Drittlands verbunden seien, restriktive Maßnahmen gerichtet werden könnten, sei eine Rechtsfrage, die der Gerichtshof bereits im Urteil Kadi entschieden habe. Dagegen gehöre die Frage, ob zwischen dem Rechtsmittelführer selbst und dem birmanischen Regime eine hinreichende Verbindung bestehe, zur Beurteilung der Tatsachen, und es sei nicht Sache des Gerichtshofs, diese in Frage zu stellen, da es dem Rechtsmittelführer nicht gelungen sei, eine faktische Inkorrektheit oder eine Verfälschung der Beweise nachzuweisen. Hilfsweise macht die Kommission geltend, dass das Gericht keinen Rechtsfehler begangen habe, indem es die Vermutung bestätigt habe, dass die Familienangehörigen aus der von den birmanischen Führungskräften ausgeübten Funktion Nutzen zögen und dass sie ebenfalls in die Liste aufgenommen werden müssten, um die Wirksamkeit der restriktiven Maßnahmen zu bewahren. Außerdem beruhe das Unvermögen des Rechtsmittelführers, die Vermutung zu widerlegen, ebenfalls auf einer Tatsachenbewertung, die nicht vom Gerichtshof kontrolliert werde, und der Rechtsmittelführer versuche auf ungeeignete Weise im Rahmen eines Rechtsmittels, eine neue Tatsache vorzutragen, die auf der Erwägung beruhe, dass die Gesellschaften seines Vaters, deren Aktionär er selbst von 2005 bis 2007 gewesen sei, in Birma nicht operationell tätig gewesen seien.

29. Das Vereinigte Königreich, das seine Streithilfe auf den vorliegenden Rechtsmittelgrund beschränkt hat, führt aus, dass die Aufnahme des Vaters des Rechtsmittelführers in die Liste nicht beanstandet worden sei. Unter Verwendung von Argumenten, die denen des Rates und der Kommission ähnlich sind, stellt es fest, dass die Rechtsgrundlage der streitigen Verordnung geeignet und das Urteil Kadi vom Gericht richtig angewandt worden sei. Es sei darüber hinaus völlig legitim, davon auszugehen, dass die Familienangehörigen selbst einen Nutzen aus der Wirtschaftspolitik des birmanischen Regimes zögen, u. a., um die praktische Wirksamkeit der restriktiven Maßnahmen zu erhalten. Es würden nur die nahen Familienangehörigen getroffen, was zeige, dass die Haltung des Rates verhältnismäßig sei.

30. Der Rat, das Vereinigte Königreich und die Kommission beantragen deshalb die Zurückweisung des ersten Rechtsmittelgrundes.

## 2. Würdigung

31. Vorab ist festzustellen, dass eine Reihe von Argumenten, die im Rahmen dieses ersten Rechtsmittelgrundes erörtert werden, wie die Umkehr der Beweislast oder das Fehlen ausreichender Angaben hinsichtlich der Gründe für die Aufnahme des Rechtsmittelführers in die Liste der Personen, deren Vermögen eingefroren werden muss, nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit der Frage der Rechtsgrundlage stehen. Folglich werden in der folgenden Würdigung nur die Argumente geprüft, die die Frage betreffen, ob die Art. 60 EG und 301 EG eine ausreichende Rechtsgrundlage der streitigen Verordnung sind, und die der Überschrift, die der Rechtsmittelführer selbst seinem ersten Rechtsmittelgrund gegeben hat, mehr entsprechen.

32. Sodann ist das Vorbringen der Kommission zurückzuweisen, der vorliegende Rechtsmittelgrund werfe eine Tatsachenfrage und keine Rechtsfrage auf. Vielmehr geht es um die Frage, ob das Gericht die Auslegung der Art. 60 EG und 301 EG durch den Gerichtshof korrekt umgesetzt hat. Mit anderen Worten, es geht darum, festzustellen, ob gegen die Familienangehörigen von Personen, die einen Nutzen aus der Wirtschaftspolitik des birmanischen Regimes ziehen, restriktive Maßnahmen gerichtet werden können, die in einer Verordnung ausgesprochen werden, die auf der Grundlage der Art. 60 EG und 301 EG erlassen worden ist. Es handelt sich somit um eine klare Rechtsfrage, die der Gerichtshof im Rahmen des vorliegenden Rechtsmittels zu prüfen hat.

33. Wie die Verfahrensbeteiligten ausgeführt haben, hat der Gerichtshof im Urteil Kadi darauf hingewiesen, dass „die Art. 60 EG und 301 EG im Hinblick auf ihren Wortlaut, insbesondere die Wendungen ‚mit den betroffenen dritten Ländern‘ und ‚zu einem oder mehreren dritten Ländern‘, den Erlass von Maßnahmen gegenüber Drittländern betreffen, 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. ... Der ... Auslegung der Art. 60 EG und 301 EG, wonach es genügen soll, dass sich die fraglichen Restriktionen gegen Personen oder Organisationen richten, die sich in einem Drittland befinden oder in anderer Art und Weise mit diesem verbunden sind, zu folgen hieße, diesen Bestimmungen einen zu weiten Anwendungsbereich zu geben und nicht zu berücksichtigen, dass, wie sich aus diesen Artikeln ausdrücklich ergibt, die auf der Grundlage dieser Bestimmungen beschlossenen Maßnahmen gegenüber Drittländern getroffen werden müssen.“<sup>23</sup>

34. In ihrem Verteidigungsvorbringen machen der Rat und die ihn unterstützenden Streithelfer geltend, die streitige Verordnung sei klar gegen das birmanische Regime gerichtet, und deshalb seien die Art. 60 EG und 301 EG eine ausreichende Rechtsgrundlage dafür. Ein solches Argument entspricht nur teilweise den im Urteil Kadi aufgestellten Kriterien, denn es wird zwar gefordert, dass die restriktiven Maßnahmen gegen ein Drittland gerichtet sind, doch kann dies, wenn das

23 — Urteil Kadi, oben in Fn. 21 angeführt (Randnrn. 166 und 168).

Tätigwerden der Gemeinschaft gegen ein Drittland in Form von restriktiven Maßnahmen gegen natürliche Personen erfolgt, den Rat nicht von der Verpflichtung befreien, nur auf solche Personen abzielen, die der Definition des Gerichtshofs vom Begriff „Machthaber“ oder mit diesen „verbündete Personen“ entsprechen können.

35. Ist es zufriedenstellender, das Argument heranzuziehen, dass die Gemeinschaft berechtigt ist, allein auf der Grundlage der Art. 60 EG und 301 EG ein vollständiges Handelsembargo zu erlassen, das die gesamte Bevölkerung des Drittlands treffen würde, gegen das das Tätigwerden der Gemeinschaft gerichtet ist, und dass somit die streitigen restriktiven Maßnahmen erst recht auf diese Artikel gestützt werden können? Ich meine nicht. Die genannten Maßnahmen werden grundsätzlich als „intelligente Sanktionen“ dargestellt, weil sie zielgerichtet sind und gerade bezwecken, unerwünschten Auswirkungen internationaler Sanktionen auf Personen, die schon leiden oder die für die Situation in dem betroffenen Drittland nicht verantwortlich sind, zu begrenzen. Wenn sich die Gemeinschaft somit entscheidet, mittels zielgerichteter restriktiver Maßnahmen tätig zu werden, ist es Sache der Organe, unter gerichtlicher Kontrolle sicherzustellen, dass die Personen, gegen die die erlassenen Maßnahmen gerichtet sind, eine hinreichende Verbindung mit dem betroffenen Regime aufweisen, um als „Machthaber“ oder mit den Machhabern „verbundene Personen“ angesehen zu werden. Eine andere Entscheidung würde darauf hinauslaufen, eine Blankovollmacht für diese Organe auszustellen, die somit restriktive Maßnahmen gegen jede beliebige Person oder Personengruppe verhängen könnten unter dem Vorwand, dass sie schließlich genauso gut ein vollständiges Handelsembargo verhängen könnten. Wenn ich folglich den vom Gericht in Randnr. 70 des angefochtenen Urteils *a fortiori* vertretenen Ansatz teile, so geschieht dies nur unter der Bedingung, dass ausschließlich birmanische Machthaber und mit ihnen verbundene Personen betroffen sind. Zweifel habe ich auch an der in dieser Randnummer enthaltenen Feststellung, dass die Familienangehörigen der Führungskräfte von birmanischen Unternehmen zur Kategorie der mit dem birmanischen Regime „verbundenen Personen“ gehören.

36. Im angefochtenen Urteil war das Gericht nämlich der Ansicht, dass der Rechtsmittelführer mit den birmanischen Machhabern hinreichend, wenn auch mittelbar, verbunden sei, da er der Sohn eines birmanischen Geschäftsmanns sei, dessen geschäftliche Aktivitäten in diesem Land nur gediehen, weil ihm vom herrschenden Regime Vorteile gewährt würden<sup>24</sup>. Das Gericht hat ausgeführt, dass diese mittelbare Verbindung mit dem herrschenden System der Grund für die Aufnahme des Rechtsmittelführers in die Liste der Personen sei, deren Vermögenswerte einzufrieren seien. Das Gericht hat entschieden, dass „sich vermuten [lässt], dass [die Familienangehörigen wichtiger Führungskräfte von Unternehmen des Militärregimes von Myanmar] aus der von diesen Führungskräften ausgeübten Funktion Nutzen ziehen, so dass nichts der Schlussfolgerung entgegensteht, dass sie ebenfalls Nutzen aus der Wirtschaftspolitik der Regierung ziehen“<sup>25</sup>. Diese Vermutung ist nach Ansicht des Gerichts jedoch widerlegbar, sofern der Betroffene dartue, dass er zu der Führungskraft, die zu seiner Familie gehöre, keine enge Verbindung habe<sup>26</sup>.

37. Zur Beurteilung des Gerichts ist dreierlei zu bemerken.

38. Zum einen scheint die in Randnr. 67 des angefochtenen Urteils aufgestellte Vermutung vom Gericht aus dem Nichts geschaffen worden zu sein, denn weder der Gemeinsame Standpunkt 2007/750 noch die streitige Verordnung weisen auf eine solche Vermutung hin. In dieser Hinsicht stößt der Versuch des Rates und der Kommission in der mündlichen Verhandlung, eine Parallele zur Situation in der Rechtssache *Melli Bank/Rat*<sup>27</sup> zu ziehen, an offensichtliche Grenzen. In dieser noch anhängigen Rechtssache geht es nämlich um die Überprüfung der Rechtmäßigkeit eines Beschlusses über das Einfrieren der Gelder einer Tochtergesellschaft, die zu 100 % im Eigentum einer Organisation

24 — Vgl. Randnrn. 61 bis 65 des angefochtenen Urteils.

25 — Randnr. 67 des angefochtenen Urteils.

26 — Randnr. 68 des angefochtenen Urteils.

27 — Vgl. u. a. Nrn. 24 ff. meiner Schlussanträge in dieser beim Gerichtshof anhängigen Rechtssache (C-380/09 P, *Melli Bank/Rat*).

steht, die selbst wegen ihrer erwiesenen Unterstützung der Politik der nuklearen Proliferation im Iran in der Liste aufgeführt ist, während für die Tochtergesellschaft keine derartige Unterstützung nachgewiesen wurde. Mit anderen Worten, die Tochtergesellschaft ist nur in der Liste aufgeführt, weil sie zu 100 % im Eigentum ihrer Muttergesellschaft steht und weil ein zwangsläufig vermutetes, nicht unerhebliches Risiko besteht, dass es der Muttergesellschaft gelingt, die sie treffenden restriktiven Maßnahmen über ihre Tochtergesellschaft zu umgehen. In diesem Rahmen wurde jedoch die Vermutung durch die vom Gericht durchgeführte Nachprüfung bestätigt, dass die Muttergesellschaft die Befugnis hatte, die Führungskräfte ihrer Tochtergesellschaft zu ernennen; diese Befugnis hielt Letztere in einem offensichtlichen Unterordnungsverhältnis und konnte zu berechtigten Zweifeln daran führen, dass die Tochtergesellschaft in der Lage ist, entweder eine Wirtschafts- und Handelspolitik in völliger Unabhängigkeit zu führen oder eventuell dem Druck zu widerstehen, den die Muttergesellschaft auf sie ausüben konnte, um die sie betreffenden restriktiven Maßnahmen zu umgehen. Aber erstens hat sich das Gericht in diesem Urteil nicht damit begnügt, eine Vermutung aufzustellen, sondern hat darüber hinaus konkret die tatsächlichen Risiken überprüft. Zweitens bin ich der Ansicht, dass die Verbindung, die in der vorliegenden Rechtssache in Frage steht, diejenige, die den Rechtsmittelführer an seinen Vater bindet, von anderer Natur ist als die bloße rechtlich-wirtschaftliche Verbindung zwischen einer Muttergesellschaft und ihrer Tochter. Außerdem darf bei natürlichen Personen nur besonders maßvoll auf Vermutungen zurückgegriffen werden.

39. Zum anderen habe ich im Rahmen der Anwendung der Art. 60 EG und 301 EG gegenüber natürlichen Personen bereits die Ansicht vertreten, dass der Begriff „Drittland“ nicht rein formal zu verstehen ist, sondern auch materiell im Hinblick auf die Tatsache, dass an die Stelle staatlicher Politik ganz offensichtlich immer mehr das Tätigwerden, die Unterstützung oder die Teilnahme von Personen oder Einrichtungen tritt, die sich in ihrer Rechtspersönlichkeit von derjenigen des Staats selbst unterscheiden, deren Verbindung mit dem Staat und seiner Politik aber ausreichend ist, um gegen sie restriktive Maßnahmen verhängen zu können, die in Wirklichkeit das Drittland selbst betreffen<sup>28</sup>. Im vorliegenden Fall wird schon aus einer Beurteilung des Rates, die nicht in Frage zu stellen ist, deutlich, dass der Vater des Rechtsmittelführers mit dem birmanischen System verbunden ist, ohne jedoch der Regierung selbst anzugehören. Seine Eigenschaft als eine mit dem birmanischen System „verbundene Person“ ergibt sich aus den tatsächlichen Vorteilen, die die beiden Unternehmen, die er leitet, aus der birmanischen Wirtschaftspolitik ziehen, und in diesem Sinne erscheint seine Verbindung zu diesem Regime als ausreichend. Daher ist, weiterhin in Bezug auf den Vater, die Verbindung, obwohl ausreichend, vor allem indirekt, weil er als passiver Begünstigter einer Wirtschaftspolitik beschrieben wird, in der er keine Entscheidungsbefugnis hat. Dagegen beruht die Aufnahme des Rechtsmittelführers in die Liste nach der vom Gericht durchgeführten Würdigung nur auf der Vermutung, dass der Sohn einer Person, die aus der Politik des birmanischen Regimes Nutzen zieht, selbst Nutzen aus dieser Politik zieht.

40. Mit anderen Worten, im vorliegenden Rechtsmittel finden sich drei Gruppen natürlicher Personen, an die die restriktiven Maßnahmen gerichtet sind, die für ein besseres Verständnis als drei konzentrische Kreise dargestellt werden könnten. Der erste Kreis wird aus den Machthabern selbst gebildet, d. h. den Regierungsmitgliedern oder den anderen Personen, die eine tatsächliche Entscheidungsbefugnis besitzen und die somit die höchste Ebene politischer Verantwortung in der Situation verkörpern, gegen die die Union vorzugehen beabsichtigt. Nach Anhang VI der streitigen Verordnung handelt es sich um die Mitglieder des Staatsrats für den Frieden, die regionalen Befehlshaber, die stellvertretenden regionalen Befehlshaber, die Minister, die stellvertretenden Minister, weitere Amtsträger im Fremdenverkehrsbereich, höhere Offiziere der Streitkräfte, Offiziere der Streitkräfte in Führungspositionen bei Strafvollzug und Polizei und ranghohe Amtsträger der Union Solidarity and Development Association<sup>29</sup>. Der zweite Kreis besteht aus den Personen, die direkt oder indirekt mit den Personen in Führungspositionen des ersten Kreises verbunden sind; es

28 — Vgl. Nr. 67 meiner Schlussanträge in der Rechtssache Bank Melli Iran/Rat, in der das Urteil am 16. November 2011 ergangen ist (C-548/09 P, Slg. 2011, I-11381).

29 — Vgl. Abschnitte A bis I des Anhangs VI der streitigen Verordnung.

kann sich um Familienangehörige dieser Führungskräfte handeln<sup>30</sup>, aber auch um Personen, die Nutzen aus der Wirtschaftspolitik ziehen<sup>31</sup>. Der dritte Kreis besteht aus Familienangehörigen der Personen, die Nutzen aus der Wirtschaftspolitik ziehen und in Bezug auf die der Rat weder eine direkte oder indirekte Verantwortung im Entscheidungsprozess noch bei den Vorteilen, die die Angehörigen des zweiten Kreises erhalten, berücksichtigt. Um das Bild weiterzuentwickeln, dieser dritte Kreis ist meines Erachtens vom Entscheidungszentrum zu weit entfernt, um von restriktiven Maßnahmen getroffen werden zu können, die auf der alleinigen Grundlage der Art. 60 EG und 301 EG erlassen wurden.

41. Gerade weil wir es hier mit natürlichen Personen zu tun haben und weil es im Übrigen meines Erachtens nicht gerecht ist, einer Person schwerwiegende Folgen im Zusammenhang mit ihrer Familienzugehörigkeit aufzubürden, gegen die sie sich letztendlich nicht wehren kann, müsste der Gerichtshof im Licht dessen, was eine Zeit lang in den Leitlinien zur Umsetzung und Bewertung restriktiver Maßnahmen<sup>32</sup> empfohlen wurde, entscheiden, dass gegen erwachsene Kinder von Personen, die einen Nutzen aus der Wirtschaftspolitik eines Regimes in einem Drittland ziehen, gegen das die Union vorzugehen beabsichtigt, restriktive Maßnahmen nicht allein aufgrund ihrer Abstammung mütter- oder väterlicherseits, sondern aufgrund ihrer eigenen Verantwortung im Rahmen der in Rede stehenden Politik oder der in Rede stehenden Handlungen gerichtet werden dürfen. Der ursächliche Zusammenhang zwischen dem Rechtsmittelführer und der Situation im Drittland, die Grund für den Erlass restriktiver Maßnahmen gegen Letzteren ist, ist zu schwach, um das Einfrieren seiner Vermögenswerte nur auf die Art. 60 EG und 301 EG zu stützen.

42. Um sich davon zu überzeugen, genügt es, an die Gründe zu erinnern, die zum Erlass des Gemeinsamen Standpunkts 2007/750 und dann der streitigen Verordnung geführt haben. Der Gemeinsame Standpunkt 2007/750 wies auf die „brutalen Repressionen der birmanischen Behörden gegen friedliche Demonstranten sowie die fortgesetzten schweren Menschenrechtsverletzungen in Birma/Myanmar“<sup>33</sup> hin und auf die Notwendigkeit, „den Druck auf das Regime durch eine Reihe von Maßnahmen zu erhöhen, die gegen diejenigen gerichtet sind, die für die gewaltsamen Unterdrückungen und den politischen Stillstand in dem Land *verantwortlich* sind“<sup>34</sup>. Die streitige Verordnung ihrerseits erinnert daran, dass die Union ab dem Jahr 1996 angesichts der mangelnden Fortschritte im Hinblick auf eine Demokratisierung sowie der anhaltenden Verletzungen der Menschenrechte<sup>35</sup> tätig geworden sei, und nennt bestimmte Punkte, die Grund für die Wiederaufnahme und die Verstärkung restriktiver Maßnahmen gegen Birma waren, wie der Umstand, dass die Regierung keine Gespräche mit der Demokratiebewegung aufgenommen hat, dass keine ernsthaften und offenen Beratungen des Nationalkonvents zugelassen werden, dass Daw Aung San Suu Kyi weiterhin gefangen gehalten wird und dass keine Maßnahmen ergriffen werden, um dem Einsatz von Zwangsarbeit ein Ende zu setzen<sup>36</sup>. Die Verbindung zwischen diesen Punkten und der Situation des Rechtsmittelführers drängt sich nicht offensichtlich auf.

43. Drittens und letztens ist die Argumentation des Gerichts semantisch zweideutig. Wenn das Gericht in Randnr. 67 des angefochtenen Urteils feststellt, dass „[sich i]n Bezug auf die Familienangehörigen dieser *Führungskräfte* ... vermuten [lässt], dass sie aus der von diesen *Führungskräften* ausgeübten Funktion Nutzen ziehen“<sup>37</sup>, ist zu verstehen, dass sich das Gericht hier auf die Führungskräfte von

30 — In den Abschnitten A bis I des Anhangs VI der streitigen Verordnung sind nämlich die Machthaber selbst (Mitglieder des Staatsrats für den Frieden usw.) und zugleich ihre Familienangehörigen aufgeführt.

31 — Abschnitt J des Anhangs VI der streitigen Verordnung.

32 — In der Tat ist Nr. 19 der Leitlinien von 2005 bedauerlicherweise aus der neuen Fassung dieser Leitlinien verschwunden (Dokument 17464/09 vom 15. Dezember 2009). Auf alle Fälle haben diese Leitlinien offensichtlich keinen zwingenden Charakter.

33 — Vgl. zweiter Erwägungsgrund des Gemeinsamen Standpunkts 2007/750.

34 — Vgl. dritter Erwägungsgrund des Gemeinsamen Standpunkts 2007/750 (Hervorhebung nur hier).

35 — Vgl. erster Erwägungsgrund der streitigen Verordnung.

36 — Ebd.

37 — Hervorhebung nur hier.

Unternehmen bezieht<sup>38</sup>. Die Führungskräfte von Unternehmen sind aber keine Machthaber im Sinne des Urteils Kadi, sondern, wie ich vorher erläutert habe, mit den Machthabern des betroffenen Drittlands „verbundene Personen“ und im Fall des Vaters des Rechtsmittelführers auf indirekte Art verbunden. Es wäre vollkommen ungerechtfertigt, Führungskräfte von Unternehmen – wie bedeutend die Unternehmen auch sein mögen – mit Machthabern eines Landes gleichzusetzen, außer man nimmt an, dass diese Unternehmensführungskräfte offizielle Aufgaben im Staatsapparat ausüben.

44. An diese drei Bemerkungen zum ersten Rechtsmittelgrund schließe ich eine Überlegung zur Wirksamkeit restriktiver Maßnahmen an. Der Rat und die ihn unterstützenden Streithelfer haben vorgetragen, die im angefochtenen Urteil aufgestellte Vermutung, dass die Familienangehörigen der Personen, die einen Nutzen aus der Wirtschaftspolitik des birmanischen Regimes ziehen, selbst Nutzen aus dieser Politik ziehen, sei mit Rücksicht auf die Notwendigkeit, die Wirksamkeit der restriktiven Maßnahmen und somit die Sanktionspolitik der Union gegen Birma durch Vermeidung jeglichen Umgehungsrisikos zu wahren, gerechtfertigt. Abgesehen von der Tatsache, dass ein solches Argument Zweifel an der tatsächlichen Grundlage der Vermutung aufwirft, kann meines Erachtens nicht alles auf dem Altar der Wirksamkeit restriktiver Maßnahmen geopfert werden. Ich möchte damit sagen, dass die Durchführung und Verteidigung einer Rechtsunion gerade den Mehrwert der Europäischen Union ausmachen und sie von den totalitären Regimes, die sie bekämpft, unterscheiden. Es wäre einfacher und sicher wirksamer, eine Sanktionsregelung einzusetzen, die das gesamte Birma betrifft. Aber durch den Einsatz zielgerichteter Sanktionen hat sich die Union für eine Sanktionsregelung entschieden, die eventuell weniger wirksam, aber ohne Zweifel gerechter ist. Selbstverständlich muss die Sanktionspolitik, um die erhofften Wirkungen zu erzielen, so wirksam wie möglich sein. Aber man muss auf die absolute Wirksamkeit verzichten, da die Fehlbarkeit restriktiver Maßnahmen gerade davon zeugt, dass sich in der Rechtsordnung der Europäischen Union die Rechte des Einzelnen durchsetzen.

45. Nach alledem hat das Gericht durch seine Feststellung, es könne vermutet werden, dass die Familienangehörigen der Personen, die einen Nutzen aus der Wirtschaftspolitik des birmanischen Regimes zögen, selbst Nutzen aus dieser Politik zögen und dass folglich die Art. 60 EG und 301 EG ausreichende Rechtsgrundlagen für die gegenüber dem Rechtsmittelführer erlassenen restriktiven Maßnahmen darstellten, eine zu weite Auslegung dieser Artikel vorgenommen und einen Rechtsfehler begangen.

46. Daher ist dem ersten Rechtsmittelgrund stattzugeben.

## *B – Zum dritten Rechtsmittelgrund: Verletzung der Verteidigungsrechte*

### *1. Vorbringen der Verfahrensbeteiligten*

47. Es ist zu unterscheiden zwischen der Vorfrage, die mit dem vorliegenden Rechtsmittelgrund aufgeworfen wird, und der Untergliederung in drei Teile, die der Rechtsmittelführer vorgenommen hat.

48. Zur Vorfrage betreffend die Geltung der Verteidigungsrechte weist der Rechtsmittelführer darauf hin, dass die Wahrung der Verteidigungsrechte ein grundlegender Aspekt der Rechtsgemeinschaft sei und dass Art. 205 AEUV nunmehr vorsehe, dass das Handeln der Union auf internationaler Ebene dem Rechtsstaatsgedanken entsprechen und die Grundrechte beachten müsse. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs seien die Verteidigungsrechte jedes Mal anwendbar, wenn ein Organ eine unmittelbar belastende Maßnahme erlasse. Somit müssten die Adressaten einer Entscheidung,

<sup>38</sup> — Die in der vorausgehenden Randnummer, d. h. in Randnr. 66, genannt sind.

wenn diese ihre Interessen spürbar beeinträchtigt, sachgerecht Stellung nehmen können<sup>39</sup>. Die Unionsgerichte hätten anerkannt, dass das Recht auf ein faires Verfahren, das das Recht einschließe, über die Punkte informiert zu werden, die zulasten des Betroffenen berücksichtigt würden, und das Recht, Stellung zu nehmen, bei Vorliegen belastender Wirtschaftssanktionen beachtet werden müsse. Dies gelte umso mehr im Fall einer Maßnahme, die das Einfrieren des Vermögens der betroffenen Person verlängere; in einem solchen Fall müssten die neuen belastenden Punkte mitgeteilt werden, und es müsse die Möglichkeit einer Anhörung gegeben werden. Was den Rechtsmittelführer betreffe, so sei ihm vorab kein Beweis übermittelt worden und keine Möglichkeit zu einer Anhörung vor Erlass der streitigen belastenden Maßnahme gegeben worden. Diese Verfahrensregeln fänden jedoch auch beim Vorliegen einer Sanktionsregelung Anwendung, die gegen ein Drittland gerichtet sei. Die streitige Verordnung hat nach Ansicht des Rechtsmittelführers nicht ausschließlich den Charakter eines Rechtsetzungsakts, denn sie betreffe den Rechtsmittelführer, den sie namentlich in der Liste der Personen aufführe, deren Vermögenswerte eingefroren werden müssten, unmittelbar und individuell. In den Rechtssachen Melli Bank/Rat<sup>40</sup> und Bank Melli Iran/Rat<sup>41</sup>, in denen es um restriktive Maßnahmen gehe, die im Rahmen einer gegen ein Drittland gerichteten Sanktionsregelung juristische Personen getroffen hätten, habe das Gericht den Klägern die Verteidigungsrechte effektiv zuerkannt. Darüber hinaus ist der Rechtsmittelführer der Ansicht, dass er nicht als Angehöriger einer Gruppe in die Liste aufgenommen worden sei. Das Gericht habe die Möglichkeit eingeräumt, zu beweisen, dass sich eine Person von dem in der Liste aufgeführten Familienangehörigen getrennt habe, aber dies könne nur über die Ausübung der Verteidigungsrechte bewiesen werden. Der Rechtsmittelführer macht insoweit eine Inkohärenz des vom Gericht vertretenen Ansatzes geltend und dies umso mehr, als der Rat vor dem Gericht und in seinen Leitlinien zur Umsetzung und Bewertung restriktiver Maßnahmen<sup>42</sup> selbst eingeräumt habe, dass eine Person in der Lage des Rechtsmittelführers Verteidigungsrechte genieße. Der Rechtsmittelführer ist deshalb der Ansicht, das Gericht habe nicht zu dem Ergebnis kommen können, dass die Verteidigungsrechte unanwendbar seien.

49. Zum ersten Teil betreffend ein faires Verfahren wendet sich der Rechtsmittelführer gegen die Auffassung des Gerichts, dass seine vorherige Anhörung keine Auswirkung auf die streitige Verordnung gehabt hätte, da er mangels Übermittlung von Informationen über die Gründe für seine Aufnahme in die Liste erst nach Erlass dieser Verordnung hätte Beweise vorlegen können, die belegten, dass er weder mit seinem Vater noch mit dessen Handelsinteressen verbunden sei und dass er selbst deshalb keinen größeren Nutzen aus der birmanischen Wirtschaftspolitik gezogen habe als jedermann.

50. Zum zweiten Teil betreffend einen effektiven gerichtlichen Rechtsschutz tritt der Rechtsmittelführer der Auffassung des Gerichts entgegen, dass dieser Schutz gewährleistet gewesen sei, da sich das Gericht darauf beschränkt habe, die Einhaltung der Verfahrens- und Begründungsregeln, die inhaltliche Richtigkeit des Sachverhalts sowie das Fehlen eines offensichtlichen Beurteilungsfehlers und eines Ermessensmissbrauchs zu prüfen. Die Prüfung der Rechtmäßigkeit erfordere indessen nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs eine umfassende Kontrolle<sup>43</sup>, und genau eine solche Kontrolle sei vom Gericht im Urteil *People's Mojahedin Organization of Iran/Rat*<sup>44</sup>

39 — Zur Stützung seines Vorbringens führt der Rechtsmittelführer die Urteile vom 24. Oktober 1996, *Kommission/Lisrestal u. a.* (C-32/95 P, Slg. 1996, I-5373), sowie vom 10. Juli 2001, *Ismeri Europa/Rechnungshof* (C-315/99 P, Slg. 2001, I-5281), an.

40 — Urteil vom 9. Juli 2009 (T-246/08 und T-332/08, Slg. 2009, II-2629).

41 — Urteil vom 14. Oktober 2009 (T-390/08, Slg. 2009, II-3967).

42 — Der Rechtsmittelführer erwähnt die Nrn. 9, 10 und 17 der Leitlinien zur Umsetzung und Bewertung restriktiver Maßnahmen (Sanktionen) im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU (Dokument 15114/05 vom 2. Dezember 2005).

43 — Urteil *Kadi* (Randnr. 326).

44 — Urteil vom 4. Dezember 2008 (T-284/08, Slg. 2008, II-3487, Randnr. 74).

durchgeführt worden. In seiner Erwiderung führt der Rechtsmittelführer weiter aus, das Gericht habe auch im Urteil Kadi, das nach Verweisung durch den Gerichtshof erlassen worden sei<sup>45</sup>, gerade diese Art von Kontrolle durchgeführt. Angesichts der erheblichen Auswirkungen restriktiver Maßnahmen könne eine Kontrolle, die nicht umfassend sei, nicht toleriert werden.

51. Schließlich trägt der Rechtsmittelführer in seiner Erwiderung als Reaktion auf die Argumentation der Kommission in ihrer Rechtsmittelbeantwortung vor, dass der Rat ihm die spezifischen und konkreten Gründe zur Rechtfertigung des Einfrierens seiner Gelder habe individuell bekannt geben müssen.

52. Die Kommission ist der Ansicht, dass der Versuch des Rechtsmittelführers, einen Rechtsfehler in der Argumentation des Gerichts nachzuweisen, der geeignet wäre, das Urteil zu entkräften oder rechtswidrig zu machen, fehlgeschlagen sei. Was die Geltung der Verteidigungsrechte betrifft, teilen der Rat und die Kommission die Würdigung des Gerichts, die zwischen den Sanktionsregelungen, die gegen ein Drittland gerichtet sind, und denjenigen, die gegen Personen gerichtet sind, unterscheidet, da diese in Verbindung mit einer terroristischen Aktivität stünden und das Gericht darüber hinaus nachgewiesen habe, dass der Rechtsmittelführer in den Genuss von ausreichenden Verfahrensgarantien gekommen und in der Lage gewesen sei, seinen Standpunkt vor Erlass der streitigen Regelung beim Rat geltend zu machen. Diese beiden Organe bestreiten, dass ein Anspruch auf vorherige Anhörung besteht, auf den sich der Rechtsmittelführer bei der Aufrechterhaltung der streitigen restriktiven Maßnahmen in Bezug auf ihn hätte berufen können, und sie machen geltend, dass diese Maßnahmen mit der Veröffentlichung der Mitteilung vom 11. März 2008 im *Amtsblatt der Europäischen Union* auch ordnungsgemäß mitgeteilt worden seien. Der Rat führt insoweit – anknüpfend an die Entscheidung des Gerichts – weiter aus, dass, selbst wenn ein Anspruch auf vorherige Anhörung des Rechtsmittelführers anzuerkennen wäre, die fehlende Anhörung die Rechtmäßigkeit der streitigen Verordnung nicht berühren könne, da der Rechtsmittelführer keinen neuen Beweis vorgelegt habe.

53. Was den Anspruch auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz betrifft, sind der Rat und die Kommission der Ansicht, dass das Gericht das richtige Kontrollmaß sowie das angemessene Kriterium einer erneuten Prüfung entsprechend seinen Urteilen *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Rat*<sup>46</sup> und *Melli Bank/Rat*<sup>47</sup> angewandt habe, indem es gleichzeitig und zu Recht ein weites Ermessen des Rates anerkenne. Das Gericht habe somit richtig entschieden, dass nur ein offensichtlicher Beurteilungsfehler des Rates die Nichtigerklärung des Rechtsakts zur Folge haben könne. Die Kommission argumentiert in ihrer Gegenerwiderung ähnlich und geht so weit, vorzutragen, dass der Rechtsmittelführer versucht habe, in der Erwiderung einen neuen Rechtsmittelgrund in Bezug auf das vom Gericht angewandte Kontrollniveau geltend zu machen.

54. Der Rat und die Kommission leugnen im Übrigen das Bestehen einer Pflicht zur individuellen Bekanntgabe der streitigen Maßnahmen, soweit der Rechtsmittelführer in seiner Eigenschaft als Mitglied der Regierung oder verbundene Person in die Liste aufgenommen worden sei.

45 — Urteil vom 30. September 2010, *Kadi/Kommission* (T-85/09, Slg. 2010, II-5177). Der Rechtsmittelführer verweist hier auf die Randnrn. 123, 125 und 126 sowie auf die Randnrn. 129 bis 142 dieses Urteils.

46 — Urteil vom 12. Dezember 2006 (T-228/02, Slg. 2006, II-4665, Randnr. 159).

47 — Oben in Fn. 40 angeführt.

## 2. Würdigung

### a) Zur Vorfrage betreffend die Möglichkeit, Verteidigungsrechte geltend zu machen

55. Den Randnrn. 120 bis 123 des angefochtenen Urteils ist zu entnehmen, dass das Gericht deutlich zwischen der Rechtssache, in der das Urteil *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Rat*<sup>48</sup> ergangen ist, und der vorliegenden Rechtssache unterschieden hat, indem es festgestellt hat, dass das Urteil *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Rat* ausschließlich Sanktionsregelungen betreffe, die gegen Personen wegen deren Verstrickung in terroristische Aktivitäten erlassen worden seien. Im vorliegenden Fall seien die restriktiven Maßnahmen gegen ein Drittland gerichtet und im Rahmen einer Verordnung, einem allgemeinen Rechtsetzungsakt, erlassen worden. Folglich seien die mit der streitigen Verordnung bestimmten Personen nicht wegen ihrer Aktivitäten, sondern wegen ihrer Zugehörigkeit zu einer allgemeinen Gruppe, im vorliegenden Fall nach Ansicht des Gerichts derjenigen der „Familienangehörigen der wichtigen Führungskräfte von Unternehmen in Myanmar“<sup>49</sup>, festgestellt worden. Es könne somit nicht argumentiert werden, dass gegen den Rechtsmittelführer ein Verfahren im Sinne der oben genannten Rechtsprechung<sup>50</sup> eingeleitet worden sei. Folglich gälten die Verteidigungsrechte nicht für Personen, die im Anhang einer Verordnung genannt würden, mit der eine Sanktionsregelung gegen ein Drittland erlassen werde<sup>51</sup>.

56. Ich bin völlig anderer Meinung.

57. Erstens bin ich nicht überzeugt von der vom Gericht vorgenommenen Unterscheidung zwischen der rechtlichen Behandlung, die Sanktionsregelungen gegenüber Personen vorbehalten ist, die in terroristische Aktivitäten verstrickt sind, und derjenigen, die Sanktionsregelungen gegenüber Drittländern vorbehalten ist. Es ist nämlich ganz klar, dass die streitige Verordnung gegen das birmanische Regime gerichtet ist. Es wäre jedoch reine Fiktion, zu meinen, dass diese Verordnung, weil sie gegen einen Drittstaat gerichtet ist, sich über jede Anforderung im Zusammenhang mit den eventuell in Rede stehenden Rechten Einzelner hinwegsetzen kann. Um den fraglichen Staat zu treffen, müssen die restriktiven Maßnahmen gegen die Personen gerichtet werden, die ihn verkörpern oder ihm dienen. Der Rat hat insoweit ein weites Ermessen, um die Personen, Organisationen und Einrichtungen zu bestimmen, gegen die solche Maßnahmen gerichtet werden müssten, ein Ermessen, das mir durchaus mit demjenigen vergleichbar erscheint, das ihm im Rahmen der Terrorismusbekämpfung eingeräumt ist. Ich gebe zu, dass ich nicht verstehe, mit welcher juristischen Feinheit zu erklären wäre, dass die Individualrechte von Personen, die im Verdacht stehen, an terroristischen Aktivitäten beteiligt zu sein, mehr geschützt sein sollen als diejenigen von Personen, die im Verdacht stehen, mit einem totalitären Regime zusammenzuarbeiten, gegen das die Union vorzugehen beabsichtigt.

58. Darüber hinaus ist die Beurteilung der „Verbindung“, die grundsätzlich jede Person, die auf der Liste der Personen steht, deren Vermögen einzufrieren ist, mit dem herrschenden Regime – dem eigentlichen Ziel der restriktiven Maßnahmen – unterhält, eigenständig im Zusammenhang mit der Frage vorzunehmen, ob diese Personen sich auf die Verteidigungsrechte berufen können. Selbst wenn der Gerichtshof entscheiden sollte, dass die Art. 60 EG und 301 EG ausreichende Rechtsgrundlagen der streitigen Verordnung sind, müsste er dennoch bedenken, dass die Verbindung, die der Rechtsmittelführer mit dem birmanischen Regime unterhält, nicht ausreicht, um den Rat davon zu befreien, seine Verteidigungsrechte zu beachten, wie ich bereits in einem anderen Kontext vorgeschlagen habe<sup>52</sup>. Je mehr man sich in diesem Bereich vom Zentrum der Macht und der Entscheidung entfernt, umso schwächer wird die Verbindung mit dem herrschenden Regime, das tatsächlich getroffen werden soll, und umso zwingender wird die Beachtung der Verteidigungsrechte.

48 — Oben in Fn. 46 angeführt.

49 — Randnr. 122 des angefochtenen Urteils.

50 — Urteil *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Rat* (Randnr. 91).

51 — Vgl. Randnr. 123 des angefochtenen Urteils.

52 — Vgl. Nr. 67 meiner Schlussanträge in der Rechtssache *Bank Melli Iran/Rat*, oben in Fn. 28 angeführt.

59. Welchen Einfluss hat zweitens die Natur dieses Rechtsakts auf dieses Zwischenergebnis?

60. Die Frage der Natur einer Verordnung, mit der eine Sanktionsregelung gegen ein Drittland durchgeführt wird und die hierzu restriktive Maßnahmen festlegt, die die im Anhang aufgeführten natürlichen und juristischen Personen treffen, ist vom Gerichtshof anscheinend im Urteil *Bank Melli Iran/Rat*<sup>53</sup> entschieden worden, in dessen Rahmen er feststellte, dass dem Anhang einer solchen Verordnung dieselben Wirkungen zukommen wie der Verordnung selbst<sup>54</sup>. Die Ausführungen des Gerichts in den Randnrn. 123 ff. des angefochtenen Urteils können daher als rechtlich begründet erscheinen, da das Gericht dem Kläger die Anerkennung von Verteidigungsrechten unter Berufung auf den ausschließlichen Rechtsnormcharakter des streitigen Rechtsakts versagt hat.

61. Eine solche Einschätzung lässt jedoch einen wichtigen Aspekt der Rechtsprechung des Gerichtshofs auf dem Gebiet der restriktiven Maßnahmen unberücksichtigt. Selbst wenn man unterstellt, dass die streitige Verordnung eine einheitliche rechtliche Qualifikation erhält, ergibt sich nämlich aus dieser Rechtsprechung, dass dies die Anerkennung der Verteidigungsrechte nicht verhindern kann. So stand im Zentrum der Rechtssache *Kadi* bereits die Frage der Rechtmäßigkeit einer Verordnung, was den Gerichtshof jedoch nicht daran gehindert hat, zu entscheiden, dass „[a]ngesichts der konkreten Umstände, unter denen die Namen der Rechtsmittelführer in die in Anhang I der [in Rede stehenden] Verordnung enthaltene Liste der von den Restriktionen betroffenen Personen ... aufgenommen worden sind, ... hierzu festzustellen [ist], dass die Verteidigungsrechte der Rechtsmittelführer, insbesondere der Anspruch auf rechtliches Gehör sowie das Recht auf effektive gerichtliche Kontrolle offenkundig nicht gewahrt worden sind“<sup>55</sup>. Dies anzuerkennen ist notwendig, um den in diesen Listen aufgeführten natürlichen und juristischen Personen ein Minimum an – insbesondere verfahrensrechtlichen – Garantien zu bieten<sup>56</sup>, unabhängig davon, ob sie wegen ihrer Aktivitäten im Zusammenhang mit dem Terrorismus oder wegen ihrer Aktivitäten im Zusammenhang mit einer staatlichen Politik, die aus internationaler Sicht zu verurteilen ist, auf den Listen aufgeführt sind, und um die Wahrung des Grundsatzes eines effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes sicherzustellen<sup>57</sup>.

62. Die Feststellung in Randnr. 123 des angefochtenen Urteils, dass die Verteidigungsrechte nicht für den Rechtsmittelführer gelten, stellt somit für sich genommen einen Rechtsfehler dar. Da das Gericht die Prüfung jedoch ausgedehnt und auf die Frage erstreckt hat, ob eine vorausgehende Mitteilung der tatsächlichen und rechtlichen Gesichtspunkte an den Rechtsmittelführer und seine vorherige Anhörung zu erfolgen hatten, handelt es sich bei der genannten Feststellung für sich allein genommen nicht um einen Rechtsfehler, der das angefochtene Urteil ungültig machen könnte. Somit ist die Prüfung hinsichtlich der anderen Teile des Rechtsmittelgrundes fortzusetzen.

b) Zum Vorwurf der Verletzung des Anspruchs auf eine vorherige Mitteilung der Gründe und auf eine vorherige Anhörung (erster Teil des dritten Rechtsmittelgrundes)

63. Was die vorherige Mitteilung der Gründe betrifft, hat das Gericht in den Randnrn. 124 bis 126 des angefochtenen Urteils festgestellt, dass die erheblichen rechtlichen und tatsächlichen Gesichtspunkte dem Rechtsmittelführer vor Erlass der streitigen Verordnung bekannt gewesen seien und dass es nicht erforderlich gewesen sei, diese Gesichtspunkte vor Erlass dieser Verordnung erneut mitzuteilen. Das Gericht hat dabei dem Umstand große Bedeutung beigemessen, dass der Rechtsmittelführer seit 2003

53 — Urteil vom 16. November 2011 (C-548/09 P).

54 — Urteil *Bank Melli Iran/Rat* (Randnrn. 45, 46 und 51).

55 — Urteil *Kadi* (Randnr. 334).

56 — Ebd., Randnr. 42.

57 — Urteil *Bank Melli Iran/Rat* (Randnr. 47).

von restriktiven Maßnahmen betroffen war und dass die streitige Verordnung u. a. auf Gemeinsame Standpunkte gestützt ist, die als solche „sämtliche tatsächlichen und rechtlichen Gesichtspunkte darlegen, mit denen der Erlass und die Aufrechterhaltung der fraglichen restriktiven Maßnahmen gerechtfertigt werden“<sup>58</sup>.

64. Ich stelle jedoch fest, dass zwar die Gemeinsamen Standpunkte und die streitige Verordnung, die diese durchführt, die Gründe für die Anwendung einer Sanktionspolitik gegenüber Birma beschreiben, indem sie, durchaus zutreffend, auf eine besorgniserregende nationale politische Situation hinweisen, doch gilt dies nicht für die individuelle Situation des Rechtsmittelführers. Es ergibt sich nämlich sowohl aus den Akten als auch aus dem Urteil des Gerichts, dass dem Rechtsmittelführer die persönlichen Gründe zur Rechtfertigung seiner eigenen Aufnahme in die Liste niemals mitgeteilt worden sind. Bei der Lektüre der streitigen Verordnung, gegebenenfalls in Verbindung mit der Lektüre der Gemeinsamen Standpunkte, versteht der Rechtsmittelführer nur, dass er allein in seiner Eigenschaft als Sohn seines Vaters persönlich aufgeführt ist, um gegen ein Drittland Druck auszuüben. Seit 2003 wurde kein Beleg dafür geliefert, dass er selbst Nutzen aus der Wirtschaftspolitik des birmanischen Regimes zieht. Seit 2003 hat der Rat nicht mehr erwähnt, als dass er die Aufnahme des Rechtsmittelführers auf eine Vermutung stütze, nach der Familienangehörige einer Person, die einen Nutzen aus der Wirtschaftspolitik der birmanischen Regierung ziehe, so angesehen würden, als würden sie selbst Nutzen aus dieser Politik ziehen, bis sie das Gegenteil beweisen. Wie das Gericht ausgeführt hat, hat der Rat zwar erklärt, warum er die restriktiven Maßnahmen auf Personen ausgedehnt habe, die Nutzen aus der birmanischen Wirtschaftspolitik zögen<sup>59</sup>. Dagegen wurde niemals eine solche Erklärung für ihre Familienangehörigen gegeben<sup>60</sup>. Daher hat das Gericht in Randnr. 126 des angefochtenen Urteils zu Unrecht festgestellt, dass „die im vorliegenden Fall erheblichen rechtlichen und tatsächlichen Gesichtspunkte dem Kläger vor Erlass der streitigen Verordnung durch den Rat bekannt waren“.

65. Ich schließe die Würdigung zu diesem Punkt mit dem Hinweis ab, dass die rechtliche Regelung für die erstmalige Aufnahme des Namens einer Person in eine Liste, wie sie in Anhang VI der streitigen Verordnung enthalten ist, für diese Person grundsätzlich ungünstiger ist als bei einer Verlängerung, da Erwägungen der Wirksamkeit der restriktiven Maßnahmen in einem gewissen Umfang rechtfertigen können, dass die Verteidigungsrechte nicht in vollem Umfang angewandt werden, zumindest im nicht-streitigen Verfahren<sup>61</sup>. Man kann nicht ausschließen, dass diese Erwägungen weiterhin zutreffen, selbst im Fall einer Verlängerung dieser Maßnahmen. Aber dann ist es Sache des Unionsrichters, gegebenenfalls darauf zu achten, dass die besonderen Umstände, die rechtfertigen können, dass im Rahmen einer ersten Aufnahme die Verteidigungsrechte der aufgeführten Personen eingeschränkt werden, bei der Verlängerung noch vorliegen. Er hat auch einen Ausgleich zu finden zum einen zwischen dem von der Union verfolgten Ziel und der Unmöglichkeit, den Organen zu hohe Verfahrensanforderungen aufzubürden, bei denen das Risiko bestünde, ihr Handeln zu lähmen, und zum anderen der Notwendigkeit, dem Betroffenen hinreichend Schutz durch die Verfahrensregeln zu gewähren. Es ist festzustellen, dass das Gericht niemals eine solche Abwägung vorgenommen hat, obwohl es sich um eine natürliche Person handelte, die weder ein birmanischer Machthaber noch ein Familienangehöriger eines birmanischen Machthabers ist, sondern nur der Sohn einer Person, die Nutzen aus der Wirtschaftspolitik zieht, die von diesen Machthabern praktiziert wird.

66. Hinsichtlich des Rechts auf eine vorherige Anhörung kann ein vergleichbarer Standpunkt eingenommen werden, wie er zum Erfordernis einer vorherigen Mitteilung der Gründe vertreten wurde. Der Gerichtshof hat im Urteil Kadi zwar entschieden, dass, „[w]as die Verteidigungsrechte und insbesondere den Anspruch auf rechtliches Gehör in Bezug auf Restriktionen wie die mit der streitigen

58 — Randnr. 124 des angefochtenen Urteils.

59 — Randnr. 125 des angefochtenen Urteils.

60 — Vgl. vierter Erwägungsgrund des Gemeinsamen Standpunkts 2006/318. Die streitige Verordnung enthält im Übrigen keinen Hinweis, in dem erläutert wird, dass die Gelder der Familienangehörigen ebenfalls einzufrieren sind.

61 — Urteil Kadi (Randnrn. 339 und 340).

Verordnung verhängen betrifft, ... von den Gemeinschaftsbehörden nicht verlangt werden [kann], dass sie die betreffende Begründung einer Person ... vor ihrer erstmaligen Aufnahme in die ... Liste mitteilen“<sup>62</sup>, und dass „[e]benfalls aus Gründen, die mit dem mit der streitigen Verordnung verfolgten Ziel und der Wirksamkeit der darin vorgesehen Maßnahmen zusammenhängen, ... die Gemeinschaftsbehörden auch nicht dazu verpflichtet [waren], die Rechtsmittelführer vor der erstmaligen Aufnahme ... anzuhören“<sup>63</sup>, doch ist sein Standpunkt offensichtlich deutlich auf den Fall der erstmaligen Aufnahme beschränkt. Im vorliegenden Fall haben wir es aber mit einer Verlängerung zu tun.

67. Die Würdigung des Gerichts in den Randnrn. 127 bis 133 des angefochtenen Urteils beruht auf einem umfassenden Ansatz. Das Gericht hat nämlich geprüft, ob der Rechtsmittelführer ab dem Jahr 2003 – dem Jahr, in dem er erstmals von restriktiven Maßnahmen betroffen war – seinen Standpunkt in sachdienlicher Weise vortragen konnte, und hat gefolgert, dass er entsprechend dem Entwicklungsablauf der Unionsgesetzgebung auf seinen Antrag hin seinen Standpunkt mehrfach hätte geltend machen können<sup>64</sup>.

68. Ein solcher Ansatz ist meines Erachtens in zweierlei Hinsicht nicht ganz befriedigend. Zum einen wird es dem Rechtsmittelführer überlassen, aus eigener Initiative dem Rat seinen Standpunkt mitzuteilen. Zum anderen wird damit nicht die Frage beantwortet, ob im Rahmen des Erlasses der streitigen Regelung selbst eine vorherige Anhörung hätte vorgesehen werden müssen. Das Gericht antwortet auf das Vorbringen des Rechtsmittelführers, wonach der Rat ihn vor Erlass der streitigen Verordnung hätte auffordern müssen, seinen Standpunkt geltend zu machen, dass er seinen Standpunkt vor Erlass der Verordnung beim Rat entsprechend dem Entwicklungsablauf der Gesetzgebung zum Ausdruck bringen konnte, d. h. bei den verschiedenen Überprüfungen und Verlängerungen der Gemeinsamen Standpunkte.

69. Die Argumentation des Gerichts beruht auf einer sehr hypothetischen Grundlage. Wenn es ausführt, dass der Rat eine ausdrückliche Eingabe des Rechtsmittelführers im Kontext der Überprüfung des Gemeinsamen Standpunkts 2006/318 hätte wirksam berücksichtigen können<sup>65</sup>, antwortet es nicht auf die Frage, ob in dem Fall, dass der Rechtsmittelführer von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch gemacht hat, dies trotzdem zur Folge hat, dass der Rat davon befreit wird, beim Erlass einer Verordnung, die den genannten Gemeinsamen Standpunkt in Bezug auf die Gemeinschaft umsetzt, eine vorherige Anhörung durchzuführen.

70. Schließlich hat das Gericht die Auffassung vertreten, dass, selbst wenn man ein Recht auf eine vorherige Anhörung zugunsten des Rechtsmittelführers annehmen würde, dies nach ständiger Rechtsprechung für die Rechtmäßigkeit der streitigen Verordnung ohne Belang wäre, weil die Durchführung einer Anhörung nicht zu einem anderen Ergebnis hätte führen können<sup>66</sup>. Das Gericht kommt zu diesem Schluss insbesondere aufgrund des Umstands, dass der Rechtsmittelführer weder die politische Lage in Birma noch die Aufgaben seines Vaters, noch seine familiäre Beziehung zu diesem bestritten habe. Er habe auch nicht nachgewiesen, dass er sich von seinem Vater getrennt habe und dass „dessen Stellung ... für ihn ... nicht mehr einträglich“ sei<sup>67</sup>.

62 — Ebd. (Randnr. 338).

63 — Ebd. (Randnr. 341).

64 — Siehe Randnrn. 129 bis 131 des angefochtenen Urteils.

65 — Ebd. (Randnr. 131).

66 — Ebd. (Randnr. 132).

67 — Ebd.

71. Soweit dem Rechtsmittelführer die Gründe für seine persönliche Aufnahme in die Liste nicht vorab mitgeteilt worden sind, ist es meines Erachtens nicht möglich, ihm vorzuwerfen, nach dem Erlass der streitigen Verordnung nicht die nötigen Argumente vorgetragen zu haben, und dann daraus zu schließen, dass das Fehlen der vorherigen Anhörung sich nicht auf die Rechtmäßigkeit des Rechtsakts auswirkt. Außerdem ist es dem Rechtsmittelführer von Natur aus unmöglich, die familiäre Beziehung, die ihn mit seinem Vater verbindet, zu bestreiten, da die Abstammung, abgesehen von seltenen Ausnahmen, ein feststehendes und dauerhaftes Faktum ist.

72. Es trifft zu, dass der Rechtsmittelführer im Anschluss an die Veröffentlichung der Mitteilung vom 11. März 2008 die Initiative ergriffen und den Rat gebeten hat, ihm die Gründe für seine Aufnahme in die Liste mitzuteilen. In seinem Schreiben trägt der Rechtsmittelführer, der immer noch die spezifischen Gründe für seine Aufnahme wissen wollte, vor, dass er nur von 2005 bis 2007 Inhaber von Aktien zweier Unternehmen seines Vaters gewesen sei und dass er es folglich in dem Jahr, in dem die streitige Verordnung erlassen worden sei, nicht mehr gewesen sei. In seiner Antwort wollte der Rat diesen offensichtlich neuen Punkt nicht berücksichtigen und behielt den Namen des Rechtsmittelführers auf der Liste. Es ist klar, dass dies allein im Ermessen des Rates liegt. Nur bedient sich das Gericht dieser Punkte für seine Schlussfolgerung, dass dies beweise, dass selbst in dem Fall, dass eine vorherige Anhörung durchgeführt worden wäre, dies den Standpunkt des Rates nicht geändert hätte. Ich bin jedoch empfänglich für das Argument, das der Rechtsmittelführer in der mündlichen Verhandlung vorgetragen hat, in der er seine Lage als die eines Individuums beschreibt, das keine andere Möglichkeit hat, als die Gründe für seine Aufnahme in die Liste vermuten zu müssen, diese selbst dem Rat zu übermitteln, um letztendlich zu versuchen, ihn davon zu überzeugen, seinen Namen von der Liste zu nehmen. Mit anderen Worten, es kann dem Rechtsmittelführer nicht vorgeworfen werden, dass er die Vermutung, die Grundlage für seine Aufnahme in die Liste war, obwohl ihm diese Vermutung niemals tatsächlich zur Kenntnis gebracht wurde, nicht, auch nicht nachträglich, widerlegen konnte. Unter diesen Umständen ist es für das Gericht technisch nicht möglich, festzustellen, dass das Fehlen einer eventuellen vorherigen Anhörung des Rechtsmittelführers auf jeden Fall keine Auswirkung auf die Rechtmäßigkeit der streitigen Verordnung gehabt hätte, obwohl feststeht, dass es diesem mangels Mitteilung der wahren Gründe für seine Aufnahme in die Liste tatsächlich nie ermöglicht wurde, seinen Standpunkt sachdienlich geltend zu machen<sup>68</sup>.

73. Nach alledem ist der erste Teil des dritten Rechtsmittelgrundes meines Erachtens begründet.

c) Zum Vorwurf der Verletzung des Anspruchs auf einen effektiven Rechtsschutz (zweiter Teil des dritten Rechtsmittelgrundes)

74. Der Rechtsmittelführer wirft dem Gericht vor, nicht das angemessene Maß an gerichtlicher Kontrolle im Rahmen der Rechtmäßigkeitskontrolle der restriktiven Maßnahmen angewandt zu haben. Dem Vorbringen der Kommission, die dies für unzulässig hält, kann nicht gefolgt werden, da der Rechtsmittelführer in seiner Rechtsmittelschrift tatsächlich die Frage der Intensität der gerichtlichen Kontrolle erwähnt hat, als er eine Verletzung seines Rechts auf einen effektiven gerichtlichen Rechtsschutz geltend gemacht hat.

75. In der Sache hat das Gericht in Randnr. 144 des angefochtenen Urteils festgestellt, dass ein weites Ermessen des Rates hinsichtlich der zu berücksichtigenden Elemente anzuerkennen sei, wenn er über Wirtschaftssanktionen auf der Grundlage der Art. 60 EG und 301 EG entscheide, und dass folglich der Gemeinschaftsrichter nicht „seine Beurteilung der Beweise, Tatsachen und Umstände, mit denen der Erlass derartiger Maßnahmen gerechtfertigt wird, an die Stelle der Beurteilung des Rates setzen

68 — Vgl. entsprechend Urteil Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Rat (Randnr. 162).

darf, [so dass] sich die Rechtmäßigkeitskontrolle der Beschlüsse über das Einfrieren von Geldern durch das Gericht auf die Prüfung beschränken [muss], 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“.

76. Vorab stelle ich fest, dass das Gericht in dieser Randnummer von „Beschlüssen“ über das Einfrieren von Geldern spricht und dabei offenbar die allgemeine Geltung des streitigen Rechtsakts in den Hintergrund drängt, auf die es im Rahmen der Prüfung der Rechtsgrundlage großen Wert gelegt hat, und dass es nicht gezögert hat, seinen Standpunkt dadurch zu stärken, dass es eigene Rechtsprechung aus dem Bereich der Terrorismusbekämpfung zitiert, obwohl es in anderen Abschnitten des angefochtenen Urteils deutlich zu unterscheiden schien zwischen restriktiven Maßnahmen, die im Rahmen der Terrorismusbekämpfung verhängt wurden, und solchen, die gegenüber einem Drittland verhängt wurden. Das angefochtene Urteil enthält somit eine Reihe innerer Widersprüche, die von dieser Randnr. 144 offengelegt werden.

77. Um auf die Frage der Intensität der gerichtlichen Kontrolle zurückzukommen, so trifft es zu, dass die Rechtsprechung des Gerichts in diesem Bereich wechselhaft ist. Sein Standpunkt im angefochtenen Urteil ist unmittelbar von Randnr. 159 des Urteils *Organisation des Modjahedines du Peuple d'Iran/Rat* inspiriert. Einige Randnummern zuvor in diesem Urteil hat das Gericht jedoch den Grundsatz einer umfassenden Kontrolle verankert<sup>69</sup>. Auf alle Fälle hat das Gericht im Urteil *People's Mojahedin Organization of Iran/Rat*<sup>70</sup>, in den Urteilen *Melli Bank/Rat* und *Bank Melli Iran/Rat*<sup>71</sup> und schließlich im Urteil *Kadi/Kommission*, das auf Verweisung durch den Gerichtshof an das Gericht ergangen ist<sup>72</sup>, eine ganz klare Rechtsprechungslinie zugunsten einer vollständigen Kontrolle entwickelt.

78. Meines Erachtens sind es selbstverständlich die Urteile *Melli Bank/Rat* und *Bank Melli Iran/Rat*, die für unsere Rechtssache die größte Relevanz aufweisen, weil es sich um restriktive Maßnahmen handelt, die im Rahmen einer gegen ein Drittland gerichteten Sanktionsregelung verhängt wurden. Wie sich aus diesen beiden Urteilen ergibt, war das Gericht der Ansicht, dass zu unterscheiden sei zwischen zum einen den Bestimmungen, die die allgemeinen Regeln über die Einzelheiten der restriktiven Maßnahmen festlegten, für die eine eingeschränkte gerichtliche Kontrolle gelten müsse, um nicht in das weite Ermessen einzugreifen, das dem Rat herkömmlicherweise in dem Bereich eingeräumt sei, und zum anderen den Listen mit den Personen, die von den restriktiven Maßnahmen betroffen seien, die einer umfassenden gerichtlichen Nachprüfung unterzogen werden müssten.

79. Dieser Standpunkt ist offensichtlich völlig kohärent mit der Rechtsprechung des Gerichtshofs. Der Gerichtshof hatte noch niemals über die Intensität der gerichtlichen Kontrolle von restriktiven Maßnahmen, wie denjenigen, die im vorliegenden Fall in Rede stehen, zu entscheiden. Andererseits habe ich bereits ausgeführt, dass die im Rahmen der Terrorismusbekämpfung ergangene Rechtsprechung *mutatis mutandis* auch im Rahmen einer gegen ein Drittland gerichteten Sanktionsregelung herangezogen werden kann. Der Gerichtshof hat aber seit dem Urteil *Kadi*<sup>73</sup> eine umfassende Kontrolle restriktiver Maßnahmen befürwortet, ein Standpunkt, der im Urteil E und F eindeutig wiederholt wurde, in dem der Gerichtshof entschieden hat, dass „[d]as Fehlen einer Begründung für die Aufnahme ... in die Liste ... zudem geeignet [ist], eine angemessene gerichtliche Kontrolle ihrer materiellen Rechtmäßigkeit zu vereiteln, die insbesondere eine Nachprüfung des Sachverhalts sowie der zu ihrer Stützung angeführten Beweise und Informationen umfasst. ... [D]ie

69 — Vgl. Randnr. 154 des Urteils.

70 — Randnrn. 74 und 75.

71 — Urteile vom 9. Juli 2009, *Melli Bank/Rat* (Randnrn. 45 f.), und vom 14. Oktober 2009, *Bank Melli Iran/Rat* (Randnrn. 36 f.).

72 — Randnrn. 126, 132 bis 135. Für eine Synthese der Rechtsprechung des Gerichts in diesem Bereich vgl. Randnrn. 139 ff. dieses Urteils.

73 — Randnr. 326.

Möglichkeit einer solchen Kontrolle [ist] aber unerlässlich, damit ein gerechter Ausgleich zwischen den Erfordernissen des Kampfs gegen den internationalen Terrorismus und dem Schutz der Grundfreiheiten und -rechte gewährleistet werden kann“<sup>74</sup>. Erst vor Kurzem wurde dem Gerichtshof vorgeschlagen, definitiv in diesem Sinne Stellung zu nehmen<sup>75</sup>.

80. Bei der Bestimmung der Intensität der Kontrolle ist nicht so sehr der Kontext der Verhängung restriktiver Maßnahmen – wie die Bekämpfung des Terrorismus – von Bedeutung, sondern die beträchtliche Tragweite dieser Maßnahmen für die individuelle Situation der in den Listen aufgeführten Personen, die unbestreitbar schwer betroffen sind.

81. Ich schlage deshalb dem Gerichtshof vor, im Rahmen des vorliegenden Rechtsmittels für die Bestimmung der Intensität der gerichtlichen Kontrolle, die der Unionsrichter angesichts restriktiver Maßnahmen anzuwenden hat, die im Rahmen einer gegenüber einem Drittland erlassenen Sanktionsregelung natürliche Personen ohne Machtposition treffen, gleich hohe Anforderungen festzulegen und gleichzeitig ein weites Ermessen des Rates hinsichtlich der Beurteilung der Zweckmäßigkeit und der Modalitäten ihrer Durchführung anzuerkennen.

82. Den Randnrn. 144 und 145 des angefochtenen Urteils ist ganz klar zu entnehmen, dass das Gericht nicht das angemessene Niveau gerichtlicher Kontrollen angewandt hat, indem es sich darauf beschränkt hat, nachzuprüfen, ob die Begründungspflicht beachtet wurde, ohne jemals das Vorliegen von Beweisen zu prüfen, die das Vorbringen des Rates stützen, dass der Rechtsmittelführer tatsächlich Nutzen aus der Wirtschaftspolitik des birmanischen Regimes ziehe.

83. Da dem angefochtenen Urteil somit ein weiterer Rechtsfehler anhaftet, ist der zweite Teil des dritten Rechtsmittelgrundes als begründet anzusehen.

d) Zur Frage der Bekanntgabe (dritter Teil des dritten Rechtsmittelgrundes)

84. Hinsichtlich der Frage, ob die streitige Verordnung dem Rechtsmittelführer individuell bekannt zu geben gewesen wäre, hege ich ernsthafte Zweifel an der Zulässigkeit dieser Frage. Mit keinem vor dem Gericht geltend gemachten Klagegrund wurde nämlich das Fehlen einer individuellen Bekanntgabe durch den Rat gerügt. Infolgedessen hat das Gericht im angefochtenen Urteil diesen Klagegrund nicht gewürdigt, da er eben nicht existierte. Selbst wenn der Rechtsmittelführer also im Stadium des Rechtsmittelverfahrens die Absicht gehabt haben sollte, diese Frage anzusprechen, ist seine Argumentation nicht gegen das angefochtene Urteil gerichtet. Wir haben es hier ganz offensichtlich mit einem neuen Rechtsmittelgrund zu tun, den der Rechtsmittelführer im Stadium der Erwiderung formulierte als Reaktion auf die Rechtsmittelbeantwortung der Kommission, in der sie auf Argumente hinweist, die sie im Rahmen anderer Rechtsmittel dargelegt hat<sup>76</sup>, ohne sich jedoch die Mühe zu machen, vorab zu prüfen, ob dies im Rahmen unserer Rechtssache nützlich ist, da der Rechtsmittelführer in seiner Rechtsmittelschrift weder einen Rechtsmittelgrund noch Argumente betreffend eine Verletzung der Bekanntgabepflicht geltend gemacht hat. Der Gerichtshof darf sich also, was die Zulässigkeit des Vorbringens zur Bekanntgabe angeht, nicht davon täuschen lassen, dass die Verfahrensbeteiligten im Rahmen der Erwiderung und der Gegenerwiderung sowie in der mündlichen Verhandlung über diesen Punkt gestritten haben; dieses Vorbringen stellt allenfalls neues Vorbringen dar, mit dem eine Verletzung der Pflicht des Rates zur Bekanntgabe gerügt wird und das als solches unzulässig ist, da die Befugnisse des Gerichtshofs auf die Beurteilung der rechtlichen Entscheidung über das im ersten Rechtszug erörterte Vorbringen beschränkt sind<sup>77</sup>.

74 — Urteil vom 29. Juni 2010 (C-550/09, Slg. 2010, I-6213, Randnr. 57).

75 — Vgl. Nrn. 254 und 255 der Schlussanträge der Generalanwältin Sharpston in der anhängigen Rechtssache Frankreich/People's Mojahedin Organization of Iran (C-27/09 P).

76 — Nach ihren eigenen Ausführungen: vgl. Randnr. 41 der Rechtsmittelbeantwortung der Kommission.

77 — Vgl. aus einer umfangreichen Rechtsprechung Urteile vom 1. Februar 2007 Sison/Rat (C-266/05 P, Slg. 2007, I-1233, Randnr. 95 und die dort angeführte Rechtsprechung), sowie vom 21. September 2010, Schweden u. a./API und Kommission (C-514/07 P, C-528/07 P und C-532/07 P, Slg. 2010, I-8533, Randnr. 126 und die dort angeführte Rechtsprechung).

85. Aus den weiter oben ausgeführten Gründen schlage ich dem Gerichtshof somit vor, dem dritten Rechtsmittelgrund in Bezug auf die ersten beiden Teile stattzugeben.

*C – Zum zweiten Rechtsmittelgrund: Verletzung der Pflicht zur Begründung der streitigen Verordnung*

1. Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

86. Der Rechtsmittelführer trägt vor, der Rat habe, sobald er eine natürliche Person namentlich in die Liste aufnehme, die spezifischen und konkreten Gründe für diese Aufnahme anzugeben. Diese Angabe sei umso wichtiger, als der Rechtsmittelführer vorab nicht habe gehört werden können. Der Rat räume diese Pflicht zur Angabe der spezifischen und konkreten Gründe jeder individuellen Aufnahme selbst ein<sup>78</sup>. Sodann weist der Rechtsmittelführer unter Berufung auf die Rechtsprechung des Gerichts<sup>79</sup> darauf hin, dass der Rat die Gründe anzugeben habe, aus denen er zu der Auffassung gelangt sei, dass eine bestimmte Person oder Organisation zu einer Gruppe gehört, die in einer Verordnung genannt ist, mit der das Einfrieren von Geldern angeordnet wird. Der Rat hätte also die genauen Gründe angeben müssen, die ihm die Auffassung erlaubten, der Rechtsmittelführer ziehe einen Nutzen aus der Wirtschaftspolitik der Regierung. Weder der Grund für seine Aufnahme in die Liste – etwa ein geltend gemachtes Verhalten oder die Tatsache, dass er der Sohn seines Vaters sei – noch die Vermutung, dass Familienangehörige Nutzen aus der genannten Politik zögen, seien angegeben. Das Gericht habe also zu Unrecht entschieden, dass der Rat seine Begründungspflicht erfüllt habe.

87. Der Rat ist der Auffassung, dass die Gründe für die Aufnahme des Rechtsmittelführers in die Liste im Gemeinsamen Standpunkt 2003/297, auf dessen Grundlage die Gelder des Rechtsmittelführers das erste Mal eingefroren worden seien, sowie im Gemeinsamen Standpunkt 2006/318 klar dargelegt worden seien und dass er keine weiteren Gründe angeben müssen als die bloße Erwähnung der Tatsache, dass der Rechtsmittelführer der Sohn seines Vaters sei. Nach Ansicht der Kommission begnügt sich der Rechtsmittelführer damit, die Argumente zu wiederholen, die bereits vor dem Gericht dargelegt worden seien und auf die das Gericht völlig korrekt geantwortet habe, indem es die herkömmlichen Kriterien angewandt habe, die in der Rechtsprechung des Gerichts und des Gerichtshofs bestimmt worden seien, um zu beurteilen, ob ein Rechtsakt ausreichend begründet sei. Der Rechtsmittelführer könne nicht geltend machen, er habe den Kontext, in dem die streitige Verordnung ergangen sei, nicht gekannt, weil er selbst diesen Maßnahmen ab dem Jahr 2003 unterworfen gewesen sei. Er wisse auch, dass Grund für seine Aufnahme in die Liste die Gefahr der Umgehung der gegen seinen Vater verhängten Maßnahmen sei. Weil seitdem keine erhebliche tatsächliche oder rechtliche Änderung eingetreten sei, sei der Rat nicht verpflichtet gewesen, auf die Gründe für die Aufnahme des Rechtsmittelführers ausdrücklich hinzuweisen. Jedenfalls sei im Anhang VI der streitigen Verordnung der Hinweis aufgeführt, dass der Rechtsmittelführer der Sohn seines Vaters sei, und er habe allein deshalb in die Liste aufgenommen werden können. Der Rat und die Kommission beantragen deshalb, den Rechtsmittelgrund zurückzuweisen.

78 – In diesem Zusammenhang nennt der Rechtsmittelführer das Dokument 7697/07 vom 3. April 2007, das der Rat selbst in seiner Klagebeantwortung vor dem Gericht angeführt hat.

79 – Urteile Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Rat und Melli Bank/Rat.

## 2. Würdigung

88. Wie das Gericht zutreffend ausgeführt hat, verfolgt die Begründungspflicht den Zweck, den Betroffenen in eine Lage zu versetzen, in der er ausreichend unterrichtet ist, um beurteilen zu können, ob der Rechtsakt sachlich richtig ist oder eventuell mit einem Mangel behaftet ist<sup>80</sup>. Die Prüfung der Beachtung der Begründungspflicht durch das Organ, das Urheber des Rechtsakts ist, erlaubt also festzustellen, ob der Betroffene die Möglichkeit hatte, seine Rechte wahrzunehmen<sup>81</sup>.

89. Das Gericht ist in dieser Hinsicht deutlich in zwei Schritten vorgegangen. Zuerst hat es geprüft, ob die Begründung hinsichtlich des Erlasses einer Sanktionsregelung gegen Birma ausreichend ist<sup>82</sup>; dann hat es geprüft, ob auch die restriktiven Maßnahmen, die gegen den Rechtsmittelführer verhängt wurden, ausreichend begründet waren<sup>83</sup>. Was die allgemeine Begründung der Sanktionsregelung betrifft, so ist der Schluss, zu dem das Gericht gelangt ist, kaum zu bestreiten, weshalb ich nicht darauf eingehen werde.

90. Etwas anderes gilt für die Beurteilung, die das Gericht hinsichtlich der spezifischen Begründung der gegen den Rechtsmittelführer verhängten restriktiven Maßnahmen vorgenommen hat. Es oblag dem Rat, die Überlegungen, die ihn zur Aufnahme des Rechtsmittelführers in den Anhang bewogen, der die „Personen, die Nutzen aus der Wirtschaftspolitik der Regierung ziehen“, umfasst, klar und unmissverständlich darzustellen, um es diesem zu ermöglichen, die Gründe für die Maßnahme zu erfahren und seine Rechte zu verteidigen. Die auf dem Rat lastende Begründungspflicht im Zusammenhang mit restriktiven Maßnahmen bestimmt sich auch im Licht des Grundsatzes des effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes, zu dessen Wahrung die Begründung des Rechtsakts beitragen soll. Das Gericht musste daher seinerseits feststellen, ob es dem Rechtsmittelführer tatsächlich möglich war, zu verstehen, was ihm vorgeworfen wurde, und die Stichhaltigkeit der ihm gegenüber erlassenen restriktiven Maßnahmen zu prüfen<sup>84</sup>.

91. Die bloße Lektüre von Punkt J1c des Anhangs VI der streitigen Verordnung nennt uns neben der Identität des Rechtsmittelführers sein Geschlecht, sein Geburtsdatum und seine Abstammung väterlicherseits. Darüber hinaus wird in der streitigen Verordnung nicht die Vermutung erwähnt, dass die Familienangehörigen der Personen, die Nutzen aus der Wirtschaftspolitik der birmanischen Regierung ziehen, selbst Nutzen aus dieser Politik ziehen.

92. Ich bin nicht überzeugt von dem Argument des Gerichts, wonach der Rat seine Pflicht zur Begründung der streitigen Verordnung, die 2008 erlassen worden sei, erfüllt habe, weil er 2003 in einem Gemeinsamen Standpunkt, durch den der Rechtsmittelführer zum ersten Mal in die Liste aufgenommen worden sei, die Gründe, die ihn veranlasst hätten, das Einfrieren auf die Familienangehörigen auszudehnen, dargelegt habe<sup>85</sup>. Zum einen wird im dritten Erwägungsgrund des Gemeinsamen Standpunkts 2003/297, auf den das Gericht seine Überlegungen gestützt hat, nur hervorgehoben, dass der Anwendungsbereich der restriktiven Maßnahmen ausgeweitet wird auf Personen, die Nutzen aus der Politik der birmanischen Regierung ziehen, sowie auf ihre Familie, ohne die Gründe für diese Ausweitung auf die Familienangehörigen zu nennen. Zum anderen kann nicht geltend gemacht werden, dass der Rechtsmittelführer, der damals 16 Jahre alt war, allein auf dieser Grundlage in die Lage versetzt wurde, seine Rechte zu verteidigen, und dass dieser Sachverhalt bis zum Erlass der streitigen Verordnung fortbestanden hat, obwohl der Rechtsmittelführer in einen Anhang aufgenommen wurde, dessen Überschrift zu verstehen gibt, dass der Grund für seine Aufnahme gerade die Tatsache ist, dass er Nutzen aus der Wirtschaftspolitik der birmanischen

80 — Randnr. 94 des angefochtenen Urteils und die dort angeführte Rechtsprechung.

81 — Urteil vom 17. März 1983, *Control Data Belgium/Kommission* (294/81, Slg. 1983, 911, Randnr. 14).

82 — Randnrn. 99 ff. des angefochtenen Urteils.

83 — Randnrn. 103 ff. des angefochtenen Urteils.

84 — Vgl. entsprechend Urteil *Bank Melli Iran/Rat* (Randnr. 87).

85 — Vgl. Randnr. 104 des angefochtenen Urteils.

Regierung zieht<sup>86</sup>. Der Umstand, dass nicht alle Familienangehörigen von Herrn Tay Za in diesen Anhang aufgenommen wurden, veranlasst mich zu glauben, dass der Rechtsmittelführer schwer davon ausgehen konnte, dass seine bloße Familienzugehörigkeit Grundlage seiner Aufnahme war und noch ist. Die in dem ursprünglichen Gemeinsamen Standpunkt enthaltenen und in den folgenden Gemeinsamen Standpunkten, insbesondere in dem, den die streitige Verordnung umsetzt, wiederholten Erklärungen bestätigen lediglich, dass die Gelder der Familienangehörigen der Personen, die einen Nutzen ziehen, einzufrieren sind<sup>87</sup>. Eine einfache Aussage dieser Art kann nicht als Begründung gelten, da die eigentliche Grundlage für das Einfrieren bei diesen Personen noch immer nicht feststeht. Der Beweis dafür ist, dass das Gericht, wie ich bereits erwähnt habe, aus dem Nichts eine Vermutung schaffen musste, die es nachträglich ermöglichte, die Gründe zu erklären, die zur Aufnahme des Rechtsmittelführers in die Liste geführt haben.

93. Jedoch ist selbst diese Vermutung nicht eindeutig. Zum einen bestätigt das Gericht nämlich, dass die Ausweitung des Einfrierens der Gelder auf Familienangehörige gerechtfertigt sei, aufgrund der Tatsache, dass vermutet werden könne, dass sie selbst Nutzen aus der Wirtschaftspolitik der birmanischen Regierung zögen. Das Gericht hat im Übrigen ausgeführt, dass der Rat die Art des Nutzens, den der Rechtsmittelführer oder sein Vater aus dieser Politik gezogen hätte, hinreichend klargestellt habe<sup>88</sup>, indem er festgestellt habe, dass der Vater des Rechtsmittelführers aus seiner Funktion als geschäftsführender Direktor Nutzen gezogen habe. Zum anderen hat das Gericht gerade im Rahmen der Prüfung, ob die Begründung ausreicht, festgestellt, dass der Rechtsmittelführer nicht behaupten könne, die Gründe für seine Aufnahme in die Liste seien ihm unbekannt, da er in seinen Schriftsätzen ausgeführt habe, dass „seitens seines Vaters die Gefahr einer Umgehung des Einfrierens der Vermögenswerte über eine etwaige Übertragung der Gelder an andere Familienmitglieder bestehen könne“<sup>89</sup>.

94. Somit hat die äußerst dynamische Auslegung der streitigen Verordnung durch das Gericht nicht dazu geführt, jeglichen Zweifel hinsichtlich der tatsächlichen Gründe für die Aufnahme des Rechtsmittelführers in die Liste zu beseitigen, so dass es nicht möglich ist, angesichts der Argumentation des Gerichts in den Randnrn. 106 und 107 des angefochtenen Urteils die Auffassung zu vertreten, dass die gelieferte Begründung die Überlegungen des Rates im Zusammenhang mit dieser Aufnahme in die Liste klar und unmissverständlich erkennen lasse.

95. Diese Inkohärenz innerhalb der Prüfung des Rechtsmittelgrundes der Nichtbeachtung der Begründungspflicht im angefochtenen Urteil bewirkt letztendlich das Gegenteil dessen, was das Gericht erreichen wollte, da sie die schwierige Lage bestätigt, in die der Rat den Unionsrichter bei der von ihm durchzuführenden gerichtlichen Kontrolle der streitigen Verordnung gebracht hat. Unter diesen Umständen ließe sich sogar feststellen, dass dieser Richter seine Kontrolle nicht korrekt durchführen konnte, obwohl dies auch ein mit der Begründungspflicht verfolgter Zweck ist.

96. Infolgedessen hat das Gericht dadurch, dass es in Randnr. 108 des angefochtenen Urteils für Recht erkannt hat, dass der Rat seiner Pflicht zur Begründung der restriktiven Maßnahmen, die gegen den Rechtsmittelführer verhängt wurden, nachgekommen sei, einen Rechtsfehler begangen. Dem zweiten Rechtsmittelgrund ist daher stattzugeben.

86 — Der Erlass der Verordnung Nr. 353/2008, die einen Verweis auf andere mit dem Regime verbundene Personen hinzufügt (siehe Nr. 13 der vorliegenden Schlussanträge), hat die Lage des Rechtsmittelführers insoweit nicht verbessert.

87 — Siehe auch vierter Erwägungsgrund des Gemeinsamen Standpunkts 2006/318.

88 — Randnr. 107 des angefochtenen Urteils.

89 — Randnr. 106 des angefochtenen Urteils.

*D – Zum vierten und letzten Rechtsmittelgrund: Verletzung des Eigentumsrechts und des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes*

1. Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

97. Der Rechtsmittelführer trägt zweierlei Argumente vor. Zum einen seien die mit dem Eigentumsrecht verbundenen Verfahrensgarantien in Bezug auf ihn nicht beachtet worden, weil er keine Gelegenheit gehabt habe, sein Anliegen zu vertreten. Weder der Rat noch das Gericht hätten Unterlagen erstellt, die die Notwendigkeit rechtfertigten, solch harte Maßnahmen gegen ihn aufrechtzuerhalten, obwohl niemals festgestellt worden sei, dass er in einem größeren Umfang als alle anderen birmanischen Staatsangehörigen Nutzen aus der Wirtschaftspolitik des herrschenden Regimes gezogen habe. Zum anderen ist er der Auffassung, dass die gegen ihn gerichteten restriktiven Maßnahmen in Anbetracht ihres allgemeinen Umfangs und ihrer Dauer eine erhebliche Einschränkung seines Eigentumsrechts darstellten. Er erinnert insoweit daran, dass solche Maßnahmen seit 2003, d. h. seit seinem 16. Lebensjahr, gegen ihn gerichtet worden seien. Seine Gelder seien außerdem vollständig eingefroren, ohne zeitliche oder selbst quantitative Begrenzung; er sei durch die genannten Maßnahmen also fortwährend betroffen. Somit sei sein Eigentumsrecht in unverhältnismäßiger Weise verletzt worden.

98. Der Rat beantragt, den Rechtsmittelgrund zurückzuweisen, und stimmt in vollem Umfang der Schlussfolgerung des Gerichts zu, der zufolge die Beschränkung des Eigentumsrechts des Rechtsmittelführers nicht als unverhältnismäßig oder unangemessen angesehen werden kann; er verweist hierbei auf die Bedeutung des mit der streitigen Verordnung verfolgten Zwecks und die dem Rechtsmittelführer unbenommene Möglichkeit, nachzuweisen, dass er sich von seinem Vater getrennt habe, und somit die Beeinträchtigung der Ausübung seines Eigentumsrechts zu beenden. Die Maßnahmen, die den Rechtsmittelführer treffen, sind somit nach Ansicht des Rates zeitlich begrenzt. Der Rat ist außerdem der Auffassung, der Rechtsmittelführer habe angemessen Gelegenheit gehabt, seine Sache darzulegen, da der Rat auf seinen Antrag seine Lage erneut geprüft habe. Die gegen ihn gerichteten restriktiven Maßnahmen seien daher sehr wohl als gerechtfertigte und verhältnismäßige Einschränkungen seines Eigentumsrechts anzusehen.

99. Die Kommission vertritt die gleiche Auffassung wie der Rat. Sie fügt jedoch zwei Punkte hinzu. Zunächst ist sie der Auffassung, dass das Argument, dass der Rechtsmittelführer seine Sache vor den Behörden nicht habe vertreten können, ins Leere gehe. Weiter bestreitet die Kommission die Behauptung des Rechtsmittelführers, dass die gegen ihn gerichteten Maßnahmen sein ganzes Vermögen betreffen, da sich aus Art. 21 der streitigen Verordnung ergebe, dass diese Maßnahmen nur im Gebiet der Union und außerhalb des Unionsgebiets nur für Staatsangehörige der Union, für juristische Personen, die nach dem Recht eines Mitgliedstaats der Union eingetragen seien oder für natürliche oder juristische Personen im Hinblick auf ihre in der Union getätigten Geschäfte gälten.

2. Würdigung

100. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs, auf die das Gericht in Randnr. 156 des angefochtenen Urteils verweist, gilt das Eigentumsrecht in der Rechtsordnung der Union nicht schrankenlos, sondern es handelt sich vielmehr um ein Recht, das Beschränkungen unterworfen werden kann. Insbesondere die Ausübung des Eigentumsrechts kann beschränkt werden, sofern diese Beschränkungen einem dem Gemeinwohl dienenden Ziel der Gemeinschaft entsprechen und nicht einen im Hinblick auf den verfolgten Zweck unverhältnismäßigen und nicht tragbaren Eingriff darstellen, der dieses Recht in seinem Wesensgehalt antasten würde.

101. Ich bemerke vorab, dass der Rechtsmittelführer nicht bestritten hat, dass die streitige Verordnung ein dem Gemeinwohl dienendes Ziel verfolgt. Die anderen Verfahrensbeteiligten haben auch nicht bestritten, dass die Ausübung des Eigentumsrechts des Rechtsmittelführers durch die verhängten Maßnahmen einer Beschränkung unterliegt, die als erheblich einzustufen ist<sup>90</sup>. Somit bleibt noch zu prüfen, ob diese Beschränkung nicht ein unverhältnismäßiger und nicht tragbarer Eingriff ist, der das Eigentumsrecht des Rechtsmittelführers in seinem Wesensgehalt antastet.

102. Das Gericht hat insoweit zu Recht auf den Rechtsprechungsgrundsatz hingewiesen, wonach „die Bedeutung der Ziele, die mit einer Regelung, die Sanktionen vorsieht, verfolgt werden, negative Folgen selbst erheblichen Ausmaßes für bestimmte betroffene Personen einschließlich derjenigen rechtfertigen kann, die für die Lage, die zum Erlass der betreffenden Maßnahmen geführt hat, nicht verantwortlich sind, aber insbesondere in ihren Eigentumsrechten verletzt werden“<sup>91</sup>.

103. Was das Argument betreffend die Geltungsdauer der restriktiven Maßnahmen anbelangt, erinnere ich daran, dass die beim Gericht erhobene Nichtigkeitsklage gerade das Ziel verfolgt, die Rechtmäßigkeit der streitigen Verordnung, genauer gesagt der restriktiven Maßnahmen, die sie gegenüber dem Rechtsmittelführer mit sich bringt, in Abrede zu stellen. Diese Maßnahmen werden zwar tatsächlich verlängert. Dennoch bin ich der Meinung, dass das Vorbringen im Rahmen der Nichtigkeitsklage und des darauf folgenden Rechtsmittels nicht zum Ziel haben darf, den Gerichtshof zu ersuchen, sei es auch nur inzident, über die Rechtmäßigkeit der Maßnahmen zu entscheiden, die ab 2003 gegenüber dem Rechtsmittelführer erlassen worden sind. Ich glaube nicht, dass der Gerichtshof, ohne eine erhebliche Ausweitung des Streitgegenstands zu riskieren, was im Rahmen eines Rechtsmittels grundsätzlich untersagt ist, feststellen kann, dass das Eigentumsrecht durch die restriktiven Maßnahmen, die 2008 durch die streitige Verordnung verlängert wurden, deshalb verletzt wurde, weil solche Maßnahmen seit 2003 verhängt wurden und der Rechtsmittelführer damals minderjährig war. Im Rahmen des vorliegenden Rechtsmittels ist das Argument, dass die restriktiven Maßnahmen, die durch die streitige Verordnung aufrechterhalten werden, seit 2003 auf der Grundlage anderer Rechtsakte angewandt werden und deshalb eine nicht tragbare Einschränkung der Ausübung des Eigentumsrechts des Rechtsmittelführers darstellen, als nicht stichhaltig anzusehen.

104. Was das Vorbringen betrifft, das Einfrieren der Gelder sei absolut und unbegrenzt, ist zum einen im Licht der Feststellungen des Gerichts daran zu erinnern dass die streitige Verordnung die Möglichkeit vorsieht, die Freigabe oder Bereitstellung von Ressourcen unter bestimmten Voraussetzungen, u. a. für die Befriedigung der Grundbedürfnisse der in der Liste aufgeführten Personen, zu genehmigen<sup>92</sup>.

105. Schließlich wirft der Rechtsmittelführer dem Gericht vor, es habe die Tatsache nicht berücksichtigt, dass ihm entgegen Art. 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (im Folgenden: EMRK) niemals eine angemessene Gelegenheit gegeben worden sei, sein Anliegen zu vertreten. Dieser Teil betrifft also die Verfahrensgarantien, die das Eigentumsrecht begleiten müssen.

106. Insoweit trifft es zu, dass der Gerichtshof die Anforderungen, die der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte aufstellt, übernommen hat, wonach „unbeschadet des Schweigens von Art. 1 des ersten Zusatzprotokolls auf dem Gebiet der Verfahrensanforderungen ... die anwendbaren Verfahren dem Betroffenen eine angemessene Gelegenheit bieten [müssen], sein Anliegen den zuständigen Stellen vorzutragen, um Maßnahmen, die die durch diese Bestimmung garantierten Rechte beeinträchtigen, effektiv zu bekämpfen. Um sicherzustellen, dass diese Voraussetzung eingehalten ist, sind die anwendbaren Verfahren abstrakt zu betrachten.“<sup>93</sup>

90 — Vgl. Randnr. 157 des angefochtenen Urteils.

91 — Randnr. 160 des angefochtenen Urteils und die dort angeführte Rechtsprechung.

92 — Randnr. 165 des angefochtenen Urteils und Art. 13 der streitigen Verordnung.

93 — EGMR, Urteil *Bäck gegen Finnland* vom 20. Juli 2004 (*Recueil des arrêts et décisions*, 2004-VII, § 56 und die dort angeführte Rechtsprechung); siehe auch Urteil *Kadi* (Randnr. 368).

107. Das Gericht hat im angefochtenen Urteil diese Verfahrensanforderungen berücksichtigt und ausgeführt, dass der Rechtsmittelführer seit 2003 mehrfach Gelegenheit gehabt habe, sein Anliegen zu vertreten<sup>94</sup>. Um zu einem solchen Schluss zu kommen, verweist das Gericht u. a. auf seine Würdigung zum Klagegrund der Verletzung des Rechts auf ein faires Verfahren und zum Klagegrund des Rechts auf einen effektiven gerichtlichen Rechtsschutz.

108. Zwar bin ich – ganz im Einklang mit meinen vorstehenden Ausführungen<sup>95</sup> – nicht überzeugt, dass in diesem Zusammenhang die Gelegenheiten zu berücksichtigen sind, die sich dem Rechtsmittelführer eventuell und potenziell bieten, sein Anliegen entsprechend der Entwicklung der Rechtsakte, die seine Lage seit 2003 beeinflusst haben, vorzutragen; dagegen halte ich das auf die vom Rat am 11. März 2008 im *Amtsblatt der Europäischen Union* veröffentlichte Mitteilung<sup>96</sup>, die u. a. bezweckt, die in der Liste aufgeführten Personen auf die Möglichkeiten aufmerksam zu machen, beim Rat die Überprüfung der Entscheidung zu beantragen, durch die sie in die Liste aufgenommen worden sind, und deren Rechtmäßigkeit vor dem Gericht zu bestreiten, gestützte Argument für wesentlich überzeugender. Auch wenn diese Mitteilung kurze Zeit nach der Veröffentlichung der streitigen Verordnung erfolgt ist, stellt sie ohne Zweifel eine für den Schutz des Eigentumsrechts und seine Ausübung bedeutende Verfahrensmodalität dar. Der Rechtsmittelführer hat im Übrigen nach ihrer Veröffentlichung einen Schriftwechsel mit dem Rat aufgenommen. Die Existenz dieser Mitteilung kennzeichnet auch den tiefgreifenden Unterschied gegenüber der Lage von Herrn Kadi, auf die sich der Rechtsmittelführer beruft. In der Rechtssache Kadi war die streitige Verordnung „erlassen worden, ohne dem [Rechtsmittelführer] irgendeine Garantie zu geben, dass er sein Anliegen den zuständigen Stellen vortragen kann“<sup>97</sup>. Das kann man in unserer Rechtssache nicht sagen.

109. Ich schlage dem Gerichtshof daher vor, den vierten Klagegrund zurückzuweisen.

#### **IV – Zur Klage vor dem Gericht**

110. Gemäß Art. 61 Abs. 1 Satz 2 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union kann dieser, wenn er das Urteil des Gerichts aufhebt, den Rechtsstreit selbst endgültig entscheiden, wenn dieser zur Entscheidung reif ist.

111. Dies ist meines Erachtens hier der Fall, zumindest was den ersten Rechtsmittelgrund betrifft.

112. Wie ich in Nr. 46 der vorliegenden Schlussanträge vorschlage, wäre das angefochtene Urteil aufzuheben, soweit es den ersten Klagegrund, den der Rechtsmittelführer im ersten Rechtszug geltend gemacht hat und mit dem das Fehlen einer Rechtsgrundlage der streitigen Verordnung gerügt wird, zurückweist.

113. Wie bereits festgestellt, ist das Urteil des Gerichts mit einem Rechtsfehler behaftet, weil es die Art. 60 EG und 301 EG übermäßig weit ausgelegt hat. Unter diesen Umständen und aus den oben dargelegten Gründen ist meines Erachtens dem ersten Rechtsmittelgrund stattzugeben und folglich die streitige Verordnung, was den Rechtsmittelführer betrifft, wegen Fehlens einer Rechtsgrundlage für nichtig zu erklären.

94 – Randnr. 170 des angefochtenen Urteils.

95 – Vgl. Nr. 103 der vorliegenden Schlussanträge.

96 – Oben in Nr. 14 angeführt.

97 – Urteil Kadi (Randnr. 369).

## V – Kosten

114. Gemäß Art. 122 der Verfahrensordnung entscheidet der Gerichtshof über die Kosten, wenn das Rechtsmittel begründet ist und er selbst den Rechtsstreit endgültig entscheidet.

115. Nach Art. 69 § 2 der Verfahrensordnung, der gemäß Art. 118 der Verfahrensordnung auf das Rechtsmittelverfahren entsprechende Anwendung findet, ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da der Rechtsmittelführer einen entsprechenden Antrag gestellt hat, ist der Rat zur Tragung der Kosten des ersten Rechtszugs und derjenigen des Rechtsmittelverfahrens zu verurteilen.

## VI – Ergebnis

116. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, wie folgt zu entscheiden:

1. Das Urteil des Gerichts vom 19. Mai 2010 in der Rechtssache Tay Za/Rat (T-181/08) wird aufgehoben.
2. Die Verordnung (EG) Nr. 194/2008 des Rates vom 25. Februar 2008 zur Verlängerung und Ausweitung der restriktiven Maßnahmen gegen Birma/Myanmar und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 817/2006 wird für nichtig erklärt, soweit sie den Rechtsmittelführer betrifft.
3. Dem Rat der Europäischen Union werden die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen auferlegt.
4. Das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland sowie die Europäische Kommission tragen ihre eigenen Kosten.