



Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTS (Erste Kammer)

2. Juni 2016*

„Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik — Restriktive Maßnahmen gegen Iran —
Beschränkungen von Geldtransfers, an denen iranische Finanzinstitute beteiligt sind —
Zuständigkeit des Gerichts — Nichtigkeitsklage — Rechtsakt mit Verordnungscharakter, der keine
Durchführungsmaßnahmen nach sich zieht — Unmittelbare Betroffenheit — Rechtsschutzinteresse —
Zulässigkeit — Verhältnismäßigkeit — Begründungspflicht — Rechtsschutz nach Art. 215 Abs. 3
AEUV — Rechtssicherheit — Willkürverbot — Verletzung der Grundrechte“

In der Rechtssache T-160/13

Bank Mellat, mit Sitz in Teheran (Iran), Prozessbevollmächtigte: zunächst S. Zaiwalla, P. Reddy,
F. Zaiwalla, Z. Burbeza, A. Meskarian, Solicitors, D. Wyatt, QC, R. Blakeley und G. Beck, Barristers,
dann S. Zaiwalla, P. Reddy, Z. Burbeza, A. Meskarian, D. Wyatt, R. Blakeley und G. Beck,

Klägerin,

gegen

Rat der Europäischen Union, vertreten durch M. Bishop und I. Rodios als Bevollmächtigte,

Beklagter,

unterstützt durch

Europäische Kommission, vertreten durch D. Gauci und M. Konstantinidis als Bevollmächtigte,

und durch

Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland, Prozessbevollmächtigte: zunächst
S. Behzadi-Spencer, L. Christie und C. Brodie, dann C. Brodie und V. Kaye im Beistand von S. Lee,
Barrister,

Streithelfer,

wegen Nichtigklärung von Art. 1 Nr. 15 der Verordnung (EU) Nr. 1263/2012 des Rates vom
21. Dezember 2012 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 267/2012 über restriktive Maßnahmen
gegen Iran (ABl. L 356, S. 34) bzw. wegen Nichtigklärung dieser Bestimmung, soweit sie keine
Ausnahme für den Fall der Klägerin vorsieht, sowie wegen Feststellung der Unanwendbarkeit von
Art. 1 Nr. 6 des Beschlusses 2012/635/GASP des Rates vom 15. Oktober 2012 zur Änderung des
Beschlusses 2010/413/GASP über restriktive Maßnahmen gegen Iran (ABl. L 282, S. 58)

erlässt

* Verfahrenssprache: Englisch.

DAS GERICHT (Erste Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten H. Kanninen sowie der Richterin I. Pelikánová (Berichterstatlerin) und des Richters E. Buttigieg,

Kanzler: C. Heeren, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 7. Juli 2015

folgendes

Urteil

Vorgeschichte des Rechtsstreits

- 1 Bei der Klägerin, der Bank Mellat, handelt es sich um eine iranische Geschäftsbank.
- 2 Hintergrund der vorliegenden Rechtssache sind die restriktiven Maßnahmen, die eingeführt wurden, um auf die Islamische Republik Iran Druck auszuüben, damit sie proliferationsrelevante nukleare Tätigkeiten und die Entwicklung von Trägersystemen für Kernwaffen (im Folgenden: nukleare Proliferation) einstellt.
- 3 Am 26. Juli 2010 wurde die Klägerin in die Liste der an der iranischen nuklearen Proliferation beteiligten Einrichtungen in Anhang II des Beschlusses 2010/413/GASP des Rates vom 26. Juli 2010 über restriktive Maßnahmen gegen Iran und zur Aufhebung des Gemeinsamen Standpunkts 2007/140/GASP (ABl. L 195, S. 39) und in die Liste von Anhang V der Verordnung (EG) Nr. 423/2007 des Rates vom 19. April 2007 über restriktive Maßnahmen gegen Iran (ABl. L 103, S. 1) namentlich aufgenommen.
- 4 Wegen der Aufhebung der Verordnung Nr. 423/2007 durch die Verordnung (EU) Nr. 961/2010 des Rates vom 25. Oktober 2010 über restriktive Maßnahmen gegen Iran (ABl. L 281, S. 1) wurde die Klägerin in Anhang VIII der letztgenannten Verordnung namentlich aufgenommen. Da die Verordnung Nr. 961/2010 wiederum durch die Verordnung (EU) Nr. 267/2012 des Rates vom 23. März 2012 über restriktive Maßnahmen gegen Iran (ABl. L 88, S. 1) aufgehoben wurde, wurde die Klägerin in Anhang IX der letztgenannten Verordnung namentlich aufgenommen.
- 5 Die bestehenden restriktiven Maßnahmen gegen Iran wurden abgeändert, und mit dem Beschluss 2012/635/GASP des Rates vom 15. Oktober 2012 zur Änderung des Beschlusses 2010/413 (ABl. L 282, S. 58) und mit der Verordnung (EU) Nr. 1263/2012 des Rates vom 21. Dezember 2012 zur Änderung der Verordnung Nr. 267/2012 (ABl. L 356, S. 34, im Folgenden: angefochtene Verordnung) wurden neue restriktive Maßnahmen gegen Iran erlassen. Insbesondere wurde mit Art. 1 Nr. 6 des Beschlusses 2012/635 Art. 10 des Beschlusses 2010/413 geändert, während mit Art. 1 Nr. 15 der angefochtenen Verordnung Art. 30 der Verordnung Nr. 267/2012 geändert und Letzterer die Art. 30a und 30b hinzugefügt wurden.
- 6 Art. 10 des Beschlusses 2010/413 in der durch Art. 1 Nr. 6 des Beschlusses 2012/635 geänderten Fassung sieht insbesondere Beschränkungen für Finanztransaktionen zwischen den Finanzinstituten mit Sitz in Iran und ihren Zweigstellen oder Tochterunternehmen einerseits und den Finanzinstituten der Europäischen Union andererseits vor.

- 7 Gemäß Art. 10 Abs. 2 des Beschlusses 2010/413 in der geänderten Fassung sind nur folgende Transaktionen möglich: erstens Transaktionen betreffend Lebensmittel, Gesundheitsleistungen und medizinische Ausrüstung sowie Transaktionen für landwirtschaftliche oder humanitäre Zwecke (im Folgenden: Transfers aus humanitären Gründen), zweitens Transaktionen betreffend Überweisungen persönlicher Gelder/Heimatüberweisungen, drittens Transaktionen betreffend die Ausführung der im Beschluss 2010/413 vorgesehenen Ausnahmeregelungen, viertens Transaktionen in Verbindung mit einem bestimmten Handelsvertrag, die nicht gemäß diesem Beschluss verboten sind, fünftens Transaktionen in Verbindung mit einer diplomatischen oder konsularischen Mission oder einer internationalen Organisation und sechstens Transaktionen in Verbindung mit Zahlungen zur Erfüllung von Forderungen gegen Iran, iranische Personen und Einrichtungen sowie vergleichbare Transaktionen.
- 8 Gemäß Art. 10 Abs. 3 des Beschlusses 2010/413 in der geänderten Fassung bedürfen Geldtransfers von und nach Iran über eine iranische Bank oder über ein iranisches Finanzinstitut für die in Abs. 2 dieser Bestimmung genannten Transaktionen, je nach Fall und Gegenstand der Transfers und ab bestimmter Schwellenwerte, einer vorherigen Mitteilung und einer vorherigen Genehmigung durch die zuständige nationale Behörde.
- 9 Die Art. 30 bis 30b der Verordnung Nr. 267/2012 in der durch Art. 1 Nr. 15 der angefochtenen Verordnung geänderten Fassung übernehmen im Wesentlichen diese Beschränkungen und diese Mitteilungs- und Genehmigungspflichten.
- 10 So sieht Art. 30 der Verordnung Nr. 267/2012 in der geänderten Fassung Beschränkungen für Finanztransaktionen zwischen den Kredit- und Finanzinstituten und Wechselstuben („bureaux de change“) mit Sitz in Iran sowie deren Zweigniederlassungen und Tochtergesellschaften und den Kredit- und Finanzinstituten und Wechselstuben, die von Personen, Organisationen oder Einrichtungen mit Sitz in Iran kontrolliert werden, einerseits und den Finanzinstituten der Union andererseits vor.
- 11 Gemäß Art. 30 Abs. 2 der Verordnung Nr. 267/2012 in der geänderten Fassung können insbesondere nur folgende Transfers durchgeführt werden: erstens Transfers aus humanitären Gründen, zweitens Transfers betreffend Überweisungen persönlicher Gelder/Heimatüberweisungen, drittens Transfers im Zusammenhang mit einem spezifischen Handelsvertrag, sofern die Transfers nicht nach der Verordnung Nr. 267/2012 verboten sind, viertens Transfers betreffend diplomatische Missionen, konsularische Vertretungen oder internationale Organisationen, fünftens Transfers betreffend Zahlungen zur Erfüllung von Ansprüchen von oder gegen eine iranische Person, Organisation oder Einrichtung oder Transfers ähnlicher Art und sechstens Transfers, die für die Erfüllung von Verpflichtungen aus Verträgen gemäß Art. 12 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 267/2012 notwendig sind.
- 12 Nach Art. 30 Abs. 3, 4 und 5 der Verordnung Nr. 267/2012 in der geänderten Fassung bedürfen Geldtransfers, die nach Abs. 2 dieser Bestimmung genehmigt werden können, je nach Fall und ihrem Gegenstand und ab bestimmter Schwellenwerte, einer vorherigen Meldung und einer vorherigen Genehmigung durch die zuständige nationale Behörde.
- 13 Art. 30a der Verordnung Nr. 267/2012 sieht insbesondere Beschränkungen für Geldtransfers zwischen iranischen Personen, Organisationen oder Einrichtungen auf der einen Seite und Unionsangehörigen, die nicht unter Art. 30 dieser Verordnung fallen, auf der anderen Seite vor.
- 14 Gemäß Art. 30b Abs. 1 der Verordnung Nr. 267/2012 finden die in Art. 30 und 30a dieser Verordnung vorgesehenen Beschränkungen keine Anwendung, wenn eine Genehmigung nach den Art. 24, 25, 26, 27, 28 oder 28a dieser Verordnung erteilt worden ist.

- 15 Art. 30b Abs. 3 der Verordnung Nr. 267/2012 sieht vor, dass die zuständigen Behörden für die Zwecke des Art. 30 Abs. 3 Buchst. b und c und des Art. 30a Abs. 1 Buchst. c dieser Verordnung die Genehmigung unter ihnen geeignet erscheinenden Bedingungen erteilen, es sei denn, sie haben Grund zu der Annahme, dass der Geldtransfer, dessen Genehmigung beantragt wird, gegen Verbote oder Verpflichtungen in der Verordnung Nr. 267/2012 verstoßen könnte.
- 16 Mit Urteil vom 29. Januar 2013, Bank Mellat/Rat (T-496/10, Slg, EU:T:2013:39), hat das Gericht die namentliche Eintragung der Klägerin in die Liste des Anhangs II des Beschlusses 2010/413, in die des Anhangs V der Verordnung Nr. 423/2007, in die des Anhangs VIII der Verordnung Nr. 961/2010 und in die des Anhangs IX der Verordnung Nr. 267/2012 für nichtig erklärt. Das Gericht hat insbesondere festgestellt, dass die vom Rat der Europäischen Union in Bezug auf die Klägerin angeführten Umstände nicht belegen, dass sie einen Beitrag zur Unterstützung der nuklearen Proliferation geleistet hat. Mit Urteil vom 18. Februar 2016, Rat/Bank Mellat (C-176/13 P, Slg, EU:C:2016:96), hat der Gerichtshof das Rechtsmittel zurückgewiesen, das der Rat gegen das vorgenannte Urteil Bank Mellat/Rat (EU:T:2013:39) eingelegt hatte.

Verfahren und Anträge der Parteien

- 17 Mit Klageschrift, die am 15. März 2013 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, hat die Klägerin die vorliegende Klage erhoben und beantragt,
- Art. 1 Nr. 15 der angefochtenen Verordnung für nichtig zu erklären;
 - Art. 1 Nr. 15 der angefochtenen Verordnung für nichtig zu erklären, soweit darin keine Ausnahme für den Fall der Klägerin vorgesehen ist;
 - festzustellen, dass Art. 1 Nr. 6 des Beschlusses 2012/635 nicht auf die Klägerin anwendbar ist;
 - dem Rat die Kosten aufzuerlegen.
- 18 In seiner Klagebeantwortung, die am 27. Juni 2013 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, hat der Rat beantragt,
- die Klage abzuweisen;
 - der Klägerin die Kosten aufzuerlegen.
- 19 Mit Schriftsätzen, die am 24. Juni bzw. 10. Juli 2013 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen sind, haben die Europäische Kommission und das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland beantragt, als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge des Rates zugelassen zu werden. Mit Beschlüssen vom 9. September 2013 hat der Präsident der Vierten Kammer des Gerichts die Streithilfe der beiden zugelassen.
- 20 Die Kommission und das Vereinigte Königreich beantragen Klageabweisung.
- 21 Im Zuge einer Änderung der Besetzung der Kammern des Gerichts ist die Berichterstatterin der Ersten Kammer zugeteilt worden, der deshalb die vorliegende Rechtssache mit Beschluss vom 4. Oktober 2013 zugewiesen worden ist.
- 22 Das Gericht (Erste Kammer) hat auf Bericht der Berichterstatterin am 23. April 2015 beschlossen, die mündliche Verhandlung zu eröffnen, und im Rahmen prozessleitender Maßnahmen nach Art. 64 der Verfahrensordnung des Gerichts vom 2. Mai 1991 den Parteien Fragen zur schriftlichen und mündlichen Beantwortung gestellt. Es hat sie insbesondere aufgefordert, zur Zuständigkeit des

Gerichts für eine Entscheidung über den dritten Antrag der Klägerin, der auf die Feststellung der Unanwendbarkeit von Art. 1 Nr. 6 des Beschlusses 2012/635 gerichtet ist, schriftlich Stellung zu nehmen. Die Parteien sind dieser Aufforderung innerhalb der vom Gericht gesetzten Frist nachgekommen.

- 23 Die Parteien haben in der Sitzung vom 7. Juli 2015 mündlich verhandelt und Fragen des Gerichts beantwortet. Bei dieser Gelegenheit hat die Klägerin zum einen klargestellt, dass ihr erster und ihr zweiter Antrag alternativ gestellt worden seien, und zum anderen, dass ihr zweiter Antrag auf Nichtigerklärung von Art. 1 Nr. 15 der angefochtenen Verordnung gerichtet sei, soweit diese Bestimmung keine Ausnahme für ihren Fall vorsehe.
- 24 Vor einer Prüfung der Begründetheit der Klage ist von Amts wegen zu prüfen, ob das Gericht für eine Entscheidung über die Klage zuständig ist und ob die ersten beiden Anträge der Klägerin zulässig sind, was vom Rat und den Streithelfern bestritten wird.

Rechtliche Würdigung

1. Zur Zuständigkeit des Gerichts

- 25 In Beantwortung einer schriftlichen Frage des Gerichts haben der Rat und die Streithelfer geltend gemacht, das Gericht sei für eine Entscheidung über den dritten Antrag der Klägerin nicht zuständig, da Art. 1 Nr. 6 des Beschlusses 2012/635 als Bestimmung hinsichtlich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) unter Art. 275 AEUV falle, der eine Ausnahme von der Zuständigkeit des Gerichtshofs der Europäischen Union vorsehe.
- 26 Das Vereinigte Königreich ist außerdem der Ansicht, aus der Unzuständigkeit des Gerichts für eine Überprüfung der Rechtmäßigkeit von Art. 1 Nr. 6 des Beschlusses 2012/635 folge, dass das Gericht auch nicht für eine Entscheidung über die Anträge zuständig sei, die gegen Art. 1 Nr. 15 der angefochtenen Verordnung gerichtet seien, der auf der Grundlage dieses Art. 1 Nr. 6 erlassen worden sei.
- 27 Nach Ansicht der Klägerin ist das Gericht für eine Entscheidung über die Klage insgesamt zuständig. Sie macht insbesondere geltend, als Ausnahme von der Zuständigkeit des Unionsrichters sei Art. 275 AEUV eng auszulegen. Art. 1 Nr. 6 des Beschlusses 2012/635 betreffe natürliche und juristische Personen, d. h. insbesondere iranische Finanzinstitute und Personen und Einrichtungen, die mit diesen Geschäfte abschließen wollten, in Bezug auf die er rechtliche Wirkungen entfalte. Er sei daher ein Beschluss über restriktive Maßnahmen gegenüber natürlichen oder juristischen Personen im Sinne von Art. 275 Abs. 2 AEUV. Außerdem ergebe sich die Zuständigkeit des Gerichts für eine Prüfung der Rechtmäßigkeit von Art. 1 Nr. 6 des Beschlusses 2012/635 auch daraus, dass Art. 1 Nr. 15 der angefochtenen Verordnung, dessen Nichtigerklärung zu beantragen sie berechtigt sei, auf der Grundlage dieser Bestimmung erlassen worden sei.
- 28 Art. 275 AEUV lautet:
- „Der Gerichtshof der Europäischen Union ist nicht zuständig für die Bestimmungen hinsichtlich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und für die auf der Grundlage dieser Bestimmungen erlassenen Rechtsakte.

Der Gerichtshof ist jedoch zuständig für die Kontrolle der Einhaltung von Artikel 40 des Vertrags über die Europäische Union und für die unter den Voraussetzungen des Artikels 263 Absatz 4 dieses Vertrags erhobenen Klagen im Zusammenhang mit der Überwachung der Rechtmäßigkeit von Beschlüssen über restriktive Maßnahmen gegenüber natürlichen oder juristischen Personen, die der Rat auf der Grundlage von Titel V Kapitel 2 des Vertrags über die Europäische Union erlassen hat.“

- 29 Nach Art. 263 Abs. 4 AEUV kann jede natürliche oder juristische Person unter den Bedingungen des Art. 263 Abs. 1 und 2 AEUV gegen die an sie gerichteten oder sie unmittelbar und individuell betreffenden Handlungen sowie gegen Rechtsakte mit Verordnungscharakter, die sie unmittelbar betreffen und keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen, Klage erheben.
- 30 Art. 277 AEUV sieht zudem vor, dass ungeachtet des Ablaufs der in Art. 263 Abs. 6 AEUV genannten Frist jede Partei in einem Rechtsstreit, bei dem die Rechtmäßigkeit eines von einem Organ, einer Einrichtung oder einer sonstigen Stelle der Union erlassenen Rechtsakts mit allgemeiner Geltung angefochten wird, vor dem Gerichtshof der Europäischen Union die Unanwendbarkeit dieses Rechtsakts aus den in Art. 263 Abs. 2 AEUV genannten Gründen geltend machen kann.
- 31 Im vorliegenden Fall beantragt die Klägerin mit ihrem dritten Antrag, Art. 1 Nr. 6 des Beschlusses 2012/635, bei dem es sich um eine Bestimmung hinsichtlich der GASP im Sinne von Art. 275 AEUV handelt, für nicht auf sie anwendbar zu erklären. In ihrer Erwiderung hat die Klägerin klargestellt, dieser Antrag stelle eine Einrede der Rechtswidrigkeit im Sinne von Art. 277 AEUV dar.
- 32 Dazu ergibt sich aus der Rechtsprechung, dass Art. 275 AEUV eine Ausnahme von der Regel der allgemeinen Zuständigkeit einführt, die Art. 19 EUV dem Gerichtshof der Europäischen Union zur Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verträge einräumt, und ist folglich einschränkend auszulegen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 24. Juni 2014, Parlament/Rat, C-658/11, Slg, EU:C:2014:2025, Rn. 70).
- 33 Zum einen sind jedoch im vorliegenden Fall die Maßnahmen nach Art. 1 Nr. 6 des Beschlusses 2012/635 allgemeine Maßnahmen, da ihr Anwendungsbereich unter Zugrundelegung objektiver Kriterien und nicht unter Bezugnahme auf bestimmte natürliche oder juristische Personen bestimmt wird. Folglich ist entgegen dem Vorbringen der Klägerin Art. 1 Nr. 6 des Beschlusses 2012/635 selbst kein Beschluss über restriktive Maßnahmen gegenüber natürlichen oder juristischen Personen im Sinne von Art. 275 Abs. 2 AEUV (vgl. entsprechend Urteil vom 25. April 2012, Manufacturing Support & Procurement Kala Naft/Rat, T-509/10, Slg, EU:T:2012:201, Rn. 37, in diesem Punkt bestätigt durch das Urteil vom 28. November 2013, Rat/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, Slg, EU:C:2013:776, Rn. 99).
- 34 Zum anderen hat die Klägerin die Einrede der Rechtswidrigkeit von Art. 1 Nr. 6 des Beschlusses 2012/635 zur Stützung der gegen Art. 1 Nr. 15 der angefochtenen Verordnung gerichteten Nichtigkeitsklage erhoben.
- 35 Aus den vorstehenden Rn. 5 bis 15 folgt insoweit, dass mit Art. 1 Nr. 15 der angefochtenen Verordnung Art. 1 Nr. 6 des Beschlusses 2012/635 im Bereich des AEU-Vertrags umgesetzt werden soll.
- 36 Art. 1 Nr. 15 der angefochtenen Verordnung ist allerdings kein Beschluss über restriktive Maßnahmen gegenüber natürlichen oder juristischen Personen im Sinne von Art. 275 Abs. 2 AEUV. Er gilt nämlich für objektiv bestimmte Situationen und erzeugt Rechtswirkungen gegenüber allgemein und abstrakt umschriebenen Personengruppen, denn er ist auf sämtliche Transaktionen zwischen jeder iranischen Bank oder jedem iranischen Finanzinstitut und jedem Finanzinstitut in der Union anwendbar, und seine Umsetzung hängt nicht von der Beurteilung der besonderen Umstände eines bestimmten Instituts durch den Rat ab.

- 37 Die von der Klägerin im Rahmen ihres dritten Antrags erhobene Einrede der Rechtswidrigkeit von Art. 1 Nr. 6 des Beschlusses 2012/635 wird daher nicht zur Stützung einer Nichtigkeitsklage gegen einen Beschluss über restriktive Maßnahmen gegenüber natürlichen oder juristischen Personen im Sinne von Art. 275 Abs. 2 AEUV vorgebracht.
- 38 Aus den Feststellungen in den vorstehenden Rn. 33 und 37 ergibt sich, dass das Gericht nicht gemäß Art. 275 AEUV für eine Entscheidung über den dritten Antrag der Klägerin zuständig ist.
- 39 Was die Zuständigkeit des Gerichts für eine Entscheidung über den ersten und den zweiten Antrag anbelangt, so ist ebenfalls unter Berücksichtigung der oben in Rn. 32 genannten Rechtsprechung die in Art. 275 AEUV vorgesehene Ausnahme von der Zuständigkeit des Unionsrichters nicht dahin zu verstehen, dass sie so weit reicht, dass die Kontrolle der Rechtmäßigkeit eines aufgrund von Art. 215 AEUV erlassenen Rechtsakts wie Art. 1 Nr. 15 der angefochtenen Verordnung, der nicht unter die GASP fällt, allein deshalb ausgeschlossen ist, weil die wirksame Annahme eines solchen Rechtsakts von der vorherigen Annahme eines unter die GASP fallenden Beschlusses abhängt. Eine solche Auslegung der fraglichen Ausnahme verstieße nämlich sowohl gegen die dem Gerichtshof aufgrund von Art. 19 EUV eingeräumte allgemeine Zuständigkeit als auch gegen die ihm aufgrund von Art. 263 Abs. 1, 2 und 4 AEUV ausdrücklich zugewiesene besondere Zuständigkeit (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 4. Juni 2014, Sina Bank/Rat, T-67/12, EU:T:2014:348, Rn. 41).
- 40 Folglich ist festzustellen, dass das Gericht gemäß Art. 263 AEUV für eine Entscheidung über den ersten und den zweiten Antrag der Klägerin zuständig ist.

2. Zur Zulässigkeit des ersten und des zweiten Antrags der Klägerin

- 41 Der Rat, die Kommission und das Vereinigte Königreich sind der Ansicht, der Antrag auf Nichtigerklärung von Art. 1 Nr. 15 der angefochtenen Verordnung erfülle nicht die in Art. 263 AEUV aufgestellten Zulässigkeitsvoraussetzungen.
- 42 Der Rat trägt außerdem vor, der erste und der zweite Antrag seien unzulässig, da die Klägerin zum Zeitpunkt der Klageerhebung kein Interesse gehabt habe, gegen Art. 1 Nr. 15 der angefochtenen Verordnung vorzugehen.
- 43 Die Klägerin hält ihre Klage für zulässig.

Zur Erfüllung der in Art. 263 AEUV aufgestellten Voraussetzungen

- 44 Art. 263 Abs. 4 AEUV lautet: „Jede natürliche oder juristische Person kann unter den Bedingungen nach den Absätzen 1 und 2 gegen die an sie gerichteten oder sie unmittelbar und individuell betreffenden Handlungen sowie gegen Rechtsakte mit Verordnungscharakter, die sie unmittelbar betreffen und keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen, Klage erheben.“
- 45 Als Erstes macht das Vereinigte Königreich geltend, bei der angefochtenen Verordnung handle es sich nicht um einen Rechtsakt mit Verordnungscharakter, sondern um einen Gesetzgebungsakt, so dass die Klägerin nachweisen müsse, dass sie durch die Verordnung unmittelbar und individuell betroffen sei. Im vorliegenden Fall fehle es jedoch an der individuellen Betroffenheit.
- 46 Die Klägerin ist der Ansicht, bei der angefochtenen Verordnung handle es sich um einen Rechtsakt mit Verordnungscharakter und außerdem sei sie von Art. 1 Nr. 15 der Verordnung individuell betroffen.

47 Art. 289 AEUV sieht Folgendes vor:

„(1) Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren besteht in der gemeinsamen Annahme einer Verordnung, einer Richtlinie oder eines Beschlusses durch das Europäische Parlament und den Rat auf Vorschlag der Kommission. Dieses Verfahren ist in Artikel 294 festgelegt.

(2) In bestimmten, in den Verträgen vorgesehenen Fällen erfolgt als besonderes Gesetzgebungsverfahren die Annahme einer Verordnung, einer Richtlinie oder eines Beschlusses durch das Europäische Parlament mit Beteiligung des Rates oder durch den Rat mit Beteiligung des Europäischen Parlaments.

(3) Rechtsakte, die gemäß einem Gesetzgebungsverfahren angenommen werden, sind Gesetzgebungsakte.

(4) In bestimmten, in den Verträgen vorgesehenen Fällen können Gesetzgebungsakte auf Initiative einer Gruppe von Mitgliedstaaten oder des Europäischen Parlaments, auf Empfehlung der Europäischen Zentralbank oder auf Antrag des Gerichtshofs oder der Europäischen Investitionsbank erlassen werden.“

48 Im vorliegenden Fall wurde die angefochtene Verordnung auf der Grundlage von Art. 215 AEUV und nach dem in dieser Bestimmung vorgesehenen Verfahren, d. h. vom Rat mit qualifizierter Mehrheit auf gemeinsamen Vorschlag des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und der Kommission, erlassen.

49 Zum einen wurde die angefochtene Verordnung daher nicht nach dem in Art. 289 Abs. 1 AEUV vorgesehenen und in Art. 294 AEUV geregelten ordentlichen Gesetzgebungsverfahren angenommen.

50 Zum anderen kann, da das Europäische Parlament in keiner Weise an der Annahme der angefochtenen Verordnung beteiligt war, nicht davon ausgegangen werden, dass die Verordnung aufgrund eines besonderen Gesetzgebungsverfahrens im Sinne von Art. 289 Abs. 2 AEUV erlassen wurde.

51 Im Hinblick auf Art. 289 Abs. 3 AEUV ist daher davon auszugehen, dass die angefochtene Verordnung keinen Gesetzgebungsakt darstellt. Folglich ist über das Vorbringen des Vereinigten Königreichs, dass die Klägerin von Art. 1 Nr. 15 dieser Verordnung nicht individuell betroffen sei, nicht zu befinden.

52 Als Zweites machen der Rat und die Streithelfer geltend, anders als in Art. 263 Abs. 4 AEUV vorgesehen, betreffe Art. 1 Nr. 15 der angefochtenen Verordnung die Klägerin nicht unmittelbar und ziehe Durchführungsmaßnahmen nach sich.

53 Der Rat und die Streithelfer tragen nämlich vor, von dem in Art. 1 Nr. 15 der angefochtenen Verordnung vorgesehenen Verbot von Geldtransfers gebe es mehrere Ausnahmen, die von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten durchgeführt würden, die hierbei über einen Ermessensspielraum verfügten. So schließe Art. 1 Nr. 15 der angefochtenen Verordnung nicht zwangsläufig aus, dass Geldtransfers für die Klägerin bestimmt seien oder von dieser ausgeführt würden. Art. 1 Nr. 15 der angefochtenen Verordnung wirke sich daher nicht unmittelbar auf die Rechtsstellung der Klägerin aus.

54 Die Klägerin ist der Ansicht, Art. 1 Nr. 15 der angefochtenen Verordnung betreffe sie unmittelbar, und seine Umsetzung ziehe keine Durchführungsmaßnahmen nach sich. Diese Bestimmung sei ohne Bezug auf ein nationales Durchführungsgesetz anwendbar, insbesondere was die Verpflichtung anbelange, für alle betreffenden Geldtransfers eine Genehmigung einzuholen.

- 55 Aus den Feststellungen oben in Rn. 36 folgt, dass Art. 1 Nr. 15 der angefochtenen Verordnung allgemeine Geltung hat, und aus Rn. 51 oben, dass er kein Gesetzgebungsakt ist. Unter diesen Umständen ist festzustellen, dass Art. 1 Nr. 15 der angefochtenen Verordnung ein Rechtsakt mit Verordnungscharakter im Sinne von Art. 263 Abs. 4 AEUV ist (vgl. entsprechend Beschluss vom 6. September 2011, *Inuit Tapiriit Kanatami u. a./Parlament und Rat*, T-18/10, Slg, EU:T:2011:419, Rn. 56 und 63 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 56 Was zum einen die Frage anbelangt, ob Art. 1 Nr. 15 der angefochtenen Verordnung die Klägerin unmittelbar betrifft und keine Durchführungsmaßnahmen nach sich zieht, ist nach ständiger Rechtsprechung Voraussetzung für eine unmittelbare Betroffenheit eines Einzelnen, dass sich die angefochtene Handlung der Union auf die Rechtsstellung dieser Person unmittelbar auswirkt und ihren Adressaten, die mit ihrer Durchführung betraut sind, keinerlei Ermessensspielraum lässt, ihre Durchführung vielmehr rein automatisch erfolgt und sich allein aus der unionsrechtlichen Regelung ergibt, ohne dass weitere Durchführungsvorschriften angewandt werden (vgl. Beschluss *Inuit Tapiriit Kanatami u. a./Parlament und Rat*, oben in Rn. 55 angeführt, EU:T:2011:419, Rn. 71 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 57 Was zum anderen den Begriff „Durchführungsmaßnahmen“ anbelangt, besteht das Ziel von Art. 263 Abs. 4 letzter Satzteil AEUV darin, zu verhindern, dass ein Einzelner gezwungen ist, gegen das Recht zu verstoßen, um Zugang zu den Gerichten zu erlangen. Wenn sich daher ein Rechtsakt mit Verordnungscharakter auf die Rechtsstellung einer natürlichen oder einer juristischen Person unmittelbar auswirkt, ohne dass Durchführungsmaßnahmen erforderlich sind, bestünde die Gefahr, dass diese Person, wenn sie keinen unmittelbaren Rechtsbehelf zum Unionsrichter einlegen könnte, um die Rechtmäßigkeit dieses Rechtsakts mit Verordnungscharakter in Frage stellen zu können, keinen wirksamen gerichtlichen Rechtsschutz hätte. In Ermangelung von Durchführungsmaßnahmen könnte nämlich eine natürliche oder juristische Person, obwohl sie von dem fraglichen Rechtsakt unmittelbar betroffen ist, eine gerichtliche Überprüfung desselben erst erwirken, nachdem sie gegen die Bestimmungen dieses Rechtsakts verstoßen hat, um dann im Rahmen der deswegen gegen sie vor den nationalen Gerichten eingeleiteten Verfahren die Rechtswidrigkeit dieser Bestimmungen geltend zu machen (Urteil vom 19. Dezember 2013, *Telefónica/Kommission*, C-274/12 P, Slg, EU:C:2013:852, Rn. 27).
- 58 Wenn dagegen ein Rechtsakt mit Verordnungscharakter Durchführungsmaßnahmen nach sich zieht, ist die gerichtliche Kontrolle der Beachtung des Unionsrechts unabhängig davon gewährleistet, ob die genannten Maßnahmen von der Union oder den Mitgliedstaaten erlassen wurden. Natürliche oder juristische Personen, die aufgrund der in Art. 263 Abs. 4 AEUV vorgesehenen Zulässigkeitsvoraussetzungen einen Rechtsakt mit Verordnungscharakter der Union nicht unmittelbar vor dem Unionsrichter anfechten können, sind durch die Möglichkeit, die Durchführungsmaßnahmen, die dieser Rechtsakt nach sich zieht, je nach Sachlage vor den Unionsgerichten oder den nationalen Gerichten anzufechten, davor geschützt, dass ein derartiger Rechtsakt ihnen gegenüber angewendet wird (vgl. in diesem Sinne Urteil *Telefónica/Kommission*, oben in Rn. 57 angeführt, EU:C:2013:852, Rn. 28 und 29).
- 59 Im vorliegenden Fall ist zunächst festzustellen, dass die Klägerin ein Finanzinstitut mit Sitz in Iran ist und daher nicht unter die Beschränkungen fällt, die mit Art. 30a der Verordnung Nr. 267/2012 in der durch Art. 1 Nr. 15 der angefochtenen Verordnung geänderten Fassung eingeführt wurden. Die Klägerin ist folglich von Art. 30a der Verordnung Nr. 267/2012 nicht unmittelbar betroffen, so dass ihre Klage unzulässig ist, soweit sie diese Bestimmung betrifft.
- 60 Außerdem macht der Rat zu Recht geltend, dass die zuständige nationale Behörde, wenn ihr aufgrund der durch Art. 1 Nr. 15 der angefochtenen Verordnung in die Verordnung Nr. 267/2012 aufgenommenen Regelung über Beschränkungen (im Folgenden: streitige Regelung) ein Antrag auf Genehmigung eines Transfers vorgelegt wird, über einen Ermessensspielraum verfügt, um gemäß Art. 30b Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 267/2012 festzustellen, ob der fragliche Transfer

gegen Verbote oder Verpflichtungen in der Verordnung Nr. 267/2012 verstoßen könnte. Auch erlässt die zuständige Behörde im Rahmen dieses Ermessens eine Entscheidung, mit der der betreffende Transfer entweder genehmigt oder verboten wird.

- 61 Unter diesen Umständen ist festzustellen, dass Art. 30b Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 267/2012 die Klägerin nicht unmittelbar betrifft und außerdem Durchführungsmaßnahmen nach sich zieht, so dass die Klage unzulässig ist, soweit sie diese Bestimmung betrifft.
- 62 Dagegen betrifft die streitige Regelung, wie sie durch Art. 1 Nr. 15 der angefochtenen Verordnung eingeführt wurde, die Klägerin in drei anderen Punkten unmittelbar und zieht insoweit keine Durchführungsmaßnahmen nach sich.
- 63 Zunächst können gemäß Art. 30 Abs. 1 der Verordnung Nr. 267/2012 in der durch Art. 1 Nr. 15 der angefochtenen Verordnung geänderten Fassung nur solche Transfers genehmigt werden, die einen der in Art. 30 Abs. 2 dieser Verordnung genannten Zwecke verfolgen. Transfers, die nicht einen dieser Zwecke verfolgen, sind aufgrund der Verordnung Nr. 267/2012 verboten und können nicht von den zuständigen nationalen Behörden genehmigt werden.
- 64 Weiter müssen gemäß Art. 30 Abs. 3 Buchst. a und Art. 30 Abs. 5 der Verordnung Nr. 267/2012 in der durch Art. 1 Nr. 15 der angefochtenen Verordnung geänderten Fassung die in diesen Bestimmungen genannten Transfers, die 10 000 Euro oder mehr betragen, vorher gemeldet werden. Die Verpflichtung zur Meldung folgt ohne Weiteres aus der streitigen Regelung, sie unterliegt nicht dem Ermessen der zuständigen nationalen Behörden und zieht keine Durchführungsmaßnahmen nach sich.
- 65 Gleiches gilt schließlich für die in Art. 30 Abs. 3 Buchst. b und c und Art. 30 Abs. 5 der Verordnung Nr. 267/2012 in der durch Art. 1 Nr. 15 der angefochtenen Verordnung geänderten Fassung festgelegte Verpflichtung zur Einholung einer vorherigen Genehmigung. Unabhängig vom abschließenden Ergebnis des Genehmigungsverfahrens berührt nämlich die Verpflichtung, dieses Verfahren für jeden Transfer einzuleiten, der die festgesetzten Schwellenwerte übersteigt, die Rechtsstellung der Klägerin, unterliegt nicht dem Ermessen der zuständigen nationalen Behörden und zieht keine Durchführungsmaßnahmen nach sich.
- 66 In Anbetracht dieser Feststellungen ist davon auszugehen, dass Art. 1 Nr. 15 der angefochtenen Verordnung die Klägerin unmittelbar betrifft und keine Durchführungsmaßnahmen nach sich zieht, soweit mit ihm die oben in den Rn. 63 bis 65 genannten Bestimmungen der Verordnung Nr. 267/2012 geändert oder eingeführt wurden.
- 67 Nach alledem ist die vom Rat und den Streithelfern erhobene Einrede der Unzulässigkeit gemäß Art. 263 Abs. 4 AEUV zurückzuweisen, soweit es um die oben in den Rn. 63 bis 65 genannten Bestimmungen der Verordnung Nr. 267/2012 geht, die mit Art. 1 Nr. 15 der angefochtenen Verordnung geändert oder eingeführt wurden; im Übrigen ist die Klage als unzulässig abzuweisen.

Zum Vorliegen eines Rechtsschutzinteresses zum Zeitpunkt der Klageerhebung

- 68 Der Rat macht geltend, die Klägerin habe zum Zeitpunkt der Klageerhebung kein Interesse gehabt, die Rechtmäßigkeit von Art. 1 Nr. 15 der angefochtenen Verordnung in Frage zu stellen, da gegen sie bereits individuelle Maßnahmen zum Einfrieren von Geldern nach der Verordnung Nr. 267/2012 festgesetzt gewesen seien.
- 69 Unter diesen Umständen entfalte Art. 1 Nr. 15 der angefochtenen Verordnung nämlich keine zusätzlichen Rechtswirkungen gegenüber der Klägerin. Die Nichtigerklärung der fraglichen individuellen restriktiven Maßnahmen durch das Urteil Bank Mellat/Rat (oben in Rn. 16 angeführt,

EU:T:2013:39) sei insoweit unerheblich, da die Gelder der Klägerin zum Zeitpunkt der Klageerhebung aufgrund von Art. 60 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union bis zur Entscheidung des Gerichtshofs über das Rechtsmittel eingefroren gewesen seien.

- 70 Der Rat hält den Antrag auf Nichtigerklärung von Art. 1 Nr. 15 der angefochtenen Verordnung daher für unzulässig.
- 71 Die Klägerin erwidert, sie habe zum Zeitpunkt der Klageerhebung ein Rechtsschutzinteresse gehabt, zumal die gegen sie gerichteten individuellen restriktiven Maßnahmen vom Gericht für nichtig erklärt worden seien.
- 72 Nach ständiger Rechtsprechung ist eine Nichtigkeitsklage einer natürlichen oder juristischen Person nur zulässig, wenn diese ein Interesse an der Nichtigerklärung der angefochtenen Handlung hat. Ein solches Interesse besteht nur, wenn die Nichtigerklärung der angefochtenen Handlung als solche Rechtswirkungen haben kann und der Rechtsbehelf der Partei, die ihn eingelegt hat, damit im Ergebnis einen Vorteil verschaffen kann (vgl. Beschluss vom 30. April 2007, EnBW Energie Baden-Württemberg/Kommission, T-387/04, Slg, EU:T:2007:117, Rn. 96 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 73 Es muss sich um ein bestehendes und gegenwärtiges Rechtsschutzinteresse handeln (Urteil vom 17. September 1992, NBV und NVB/Kommission, T-138/89, Slg, EU:T:1992:95, Rn. 33), und es ist auf den Zeitpunkt der Klageerhebung abzustellen (Urteil vom 16. Dezember 1963, Forges de Clabecq/Hohe Behörde, 14/63, Slg, EU:C:1963:60, S. 799). Das Interesse muss jedoch bis zum Erlass der gerichtlichen Entscheidung weiter vorliegen, andernfalls ist der Rechtsstreit in der Hauptsache erledigt (vgl. Urteil vom 7. Juni 2007, Wunenburger/Kommission, C-362/05 P, Slg, EU:C:2007:322, Rn. 42 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 74 Im vorliegenden Fall war die Klägerin zum Zeitpunkt der Klageerhebung individuellen restriktiven Maßnahmen unterworfen, die sich aus ihrer namentlichen Eintragung in die Liste des Anhangs IX der Verordnung Nr. 267/2012 ergaben und mit der ihr vorgeworfenen Beteiligung an der nuklearen Proliferation zusammenhingen. Obwohl diese restriktiven Maßnahmen mit dem Urteil Bank Mellat/Rat (oben in Rn. 16 angeführt, EU:T:2013:39) für nichtig erklärt worden waren, war das Wirksamwerden dieser Nichtigerklärung nämlich bis zur Entscheidung über das Rechtsmittel gemäß Art. 60 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union ausgesetzt.
- 75 Der Erlass der streitigen Regelung hatte daher zwar keine unmittelbare tatsächliche Auswirkung auf die Klägerin, da die individuellen restriktiven Maßnahmen, denen sie zuvor unterworfen war, schwerwiegendere Beschränkungen vorsahen. Dies gilt umso mehr, als Art. 30b Abs. 1 der Verordnung Nr. 267/2012 entsprechend den Ausführungen oben in Rn. 14 vorsieht, dass ein Transfer, der im Rahmen der Regelung der individuellen restriktiven Maßnahmen genehmigt wurde, nicht mehr den in der streitigen Regelung vorgesehenen Beschränkungen unterliegt.
- 76 Festzustellen ist jedoch, dass die streitige Regelung als solche auf alle Finanzinstitute mit Sitz in Iran anzuwenden ist und damit auch auf die Klägerin. Dies bedeutet insbesondere, dass die Klägerin, als die Nichtigerklärung der gegen sie gerichteten individuellen restriktiven Maßnahmen später nach der Zurückweisung des Rechtsmittels des Rates gegen das Urteil Bank Mellat/Rat (oben in Rn. 16 angeführt, EU:T:2013:39) wirksam wurde, dieser Regelung tatsächlich mit allen sich daraus von Rechts wegen ergebenden Beschränkungen unterlag, ohne dass es eines zusätzlichen Rechtsakts bedurfte.
- 77 Unter diesen Umständen würde die Feststellung in der vorliegenden Rechtssache, dass die Klägerin kein Rechtsschutzinteresse habe, um gegen Art. 1 Nr. 15 der angefochtenen Verordnung vorzugehen, zu einer Verletzung ihres Rechts auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz führen, da sie nach dem

endgültigen Wegfall der gegen sie gerichteten individuellen restriktiven Maßnahmen den Wirkungen der streitigen Regelung unterläge, ihr Antrag auf Nichtigerklärung von Art. 1 Nr. 15 der angefochtenen Verordnung jedoch wegen des Ablaufs der Klagefrist unzulässig wäre.

- 78 Daher ist festzustellen, dass die Klägerin ein Rechtsschutzinteresse im Hinblick auf die Nichtigerklärung von Art. 1 Nr. 15 der angefochtenen Verordnung hat, der in Bezug auf sie Rechtswirkungen haben könnte. Folglich ist die dagegen erhobene Einrede der Unzulässigkeit zurückzuweisen.

3. Zur Begründetheit

- 79 Zur Stützung ihres ersten und ihres zweiten Antrags führt die Klägerin vier Gründe an. Mit dem ersten Klagegrund macht sie geltend, die streitige Regelung finde in Art. 215 AEUV keine Rechtsgrundlage, da kein logischer Zusammenhang mit dem angeblichen Ziel der GASP bestehe. Mit dem zweiten Klagegrund bringt sie vor, die streitige Regelung finde in Art. 215 AEUV keine Rechtsgrundlage, da sie außer Verhältnis zu dem angeblichen Ziel der GASP stehe. Mit dem dritten Klagegrund rügt sie, die streitige Regelung laufe den allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts und Art. 215 Abs. 3 AEUV zuwider, da sie gegen die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Rechtssicherheit, das Willkürverbot, die Begründungspflicht, das Erfordernis, dass Sanktionen den notwendigen Rechtsschutz vorsehen müssten, und den Grundsatz der Gleichbehandlung verstoße. Mit dem vierten Klagegrund macht sie eine Verletzung ihrer Eigentumsrechte, ihres Rechts auf Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit, des Rechts auf freien Kapitalverkehr und einen Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geltend.

- 80 Darüber hinaus trägt die Klägerin im Rahmen der vorstehend in Rn. 79 genannten Klagegründe Argumente zur Art der vom Gericht ausgeübten Kontrolle und zur Beweislast vor.

- 81 Bevor auf dieses Vorbringen und diese Klagegründe eingegangen wird, sind der Umfang und der Aufbau der Anträge und Klagegründe zu präzisieren.

Zum Umfang und zum Aufbau der Anträge der Klägerin und der Klagegründe

- 82 Zum Aufbau und zum Umfang des ersten und des zweiten Klageantrags hat die Klägerin in der mündlichen Verhandlung erstens Folgendes klagestellt: Während der erste Antrag auf Nichtigerklärung von Art. 1 Nr. 15 der angefochtenen Verordnung als solchem gerichtet sei, sei der zweite Antrag nur insoweit auf eine Nichtigerklärung dieser Bestimmung gerichtet, als diese keine Ausnahme vorsehe, die auf den Fall der Klägerin als Einrichtung, die nicht an der nuklearen Proliferation beteiligt sei und mit der gebotenen Sorgfalt darauf achte, eine solche Beteiligung zu vermeiden, Anwendung finde.

- 83 Da sich das Vorbringen der Klägerin zur Stützung dieser beiden Klageanträge weitgehend überschneidet, sind diese zusammen zu prüfen.

- 84 Was zweitens den Aufbau und den Umfang der zur Stützung des ersten und des zweiten Antrags angeführten Klagegründe anbelangt, folgt aus der Aufzählung oben in Rn. 79, dass mit dem ersten und dem zweiten Klagegrund ein Verstoß gegen Art. 215 Abs. 1 AEUV geltend gemacht wird. Diese Bestimmung lautet: „Sieht ein nach Titel V [über die GASP] Kapitel 2 des Vertrags über die Europäische Union erlassener Beschluss die Aussetzung, Einschränkung oder vollständige Einstellung der Wirtschafts- und Finanzbeziehungen zu einem oder mehreren Drittländern vor, so erlässt der Rat die erforderlichen Maßnahmen mit qualifizierter Mehrheit auf gemeinsamen Vorschlag des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und der Kommission.“

- 85 Die Klägerin meint nämlich, Art. 1 Nr. 15 der angefochtenen Verordnung sei, da zwischen der streitigen Regelung und dem angeblichen Ziel der GASP kein logischer Zusammenhang bestehe und die streitige Regelung im Übrigen außer Verhältnis zu diesem Ziel stehe, nicht „erforderlich“ im Sinne von Art. 215 Abs. 1 AEUV, so dass ihm die Rechtsgrundlage fehle.
- 86 Die Klägerin legt daher den Begriff der Erforderlichkeit in Art. 215 Abs. 1 AEUV dahin aus, dass die beschlossene Maßnahme im Hinblick auf das verfolgte Ziel geeignet und erforderlich sein muss.
- 87 Dieser Auslegung kann nicht gefolgt werden. Aus dem Wortlaut, der Systematik und dem Zweck des Art. 215 Abs. 1 AEUV geht nämlich eindeutig hervor, dass sich der in dieser Bestimmung verwendete Begriff der Erforderlichkeit nicht auf das Verhältnis zwischen dem aufgrund von Art. 215 AEUV erlassenen Rechtsakt und dem verfolgten Ziel der GASP bezieht, sondern auf das Verhältnis zwischen diesem Rechtsakt und dem GASP-Beschluss, auf den er gestützt ist. Mit der Bezugnahme auf die „erforderlichen Maßnahmen“ soll daher gewährleistet werden, dass der Rat nicht aufgrund von Art. 215 AEUV restriktive Maßnahmen erlässt, die über die in dem entsprechenden GASP-Beschluss festgelegten Maßnahmen hinausgehen.
- 88 Die Klägerin macht im vorliegenden Fall nicht geltend, dass Art. 1 Nr. 15 der angefochtenen Verordnung Maßnahmen vorsieht, die über die aufgrund von Art. 1 Nr. 6 des Beschlusses 2012/635 festgelegten Maßnahmen hinausgehen.
- 89 Ein solches Ergebnis folgt auch nicht aus einer vergleichenden Untersuchung dieser beiden Bestimmungen. Obwohl Art. 1 Nr. 15 der angefochtenen Verordnung hinsichtlich der praktischen Modalitäten der Umsetzung der streitigen Regelung detaillierter ist als Art. 1 Nr. 6 des Beschlusses 2012/635, gibt es keine Unterschiede hinsichtlich der Art und des Anwendungsbereichs der betreffenden Beschränkungen.
- 90 Unter diesen Umständen macht die Klägerin im Rahmen des ersten und des zweiten Klagegrundes zu Unrecht geltend, dass Art. 1 Nr. 15 der angefochtenen Verordnung einer Rechtsgrundlage entbehre.
- 91 Allerdings ist in Anbetracht der Argumente, die die Klägerin im Rahmen dieser Klagegründe vorgetragen hat und die oben in den Rn. 85 und 86 zusammengefasst sind, festzustellen, dass diese Klagegründe eher die Verhältnismäßigkeit der streitigen Regelung des Art. 1 Nr. 15 der angefochtenen Verordnung zum Gegenstand haben denn das Vorliegen einer Rechtsgrundlage.
- 92 Nach der Rechtsprechung hängt gemäß dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der zu den allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts gehört, die Rechtmäßigkeit des Verbots einer wirtschaftlichen Tätigkeit davon ab, dass die Verbotsmaßnahmen zur Erreichung der mit der fraglichen Regelung zulässigerweise verfolgten Ziele geeignet und erforderlich sind, wobei für den Fall, dass mehrere geeignete Maßnahmen zur Auswahl stehen, die am wenigsten belastende zu wählen ist und die verursachten Nachteile in angemessenem Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen müssen (vgl. Urteil vom 14. Oktober 2009, Bank Melli Iran/Rat, T-390/08, Slg, EU:T:2009:401, Rn. 66 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 93 Insoweit bestreitet die Klägerin im Rahmen des ersten Klagegrundes, dass zwischen der nuklearen Proliferation und der streitigen Regelung ein objektiver Zusammenhang besteht, und folglich, dass diese Regelung zur Verhinderung der nuklearen Proliferation geeignet ist.
- 94 Der zweite Klagegrund bezieht sich hauptsächlich darauf, dass die bereits bestehenden restriktiven Maßnahmen ausreichend seien und der Anwendungsbereich der streitigen Regelung übermäßig weit sei. Dieser Klagegrund betrifft daher die Erforderlichkeit dieser Regelung für die Verhinderung der nuklearen Proliferation.

- 95 Im Übrigen trägt die Klägerin im Rahmen des vierten Klagegrundes im Wesentlichen vor, die streitige Regelung sei ein übermäßiger Eingriff in die Ausübung ihrer Rechte und Freiheiten. Hiermit macht die Klägerin geltend, die Nachteile, die sie durch den Erlass dieser Regelung erleide, stünden außer Verhältnis zu den vom Rat angestrebten Zielen.
- 96 Infolgedessen ist das Gericht der Ansicht, dass zunächst der erste, der zweite und der vierte Klagegrund zu prüfen sind, die letztendlich alle die Verhältnismäßigkeit der streitigen Regelung in Abrede stellen.
- 97 Danach ist der dritte Klagegrund zu prüfen, der die Begründung für den Erlass der streitigen Regelung, den in Art. 215 Abs. 3 AEUV vorgesehenen Rechtsschutz, die Klarheit und Vorhersehbarkeit von Art. 1 Nr. 15 der angefochtenen Verordnung und den Grundsatz der Gleichbehandlung zum Gegenstand hat.

Zu der vom Gericht ausgeübten Kontrolle und zur Beweislast

- 98 Die Klägerin betont, die Kontrolle der Rechtmäßigkeit von Art. 1 Nr. 15 der angefochtenen Verordnung müsse umfassend und streng sein. Der Rat müsse aufgrund von Beweismitteln und Informationen zeigen, dass die Einrichtungen oder die Tätigkeiten, gegen die eine restriktive Maßnahme gerichtet sei, tatsächlich in die nukleare Proliferation eingebunden seien, wobei die Gefahr, dass dies der Fall sei, nicht ausreiche. Die Klägerin bezieht sich hierzu auf Urteile des Gerichts in Rechtssachen, die individuelle restriktive Maßnahmen betrafen, insbesondere die Urteile vom 28. November 2013, Rat/Fulmen und Mahmoudian (C-280/12 P, Slg, EU:C:2013:775), Manufacturing Support & Procurement Kala Naft/Rat (oben in Rn. 33 angeführt, EU:T:2012:201) und Bank Mellat/Rat (oben in Rn. 16 angeführt, EU:T:2013:39), die ihres Erachtens auf den vorliegenden Fall übertragen werden können.
- 99 Der Rat, unterstützt von den Streithelfern, macht geltend, er verfüge über ein sehr weites Ermessen bei der Entscheidung, ob in einem bestimmten Fall individuelle oder allgemeine restriktive Maßnahmen oder eine Kombination dieser beiden Arten von restriktiven Maßnahmen vorzusehen seien und welche Kriterien für deren Durchführung festzulegen seien. Nach dem Urteil Bank Melli Iran/Rat (oben in Rn. 92 angeführt, EU:T:2009:401, Rn. 36) unterliege dieses Ermessen nur einer eingeschränkten gerichtlichen Kontrolle.
- 100 Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs müssen die Unionsgerichte im Einklang mit den Befugnissen, die ihnen aufgrund des AEU-Vertrags zustehen, eine grundsätzlich umfassende Kontrolle der Rechtmäßigkeit sämtlicher Handlungen der Union im Hinblick auf die Grundrechte als Bestandteil der allgemeinen Grundsätze des Unionsrechts gewährleisten (Urteile vom 3. September 2008, Kadi und Al Barakaat International Foundation/Rat und Kommission, C-402/05 P und C-415/05 P, Slg, EU:C:2008:461, Rn. 326, und Rat/Fulmen und Mahmoudian, oben in Rn. 98 angeführt, EU:C:2013:775, Rn. 58).
- 101 Im vorliegenden Fall ist der besonderen Art der streitigen Regelung Rechnung zu tragen, die sich sowohl von den individuellen restriktiven Maßnahmen unterscheidet, die Gegenstand der von der Klägerin angeführten Rechtsprechung waren, als auch von den allgemeinen Kriterien, anhand derer solche Maßnahmen gegenüber bestimmten Personen und Einrichtungen erlassen werden können und die Gegenstand der vom Rat angeführten Rechtsprechung waren. Zum einen hat nämlich, wie aus den oben in Rn. 36 getroffenen Feststellungen hervorgeht, Art. 1 Nr. 15 der angefochtenen Verordnung, mit dem die streitige Regelung eingeführt wurde, allgemeine Geltung und stellt daher keinen individuellen Rechtsakt dar. Zum anderen geht aus den vorstehenden Rn. 52 bis 67 hervor, dass im Gegensatz zu den allgemeinen Kriterien, die den Erlass individueller restriktiver Maßnahmen

erlauben, einige Bestimmungen der Verordnung Nr. 267/2012, die durch Art. 1 Nr. 15 der angefochtenen Verordnung geändert oder eingeführt wurden, die Klägerin unmittelbar betreffen und keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen.

- 102 Obwohl die vom Gericht ausgeübte Kontrolle in Anbetracht der oben in Rn. 100 angeführten Rechtsprechung des Gerichtshofs nicht als eingeschränkt angesehen werden kann, ist dem Rat unter diesen Umständen ein Ermessen zuzuerkennen hinsichtlich der Zweckmäßigkeit des Erlasses restriktiver Maßnahmen an sich und hinsichtlich der Festlegung der allgemeinen restriktiven Maßnahmen, die zur Erreichung des von ihm verfolgten Ziels im Bereich der GASP erlassen werden. Dieser Bereich ist nämlich besonders sensibel, da er die internationalen Beziehungen und die Sicherheit der Union und ihrer Mitgliedstaaten betrifft.
- 103 Darüber hinaus kann dem Vorbringen der Klägerin zur Beweislast, die dem Rat obliegen soll, nicht gefolgt werden.
- 104 Die von der Klägerin genannten, oben in Rn. 98 angeführten Urteile betreffen nämlich individuelle restriktive Maßnahmen, die der Rat auf der Grundlage des Kriteriums, dass es sich um Einrichtungen handelt, die an der nuklearen Proliferation „beteiligt sind, mit ihr direkt in Verbindung stehen oder Unterstützung dafür bereitstellen“, erlassen hat. Das Gericht und der Gerichtshof mussten daher in den betreffenden Rechtssachen die Richtigkeit der Behauptungen und Beurteilungen des Rates prüfen, denen zufolge bestimmte Personen oder Einrichtungen tatsächlich an der nuklearen Proliferation beteiligt waren und damit das Kriterium für den Erlass individueller restriktiver Maßnahmen erfüllten. Diese Prüfung konnte nur aufgrund konkreter Beweismittel und Informationen zu den Tätigkeiten der fraglichen Personen oder Einrichtungen erfolgen.
- 105 Da es sich bei der streitigen Regelung nicht um eine individuelle restriktive Maßnahme handelt, sondern um einen Rechtsakt mit allgemeiner Geltung, beruhen die sich aus ihm ergebenden Beschränkungen nicht auf einer konkreten Beurteilung oder auf konkreten Behauptungen des Rates zur Beteiligung bestimmter Personen oder Einrichtungen an der nuklearen Proliferation, sondern auf einer allgemeinen Beurteilung der Mechanismen, mit denen die nukleare Proliferation finanziert werden kann, und der allgemeinen Maßnahmen, mit denen sie verhindert werden kann.
- 106 Folglich kann die oben in Rn. 98 genannte Rechtsprechung nicht auf den vorliegenden Fall übertragen werden, so dass vom Rat insbesondere nicht der Nachweis gefordert werden kann, dass die von der streitigen Regelung betroffenen Einrichtungen tatsächlich an der nuklearen Proliferation beteiligt sind.
- 107 Die Klägerin wendet des Weiteren ein, eine allgemeine restriktive Maßnahme wie die streitige Regelung könne nicht weniger strengen Anforderungen unterliegen als die individuellen restriktiven Maßnahmen, die Gegenstand der oben in Rn. 98 genannten Urteile gewesen seien, da beide Arten von Maßnahmen für die von ihnen betroffenen Personen und Einrichtungen ähnliche Konsequenzen hätten.
- 108 Zum einen ist diese Behauptung nicht begründet. Die Beschränkungen, die sich für die betroffene Person oder Einrichtung aus dem Erlass individueller restriktiver Maßnahmen ergeben, sind nämlich viel weitreichender. So werden die Gelder der betroffenen Person oder Einrichtung eingefroren, und für jeden Transfer, an dem sie beteiligt ist, ist eine Freigabe erforderlich, wobei die Kategorien von Transfers, die Gegenstand einer Freigabe sein können, relativ beschränkt sind. Die streitige Regelung sieht aber kein Einfrieren von Geldern vor, enthält eine Liste der genehmigten Zwecke, die viel weiter ist als im Fall individueller restriktiver Maßnahmen, und beschränkt die Genehmigungspflicht auf Transfers, die bestimmte Schwellenwerte übersteigen.
- 109 Zum anderen ist jedenfalls festzustellen, dass die Punkte, die das Gericht untersuchen muss, und das mögliche Bestehen sowie der Gegenstand einer besonderen Beweislast nicht von der Härte der Folgen einer bestimmten Maßnahme, sondern von der Frage, ob es sich um eine Maßnahme mit individueller

oder um eine mit allgemeiner Geltung handelt, und somit von der Frage abhängen, ob sie aufgrund einer Beurteilung der bei einer bestimmten Person oder Einrichtung vorliegenden besonderen Umstände getroffen wurde. Wie aus der oben vorgenommenen Prüfung hervorgeht, handelt es sich bei der streitigen Regelung um eine Maßnahme mit allgemeiner Geltung.

- 110 Nach alledem muss das Gericht angesichts der oben in den Rn. 82 bis 97 enthaltenen Ausführungen im vorliegenden Fall erstens die Verhältnismäßigkeit der streitigen Regelung und damit die Frage prüfen, ob der Rat zu Recht davon ausgehen durfte, dass der Erlass der Regelung geeignet und erforderlich war, um das Ziel der Verhinderung der nuklearen Proliferation und ihrer Finanzierung zu erreichen, und dass dieser Erlass nicht zu unangemessenen Nachteilen für die betroffenen Personen und Einrichtungen, darunter die Klägerin, führte.
- 111 Zweitens ist zu prüfen, ob Art. 1 Nr. 15 der angefochtenen Verordnung die Mängel aufweist, die im Rahmen des dritten Klagegrundes angeführt werden.

Zum ersten, zum zweiten und zum vierten Klagegrund

Zum ersten Klagegrund: Geeignetheit der streitigen Regelung

- 112 Die Klägerin macht im Wesentlichen geltend, die streitige Regelung sei nicht geeignet, um das Ziel der GASP, das der Rat verfolge, zu erreichen, da zwischen der nuklearen Proliferation und deren Finanzierung kein logischer Zusammenhang bestehe. Sie bezieht sich dabei auf zwei Ziele, die der Rat mit dem Erlass der streitigen Regelung hätte verfolgen können.
- 113 Zum einen bestreitet die Klägerin nicht, dass das Ziel, Geldtransfers zu verhindern, die als solche zur nuklearen Proliferation beitragen könnten (im Folgenden: erstes Ziel), legitim ist, ist jedoch der Ansicht, dieses Ziel werde mit dem Erlass der streitigen Regelung nicht tatsächlich verfolgt, da die Regelung zu allgemein sei, um es zu erreichen. Nach Ansicht der Klägerin besteht daher kein Zusammenhang zwischen der streitigen Regelung und dem ersten Ziel.
- 114 Zum anderen ist die Klägerin der Auffassung, Beweggrund für den Erlass der streitigen Regelung sei in Wirklichkeit ein weiter gehendes Ziel gewesen, nämlich auf den Iran wirtschaftlichen Druck auszuüben, indem iranischen Finanzinstituten und ganz allgemein iranischen Wirtschaftsteilnehmern der Zugang zum Finanzmarkt der Union versperrt werde, und zwar unabhängig von der Frage, ob die betreffenden Transfers als solche mit der nuklearen Proliferation in Zusammenhang stünden (im Folgenden: zweites Ziel). Nach Ansicht der Klägerin ist ein solches Ziel nicht legitim.
- 115 Im Übrigen macht die Klägerin, gestützt auf mehrere Gesichtspunkte, geltend, die gegen die nukleare Proliferation gerichteten restriktiven Maßnahmen müssten, um als geeignet angesehen werden zu können, speziell auf Tätigkeiten abzielen, die mit der nuklearen Proliferation in Zusammenhang stünden.
- 116 Der Rat, unterstützt von den Streithelfern, hält das Vorbringen der Klägerin für unbegründet. Er ist insbesondere der Ansicht, die streitige Regelung verfolge sowohl das erste als auch das zweite Ziel, und beide Ziele seien legitim. Die Streithelfer führen hierzu an, Beweggrund für den Erlass der streitigen Regelung sei gewesen, dass frühere restriktive Maßnahmen und vor allem individuelle restriktive Maßnahmen erfolglos geblieben seien. Mit dem Erlass habe man den Iran zwingen wollen, Verhandlungen in Bezug auf die nukleare Proliferation aufzunehmen oder die nukleare Proliferation mangels ausreichender Mittel für ihre Fortführung sogar zu beenden.

– Zum ersten Ziel

- 117 Wie oben in Rn. 113 ausgeführt, wird die Legitimität des ersten Ziels von der Klägerin nicht bestritten. Das Ziel, Geldtransfers zu verhindern, die zur nuklearen Proliferation beitragen könnten, hängt jedenfalls eindeutig mit dem legitimen Ziel zusammen, diese Proliferation als solche und ihre Finanzierung zu verhindern, das allen Bestimmungen des Beschlusses 2010/413 und der Verordnung Nr. 267/2012 zugrunde liegt.
- 118 Hinsichtlich der Frage, ob die streitige Regelung tatsächlich das erste Ziel verfolgt, ist zunächst festzustellen, dass sich ein solcher Zusammenhang zwischen diesem Ziel und der streitigen Regelung aus dem Wortlaut des zwölften Erwägungsgrundes des Beschlusses 2012/635 ergibt, auf den der siebten Erwägungsgrund der angefochtenen Verordnung verweist. Der zwölfte Erwägungsgrund des Beschlusses 2012/635 lautet:
- „Um den Transfer finanzieller oder anderer Vermögenswerte oder Ressourcen zu verhindern, die zu den proliferationsrelevanten nuklearen Tätigkeiten Irans oder zur Entwicklung von Trägersystemen für Kernwaffen beitragen könnten, sollten Transaktionen zwischen Banken der Union und iranischen Banken und Finanzinstituten verboten werden, es sei denn, sie wurden im Voraus von dem betreffenden Mitgliedstaat genehmigt. Dies sollte die Fortführung desjenigen Handels, der nicht nach dem Beschluss 2010/413/[GASP] verboten ist, nicht verhindern.“
- 119 Aus dieser Bestimmung geht explizit hervor, dass mit dem Erlass einer allgemeinen Regelung zur Beschränkung der Geldtransfers, an denen Banken und Finanzinstitute der Union und von Iran beteiligt sind, d. h. mit dem Erlass der streitigen Regelung, das erste Ziel verfolgt wird.
- 120 Über diese allgemeine Erwägung hinaus führt der Rat zwei Umstände an, die seines Erachtens für die Beurteilung von Bedeutung sind, ob zwischen der streitigen Regelung und dem ersten Ziel ein Zusammenhang besteht.
- 121 So trägt der Rat zum einen vor, die Finanzierung der nuklearen Proliferation hänge notwendigerweise von den Dienstleistungen ab, die die iranischen Banken, insbesondere solche, die wie die Klägerin international tätig seien, erbrächten. Zum anderen könne, da die betreffenden Aktivitäten geheim seien, nicht ausgeschlossen werden, dass die fragliche Bank nicht wisse, dass die von ihr durchgeführten Geldtransfers mit der nuklearen Proliferation in Zusammenhang stünden.
- 122 Erweisen sich diese beiden Annahmen als richtig, können sie tatsächlich einen Zusammenhang zwischen der streitigen Regelung und dem ersten Ziel bestätigen. Wenn nämlich eine nicht unerhebliche Gefahr besteht, dass die iranischen Finanzinstitute, gegebenenfalls ohne ihr Wissen, dazu benutzt werden, um Transaktionen im Zusammenhang mit der nuklearen Proliferation durchzuführen, könnten die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten mittels einer systematischeren Kontrolle der Geldtransfers, an denen diese Institute beteiligt sind, dank eines Systems der vorherigen Mitteilung und Genehmigung die für die betreffenden Transfers relevanten Informationen erhalten, und sie hätten die Möglichkeit, diejenigen Transfers zu identifizieren und zu verbieten, von denen sie vermuten, dass sie zur nuklearen Proliferation beitragen könnten. Ein solcher Mechanismus könnte daher die Finanzierung der nuklearen Proliferation erschweren.
- 123 Die Klägerin bestreitet jedoch, dass die beiden vom Rat angeführten Umstände berücksichtigt werden können. Ihr zufolge sind diese Umstände nur eine Hypothese und entgegen den Anforderungen der Rechtsprechung, insbesondere den oben in Rn. 98 angeführten Urteilen, nicht durch einen konkreten Beweis belegt.

- 124 Hierzu ist zum einen daran zu erinnern, dass aus den Rn. 98 bis 109 des vorliegenden Urteils hervorgeht, dass die von der Klägerin angeführten Urteile individuelle restriktive Maßnahmen betrafen, so dass die Regeln, die darin hinsichtlich der Beweislast aufgestellt wurden, nicht auf den vorliegenden Fall übertragen werden können.
- 125 Zum anderen ist anzumerken, dass die Begründetheit der Annahmen des Rates durch die Umstände bestätigt wird, die Gegenstand der Rechtsache waren, in der das Urteil Bank Mellat/Rat (oben in Rn. 16 angeführt, EU:T:2013:39) ergangen ist, auf das die Klägerin selbst ihren Standpunkt stützt.
- 126 Einer der Gründe, die der Rat beim Erlass der individuellen restriktiven Maßnahmen gegen die Klägerin angeführt hatte, war nämlich die Tatsache, dass sie für die Novin Energy Company (im Folgenden: Novin), die selbst von restriktiven Maßnahmen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen (im Folgenden: Sicherheitsrat) betroffen war, Konten verwaltete. Die Klägerin hatte eingeräumt, die fraglichen Leistungen erbracht zu haben, jedoch bestritten, dass sie vor dem Erlass der restriktiven Maßnahmen des Sicherheitsrats gegen Novin Kenntnis davon hatte, dass diese an der nuklearen Proliferation beteiligt war. Mangels klarer, konkreter Beweise und Informationen, die dafür sprachen, dass die Klägerin zu einem früheren Zeitpunkt wusste oder Grund zu der Annahme hatte, dass Novin an der nuklearen Proliferation beteiligt war, akzeptierte das Gericht das diesbezügliche Vorbringen der Klägerin. Es war infolgedessen der Ansicht, dass die Leistungen, die die Klägerin vor dem Erlass der gegen Novin gerichteten restriktiven Maßnahmen dieser erbracht hatte, keine Unterstützung der nuklearen Proliferation im Sinne des Beschlusses 2010/413 und der Verordnung Nr. 267/2012 darstellten und daher nicht den Erlass individueller restriktiver Maßnahmen gegen die Klägerin rechtfertigten (Urteil Bank Mellat/Rat, oben in Rn. 16 angeführt, EU:T:2013:39, Rn. 119 bis 138).
- 127 Diese Tatsachen, die im Rahmen eines Verfahrens vor dem Gericht festgestellt wurden, bestätigen zum einen, dass die iranischen Einrichtungen, die an der nuklearen Proliferation beteiligt sind, die von den iranischen Banken erbrachten Finanzdienstleistungen nutzen, und zum anderen, dass Letztere solche Dienstleistungen, zu denen auch die Ausführung von Zahlungsanweisungen gehört, ohne Wissen davon erbringen können, so dass sie möglicherweise Geldtransfers durchführen, die zur nuklearen Proliferation beitragen könnten.
- 128 Die von der Klägerin für Novin erbrachten Finanzdienstleistungen, um die es im Urteil Bank Mellat/Rat (oben in Rn. 16 angeführt, EU:T:2013:39) ging, bestätigen die beiden Annahmen des Rates und damit den Zusammenhang zwischen dem ersten Ziel und der streitigen Regelung.
- 129 Gegen einen solchen Zusammenhang führt die Klägerin erstens noch an, die streitige Regelung sei nicht geeignet, um das erste Ziel zu erreichen, da sie zu allgemein sei, denn sie betreffe nicht nur Geldtransfers, die zur nuklearen Proliferation beitragen könnten, sondern alle Transfers zwischen den iranischen Banken und den Banken der Union.
- 130 Dieses Argument ist im Kontext des vorliegenden Klagegrundes unerheblich, da es sich nicht auf das Bestehen eines Zusammenhangs zwischen dem ersten Ziel und der streitigen Regelung und damit auf deren Geeignetheit bezieht, sondern auf die Frage, ob die streitige Regelung zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist oder ob weniger allgemeine Maßnahmen ausreichend gewesen wären. Folglich ist das betreffende Vorbringen im Rahmen des zweiten Klagegrundes zusammen mit den anderen Argumenten zum Anwendungsbereich der streitigen Regelung zu prüfen (siehe unten, Rn. 187 bis 199).
- 131 Zweitens trägt die Klägerin vor, die streitige Regelung sei nicht geeignet, um das erste Ziel zu erreichen, da sie ineffektiv sei, denn sie betreffe nur die Beziehungen zu den Finanzinstituten der Union und reiche nicht aus, um die Tätigkeiten der Personen oder Einrichtungen, die an der nuklearen Proliferation beteiligt sind, zu beenden.

- 132 Zunächst führt der Umstand, dass eine Maßnahme für sich genommen nicht ausreicht, um ein Ziel zu erreichen, keineswegs dazu, dass sie zur Erreichung dieses Ziels im Sinne der oben in Rn. 92 angeführten Rechtsprechung ungeeignet ist. Die Tatsache, dass die streitige Regelung nur eine der allgemeinen wie auch der individuellen restriktiven Maßnahmen ist, die der Rat zur Verhinderung der nuklearen Proliferation und ihrer Finanzierung erlassen hat, bedeutet daher nicht, dass sie rechtswidrig ist.
- 133 Soweit das Vorbringen der Klägerin so zu verstehen ist, dass die streitige Regelung auch auf Geldtransfers hätte Anwendung finden müssen, an denen andere Unionsangehörige als Finanz- oder Kreditinstitute beteiligt sind, ist anzumerken, dass solche Transfers nach Art. 30a der Verordnung Nr. 267/2012, wie oben aus Rn. 13 hervorgeht, ähnlichen, wenn auch nicht völlig identischen Beschränkungen wie den sich aus der streitigen Regelung ergebenden unterliegen.
- 134 Soweit das Vorbringen der Klägerin so zu verstehen ist, dass der Rat Maßnahmen hätte erlassen müssen, die auf die Beziehungen zwischen iranischen Finanzinstituten und Finanzinstituten von Drittländern gerichtet sind, genügt schließlich die Feststellung, dass die Union für solche Beziehungen außer in den Fällen, die in Art. 49 der Verordnung Nr. 267/2012 genannt sind, den Anwendungsbereich dieser Verordnung festlegt, grundsätzlich keine Zuständigkeit besitzt.
- 135 Nach alledem ist festzustellen, dass zwischen der streitigen Regelung und dem ersten Ziel, das ein legitimes Ziel der GASP ist, ein Zusammenhang besteht, und die Regelung daher zur Erreichung dieses Ziels im Sinne der oben in Rn. 92 angeführten Rechtsprechung geeignet ist.

– Zum zweiten Ziel

- 136 Wie oben in Rn. 114 festgestellt, besteht das zweite Ziel darin, auf den Iran wirtschaftlichen Druck auszuüben, indem für iranische Finanzinstitute und ganz allgemein für iranische Wirtschaftsteilnehmer der Zugang zum Finanzmarkt der Union beschränkt wird, und zwar unabhängig von der Frage, ob die betroffenen Transfers als solche mit der nuklearen Proliferation in Zusammenhang stehen.
- 137 Die Klägerin ist der Ansicht, mit der streitigen Regelung werde das zweite Ziel verfolgt. Dieses sei nicht legitim, da es vor allem nicht auf die nukleare Proliferation gerichtet sei, sondern auf wirtschaftlichen Beweggründen beruhe und daher im Beschluss 2010/413 und in der Verordnung Nr. 267/2012 nicht vorgesehen sei. Mit dem zweiten Ziel könne außerdem jede Maßnahme, die darauf abziele, dem Iran, seiner Wirtschaft und seiner Regierung zu schaden, und jedes Verbot von Handelsbeziehungen gerechtfertigt werden.
- 138 Der Rat, unterstützt von den Streithelfern, ist der Ansicht, dass die streitige Regelung in der Tat das zweite Ziel verfolge, nachdem frühere restriktive Maßnahmen erfolglos geblieben seien, dieses Ziel jedoch legitim sei, da es darauf gerichtet sei, den Iran zu zwingen, Verhandlungen in Bezug auf die nukleare Proliferation aufzunehmen oder die nukleare Proliferation sogar zu beenden.
- 139 Obwohl sich die Parteien, darunter der Rat als Urheber des Beschlusses 2012/635 und der angefochtenen Verordnung, einig sind, dass die streitige Regelung das zweite Ziel verfolgt, wird dieser Standpunkt durch eine Prüfung der einschlägigen Bestimmungen dieser Rechtsakte nicht bestätigt.
- 140 Der fünfte Erwägungsgrund des Beschlusses 2012/635, der mit der angefochtenen Verordnung umgesetzt wurde, nennt seinem Wortlaut nach als Grund für den Erlass zusätzlicher restriktiver Maßnahmen zwar allgemein die Tatsache, dass sich der Iran nicht ernsthaft auf Verhandlungen über sein Nuklearprogramm eingelassen hat.

141 Doch verweist, wie bereits oben in Rn. 118 ausgeführt, der zwölfte Erwägungsgrund des Beschlusses 2012/635, der speziell die streitige Regelung betrifft, darauf, dass der „Transfer finanzieller oder anderer Vermögenswerte oder Ressourcen zu verhindern [ist], die zu den proliferationsrelevanten nuklearen Tätigkeiten Irans oder zur Entwicklung von Trägersystemen für Kernwaffen beitragen könnten“, wobei dies „die Fortführung desjenigen Handels, der nicht nach dem Beschluss 2010/413 ... verboten ist, nicht verhindern [sollte]“. Aus diesem Wortlaut ergibt sich nicht, dass auf den Iran ein allgemeiner wirtschaftlicher Druck ausgeübt werden soll. Es wird sogar ausdrücklich festgestellt, dass der legitime Handel nicht verhindert werden soll.

142 Dass mit der streitigen Regelung nicht das zweite Ziel verfolgt werden soll, wird in systematischer und teleologischer Hinsicht durch eine Untersuchung der Art und der Auswirkungen der sich aus ihr ergebenden Beschränkungen bestätigt. Diese Regelung sieht nämlich nicht die Beschlagnahme oder das Einfrieren des Vermögens iranischer Finanzinstitute oder anderer iranischer Einrichtungen vor, sondern beschränkt einzelne der erlaubten Zwecke der Geldtransfers, an denen die genannten Einrichtungen beteiligt sind, und stellt für diese Transfers das Erfordernis einer vorherigen Mitteilung und Genehmigung auf. Auch kann gemäß Art. 30b Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 267/2012, der mit Art. 1 Nr. 15 der angefochtenen Verordnung eingeführt wurde, ein Transfer, mit dem ein erlaubter Zweck verfolgt wird, nur verboten werden, wenn der Transfer gegen Verbote in der Verordnung Nr. 267/2012 verstoßen könnte. Obwohl die streitige Regelung für die betroffenen Einrichtungen einen zusätzlichen Verwaltungsaufwand mit sich bringt und eventuell die Möglichkeit einschränkt, bestimmte Transfers durchzuführen, heißt dies nicht, dass sie als solche dazu dient, wirtschaftlichen Druck auf den Iran auszuüben, indem sie iranischen Wirtschaftsteilnehmern generell den Zugang zum Finanzmarkt der Union versperrt.

143 Nach alledem ist festzustellen, dass die streitige Regelung ungeachtet der Ausführungen der Parteien, die einer wörtlichen, systematischen und teleologischen Auslegung der einschlägigen Bestimmungen nicht vorgehen können, das zweite Ziel nicht verfolgt. Daher kann dieses Ziel bei der weiteren Prüfung der vorliegenden Klage nicht berücksichtigt werden, und das Vorbringen der Klägerin im Rahmen des vorliegenden Klagegrundes hierzu ist als ins Leere gehend zurückzuweisen.

– Zum Erfordernis eines besonderen Zusammenhangs zwischen der streitigen Regelung und den Tätigkeiten bezüglich der nuklearen Proliferation

144 Die Klägerin macht geltend, aus der oben in Rn. 98 angeführten Rechtsprechung sowie der 25. Erklärung („Erklärung zu den Artikeln 75 und 215 des [AEU]-Vertrags“) im Anhang zur Schlussakte der Regierungskonferenz, die den am 13. Dezember 2007 unterzeichneten Vertrag von Lissabon angenommen hat (ABl. 2008, C 115, S. 346), gehe hervor, dass die gegen die nukleare Proliferation gerichteten restriktiven Maßnahmen speziell auf Tätigkeiten abzielen müssten, die mit der nuklearen Proliferation in Zusammenhang stünden.

145 Gleiches ergebe sich aus den Empfehlungen für Arbeitsmethoden für eigenständige Sanktionen der Union, die der Rat am 21. Dezember 2011 angenommen habe (Dokument 18920/11, im Folgenden: Empfehlungen), und den Leitlinien des Rates zur Umsetzung restriktiver Maßnahmen (Sanktionen) im Rahmen der GASP vom 15. Juni 2012 (Dokument 11205/12, im Folgenden: Leitlinien). Nach diesen Dokumenten seien gezielte restriktive Maßnahmen wirksamer und für Dritte mit weniger schweren Nachteilen verbunden als allgemeine Beschränkungen. Die erlassenen restriktiven Maßnahmen müssten daher auf die Politiken und die Tätigkeiten, die dem Beschluss der Union zugrunde lägen, und auf die für diese Politiken und Tätigkeiten verantwortlichen Personen und Einrichtungen gerichtet sein und dürften nicht auf wirtschaftlichen Gründen beruhen. Nach Ansicht der Klägerin betrifft die streitige Regelung jedoch weder speziell die nukleare Proliferation noch die dafür verantwortlichen Personen, sondern den gesamten iranischen Finanzsektor. Auch beruhe die Regelung auf Erwägungen, die im Wesentlichen wirtschaftlicher Natur seien.

- 146 Hierzu ist zunächst darauf hinzuweisen, dass aus den Rn. 98 bis 109 des vorliegenden Urteils hervorgeht, dass es zwar Sache des Gerichts ist, zu prüfen, ob die streitige Regelung zur Erreichung des Ziels der Verhinderung der nuklearen Proliferation und ihrer Finanzierung geeignet ist, dies jedoch nicht bedeutet, dass der Rat nachweisen muss, dass die von der streitigen Regelung betroffenen Einrichtungen tatsächlich an der nuklearen Proliferation beteiligt sind.
- 147 Weiter ergibt die Prüfung oben in den Rn. 117 bis 135, dass die streitige Regelung auf die Erreichung des ersten Ziels gerichtet ist, d. h. die Verhinderung von Geldtransfers, die als solche zur nuklearen Proliferation beitragen könnten. Daher zielt die Regelung auf die nukleare Proliferation und deren Finanzierung ab und beruht nicht auf wirtschaftlichen Erwägungen, zumal sie nicht das zweite Ziel verfolgt.
- 148 Soweit die Klägerin in diesem Zusammenhang vorträgt, dass die streitige Regelung auf den gesamten iranischen Finanzsektor abziele und es sich um eine Maßnahme handle, die „unterschiedslos“ angewandt worden sei, wird dies im Rahmen des zweiten Klagegrundes zusammen mit den anderen Argumenten zum Anwendungsbereich der streitigen Regelung geprüft (siehe unten, Rn. 187 bis 199).
- 149 Die 25. Erklärung („Erklärung zu den Artikeln 75 und 215 des [AEU]-Vertrags“) setzt schließlich insbesondere voraus, dass Beschlüsse, durch die Personen oder Einheiten restriktiven Maßnahmen unterworfen werden, auf klaren und eindeutigen Kriterien beruhen müssen. Zum einen ist, wie oben aus Rn. 36 hervorgeht, Art. 1 Nr. 15 der angefochtenen Verordnung, mit dem die streitige Regelung eingeführt wurde, kein Beschluss im Sinne der betreffenden Erklärung, da er nicht bestimmte Personen oder Einrichtungen betrifft, sondern eine Regelung mit allgemeiner Geltung vorsieht. Zum anderen wird jedenfalls die Frage, ob die Bestimmungen, welche die streitige Regelung vorsehen, klar genug sind, unten im Rahmen des dritten Klagegrundes untersucht.
- 150 In den Empfehlungen und Leitlinien wird zwar klargestellt, dass gezielte restriktive Maßnahmen die nachteiligen Auswirkungen auf Personen, die nicht für die Politik und die Tätigkeiten, die die Union zu der Maßnahme veranlasst haben, verantwortlich sind, begrenzen können und wirksamer sind als Maßnahmen, die unterschiedslos angewandt werden. Diese allgemeine Feststellung beinhaltet jedoch mitnichten, dass allgemeine restriktive Maßnahmen nicht geeignet sind, das vom Rat verfolgte Ziel zu erreichen, bzw. dass der Rat trotz der ihm in Art. 215 Abs. 1 AEUV eingeräumten Befugnis, keinesfalls solche allgemeinen restriktiven Maßnahmen erlassen kann.
- 151 Unter diesen Umständen ist das Vorbringen der Klägerin zum Erfordernis eines besonderen Zusammenhangs zwischen der streitigen Regelung und den Tätigkeiten bezüglich der nuklearen Proliferation zurückzuweisen.
- 152 Nach alledem ist festzustellen, dass die streitige Regelung das erste Ziel verfolgt, bei dem es sich um ein legitimes Ziel handelt. Unter diesen Umständen ist die Regelung im Sinne der oben in Rn. 92 angeführten Rechtsprechung geeignet, so dass der erste Klagegrund zurückzuweisen ist.

Zum zweiten Klagegrund: Erforderlichkeit der streitigen Regelung

- 153 Die Klägerin macht geltend, die streitige Regelung sei, selbst wenn zwischen ihr und dem Ziel der GASP, das der Rat verfolge, ein logischer Zusammenhang bestünde, zur Erreichung dieses Ziels nicht erforderlich, was bedeute, dass sie unverhältnismäßig sei.
- 154 Die Klägerin stützt ihre Auffassung auf drei Rügen. Erstens macht sie geltend, die zum Zeitpunkt des Erlasses der streitigen Regelung bestehenden restriktiven Maßnahmen seien zur Erreichung des vom Rat verfolgten Ziels ausreichend gewesen. Zweitens trägt sie vor, die streitige Regelung sei nicht erforderlich, da ihr Anwendungsbereich viel zu allgemein sei, denn er schließe auch Transfers und

Einrichtungen ein, die nicht mit der nuklearen Proliferation zusammenhängen. Drittens macht sie geltend, die streitige Regelung führe zu unverhältnismäßigen Nachteilen für die gesamte iranische Wirtschaft und Bevölkerung.

155 Die anderen Parteien halten das Vorbringen der Klägerin für unbegründet.

156 Zunächst ist festzustellen, dass die dritte Rüge der Klägerin im Rahmen des vorliegenden Klagegrundes im Wesentlichen ins Leere geht. Selbst wenn die streitige Regelung tatsächlich zu unverhältnismäßigen Nachteilen geführt hätte, bedeutete dies nämlich nicht, dass sie zur Erreichung des verfolgten Ziels nicht erforderlich war, sondern dass sie unabhängig von der Frage ihrer Erforderlichkeit übermäßige Nachteile für die von ihr betroffenen Personen und Einrichtungen mit sich brachte. Somit ist das dritte Argument im Rahmen des vierten Klagegrundes zu prüfen, der die Schwere der verursachten Nachteile betrifft (siehe unten, Rn. 204 bis 214).

– Zur Frage, ob die zum Zeitpunkt des Erlasses der streitigen Regelung bestehenden restriktiven Maßnahmen ausreichend waren

157 Die Klägerin trägt vor, dass zum Zeitpunkt des Erlasses der streitigen Regelung bereits individuelle restriktive Maßnahmen gegen an der nuklearen Proliferation beteiligte Einrichtungen bestanden hätten und gegenüber anderen Einrichtungen gegebenenfalls neue individuelle Maßnahmen hätten erlassen werden können. Dem Urteil Bank Melli Iran/Rat (oben in Rn. 92 angeführt, EU:T:2009:401, Rn. 68) zufolge garantierten solche Maßnahmen, dass die Gelder der betroffenen Organisationen nicht mehr zur Unterstützung der nuklearen Proliferation verwendet würden.

158 In diesem Zusammenhang vertritt die Klägerin die Ansicht, die Behauptung des Rates, dass an der nuklearen Proliferation andere Personen beteiligt seien als diejenigen, die als solche im Rahmen der individuellen restriktiven Maßnahmen ermittelt worden seien, könne nicht berücksichtigt werden, da der Rat damit seine in der Rechtsprechung verankerte Verpflichtung, die Beteiligung der betreffenden Personen und Einrichtungen an der nuklearen Proliferation nachzuweisen, umgehen könnte.

159 Die Klägerin fügt hinzu, in der Verordnung Nr. 267/2012 sei bereits vor dem Erlass der streitigen Regelung ein komplexes Melde- und Kontrollverfahren vorgesehen gewesen, das die Geldtransfers und die Erbringung von Finanzdienstleistungen an iranische Personen und Einheiten und von diesen eingeschränkt habe. Aufgrund dieser Vorschriften seien die europäischen Banken bereits, zumindest implizit, gehalten gewesen, die fraglichen Zahlungen und Handelsbeziehungen zu kontrollieren, was bedeute, dass der Erlass der streitigen Regelung nicht erforderlich gewesen sei.

160 Die Wirksamkeit sowohl der allgemeinen als auch der individuellen restriktiven Maßnahmen, die vor dem Erlass der streitigen Regelung erlassen worden seien, sei im Übrigen zu keinem Zeitpunkt in Frage gestellt und im Urteil Bank Melli Iran/Rat (oben in Rn. 92 angeführt, EU:T:2009:401) sogar bestätigt worden. Auch folge aus den Leitlinien, dass individuelle restriktive Maßnahmen wirksamer seien und den legitimen Handel weniger beeinträchtigten als allgemeine Maßnahmen, die unterschiedslos angewandt würden.

161 Erstens ist zu den individuellen restriktiven Maßnahmen in Übereinstimmung mit dem Rat anzumerken, dass zu ihrer Umsetzung vorab festgestellt werden muss, dass die betreffende Person oder Einheit eines der in der anwendbaren Regelung vorgesehenen Kriterien erfüllt. Selbst wenn, wie aus Rn. 68 des Urteils Bank Melli Iran/Rat (oben in Rn. 92 angeführt, EU:T:2009:401) hervorgeht, das Einfrieren der Gelder von Einrichtungen, die als an der nuklearen Proliferation beteiligt, als direkt damit in Verbindung stehend oder als sie unterstützend angesehen werden, gewährleisten kann, dass die Gelder dieser Einrichtungen nicht mehr zur Unterstützung der nuklearen Proliferation verwendet werden, kann jedoch nicht verhindert werden, dass Gelder von Personen und Einrichtungen, deren Beteiligung an der nuklearen Proliferation noch nicht bekannt ist, hierfür verwendet werden. Wie aus

der oben in den Rn. 125 bis 128 wiedergegebenen Darstellung der Umstände, unter denen die Klägerin Novin Finanzdienstleistungen erbracht hat, hervorgeht, ist die Existenz solcher Personen und Einrichtungen keine Hypothese, sondern wurde im Rahmen eines Verfahrens vor dem Gericht bewiesen.

- 162 Zweitens waren zum Zeitpunkt des Erlasses der streitigen Regelung zwar allgemeine restriktive Maßnahmen, die Geldtransfers regelten, an denen eine iranische Person oder Einheit beteiligt war, bereits in Art. 30 der Verordnung Nr. 267/2012 vorgesehen (im Folgenden: frühere Regelung). Nach der früheren Regelung war insbesondere für Beträge ab 10 000 Euro eine vorherige Meldung und für Transfers ab 40 000 Euro, sofern sie nicht aus humanitären Gründen erfolgten, eine vorherige Genehmigung erforderlich. Die betreffende Genehmigung konnte verweigert werden, wenn die zuständige Behörde hinreichende Gründe für die Feststellung hatte, dass der betreffende Geldtransfer gegen eines der Verbote oder eine der Verpflichtungen in der Verordnung Nr. 267/2012 verstoßen könnte.
- 163 Ein Vergleich zwischen der früheren und der streitigen Regelung zeigt aber, dass Letztere keine qualitativ neue Regelung darstellt, wie die Klägerin zu verstehen gibt, sondern auf teilweisen Änderungen beruht, mit denen die frühere Regelung verstärkt werden sollte.
- 164 Was die iranischen Finanzinstitute, darunter die Klägerin, anbelangt, wurden nämlich mit dem Erlass der streitigen Regelung die bestehenden, in der früheren Regelung vorgesehenen Beschränkungen nur in drei Punkten verstärkt: zum einen durch eine abschließende Aufzählung der Kategorien von Transfers, die durchgeführt werden können, zum anderen durch die Einführung eines Schwellenwertes für die Genehmigung von Transfers aus humanitären Gründen, und schließlich durch eine Herabsetzung des Schwellenwertes für die Genehmigung bestimmter Kategorien von Transfers. Die Wirkung der ersten Änderung wird außerdem dadurch abgeschwächt, dass die Aufzählung der erlaubten Zwecke sehr weit reicht, insbesondere da sie Transfers in Verbindung mit einem bestimmten Handelsvertrag einschließt.
- 165 Diese vergleichende Untersuchung lässt die Behauptung der Klägerin, dass die streitige Regelung viel zu allgemein und daher nicht erforderlich sei, zweifelhaft erscheinen. Da die Klägerin nicht ausdrücklich bestreitet, dass die frühere Regelung erforderlich war, und sogar erklärt hat, dass diese zusammen mit anderen Maßnahmen zur Erreichung des vom Rat verfolgten Ziels geeignet gewesen sei, kann sie nicht mit Fug und Recht behaupten, dass die streitige Regelung, die sich in ihren wesentlichen Merkmalen nicht von der früheren Regelung unterscheidet, nicht erforderlich gewesen sei.
- 166 Drittens, soweit das Vorbringen der Klägerin so auszulegen ist, dass sie sowohl die Erforderlichkeit der streitigen Regelung als implizit auch die Erforderlichkeit der früheren Regelung bestreitet, da beide die Transfers zwischen iranischen Finanzinstituten und Finanzinstituten der Union einer systematischen Überwachung durch die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten unterwerfen statt einer internen Kontrolle durch diese Finanzinstitute, die in der Verordnung Nr. 267/2012 ebenfalls vorgesehen war, führt der Rat zwei Umstände an, um diese Entscheidung zu rechtfertigen.
- 167 Zum einen macht er geltend, er könne angesichts der Lücken im iranischen System zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, die von der Arbeitsgruppe für finanzielle Maßnahmen (Financial Action Task Force, im Folgenden FATF) festgestellt worden seien – einer zwischenstaatlichen Organisation, die zur Aufgabe habe, Standards festzulegen und die wirksame Anwendung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften sowie von operativen Maßnahmen zu fördern, um die Geldwäsche sowie die Finanzierung von Terrorismus und anderen damit verbundenen Bedrohungen, die eine Gefahr für die Integrität des internationalen Finanzsystems darstellen könnten, zu bekämpfen –, den iranischen Banken nicht vertrauen, dass sie Vorabkontrollen durchführten.

- 168 Zum anderen ist der Rat der Ansicht, die Finanzinstitute der Union seien ungeachtet der ihnen obliegenden Überwachungspflicht möglicherweise nicht in der Lage, die verdächtigen Transfers aufzuspüren und zu behandeln, zumal die an der nuklearen Proliferation beteiligten Einrichtungen versuchten, die Identität der an den betreffenden Transaktionen Beteiligten zu verschleiern.
- 169 Was das erste Argument des Rates anbelangt, bestreitet die Klägerin nicht die Feststellungen der FATF. Sie hält sie jedoch für irrelevant, da die streitige Regelung weder Geldwäsche noch die Finanzierung von Terrorismus betreffe, sondern die nukleare Proliferation.
- 170 Dem kann nicht gefolgt werden. Obwohl die fraglichen Bereiche sicher unterschiedlich sind, hängen sie doch eng miteinander zusammen, da sie alle drei implizieren, dass Finanzmittel zur Erreichung verbotener Ziele genutzt werden. Dieser Umstand spiegelt sich im Übrigen in der Beschreibung der Aufgaben der FATF wider sowie in der Tatsache, dass innerhalb dieser Organisation auch die Finanzierung der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen erörtert wird.
- 171 Unter diesen Umständen ist davon auszugehen, dass die Feststellungen der FATF auf den vorliegenden Fall übertragen werden können und daher den Schluss zulassen, dass die iranischen Einrichtungen und insbesondere die Finanzinstitute angesichts der Lücken im iranischen System zur Bekämpfung der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung ebenfalls der großen Gefahr ausgesetzt sind, dazu gebracht zu werden, freiwillig oder auch ohne ihr Wissen an Transfers mitzuwirken, die zur nuklearen Proliferation beitragen könnten. Dies ist vor allem deshalb der Fall, weil von der iranischen Regierung realistischerweise nicht zu erwarten ist, dass sie Rechtsvorschriften oder Verwaltungsmaßnahmen zur Verhinderung der nuklearen Proliferation erlässt, da die mit der Proliferation in Zusammenhang stehenden Tätigkeiten von eben dieser Regierung gesteuert werden.
- 172 Zum zweiten Argument des Rates ist anzumerken, dass in dem von ihm vorgelegten Auszug aus dem FATF-Bericht nicht nur zu einer verstärkten Überwachung durch die Finanzinstitute aufgerufen wird, sondern insbesondere dazu, dass die an der FATF beteiligten Länder wirksame Gegenmaßnahmen ergreifen, um ihre Finanzsektoren gegen die von Iran ausgehenden Risiken zu schützen. Diese Feststellung bedeutet, dass die Finanzinstitute nach Ansicht der FATF allein nicht in der Lage sind, der betreffenden Gefahr in angemessener Weise zu begegnen.
- 173 In diesem Zusammenhang ist oben in Rn. 161 darauf hingewiesen worden, dass die Klägerin selbst, ohne ihr Wissen und trotz ihres internen Kontrollsystems, einer an der nuklearen Proliferation beteiligten iranischen Einheit Dienstleistungen im Bereich der Kontenverwaltung erbracht hat. Unter diesen Umständen kann nicht ausgeschlossen werden, dass ein Finanzinstitut der Union dazu gebracht wird, an Geldtransfers, wenn auch unfreiwillig, mitzuwirken, die zur nuklearen Proliferation beitragen könnten.
- 174 Die vom Rat angeführten Umstände zeigen daher, dass eine Regelung wie die streitige Regelung erforderlich war, auch wenn gleichzeitig die Finanzinstitute der Union zu einer internen Kontrolle verpflichtet waren.
- 175 Schließlich kann dem oben in Rn. 160 zusammengefassten Vorbringen der Klägerin, dass die Wirksamkeit der vor dem Erlass der streitigen Maßnahme getroffenen restriktiven Maßnahmen nie in Frage gestellt und durch die Leitlinien bestätigt worden sei, nicht gefolgt werden.
- 176 Auch wenn der Rat keine besonderen Anhaltspunkte dafür vorgetragen hat, dass die Wirksamkeit der restriktiven Maßnahmen angezweifelt wurde oder Bedenken begegnete, so sind eben diese Maßnahmen seit dem Erlass der Verordnung Nr. 423/2007, der ersten Verordnung, die die nukleare Proliferation betraf, doch schrittweise ausgeweitet, verstärkt und präzisiert worden, was dafür spricht, dass der Rat deren Wirksamkeit noch weiter zu erhöhen suchte.

- 177 Wie außerdem aus Rn. 161 des vorliegenden Urteils hervorgeht, wurde im Urteil Bank Melli Iran/Rat (oben in Rn. 92 angeführt, EU:T:2009:401) lediglich die Wirksamkeit der individuellen restriktiven Maßnahmen in Bezug auf die Gelder der von diesen Maßnahmen betroffenen Personen und Einrichtungen bestätigt. Dagegen lässt das Urteil keine gültigen Schlüsse hinsichtlich der Wirksamkeit der Regelung über die gegen die nukleare Proliferation gerichteten restriktiven Maßnahmen im Allgemeinen zu.
- 178 Zum einen bedeutet die Feststellung in den Leitlinien, dass individuelle restriktive Maßnahmen generell wirksamer sind und den legitimen Handel weniger beeinträchtigen als unterschiedslos angewandte restriktive Maßnahmen, schließlich nicht, dass allgemeine restriktive Maßnahmen zur Erreichung des vom Rat verfolgten Ziels nicht erforderlich sind, vor allem, wenn sich die individuellen restriktiven Maßnahmen allein als hierfür unzureichend erweisen, wie dies vorliegend der Fall ist. Zum anderen stuft jedenfalls die Klägerin, wie sich aus der Untersuchung des Vorbringens zum Anwendungsbereich der streitigen Regelung unten in den Rn. 187 bis 199 ergibt, die streitige Regelung zu Unrecht als eine „unterschiedslos“ angewandte Maßnahme ein.
- 179 Nach alledem ist festzustellen, dass die Klägerin mit ihrem Vorbringen nicht nachgewiesen hat, dass der Erlass der streitigen Regelung oder allgemeiner einer Regelung, die die Transfers zwischen iranischen Finanzinstituten und Finanzinstituten der Union einer systematischen Überwachung durch die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten unterwirft, nicht erforderlich war, weil andere restriktive Maßnahmen vorhanden waren, die im Rahmen der Verordnung Nr. 267/2012 durchgeführt wurden.
- 180 Die vorliegende Rüge ist daher zurückzuweisen.
- Zum Anwendungsbereich der streitigen Regelung
- 181 Die Klägerin macht geltend, die streitige Regelung sei nicht gegen Geldtransfers gerichtet, die zur nuklearen Proliferation beitragen, sondern stelle in Wirklichkeit ein allgemeines Embargo dar, das jede wirtschaftliche Tätigkeit und jeden Transfer von Geldern zwischen den Finanzinstituten der Union und von Iran verhindere. Da die streitige Regelung auf den iranischen Finanzsektor insgesamt abziele, habe der Rat zu Unrecht umfassende Verbote auf der Grundlage von Verallgemeinerungen erlassen, die sämtliche Banken eines Landes betreffen. Die streitige Regelung führe daher dazu, dass praktisch alle iranischen Banken unter den ungerechtfertigten Verdacht gestellt würden, an der nuklearen Proliferation und an Geldwäsche beteiligt zu sein.
- 182 In diesem Zusammenhang könne, so die Klägerin, die Behauptung des Rates, dass andere Personen an der nuklearen Proliferation beteiligt seien als diejenigen, die im Rahmen der individuellen restriktiven Maßnahmen ermittelt worden seien, nicht den Anwendungsbereich der streitigen Regelung rechtfertigen. Diese Behauptung betreffe nämlich nicht speziell die Banken, die gleichwohl von der streitigen Regelung am meisten beeinträchtigt würden, sondern Personen oder Einrichtungen im Allgemeinen. Die streitige Regelung sei daher nicht auf das verfolgte Ziel zugeschnitten, da sie mit Sicherheit viele Einrichtungen, die nicht an der nuklearen Proliferation beteiligt seien, und viele Transfers, die nicht damit zusammenhingen, treffen solle, um gegebenenfalls auch solche zu treffen, die beteiligt seien.
- 183 Die Klägerin macht hierzu geltend, das in Art. 30b Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 267/2012 vorgesehene Kriterium, das mit der angefochtenen Verordnung eingeführt worden sei und demzufolge jeder Geldtransfer untersagt werden könne, der gegen ein Verbot oder eine Verpflichtung der Verordnung Nr. 267/2012 „verstoßen könnte“, sei spekulativ und zu allgemein. Das fragliche Verbot dürfe, um mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vereinbar zu sein, sich nur auf Geldtransfers beziehen, die gegen die betreffenden Verbote oder Verpflichtungen „verstoßen“.

- 184 Außerdem lasse sich an ihrem Fall der unverhältnismäßig weite Anwendungsbereich der streitigen Regelung aufzeigen. Selbst wenn sie tatsächlich an der nuklearen Proliferation beteiligt gewesen wäre, wie der Rat behaupte, wären die gegen sie gerichteten individuellen restriktiven Maßnahmen geeignet und ausreichend gewesen, um die mit den von ihr durchgeführten Geldtransfers verbundene Gefahr auszuschließen; zusätzliche Maßnahmen seien nicht erforderlich gewesen. Da aus dem Urteil Bank Mellat/Rat (oben in Rn. 16 angeführt, EU:T:2013:39) hervorgehe, dass sie nicht an der nuklearen Proliferation beteiligt gewesen sei, sei es erst recht nicht erforderlich, ihre rechtmäßigen Tätigkeiten durch die streitige Regelung zu beschränken, zumal sie, wie aus dem Urteil des United Kingdom Supreme Court (Oberster Gerichtshof des Vereinigten Königreichs) über die restriktiven Maßnahmen des Vereinigten Königreichs gegen sie hervorgehe, ein System eingeführt habe, mit dem jeder Verstoß gegen die vom Sicherheitsrat erlassenen restriktiven Maßnahmen ausgeschlossen werden könne.
- 185 In diesem Zusammenhang macht die Klägerin, hilfsweise, geltend, der Rat hätte sie zumindest von der Anwendung der streitigen Regelung ausnehmen müssen, da sie eine Bank sei, die nach den Feststellungen des Gerichts und der britischen Gerichte nicht an der nuklearen Proliferation beteiligt sei und mit der gebotenen Sorgfalt darauf achte, eine solche Beteiligung zu vermeiden.
- 186 Schließlich sei es offensichtlich unverhältnismäßig, dass die streitige Regelung rechtmäßige Zahlungen und Investitionen innerhalb der Union verhindere.
- 187 Zunächst ist festzustellen, dass das Vorbringen der Klägerin in der mündlichen Verhandlung zur Auslegung des Kriteriums in Art. 30b Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 267/2012, das oben in Rn. 183 zusammengefasst ist, aus den oben in den Rn. 60 und 61 dargelegten Gründen unzulässig ist.
- 188 Was das übrige Vorbringen angeht, behauptet die Klägerin erstens mit ihrem oben in Rn. 181 wiedergegebenen Argument zu Unrecht, dass die streitige Regelung ein „allgemeines Embargo“ sei, das jede wirtschaftliche Tätigkeit und jeden Transfer von Geldern zwischen den Finanzinstituten der Union und von Iran verhindere. Wie aus Art. 30 der Verordnung Nr. 267/2012 in der durch die angefochtene Verordnung geänderten Fassung hervorgeht, ist nach der streitigen Regelung nämlich die Durchführung von Transfers ausdrücklich erlaubt, die den dort festgelegten Zwecken entsprechen, darunter insbesondere Überweisungen persönlicher Gelder/Heimatüberweisungen sowie Transfers in Verbindung mit einem bestimmten Handelsvertrag.
- 189 Darüber hinaus dient die streitige Regelung zwar dazu, von iranischen Finanzinstituten durchgeführte Transfers zu verhindern, die zur nuklearen Proliferation beitragen könnten, ihr Erlass bedeutet jedoch nicht, dass der Rat diese Einrichtungen verdächtigt, sich freiwillig oder wissentlich an der nuklearen Proliferation zu beteiligen.
- 190 Was zweitens die Verpflichtungen verfahrensrechtlicher Art anbelangt, gilt die Mitteilungspflicht tatsächlich für alle in Art. 30 Abs. 3 Buchst. a der Verordnung Nr. 267/2012 genannten Transfers. Ebenso gilt die Verpflichtung zur Einholung einer vorherigen Genehmigung für alle in Art. 30 Abs. 3 Buchst. b und c der Verordnung Nr. 267/2012 genannten Transfers. Diese beiden Verpflichtungen gelten daher sowohl für Transfers, die zur nuklearen Proliferation beitragen könnten, als auch für solche, bei denen dies nicht der Fall ist.
- 191 Angesichts des Zwecks der in Rede stehenden Verpflichtungen, durch die den zuständigen nationalen Behörden die notwendigen Informationen verschafft werden sollen, ist dies jedoch unvermeidlich, um Transfers, die zur nuklearen Proliferation beitragen könnten, im Vorfeld ermitteln und verbieten zu können. Wird nämlich diesen Behörden ein Transfer nicht vorher mitgeteilt oder ein Antrag auf dessen Genehmigung nicht vorher vorgelegt, können sie diesen Transfer nicht beurteilen, um zu entscheiden, ob er durchgeführt werden kann oder nicht.

- 192 Dass die Mitteilungs- und die Genehmigungspflicht Transfers betreffen, die nicht zur nuklearen Proliferation beitragen können, bedeutet unter diesen Umständen nicht, dass diese Verpflichtungen nicht erforderlich sind. Soweit die Bestimmungen, in denen diese Verpflichtungen enthalten sind, die Durchführung der Transfers an sich nicht verbieten, verhängen sie zudem auch kein „allgemeines Embargo“.
- 193 Drittens ist zu dem Vorbringen der Klägerin oben in Rn. 182, dass sich der Rat auf Behauptungen stütze, die sich nicht speziell auf die Banken, sondern auf Personen oder Einrichtungen im Allgemeinen bezögen, festzustellen, dass, wie oben aus Rn. 13 hervorgeht, Art. 30a der Verordnung Nr. 267/2012, der mit der angefochtenen Verordnung eingeführt wurde, für iranische Personen, Organisationen oder Einrichtungen, die nicht in den Anwendungsbereich der streitigen Regelung fallen, vergleichbare Beschränkungen vorsieht.
- 194 Darüber hinaus fällt die Entscheidung des Rates, dass die streitige Regelung auf Transfers anzuwenden ist, an denen iranische Finanzinstitute beteiligt sind, während die anderen Transfers einer restriktiven Regelung unterliegen, die sich in bestimmten Punkten unterscheidet, unter das Ermessen, das dem Rat hierbei zuzuerkennen ist, wie sich oben aus Rn. 102 ergibt. Im Übrigen ist diese Entscheidung aufgrund der besonderen Gefahr gerechtfertigt, die nach den Ausführungen oben in Rn. 171 von den iranischen Finanzinstituten ausgeht.
- 195 Viertens bestätigen die besonderen Umstände des Falles der Klägerin, die sie oben in Rn. 184 angeführt hat, eher die Erforderlichkeit der streitigen Regelung, als dass sie diese widerlegen. Wie oben in den Rn. 125 bis 127 dargelegt, erbrachte die Klägerin nämlich einer an der nuklearen Proliferation beteiligten Einheit, bevor diese Beteiligung öffentlich bekannt wurde, Finanzdienstleistungen im Zusammenhang mit der Kontenverwaltung, zu denen auch die Ausführung von Zahlungsanweisungen gehörte. Hierdurch wurde die Klägerin trotz des von ihr angeführten internen Kontrollsystems ohne ihr Wissen dazu gebracht, an Transfers mitzuwirken, die zur nuklearen Proliferation beitragen konnten.
- 196 Unter diesen Umständen geht die Anwendung der streitigen Regelung auf Geldtransfers zwischen der Klägerin und den Finanzinstituten der Union nicht über das hinaus, was zur Verhinderung von Geldtransfers, die zur nuklearen Proliferation beitragen könnten, erforderlich ist, auch wenn der Rat die Beteiligung der Klägerin hieran nicht nachgewiesen hat, wie sowohl das Gericht als auch die Gerichte des Vereinigten Königreichs festgestellt haben.
- 197 Die Klägerin macht folglich zu Unrecht geltend, dass der Rat sie speziell vom Anwendungsbereich der streitigen Regelung hätte ausnehmen müssen.
- 198 Was fünftens das oben in Rn. 186 wiedergegebene Vorbringen zu Zahlungen und Investitionen innerhalb der Union anbelangt, genügt der Hinweis, dass nach den Feststellungen oben in den Rn. 141 und 142 die streitige Regelung nicht auf eine Verhinderung des legitimen Handels und damit auf ein Verbot der erlaubten Transfers abzielt.
- 199 Nach alledem ist die vorliegende Rüge und damit der zweite Klagegrund insgesamt zurückzuweisen.

Zum vierten Klagegrund: durch die streitige Regelung verursachte Nachteile

- 200 Als Erstes macht die Klägerin zu den Nachteilen, die die streitige Regelung im Allgemeinen verursache, geltend, diese sei allgemein, undifferenziert und nicht zielgerichtet, da sie den iranischen Finanzsektor insgesamt betreffe. Die Regelung führe tendenziell zu einer erheblichen Schwächung der iranischen Wirtschaft und dadurch unvermeidlich zu einer Schädigung iranischer Personen, die weder zu der nuklearen Proliferation Verbindung hätten noch auf die vom iranischen Regime verfolgte Politik Einfluss hätten. Eine solche nachteilige Wirkung, die nicht nur den wirtschaftlichen Sektor, sondern

auch den humanitären Bereich treffen könne, z. B. bezüglich der Verfügbarkeit von lebenswichtigen Arzneimitteln, sei offensichtlich unverhältnismäßig und widerspreche der von der Union immer wieder betonten Notwendigkeit, solche Folgen zu vermeiden.

- 201 Außerdem reichten die in der streitigen Regelung vorgesehenen Ausnahmen nicht aus, um diese verhältnismäßig zu machen, da sie sehr begrenzt seien, ihre Gewährung allein im Ermessen der zuständigen Behörden liege und sie, wie aus dem dritten Klagegrund hervorgehe, den Anforderungen der Rechtssicherheit und des Willkürverbots zuwiderliefen.
- 202 Als Zweites macht die Klägerin zu den ihr selbst entstandenen Nachteilen geltend, es bestehe kein Zweifel, dass sie in der Ausübung ihrer Rechte und Freiheiten erheblich eingeschränkt worden sei, da die streitige Regelung letztendlich jeden Geldtransfer zwischen ihr und der Union verbiete. Da die streitige Regelung nicht zur Verhinderung der nuklearen Proliferation und ihrer Finanzierung erforderlich sei, sei sie weder die am wenigsten belastende Maßnahme noch der geringstmögliche Eingriff in ihre Rechte, zumal sie nie einen Beitrag zur Unterstützung der nuklearen Proliferation geleistet habe, wie aus dem Urteil Bank Mellat/Rat (oben in Rn. 16 angeführt, EU:T:2013:39) hervorgehe.
- 203 Die anderen Parteien halten das Vorbringen der Klägerin für unbegründet.
- 204 Nach der Rechtsprechung hat jede restriktive wirtschaftliche oder finanzielle Maßnahme definitionsgemäß Auswirkungen, die Parteien schädigen können, deren Verantwortlichkeit für die Situation, die zum Erlass der betreffenden Maßnahmen geführt hat, nicht nachgewiesen ist. Die Bedeutung der mit der streitigen Regelung verfolgten Ziele kann selbst erhebliche negative Konsequenzen für bestimmte Wirtschaftsteilnehmer rechtfertigen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 9. Juli 2009, Melli Bank/Rat, T-246/08 und T-332/08, Slg, EU:T:2009:266, Rn. 111 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 205 Was die Nachteile der streitigen Regelung für die iranische Wirtschaft im Allgemeinen anbelangt, so kann diese Regelung zwar gewisse Auswirkungen auf die iranische Wirtschaft haben, da sie die betroffenen Geldtransfers zusätzlichen Formalitäten unterwirft und ihre Anwendung zum Verbot bestimmter Transfers führen kann. Diese Auswirkungen sind jedoch in zweierlei Hinsicht begrenzt.
- 206 Zum einen geht die Aufzählung der im Rahmen der streitigen Regelung erlaubten Zwecke, wie oben in Rn. 164 ausgeführt, sehr weit, da sie insbesondere Transfers aus humanitären Gründen, Überweisungen persönlicher Gelder/Heimatüberweisungen und Transfers in Verbindung mit einem bestimmten Handelsvertrag einschließt.
- 207 In diesem Zusammenhang ist hervorzuheben, dass zu den Transfers aus humanitären Gründen, die einen erlaubten Zweck darstellen, speziell Transfers betreffend Gesundheitsleistungen und medizinische Ausrüstung gehören. Der von der Klägerin behauptete Mangel an unentbehrlichen Arzneimitteln in Iran kann daher nicht auf die streitige Regelung als solche zurückgeführt werden.
- 208 Zum anderen stellt die streitige Regelung, wie oben aus den Rn. 187 bis 199 hervorgeht, kein allgemeines, undifferenziertes und nicht zielgerichtetes Embargo dar, zumal sie, wie von dem durch sie umgesetzten zwölften Erwägungsgrund des Beschlusses 2012/635 vorgeschrieben, nicht auf eine Verhinderung des erlaubten Handels abzielt.
- 209 Wie nachstehend aus der Prüfung des dritten Klagegrundes hervorgeht, läuft die streitige Regelung, soweit ihre Umsetzung ganz im Ermessen der zuständigen Behörden liegt, im Übrigen nicht den Anforderungen der Rechtssicherheit und des Willkürverbots zuwider.

- 210 Was die Nachteile anbelangt, die die Klägerin erlitten zu haben behauptet, ist einzuräumen, dass ihre wirtschaftliche Tätigkeit als Finanzinstitut durch die Umsetzung der streitigen Regelung, durch die ihr zusätzliche Formalitäten auferlegt werden, möglicherweise erschwert wird.
- 211 Die Klägerin legt jedoch zum einen keinen konkreten Nachweis für das Ausmaß der Nachteile vor, die ihr aufgrund der streitigen Regelung entstanden sein könnten.
- 212 Zum anderen können diese Nachteile durch die oben in den Rn. 206 bis 208 angeführten Punkte ausgeglichen werden.
- 213 Unter diesen Umständen stehen angesichts der überragenden Bedeutung der Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit als übergeordnete Ziele, die den Maßnahmen zur Verhinderung der nuklearen Proliferation und ihrer Finanzierung zugrunde liegen, die Nachteile für die iranische Wirtschaft im Allgemeinen sowie für die Klägerin nicht außer Verhältnis zu den angestrebten Zielen.
- 214 Der vierte Klagegrund ist daher zurückzuweisen.

Zum dritten Klagegrund

- 215 Die Klägerin macht geltend, die streitige Regelung verstoße gegen die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Rechtssicherheit, das Willkürverbot, die Begründungspflicht, das Erfordernis, dass Sanktionen den notwendigen Rechtsschutz vorsehen müssten, und den Grundsatz der Gleichbehandlung.
- 216 Sie führt erstens aus, der Rat habe nicht begründet, weshalb der Erlass allgemeiner restriktiver Maßnahmen zur Erreichung des verfolgten Ziels erforderlich oder geeignet gewesen sei.
- 217 Zweitens macht sie geltend, die streitige Regelung weise aufgrund ihrer Art nicht den materiell-rechtlichen wie auch verfahrensrechtlichen Rechtsschutz auf, der in Art. 215 Abs. 3 AEUV verankert und dem Gericht zufolge für den Schutz der von den restriktiven Maßnahmen betroffenen Personen und Einrichtungen wesentlich sei. Insbesondere führe die Regelung zu einer Umkehrung der Beweislast, soweit sie den Rat von der Verpflichtung befreie, festzustellen, ob der Erlass einer Maßnahme gegenüber einer bestimmten Bank gerechtfertigt, erforderlich und verhältnismäßig sei. Außerdem sehe die streitige Regelung nur äußerst begrenzte Ausnahmen von dem in ihr vorgesehenen Verbot vor.
- 218 In diesem Zusammenhang fügt die Klägerin hinzu, individuelle restriktive Maßnahmen, die gegen iranische Banken, darunter insbesondere sie selbst, gerichtet gewesen seien, seien vom Gericht für nichtig erklärt worden, da sie gegen die Rechte und den Rechtsschutz dieser Banken verstießen, die in Art. 215 Abs. 3 AEUV verankert seien. Als der Rat die individuellen restriktiven Maßnahmen durch die streitige Regelung ersetzt habe, habe er keine zusätzlichen Maßnahmen getroffen, um den vom Gericht gerügten Mängeln abzuwehren, obwohl die nachteiligen Folgen der streitigen Regelung insgesamt denen der individuellen restriktiven Maßnahmen vergleichbar seien.
- 219 Da die Befugnis des Rates zum Erlass allgemeiner restriktiver Maßnahmen nicht weiter reiche als seine Befugnis zum Erlass individueller Maßnahmen, führt nach Ansicht der Klägerin die Rechtswidrigkeit der gegen sie gerichteten individuellen restriktiven Maßnahmen, die im Urteil Bank Mellat/Rat (oben in Rn. 16 angeführt, EU:T:2013:39) festgestellt worden sei, somit dazu, dass die streitige Regelung ihr gegenüber rechtswidrig sei.
- 220 Drittens genügt die streitige Regelung nach Ansicht der Klägerin nicht den von der Rechtsprechung aufgestellten Anforderungen der Klarheit, der Rechtssicherheit und des Willkürverbots.

- 221 Das Ermessen der nationalen Behörden hinsichtlich eines Verbots eines bestimmten Transfers werde nämlich durch keine Vorschrift beschränkt, da die einschlägigen Bestimmungen lediglich auf Gelder, die zur nuklearen Proliferation „beitragen könnten“, und auf die begründete Annahme der zuständigen nationalen Behörden verwiesen, dass ein Transfer „gegen [die vorgesehenen] Verbote oder Verpflichtungen ... verstoßen könnte“. Die so festgelegten Kriterien sind nach Ansicht der Klägerin willkürlich und zufällig.
- 222 Die Klägerin trägt viertens vor, die streitige Regelung verstoße in zweierlei Hinsicht gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung.
- 223 Zum einen sei die Regelung nämlich diskriminierend, da sie nur iranische Banken betreffe, während bei Banken mit Sitz in anderen Staaten ebenso die Gefahr bestehe, dass sie dazu gebracht würden, an der nuklearen Proliferation mitzuwirken. Da der Rat keine Rechtfertigung vorgebracht habe, stelle eine solche unterschiedliche Behandlung eine Diskriminierung aufgrund der Staatszugehörigkeit dar.
- 224 Zum anderen sei mangels hinreichend bestimmter und klarer Kriterien die in der streitigen Regelung vorgesehene Verpflichtung zur Einholung einer vorherigen Genehmigung diskriminierend, wie aus dem Urteil vom 1. Juni 1999, Konle (C-302/97, Slg, EU:C:1999:271, Rn. 49), hervorgehe.
- 225 Die anderen Parteien halten das Vorbringen der Klägerin für unbegründet.
- 226 Was als Erstes die Begründung für den Erlass der streitigen Regelung anbelangt, dient nach ständiger Rechtsprechung die Pflicht zur Begründung eines beschwerenden Rechtsakts, die aus dem Grundsatz der Beachtung der Verteidigungsrechte folgt, dem Zweck, zum einen den Betroffenen so ausreichend zu unterrichten, dass er erkennen kann, ob der Rechtsakt sachlich richtig oder eventuell mit einem Mangel behaftet ist, der seine Anfechtung vor dem Unionsrichter zulässt, und zum anderen dem Unionsrichter die Prüfung der Rechtmäßigkeit dieses Rechtsakts zu ermöglichen (vgl. Urteil vom 15. November 2012, Rat/Bamba, C-417/11 P, Slg, EU:C:2012:718, Rn. 49 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 227 Die nach Art. 296 AEUV vorgeschriebene Begründung muss die Überlegungen des Organs, das den Rechtsakt erlassen hat, so klar und eindeutig zum Ausdruck bringen, dass der Betroffene ihr die Gründe für die erlassenen Maßnahmen entnehmen und das zuständige Gericht seine Kontrollaufgabe wahrnehmen kann (vgl. Urteil Rat/Bamba, oben in Rn. 226 angeführt, EU:C:2012:718, Rn. 50 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 228 Im vorliegenden Fall sieht der zwölfte Erwägungsgrund des Beschlusses 2012/635, auf den der siebte Erwägungsgrund der angefochtenen Verordnung verweist, vor: „Um den Transfer finanzieller oder anderer Vermögenswerte oder Ressourcen zu verhindern, die zu den proliferationsrelevanten nuklearen Tätigkeiten Irans oder zur Entwicklung von Trägersystemen für Kernwaffen beitragen könnten, sollten Transaktionen zwischen Banken der Union und iranischen Banken und Finanzinstituten verboten werden, es sei denn, sie wurden im Voraus von dem betreffenden Mitgliedstaat genehmigt.“
- 229 Diese Begründung ist für den Erlass eines Rechtsakts mit allgemeiner Geltung wie die streitige Regelung ausreichend. Die Klägerin hat sie nämlich verstanden und ist durch sie in die Lage versetzt worden, die Rechtmäßigkeit der streitigen Regelung und insbesondere deren angebliche Unvereinbarkeit mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Einzelnen zur Diskussion zu stellen. Ebenso ist das Gericht in der Lage, die Rechtmäßigkeit der streitigen Regelung zu überprüfen.
- 230 Unter diesen Umständen ist die erste Rüge der Klägerin zurückzuweisen.

- 231 Als Zweites kann, was den nach Art. 215 Abs. 3 AEUV erforderlichen Rechtsschutz anbelangt, dem Vorbringen der Klägerin zu dem von ihr geltend gemachten Zusammenhang zwischen der Rechtswidrigkeit der individuellen restriktiven Maßnahmen und der streitigen Regelung nicht gefolgt werden.
- 232 Sowohl im Urteil Bank Mellat/Rat (oben in Rn. 16 angeführt, EU:T:2013:39) als auch in den anderen von der Klägerin angeführten Urteilen, mit denen individuelle restriktive Maßnahmen gegen iranische Banken für nichtig erklärt wurden, wurde die Nichtigerklärung nämlich mit dem Fehlen von Beweisen dafür, dass die betreffende Einrichtung tatsächlich das Kriterium erfüllte, das der Rat auf sie angewandt hatte, und mit verschiedenen Verstößen gegen Verfahrensrechte, die dieser Einheit im Rahmen dieser Anwendung zuerkannt wurden, begründet. Wie oben aus den Rn. 36 und 105 hervorgeht, beruht die in Art. 1 Nr. 15 der angefochtenen Verordnung vorgesehene streitige Regelung als Maßnahme mit allgemeiner Geltung nicht auf der Anwendung irgendeines Kriteriums auf den besonderen Fall der Klägerin oder einer anderen Einheit, was bedeutet, dass sie nicht auf dieselbe Weise durchgeführt wird wie die individuellen restriktiven Maßnahmen.
- 233 Unter diesen Umständen wirkt sich die Nichtigerklärung der individuellen restriktiven Maßnahmen gegen die Klägerin oder andere iranische Banken als solche nicht auf die Rechtmäßigkeit der streitigen Regelung aus, zumal die Wirkungen der streitigen Regelung, wie oben in Rn. 108 ausgeführt, längst nicht so weitreichend sind wie die Wirkungen beim Einfrieren von Geldern.
- 234 Was die Rechtsschutzgarantien anbelangt, deren Anwendung auf die streitige Regelung selbst geltend gemacht wird, so geht zum einen aus den Rn. 98 bis 109 des vorliegenden Urteils hervor, dass die Rechtsprechung zu den individuellen restriktiven Maßnahmen nicht auf den vorliegenden Fall zu übertragen ist, so dass insbesondere nicht zu verlangen ist, dass der Rat nachweist, dass die von der streitigen Regelung betroffenen Einrichtungen tatsächlich an der nuklearen Proliferation beteiligt sind. Aus denselben Gründen musste der Rat diesen Umstand auch nicht zum Zeitpunkt des Erlasses der streitigen Regelung prüfen.
- 235 Vielmehr musste der Rat zum Zeitpunkt des Erlasses der streitigen Regelung deren Verhältnismäßigkeit prüfen und damit untersuchen, ob ihr Erlass geeignet und erforderlich war, um das Ziel der Verhinderung der nuklearen Proliferation und ihrer Finanzierung zu erreichen, und nicht zu unangemessenen Nachteilen für die betroffenen Personen und Einrichtungen, darunter die Klägerin, führt.
- 236 Die oben im Rahmen des ersten, des zweiten und des vierten Klagegrundes vorgenommene Prüfung, die sich auch auf den Umfang der erlaubten Zwecke der Transfers bezogen hat, hat nicht ergeben, dass die streitige Regelung mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit unvereinbar ist.
- 237 Zum anderen macht die Klägerin keine besonderen Ausführungen zu den verfahrensrechtlichen Rechtsschutzgarantien, die auf die streitige Regelung anzuwenden seien. Die streitige Regelung beruht jedenfalls, wie oben in Rn. 232 ausgeführt, als Maßnahme mit allgemeiner Geltung nicht auf der individuellen Anwendung eines bestimmten Kriteriums auf den besonderen Fall der Klägerin oder einer anderen Einheit. Unter diesen Umständen beinhalten die gemäß Art. 215 Abs. 3 AEUV erforderlichen Rechtsschutzgarantien, anders als bei einem Verfahren zum Erlass individueller restriktiver Maßnahmen, weder die Verpflichtung des Rates, für jede betroffene Person oder Einheit konkrete und spezifische Gründe zu nennen, noch die Verpflichtung, Aktenzugang zu gewähren, noch die Möglichkeit für die betroffenen Personen und Einheiten zu einer Stellungnahme und die Verpflichtung des Rates zur Berücksichtigung einer solchen Stellungnahme.
- 238 Bei einem Rechtsakt mit allgemeiner Geltung wie der streitigen Regelung besteht der wesentliche verfahrensrechtliche Rechtsschutz nämlich in der effektiven gerichtlichen Kontrolle der Rechtmäßigkeit der betreffenden Handlung.

- 239 Dieser Rechtsschutz wird zum einen durch die vorliegende Klage gewährleistet und zum anderen durch die Möglichkeit, die Verweigerung der Genehmigung individueller Transfers durch die Behörden der Mitgliedstaaten vor dem zuständigen nationalen Gericht anzufechten, das gegebenenfalls dem Gerichtshof der Europäischen Union eine Frage nach der Gültigkeit oder Auslegung der einschlägigen Bestimmungen der Verordnung Nr. 267/2012 zur Vorabentscheidung vorlegen kann.
- 240 Somit verstößt die streitige Regelung nicht gegen Art. 215 Abs. 3 AEUV, so dass die zweite Rüge der Klägerin zurückzuweisen ist.
- 241 Als Drittes ist das Vorbringen der Klägerin zu den Anforderungen der Klarheit, der Rechtssicherheit und des Willkürverbots, soweit es das in Art. 30b Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 267/2012 vorgesehene Kriterium betrifft, aus den oben in den Rn. 60 und 61 genannten Gründen unzulässig.
- 242 Hinsichtlich der anderen Aspekte der streitigen Regelung ist festzustellen, dass der Grundsatz der Rechtssicherheit, der ein allgemeiner Grundsatz des Unionsrechts ist und insbesondere gebietet, dass Rechtsvorschriften klar, bestimmt und in ihren Auswirkungen voraussehbar sein müssen, vor allem, wenn sie nachteilige Folgen für Einzelne und Unternehmen haben können (Urteil vom 18. November 2008, Förster, C-158/07, Slg, EU:C:2008:630, Rn. 67), tatsächlich auf restriktive Maßnahmen wie die in der streitigen Regelung vorgesehenen anwendbar ist.
- 243 Im vorliegenden Fall werden in Art. 30 Abs. 2 der Verordnung Nr. 267/2012 in der durch die angefochtene Verordnung geänderten Fassung die Fälle abschließend aufgeführt, in denen ein Transfer genehmigt werden kann, während in Art. 30 Abs. 3 und 4 dieser Verordnung die Schwellenwerte genannt werden, unterhalb derer eine vorherige Mitteilung oder Genehmigung nicht erforderlich ist. Diese Bestimmungen legen daher den Anwendungsbereich der von ihnen vorgesehenen Beschränkungen und Verpflichtungen hinreichend klar und genau fest.
- 244 Unter diesen Umständen ist die dritte Rüge der Klägerin zurückzuweisen.
- 245 Als Viertes ist hinsichtlich der Rüge, mit der ein Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung geltend gemacht wird, darauf hinzuweisen, dass dieser Grundsatz nach der Rechtsprechung einen fundamentalen Rechtsgrundsatz bildet und das Verbot enthält, vergleichbare Sachverhalte unterschiedlich oder unterschiedliche Sachverhalte gleich zu behandeln, es sei denn, dass eine derartige Behandlung objektiv gerechtfertigt ist (Urteil Bank Melli Iran/Rat, oben in Rn. 92 angeführt, EU:T:2009:401, Rn. 56).
- 246 Was zum einen die behauptete Diskriminierung aufgrund der Staatszugehörigkeit anbelangt, so wurde oben in Rn. 171 festgestellt, dass die iranischen Einrichtungen und insbesondere die Finanzinstitute der großen Gefahr ausgesetzt sind, dazu gebracht zu werden, freiwillig oder ohne ihr Wissen an Transfers mitzuwirken, die zur nuklearen Proliferation beitragen könnten. Dieser Umstand rechtfertigt die in der streitigen Regelung vorgesehene unterschiedliche Behandlung der iranischen Finanzinstitute.
- 247 Zum anderen gilt das im Rahmen der streitigen Regelung vorgesehene Erfordernis einer vorherigen Genehmigung für alle Transfers zwischen jedem Finanzinstitut mit Sitz in Iran und jedem Finanzinstitut mit Sitz in der Union, die die festgesetzten Schwellenwerte überschreiten, unabhängig von der Identität dieser Einrichtungen. Unter diesen Umständen macht die Klägerin zu Unrecht geltend, dass diese Verpflichtung diskriminierend sei, zumal die Bestimmungen, in denen sie festgelegt ist, hinreichend klar und genau sind, wie oben in Rn. 243 festgestellt wurde.

- 248 Diese Feststellung wird im Übrigen nicht durch das von der Klägerin genannte Urteil Konle (oben in Rn. 224 angeführt, EU:C:1999:271) in Frage gestellt. Dieses Urteil betraf nämlich eine Regelung über die vorherige Genehmigung eines Grundstückserwerbs und erging somit in Bezug auf einen Sachverhalt, der sich beträchtlich vom Sachverhalt des vorliegenden Verfahrens unterscheidet, so dass das Urteil nicht relevant ist.
- 249 Unter diesen Umständen ist die vierte Rüge und damit der dritte Klagegrund insgesamt zurückzuweisen.
- 250 Da alle Klagegründe zurückgewiesen worden sind, ist die Klage abzuweisen.

Kosten

- 251 Nach Art. 134 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichts ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Klägerin unterlegen ist, sind ihr gemäß dem Antrag des Rates die Kosten aufzuerlegen.
- 252 Nach Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung tragen die Mitgliedstaaten und die Organe, die dem Rechtsstreit als Streithelfer beigetreten sind, ihre eigenen Kosten. Demzufolge tragen das Vereinigte Königreich und die Kommission ihre eigenen Kosten.

Aus diesen Gründen hat

DAS GERICHT (Erste Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

- 1. Die Klage wird abgewiesen.**
- 2. Die Bank Mellat trägt neben ihren eigenen Kosten die dem Rat der Europäischen Union entstandenen Kosten.**
- 3. Das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland und die Europäische Kommission tragen jeweils ihre eigenen Kosten.**

Kanninen

Pelikánová

Buttigieg

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 2. Juni 2016.

Unterschriften