Oikeustapauskokoelma

UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (laajennettu toinen jaosto)

10 päivänä joulukuuta 2025*

Kauppapolitiikka – Kolmannen maan lainsäädännön soveltamisen ekstraterritoriaalisilta vaikutuksilta suojautuminen – Yhdysvaltojen Iraniin kohdistamat rajoittavat toimenpiteet – Toissijaiset pakotteet, joilla estetään unionin luonnollisia henkilöitä tai oikeushenkilöitä ylläpitämästä liikesuhteita mainittujen toimenpiteiden kohteena olevien yritysten kanssa – Tällaisen lainsäädännön noudattamista koskeva kielto – Asetuksen (EY) N:o 2271/96 5 artiklan toinen kohta – Komission päätös, jolla unionin oikeushenkilölle annetaan lupa noudattaa mainittua lainsäädäntöä – Päätöksen tiedoksi antaminen yritykselle, johon kolmannen valtion rajoittavat toimenpiteet on kohdistettu – Taannehtiva vaikutus – Kyseisten toimenpiteiden soveltamisalan ulkopuolelle jätettyjen kyseisen yrityksen toimintojen huomioon ottaminen

Asiassa T-518/23,

Middle East Bank, Munich Branch, kotipaikka München (Saksa), edustajinaan asianajajat C. Franz ja N. Bornemann,

kantajana,

vastaan

Euroopan komissio, asiamiehinään M. Kellerbauer ja L. Puccio,

vastaajana,

jota tukee

Clearstream Banking AG, kotipaikka Eschborn (Saksa), edustajinaan asianajajat C. Schmitt ja T. Bastian,

väliintulijana,

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (laajennettu toinen jaosto),

toimien päätösneuvottelussa kokoonpanossa jaoston puheenjohtaja S. Papasavvas sekä tuomarit A. Marcoulli (esittelevä tuomari), J. Schwarcz, W. Valasidis ja L. Spangsberg Grønfeldt,

kirjaaja: hallintovirkamies S. Jund,

ottaen huomioon asian käsittelyn kirjallisessa vaiheessa esitetyn, erityisesti

* Oikeudenkäyntikieli: saksa

– unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 22.3.2024 jätetyn väliintulijan väliintulokirjelmän,

– unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 22.10.2024 jätetyn kanteen tarkistamista koskevan kirjelmän sekä unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 20.11.2024 jätetyt komission huomautukset ja 16.12.2024 jätetyt väliintulijan huomautukset,

– ottaen huomioon 9.12.2024 toteutetun prosessinjohtotoimen ja unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 20.12.2024 jätetyn komission vastauksen,

– unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 27.1.2025 jätetyt uudet kanneperusteet sekä unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 18.2.2025 jätetyt komission huomautukset ja 21.2.2025 jätetyt väliintulijan huomautukset,

– laajennetun toisen jaoston puheenjohtajan päätöksen olla sisällyttämättä unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 2.6.2025 jätettyä kanteen tarkistamista koskevaa kirjelmää asiakirja-aineistoon,

ottaen huomioon 10.6.2025 pidetyssä istunnossa esitetyn,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Kantajana oleva Middle East Bank, Munich Branch vaatii SEUT 263 artiklaan perustuvalla kanteellaan, että unionin yleinen tuomioistuin kumoaa tietyn kolmannen maan lainsäädännön soveltamisen ekstraterritoriaalisilta vaikutuksilta sekä siihen perustuvilta tai siitä aiheutuvilta toimilta suojautumisesta 22.11.1996 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 2271/96 (EYVL 1996, L 309, s. 1) 5 artiklan toisen kohdan mukaisen luvan myöntämisestä väliintulijana olevalle Clearstream Banking AG:lle 27.4.2023 tehdyn komission täytäntöönpanopäätöksen C(2023) 2963 final (jäljempänä ensimmäinen riidanalainen päätös) sekä uuden saman säännöksen mukaisen luvan myöntämisestä väliintulijalle eräiden sen säilytyksessä olevien tai siihen talletettujen arvopaperien tai varojen osalta 24.6.2024 tehdyn komission täytäntöönpanopäätöksen C(2024) 4478 final (jäljempänä toinen riidanalainen päätös).

Asian tausta ja kanteen nostamisen jälkeiset seikat

2 Amerikan yhdysvaltojen presidentti ilmoitti 8.5.2018 päätöksestään, jonka mukaan hänen maansa vetäytyy Wienissä (Itävalta) 14.7.2015 allekirjoitetusta Iranin ydinasesopimuksesta ja ottaa uudelleen käyttöön sen perusteella poistetut Iranin islamilaisen tasavallan vastaiset pakotteet. Näillä pakotteilla muun muassa kielletään Amerikan yhdysvaltojen lainkäyttövaltaan kuuluvilta henkilöitä (ensisijaiset pakotteet) ja sen lainkäyttövallan ulkopuolisilta henkilöiltä (toissijaiset pakotteet), kuten Euroopan unionin luonnollisilta henkilöiltä tai oikeushenkilöiltä, liikesuhteet sellaisten henkilöiden kanssa, jotka on merkitty pakotteiden kohteena olevista omista kansalaisista ja henkilöistä, joiden varat on jäädytetty, laadittuun luetteloon (Specially Designated Nationals and Blocked Persons List, jäljempänä SDN-luettelo), jonka on laatinut Office of Foreign Assets Control (OFAC) (ulkomaista varallisuutta valvova virasto (OFAC), Yhdysvallat).

Kantaja ja väliintulija sekä niiden väliset suhteet

3 Kantaja on Middle East Bank (MEB) -nimisen iranilaisen pankin sivuliike Saksassa. Kantaja hankki vuonna 2019 toisen saksalaisen pankin kanssa tekemänsä talletussopimuksen perusteella joukkovelkakirjoja.

4 MEB on mainittu SDN-luettelossa ensisijaisten pakotteiden osalta marraskuusta 2018 lähtien ja toissijaisten pakotteiden osalta 8.10.2020 lähtien.

5 Väliintulija on saksalainen yhtiö. Se vastaa arvopapereita koskevien liiketoimien selvityksestä, arvopapereiden säilytyksestä ja kansallisten ja ulkomaisten arvopapereiden hallinnoinnista. Se on ainoa valtuutettu arvopapereiden säilytyspankki Saksassa.

6 Näin ollen väliintulija vastaa kantajan arvopaperien säilytyksestä.

7 Väliintulijan jäädytettyä kantajan arvopaperit saksalainen pankki, jossa kantajan talletukset olivat, ei voinut täyttää kantajan 16.1.2020 antamaa myyntitoimeksiantoa.

8 Koska kantaja ei ollut onnistunut saamaan tietoja arvopaperiensa tilanteesta, se nosti 29.12.2020 kanteen väliintulijaa vastaan Landgericht Frankfurt am Mainissa (Frankfurt am Mainin alueellinen alioikeus, Saksa). Kanne hylättiin.

9 Kantaja valitti 22.12.2021 kyseisestä tuomiosta Oberlandesgericht Frankfurt am Mainiin (Frankfurt am Mainissa sijaitseva osavaltion ylioikeus, Saksa), jossa väliintulija esitti 20.12.2022 Euroopan komissiolle 26.2.2021 tekemänsä asetuksen N:o 2271/96 5 artiklan toisen kohdan mukaista lupaa koskevan hakemuksen (jäljempänä ensimmäinen lupahakemus). Valitus hylättiin.

10 Väliintulija teki 4.4. ja kantaja 11.4.2023 revisiovalituksen Bundesgerichtshofiin (liittovaltion ylin yleinen tuomioistuin, Saksa).

Kantajan ja komission välinen yhteydenpito

11 Saatuaan 2.1.2023 tiedon ensimmäisestä lupahakemuksesta, kantaja lähetti komissiolle kirjeen, jotta sitä kuultaisiin kyseisestä hakemuksesta. Komissio vahvisti 18.1.2023 vastaanottaneensa kyseisen kirjeen. Kantaja toimitti 25.1.2023 tietoja komissiolle.

12 Komissio varasi 1.3.2023 päivätyllä kirjeellä kantajalle tilaisuuden esittää huomautuksensa ensimmäisestä lupahakemuksesta. Kantaja esitti huomautuksensa 7.3.2023. Kantaja pyysi 10.5.2023 tietoja lupamenettelyn lopputuloksesta.

13 Komissio ilmoitti 21.6.2023 päivätyllä kirjeellä kantajalle tehneensä 27.4.2023 ensimmäisen riidanalaisen päätöksen ja lähetti tälle kuvauksen kyseisen päätöksen kohteesta.

Riidanalaiset päätökset

14 Komissio myönsi ensimmäisellä riidanalaisella päätöksellä väliintulijalle luvan noudattaa tiettyjä asetuksen N:o 2271/96 liitteessä mainittuja Amerikan yhdysvaltojen lakeja (jäljempänä liitteessä mainitut lait) säilytyksessään olevien tai sille talletettujen kantajan arvopaperien ja varojen osalta kahdentoista kuukauden ajan (jäljempänä alkuperäinen lupa).

15 Komissio myönsi toisella riidanalaisella päätöksellä väliintulijalle uuden luvan noudattaa liitteessä mainittuja lakeja säilytyksessään olevien tai sille talletettujen kantajan arvopaperien ja varojen osalta uuden kahdentoista kuukauden pituisen jakson ajan (jäljempänä uusi lupa).

Asianosaisten vaatimukset

16 Kantaja vaatii lähinnä, että unionin yleinen tuomioistuin

– kumoaa ensimmäisen ja toisen riidanalaisen päätöksen (jäljempänä yhdessä riidanalaiset päätökset)

– toteaa, että kieltäytyminen antamasta riidanalaisia päätöksiä tutustuttavaksi ja ilmaisemasta niitä on lainvastainen

– kieltää komissiota jatkamasta alkuperäisen luvan voimassaoloaikaa

– velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut

– velvoittaa väliintulijan vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan.

17 Lisäksi kantaja vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin ratkaisee kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytykset sen oikeussuojan tarpeen osalta aineellisia oikeuskysymyksiä käsittelemättä ja velvoittaa komission esittämään ensimmäisen riidanalaisen päätöksen.

18 Komissio vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

– hylkää kanteen kokonaisuudessaan

– velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

19 Väliintulija vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

– hylkää kanteen kokonaisuudessaan

– velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut väliintulijan oikeudenkäyntikulut mukaan lukien.

Oikeudellinen arviointi

20 On todettava, että vaikka kantaja on kaikissa unionin yleiseen tuomioistuimeen jättämissään asiakirjoissa esittänyt yhteensä yhdeksän vaatimusta, joiden kohdetta, numerointia ja sanamuotoa on vaiheittain muutettu, sen vaatimukset on ymmärrettävä sellaisina kuin ne on esitetty edellä 16 kohdassa. Koska kantaja on istunnossa ilmoittanut vaativansa kolmannenkin komission täytäntöönpanopäätöksen kumoamista, on ennen edellä mainitussa kohdassa tarkoitettujen vaatimusten ratkaisemista määritettävä oikeusriidan kohde.

21 Siltä osin kuin kantaja lisäksi vaatii unionin yleistä tuomioistuinta määräämään komission esittämään ensimmäisen riidanalaisen päätöksen (ks. 17 kohta edellä), on riittävää todeta alkuun, ettei tällainen prosessuaalinen pyyntö varsinaisesti ole unionin yleisen tuomioistuimen

työjärjestyksen 76 artiklan e alakohdassa tarkoitettu vaatimus (ks. vastaavasti tuomio 7.11.2002, G v. komissio, T-199/01, EU:T:2002:271, 27 kohta), vaan pyyntö, jolla lähinnä vaaditaan unionin yleistä tuomioistuinta tekemään työjärjestyksen 91 artiklan b alakohdan mukaisen selvittämistoimen. Tältä osin on muistutettava, että komissio on prosessinjohtotoimen johdosta esittänyt kyseisen päätöksen sekä toisen riidanalaisen päätöksen, joten kyseinen vaatimus on menettänyt tarkoituksensa.

Alustavat huomautukset oikeusriidan kohteesta

22 Kantaja on istunnossa vaatinut, että edellä 16 kohdassa mainittujen vaatimusten katsotaan koskevan kolmattakin komission tekemää täytäntöönpanopäätöstä, jolla väliintulijalle anettaan uusi lupa noudattaa liitteessä mainittuja lakeja huhtikuuhun 2026 saakka säilytyksessään olevien tai sille talletettujen kantajan arvopaperien ja varojen osalta ja jonka olemassaolon komissio vahvisti istunnossa.

23 Tältä osin on riittävää todeta, että työjärjestyksen, sellaisena kuin se on 12.8.2024 tehtyjen ja 1.9.2024 voimaan tulleiden muutosten johdosta (EUVL L, 2024/2095), 86 artiklan 1 kohdan mukaan kantaja saa tarkistaa kannetta viimeistään kahden viikon kuluttua siitä, kun päätös asianosaisten kuulemiseksi pidettävän istunnon ajankohdan vahvistamisesta on annettu tiedoksi, tai ennen kuin unionin yleisen tuomioistuimen päätös asian ratkaisemisesta ilman käsittelyn suullista vaihetta on annettu tiedoksi. Koska päätös asianosaisten kuulemiseksi pidettävän istunnon ajankohdan vahvistamisesta nyt käsiteltävässä asiassa on annettu tiedoksi 11.4.2025, kyseisen päätöksen tiedoksi antamisesta alkanut kahden viikon pituinen määräaika on päättynyt 25.4.2025, joten edellä 22 kohdassa mainittua kantajan istunnossa esittämää vaatimusta kanteen ulottamisesta kolmanteen komission antamaan täytäntöönpanopäätökseen ei ole esitetty määräajassa, ja se on siksi jätettävä tutkimatta.

Kantajan toinen ja kolmas vaatimus

24 Ensinnäkin on huomattava, että kantaja on istunnossa todennut, että vaikka edellä 16 kohdassa tarkoitetusta kolmannesta vaatimuksesta, jolla kantaja on vaatinut unionin yleistä tuomioistuinta kieltämään komissiota jatkamasta alkuperäisen luvan voimassaoloaikaa, ei ollut enää tarpeen lausua, kantaja ei ollut luopunut tästä vaatimuksesta ja katsoi, että unionin yleisen tuomioistuimen on lausuttava siitä.

25 Tältä osin on muistutettava, ettei unionin yleisellä tuomioistuimella ole SEUT 263 artiklaan perustuvan laillisuusvalvonnan yhteydessä toimivaltaa antaa määräyksiä unionin toimielimille, elimille ja laitoksille (ks. määräys 22.9.2016, Gaki v. komissio, C-130/16 P, ei julkaistu, EU:C:2016:731, 14 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Kyseinen vaatimus on siis jätettävä tutkimatta, sillä sen ratkaiseminen ei kuulu unionin yleisen tuomioistuimen toimivaltaan.

26 Edellä 16 kohdassa tarkoitetusta toisesta vaatimuksesta, jolla kantaja vaatii unionin yleistä tuomioistuinta toteamaan, että kieltäytyminen antamasta riidanalaisia päätöksiä tutustuttavaksi ja ilmaisemasta niitä on lainvastainen, on toiseksi riittävää todeta, ettei unionin yleisellä tuomioistuimella ole toimivaltaa antaa vahvistustuomioita SEUT 263 artiklaan perustuvan laillisuusvalvonnan yhteydessä (ks. tuomio 4.2.2009, Omya v. komissio, T-145/06, EU:T:2009:27, 23 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Kyseinen vaatimus on siis jätettävä tutkimatta, sillä sen ratkaiseminen ei kuulu unionin yleisen tuomioistuimen toimivaltaan.

Kantajan ensimmäinen vaatimus

27 Edellä 16 kohdassa mainitun ensimmäisen vaatimuksensa tueksi, jolla kantaja vaatii unionin yleistä tuomioistuinta kumoamaan riidanalaiset päätökset, kantaja vetoaa kolmeen kanneperusteeseen, joista ensimmäinen perustuu lähinnä siihen, että komissio on ensimmäisellä riidanalaisella päätöksellä rikkonut taannehtivuuskieltoa, toinen sen prosessuaalisten oikeuksien loukkaamiseen ja kolmas siihen, että komissio on käyttänyt harkintavaltaansa virheellisesti. Sen jälkeen, kun riidanalaiset päätökset esitettiin unionin yleiselle tuomioistuimelle prosessinjohtotoimen johdosta, kantaja on lisäksi esittänyt neljä uuttaa kanneperustetta, joista neljäs lähinnä perustuu tosiseikkoja koskevaan virheeseen, viides siihen, että komissio on toisella riidanalaisella päätöksellä rikkonut taannehtivuuskieltoa, kuudes riidanalaisten päätösten epäselvyyteen ja seitsemäs komission tekemään arviointivirheeseen.

28 Näin ollen kanneperusteet, jotka kantaja on esittänyt riidanalaisten päätösten kumoamista koskevan vaatimuksen tueksi, on tutkittava aloittaen toisesta kanneperusteesta, sitten on tutkittava neljäs kanneperuste, sen jälkeen ensimmäinen ja viides kanneperuste ja lopuksi kolmas, kuudes ja seitsemäs kanneperuste.

Toinen kanneperuste, joka lähinnä perustuu kantajan prosessuaalisten oikeuksien loukkaamiseen

29 Kantaja esittää, että koska sitä on kuultu, ensimmäinen riidanalainen päätös olisi pitänyt perustella ja antaa sille tiedoksi kokonaisuudessaan. Kantaja lisää, että sillä on tarve saada tietoonsa kyseisen päätöksen perustelut ja että nyt käsiteltävässä asiassa ratkaistava kysymys on se, miten kantajan argumentit on otettu huomioon.

30 Komissio ja väliintulija kiistävät näiden perustelujen oikeellisuuden.

31 Nyt käsiteltävässä asiassa on riidatonta, ettei komissio riidanalaiset päätökset tehtyään ole antanut kantajalle tiedoksi päätösten koko tekstejä, vaan ainoastaan kuvauksen ensimmäisen päätöksen kohteesta. Lisäksi kyseisten päätösten tekstit on annettu kokonaisuudessaan kantajalle tiedoksi vasta tässä oikeudenkäynnissä, kuten edellä 21 kohdassa muistutetaan.

32 On kuitenkin ensiksi huomautettava, kuten kantaja itsekin toteaa, että asetuksella N:o 2271/96 ei velvoiteta komissiota antamaan asetuksen 5 artiklan toisessa kohdassa tarkoitetun luvan myöntämistä koskevaa päätöstä, jossa väliintulijan kaltaiselle hakijalle on annettu lupa noudattaa liitteessä mainittuja lakeja suhteessa kantajan kaltaiseen kolmanteen osapuoleen, johon kolmas valtio on kohdistanut rajoittavia toimenpiteitä, tiedoksi tällaiselle kolmannelle osapuolelle, (jäljempänä rajoittavien toimenpiteiden kohteena oleva kolmas). Sama koskee asetuksen N:o 2271/96 5 artiklan toisen kohdan soveltamisperusteista 3.8.2018 annettua komission täytäntöönpanoasetusta (EU) 2018/1101 (EUVL 2018, L 199 I, s. 7), jonka 5 artiklan 3 kohdassa säädetään ainoastaan, että komissio antaa lopullisen päätöksen hakijalle tiedoksi.

33 Kantaja ei myöskään vetoa mihinkään nimenomaiseen säännökseen toisen kanneperusteen tueksi. Sikäli kuin kantaja kuitenkin näyttää väittävän, että SEUT 296 artiklan toisessa kohdassa edellytetään välillisesti, että riidanalaisten päätösten perustelut annetaan sille tiedoksi, on todettava, että vaikka kyseinen määräys koskee oikeudellisten toimien perusteluja, siinä ei mitenkään säännellä kysymystä siitä, mille henkilöille oikeudellinen toimi on annettava tiedoksi. Tältä osin on muistutettava, että SEUT 297 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan mukaan

päätökset, joille on osoitettu vastaanottaja, annetaan tiedoksi niille, joille ne on osoitettu. Nyt käsiteltävässä asiassa riidanalaiset päätökset on osoitettu yksinomaan väliintulijalle tahona, jolle päätös on osoitettu, eikä kantaja väitä, että päätös olisi osoitettu sille.

34 Siltä osin kuin kantajan argumentit, jotka koskevat ensimmäisen riidanalaisen päätöksen perusteluja, on niiden yleisluontoisuudesta huolimatta ymmärrettävä siten, että niillä vedotaan kyseisen päätöksen perustelujen puutteellisuuteen siltä osin kuin ne koskevat kantajan komissiolle esittämiä huomautuksia, on riittävää todeta, että komissio on kyseisen päätöksen johdanto-osan 14 perustelukappaleessa selostanut kantajan esittämät argumentit ja vastauksensa niihin. Perusteluja ei tässä suhteessa voida pitää miltään osin puutteellisina.

35 Toiseksi kantaja väittää, että koskea sitä on kuultu ensimmäisen riidanalaisen päätöksen antamiseen johtaneessa hallintomenettelyssä, sen olisi pitänyt saada riidanalaisten päätösten tekstit kokonaisuudessaan.

36 Kuten edellä 12 ja 13 kohdasta ilmenee, kantajaa on sen jälkeen, kun se on kääntynyt komission puoleen, tosiaan kuultu ensimmäisen riidanalaisen päätöksen antamiseen johtaneessa hallintomenettelyssä, ja se on saanut komissiolta tiedon kyseisen menettelyn lopputuloksesta saadessaan kuvauksen kyseisen päätöksen kohteesta.

37 Nämä seikat eivät kuitenkaan sellaisenaan voi synnyttää komissiolle uusia velvollisuuksia kantajaa kohtaan eikä esimerkiksi velvollisuutta antaa tälle riidanalaiset päätökset tiedoksi.

38 Asetuksessa N:o 2271/96 ja täytäntöönpanoasetuksessa 2018/1101 ei nimittäin säädetä minkäänlaisesta menettelyllisestä roolista rajoittavien toimenpiteiden kohteena oleville kolmansille, eikä komissio kuule näitä tai anna näille tietoja menettelyssä, joka koskee asetuksen N:o 2271/96 5 artiklan toisessa kohdassa tarkoitetun päätöksen antamista. Unionin lainsäätäjä on toisin sanoen päättänyt ottaa käyttöön järjestelmän, jossa näiden kolmansien osapuolten etuja ei oteta huomioon ja jossa nämä kolmannet osapuolet eivät saa olla osallisina kyseisen säännöksen nojalla (ks. vastaavasti tuomio 12.7.2023, IFIC Holding v. komissio, T-8/21, EU:T:2023:387, 107 ja 111 kohta).

39 Tästä seuraa, että vaikka komissio yksittäistapauksessa päättää kuulla rajoittavien toimenpiteiden kohteena olevaa kolmatta esimerkiksi hankkiakseen tietoja tai ilmoittaakseen kolmannelle asetuksen N:o 2771/96 5 artiklan toisen kohdan mukaisesta menettelystä tai sen lopputuloksesta, kyseinen seikka ei voi johtaa siihen, että lainsäätäjän kyseisellä asetuksella käyttöön ottaman järjestelmän tasapainoa muutetaan, eikä varsinkaan siihen, että komissiolle asetetaan velvollisuus antaa mainitun säännöksen perusteella annettu päätös tiedoksi kyseiselle kolmannelle.

40 Toisin kuin kantaja väittää on lisäksi niin, että tällaisen komissiolle kuuluvan velvollisuuden olemassaolo ei voi riippua siitä, onko kuuleminen kantajalle eduksi tai edes hyödyksi esimerkiksi sillä perusteella, että olisi mielenkiintoista tietää, miten sen perustelut on otettu huomioon.

41 Näin ollen siitä seikasta, että komissio on nyt käsiteltävässä asiassa kantajan pyynnöstä kuullut tätä ensimmäisen riidanalaisen päätöksen tekemiseen johtaneessa hallintomenettelyssä ja antanut tälle tiedoksi kuvauksen kyseisen päätöksen kohteesta, ei seuraa, että komissio olisi velvollinen antamaan kantajalle tiedoksi kyseisen päätöksen tai edes toisen riidanalaisen päätöksen.

42 Siltä osin kuin kantaja väittää, että sen prosessuaalisia oikeuksia on loukattu, koska komission olisi tullut antaa sille tiedoksi riidanalaiset päätökset heti, kun ne oli tehty, on kolmanneksi muistutettava, että – kuten edellä 38–41 kohdasta ilmenee, kantajalla ei ole tällaisia oikeuksia asetuksella N:o 2271/96 ja täytäntöönpanoasetuksella 2018/1101 käyttöön otetussa järjestelmässä.

43 Näin ollen komission ei voida katsoa millään tavalla loukanneen kantajan prosessuaalisia oikeuksia – joita kantajalla ei ollut eikä voinut olla asetuksella N:o 2271/96 ja täytäntöönpanoasetuksella 2018/1101 käyttöön otetussa järjestelmässä – kun komissio ei antanut riidanalaisten päätösten tekstiä kokonaisuudessaan tiedoksi kantajalle päätösten tekemisen jälkeen.

44 Neljänneksi on joka tapauksessa muistutettava, että vaikka se, että toimea ei anneta tiedoksi, voi vaikuttaa ajankohtaan, jona muutoksenhaun määräaika alkaa kulua, se ei kuitenkaan sellaisenaan ole peruste kumota kyseistä toimea. Ei tietenkään voida sulkea pois kantajana olevan tahon voivan yksittäistapauksessa esittää perusteluja näyttääkseen toteen, että se, ettei toimea ole annettu tiedoksi, on johtanut siihen, että toimi loukkaa kyseisen kantajan oikeuksia tavalla, joka oikeuttaa toimen kumoamisen (ks. vastaavasti ja analogisesti tuomio 27.7.2022, RT France v. komissio, T-125/22, EU:T:2022:483, 82 kohta).

45 Nyt käsiteltävässä asiassa kantaja ei ole esittänyt unionin yleisessä tuomioistuimessa perusteluja, joiden johdosta voitaisiin katsoa, ettei se, että riidanalaisten päätösten koko tekstiä ei annettu tiedoksi sen jälkeen, kun päätökset oli tehty, olisi loukannut kantajan oikeuksia siten, että riidanalaiset päätökset olisi yksinomaan tästä syystä kumottava.

46 On lisäksi todettava, että saatuaan komissiolta tiedon ensimmäisen päätöksen kohteesta kantaja on voinut nostaa nyt kyseessä olevan kanteen unionin yleisessä tuomioistuimessa riitauttaakseen kyseisen päätöksen laillisuuden.

47 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että toinen kanneperuste on perusteeton ja se on hylättävä.

Neljäs kanneperuste, joka perustuu lähinnä tosiseikkoja koskevaan virheeseen

48 Kantaja väittää, että riidanalaisten päätösten perustaksi asetetut tosiseikkoja koskevat päätelmät ovat virheellisiä. Kantajan mukaan komissio on ensimmäisen riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 13 perustelukappaleessa ja toisen riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 11 perustelukappaleessa virheellisesti todennut, että MEB oli Iranin islamilaisen tasavallan omistuksessa, vaikka kyse on Teheranin pörssissä (Iran) noteeratusta pankista, jonka osakkeet ovat pääosin yksityisten sijoittajien omistuksessa. Komissio on väitetysti antanut tälle virheelliselle seikalle ratkaisevan merkityksen todetessaan ensimmäisen riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 37 perustelukappaleessa pitävänsä MBE:tä iranilaisena yksikkönä. Komissio on lisäksi kyseisen päätöksen johdanto-osan 21 ja 22 perustelukappaleessa ottanut huomioon väliintulijan sisaryrityksen Yhdysvaltain viranomaisten kanssa tekemän sopimuksen, joka koskee Iranin keskuspankkia ja siten tilannetta, joka on erilainen kuin MEB:n kaltaisen Iraniin sijoittautuneen yksityisen yrityksen tilanne.

49 Komissio ja väliintulija kiistävät nämä väitteet.

50 Aluksi on todettava, että komissio on tosiaan ensimmäisen riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 13 perustelukappaleessa ja toisen riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 11 perustelukappaleessa todennut MEB:n olevan Iranin islamilaisen tasavallan

omistuksessa, kun taas kantaja on esittänyt MEB:n olevan iranilainen yksityinen pankki, eikä komissio ole tätä pätevästi kiistänyt. Tältä osin komissio on kysyttäessä myöntänyt istunnossa, ettei MEB:n voida asiakirjoista ilmenevien tietojen perusteella katsoa olevan Iranin islamilaisen tasavallan omistuksessa.

51 Vaikka riidanalaisissa päätöksissä MEB:n omistajuudesta esitetty tieto olisi väärä, tällä ei kuitenkaan olisi vaikutusta kyseisten päätösten lainmukaisuuteen.

52 Kuten ensimmäisen riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 12 ja 13 perustelukappaleesta ja toisen riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 10 ja 11 perustelukappaleesta ilmenee, kyseiset päätökset eivät nimittäin perustu siihen, että MEB on Iranin islamilaisen tasavallan omistuksessa, vaan siihen asianosaisten kesken riidattomaan seikkaan, että MEB mainitaan SDN-luettelossa toissijaisten pakotteiden osalta. Syy sille, että väliintulija on pyytänyt lupaa noudattaa liitteessä mainittuja lakeja ja komissio on myöntänyt sille kyseisen luvan, on siis se, että MEB on edellä mainittujen kyseisissä laeissa säädettyjen pakotteiden kohteena, yhdistettynä siihen vahinkoon, joka aiheutuisi väliintulijalle ja unionille, jos kyseisiä lakeja ei noudatettaisi. Sitä vastoin sillä, onko MEB julkisten vai yksityisten yksiköiden omistuksessa, ei tältä osin ole merkitystä.

53 Toisin kuin kantaja väittää, riidanalaisista päätöksistä ei myöskään ilmene, että komissio olisi perustanut alkuperäisen luvan myöntämiseen johtaneet päätelmänsä siihen seikkaan, että Iranin islamilainen tasavalta omistaa MEB:n.

54 Yhtäältä on niin, että vaikka komissio on ensimmäisen riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 37 perustelukappaleessa viitannut MEB:hen iranilaisena yksikkönä, tätä toteamusta ei voida ymmärtää siten, että se tarkoittaisi komission tukeutuneen siihen seikkaan, että MEB on Iranin islamilaisen tasavallan omistuksessa. On nimittäin riidatonta, että MEB on noteerattu Teheranin pörssissä, joten komissio on voinut viitata siihen iranilaisena yksikkönä riippumatta siitä, onko se julkisessa vai yksityisessä omistuksessa. Lisäksi kantaja itsekin kuvailee MEB:tä kannekirjelmässä iranilaiseksi pankiksi.

55 Toisaalta on niin, että vaikka komissio viittaa ensimmäisen riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 21 ja 22 perustelukappaleessa (sekä toisen riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 27 perustelukappaleessa ja alaviitteessä 10) väliintulijan sisaryrityksen Yhdysvaltain viranomaisten kanssa tekemään oikeustoimeen, silläkään seikalla, johon kantaja vetoaa, että kyseinen oikeustoimi koski mainitun yrityksen suhdetta Iranin keskuspankkiin eikä yksityiseen yksikköön, ei ole merkitystä, eikä se tarkoita, että komissio olisi tukeutunut merkityksettömään seikkaan. Edellä mainituista perustelukappaleista nimittäin ilmenee, että komissio on viitatessaan kyseiseen oikeustoimeen pyrkinyt esittämään esimerkin riskistä, joka väliintulijalle aiheutuu liitteessä mainittujen lakien rikkomisesta ja tätä koskevasta Yhdysvaltain viranomaisten kanssa tehdystä oikeustoimesta riippumatta siitä, onko yksikkö, jonka kanssa kyseessä olevalla yrityksellä on ollut liikesuhteita, julkisessa vai yksityisessä omistuksessa.

56 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että neljäs kanneperuste on tehoton ja se on hylättävä.

Ensimmäinen ja viides kanneperuste, jotka lähinnä perustuvat taannehtivuuskiellon rikkomiseen

57 Kantaja väittää, että alkuperäisellä luvalla ja uudella luvalla on ollut taannehtiva vaikutus. Kantajan mukaan komissio on 27.4.2023 tehdyssä ensimmäisessä riidanalaisessa päätöksessä antanut väliintulijalle luvan jäädyttää kantajan varat ensimmäisen lupahakemuksen tekemispäivästä 26.2.2021 alkaen. Toista riidanalaista päätöstä sovelletaan vastaavasti alkuperäisen luvan

voimassaolon päättymisestä alkaen. Kantajan mukaan oikeudellisia toimia ei oikeusvarmuuden periaate ja luottamuksensuojaperiaate huomioon ottaen lähtökohtaiseesti voida soveltaa taannehtivasti. Asetuksessa N:o 2271/96 ja täytäntöönpanoasetuksessa 2018/1101 ei säädetä tällaisesta taannehtivasta vaikutuksesta, ja se jopa nimenomaisesti suljetaan pois 7.8.2018 päivätyissä komission ohjeissa, joiden otsikko on ”Kysymyksiä ja vastauksia: [asetuksen N:o 2271/96] päivittäminen” (EUVL 2018, C 277 I, s. 4, jäljempänä ohjeet), joissa todetaan, ettei lupahakemuksella ole lykkäävää vaikutusta ja että hakijoiden on noudatettava asetusta N:o 2271/96, kunnes lupa on myönnetty. Kantaja toteaa voineensa siksi perustellusti katsoa, ettei kyseessä olevilla luvilla olisi taannehtivaa vaikutusta.

58 Kantaja lisää, että asetuksen N:o 2271/96 5 artiklan ensimmäisellä kohdalla suojataan ennen kaikkea unionin toimijoita liitteessä mainittujen lakien soveltamiselta ja siitä voidaan poiketa vain poikkeustapauksissa, joten luvan myöntäminen taannehtivasti olisi virhe kyseisen asetuksen tehokkaan ja ehkäisevän soveltamisen kannalta. Komission tekemä erottelu yhtäältä ohjeissa tarkoitetun lykkäävän vaikutuksen puuttumisen ja toisaalta luvan taannehtivan vaikutuksen mahdollisuuden välillä on kantajan mukaan keinotekoinen eikä se perustu kyseiseen asetukseen. Lisäksi kantaja toteaa nyt käsiteltävän asian osalta, ettei se voi ymmärtää, miten kyseinen taannehtiva vaikutus estäisi vakavan vahingon aiheutumisen unionin tai väliintulijan eduille, sillä kantaja ei ole saanut lupaa kokonaisuudessaan. Kantajan mukaan ei myöskään ole välttämätöntä, että unionin oikeuteen perustuvan luvan pakotteita vastaan antama suoja on taannehtiva, kun kantajalle aiheutuu vahinkoa luvan taannehtivuudesta.

59 Komissio ja väliintulija kiistävät nämä väitteet.

60 Oikeusvarmuuden periaate, joka kuuluu unionin oikeuden yleisiin periaatteisiin ja jonka vastinparina on luottamuksensuojaperiaate, edellyttää, että oikeussäännöt ovat selviä ja täsmällisiä ja että niiden vaikutukset ovat ennakoitavissa, jotta ne, joita asia koskee, tietäisivät, miten niiden tulee toimia unionin oikeusjärjestyksen soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa ja oikeudellisissa suhteissa (ks. tuomio 25.9.2024, Kirimova v. EUIPO, T-727/20 RENV, EU:T:2024:646, 44 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Näin on erityisesti silloin, kun näillä säännöillä voi olla yksityishenkilöille ja yrityksille epäedullisia seurauksia (ks. tuomio 27.11.2024, Nord Stream 2 v. parlamentti ja neuvosto, T-526/19 RENV, EU:T:2024:864, 45 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

61 Oikeusvarmuuden periaate on pääsääntöisesti esteenä sille, että unionin toimen soveltamisen alkamisajankohta on aikaisempi kuin sen julkaisu- tai tiedoksiantamisajankohta. Tilanne voi poikkeuksellisesti olla toinen, jos yleisen edun mukainen päämäärä sitä edellyttää ja jos asianomaisten perusteltua luottamusta kunnioitetaan asianmukaisella tavalla (ks. vastaavasti tuomio 26.4.2005, ”Goed Wonen”, C-376/02, EU:C:2005:251, 33 kohta; tuomio 13.2.2019, Human Operator, C-434/17, EU:C:2019:112, 36 kohta ja tuomio 8.3.2023, Assaad v. neuvosto, T-426/21, EU:T:2023:114, 212 kohta).

62 Aluksi on todettava, että toisin kuin komissio ja väliintulija väittävät, kantaja on oikeassa todetessaan, että alkuperäinen lupa ja uusi lupa myönnettiin väliintulijalle taannehtivasti riidanalaisilla päätöksillä.

63 Ensimmäisestä riidanalaisesta päätöksestä on nimittäin yhtäältä todettava, että sen 3 artiklasta toki ilmenee, että se on voimassa 12 kuukauden ajan sen tiedoksiannosta. Kyseisen päätöksen 1 artiklassa kuitenkin todetaan päätöksen johdanto-osan 39 perustelukappaleen mukaisesti, että väliintulija saa noudattaa liitteessä mainittuja lakeja kantajan osalta siitä päivästä lähtien, jona

väliintulija haki kyseistä lupaa. Kuten saman päätöksen johdanto-osan seitsemännestä perustelukappaleesta ilmenee, väliintulija teki ensimmäisen lupahakemuksen komissiolle 26.2.2021. Päätöksellä myönnetyllä alkuperäisellä luvalla on siis taannehtiva vaikutus, koska kyseisen päätöksen 1 ja 3 artiklasta ilmenee, kun niitä luetaan yhdessä, että luvan vaikutusten voimaantuloajankohdaksi ei ole määritetty sitä ajankohtaa, jona (27.4.2023 tehty) päätös annetaan tiedoksi väliintulijalle, vaan aikaisempi ajankohta, eli lupahakemuksen tekemisen ajankohta (26.2.2021).

64 Toisaalta on todettava toisen riidanalaisen päätöksen 3 artiklasta ilmenevän, että päätös on sen johdanto-osan 43 perustelukappaleen mukaisesti voimassa 12 kuukauden ajan alkuperäisen luvan voimassaolon päättymisestä (26.4.2024) alkaen. Tällä päätöksellä myönnetyllä uudella luvalla on siis taannehtiva vaikutus, koska kyseisen luvan vaikutusten voimaantuloajankohdaksi ei ole määritetty sitä ajankohtaa, jona kyseinen (24.6.2024 tehty) päätös annetaan tiedoksi väliintulijalle, vaan aikaisempi ajankohta, eli alkuperäisen luvan voimassaolon päättymisajankohta (26.4.2024).

65 Tässä tilanteessa on tutkittava, onko komissio kantajan väittämin tavoin toiminut epäasianmukaisesti myöntäessään alkuperäisen luvan ja uuden luvan taannehtivasti väliintulijan eduksi, kun otetaan huomioon, että kantaja mainitaan riidanalaisten päätösten perusteluissa ja päätösosissa. Taannehtivuuden lainmukaisuutta on siis arvioitava suhteessa kantajan asemaan.

66 Ensinnäkin kantaja väittää, että asetuksessa N:o 2271/96, täytäntöönpanoasetuksessa 2018/1101 ja ohjeissa ei nimenomaisesti säädetä tai määrätä mahdollisuudesta myöntää väliintulijalle riidanalaisilla päätöksillä myönnettyjen alkuperäisen luvan tai uuden luvan kaltaista taannehtivasti myönnettävää lupaa, ja niissä jopa nimenomaisesti suljetaan pois tämä mahdollisuus.

67 Tältä osin on riittävää todeta, että kun edellä 61 kohdassa mainitut edellytykset täyttyvät, unionin toimielinten, elinten ja laitosten toimivalta poikkeuksellisesti hyväksyä toimi taannehtivin vaikutuksin perustuu unionin oikeuden yleisiin periaatteisiin, eikä se edellytä asiaan liittyvässä säännöstössä olevaa nimenomaista oikeusperustaa (ks. vastaavasti tuomio 21.2.2024, NRW. Bank v. SRB, T-466/16 RENV, EU:T:2024:111, 165 kohta).

68 Näin ollen nimenomaisen oikeusperustan puuttuminen ei estä komissiota myöntämästä luvanhakijalle asetuksen N:o 2271/96 5 artiklan toisen kohdan mukaista lupaa poikkeustapauksessa taannehtivasti, kunhan edellä 61 kohdassa selostetut kaksi kumulatiivista vaikutusta täyttyvät, eli ensinnäkin riidanalaisen toimen tarkoituksen on edellytettävä, että toimelle annetaan taannehtiva vaikutus, ja toiseksi asianomaisten perusteltua luottamusta on asianmukaisesti kunnioitettava.

69 Lisäksi on huomattava, että toisin kuin kantaja väittää, missään niistä toimista, joihin se vetoaa, ei nimenomaisesti suljeta pois mahdollisuutta myöntää riidanalaisilla päätöksillä myönnettyjen alkuperäisen luvan tai uuden luvan kaltainen lupa taannehtivasti. Kantaja ei myöskään mainitse perustelujensa tueksi ainuttakaan yksilöityä säännöstä, vaan vetoaa ainoastaan ohjeiden kysymykseen 20 annettuun vastaukseen, jonka merkitystä käsitellään jäljempänä, osoittaakseen perusteltujen odotustensa olemassaolon.

70 Toiseksi kantaja väittää lähinnä edellä 61 kohdassa selostettujen kahden kumulatiivisen edellytyksen osalta yhtäältä, että komissio ei ole esittänyt oikeutusta alkuperäisen luvan ja uuden luvan taannehtivuudelle, ja toisaalta, että kantaja saattoi perustellusti odottaa, ettei kyseessä olevia lupia myönnetä taannehtivin vaikutuksin, kun otetaan huomioon ohjeiden sisältö.

– *Taannehtivuuden oikeuttava tavoite*

71 Koska komission asetuksen N:o 2271/96 5 artiklan toisen kohdan nojalla myöntämän poikkeusluvan tarkoituksena on erityisissä ja asianmukaisesti perustelluissa olosuhteissa estää se, että unionin tai hakijan intresseille aiheutuu vakavaa vahinkoa liitteessä lueteltujen lakien noudattamatta jättämisestä (ks. vastaavasti tuomio 12.7.2023, IFIC Holding v. komissio, T-8/21, EU:T:2023:387, 112 kohta), ei voida sulkea pois sitä, että komissio voisi tällaista päämäärää tavoitelleessaan joutua antamaan tällaiselle luvalle taannehtivan vaikutuksen, jos tämä osoittautuisi välttämättömäksi tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi, riippumatta siitä, onko hakija edes pyytänyt tällaista taannehtivuutta.

72 On muistutettava, että ensimmäinen edellä 61 kohdassa mainituista edellytyksistä, joka liittyy tavoiteltuun päämäärään, edellyttää sen tarkistamista, tavoitellaanko taannehtivalla päätöksellä ainakin yhtä yleisen edun mukaista päämäärää (ks. vastaavasti tuomio 28.1.2016, Éditions Odile Jacob v. komissio, C-514/14 P, ei julkaistu, EU:C:2016:55, 50 kohta). Tältä osin oikeuskäytännöstä ilmenee, että sellaisten unionin toimien perusteluissa, joilla on taannehtiva vaikutus, on ilmaistava selvästi ja yksiselitteisesti tavoitellun taannehtivan vaikutuksen perusteet (ks. tuomio 9.9.2020, Slovenia v. komissio, T-626/17, EU:T:2020:402, 122 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

73 Nyt käsiteltävän asian osalta on todettava, että komissio on riidanalaisissa päätöksissä nimenomaisesti maininnut, mistä syistä se on antanut alkuperäiselle luvalle ja uudelle luvalle taannehtivan vaikutuksen.

74 Yhtäältä ensimmäisen riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 39 perustelukappaleessa todetaan, että komissio on päättänyt myöntää alkuperäisen luvan ensimmäisen lupahakemuksen tekemispäivästä lähtien, koska luvan myöntäminen oli lykkäytynyt poliittisten arviointien eikä väliintulijan tekemän virheen takia. Tältä osin kyseisen päätöksen johdanto-osan 37 ja 38 perustelukappaleessa selitetään tarkemmin näitä poliittisia arviointeja ja niiden yhteyttä asetuksella N:o 2271/96 tavoiteltuihin päämääriin ja unionin yleisen politiikan tavoitteisiin. Kyseisestä päätöksestä ilmenee siten lähinnä, että kyseisen päätöksen viivästyneeseen antamiseen johtaneen hallinnollisen menettelyn – kieltämättä valitettava – pitkittyminen, joka johtui väliintulijasta riippumattomista luonteeltaan poliittisista syistä, oli syynä sille, että komissio päätyi myöntämään kyseisen luvan taannehtivasti.

75 Toisaalta toisen riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 43 perustelukappaleessa todetaan, että komissio on päättänyt myöntää uuden luvan alkuperäisen luvan voimassaolon päättymisajankohdasta lähtien jatkuvuuden takia ja ottaen huomioon väliintulijan ja unionin ja etuihin kohdistuvat riskit. Kun otetaan huomioon, että kantajan oli ensimmäisen riidanalaisen päätöksen 3 artiklan toisen kohdan mukaan haettava mahdollista uutta lupaa viimeistään kolme kuukautta ennen kyseisen päätöksen voimassaolon päättymistä, toisen riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 14 perustelukappaleesta ilmenee, että väliintulija on todella hakenut uutta lupaa 25.1.2024 eli kolme kuukautta ennen alkuperäisen luvan voimassaolon päättymistä. Viimeksi mainitusta päätöksestä ilmenee siten lähinnä, että kyseisen päätöksen antamiseen johtaneen

hallinnollisen menettelyn valitettava pitkittyminen on saanut komission antamaan uuden luvan taannehtivin vaikutuksin, jotta jatkuvuus ensimmäisen riidanalaisen päätöksen kanssa turvattaisiin.

76 Tältä osin on todettava, että vaikka kantaja aluksi riitautti sen, ettei komission päätöksistä johtuvalle taannehtivuudelle ollut esitetty perusteluja, kantaja ei saatuaan riidanalaisten päätösten koko tekstit, jotka komissio esitti vastauksena prosessinjohtotoimeen, ole esittänyt uusissa kanneperusteissaankaan yhtään perustelua, jolla pyrittäisiin riitauttamaan kyseisissä päätöksissä esitettyjen taannehtivan vaikutuksen oikeuttamista koskevien tietojen oikeellisuus. Koska yksikään kantajan väitteistä ei kohdistu kyseisiin tietoihin, kantaja ei ole näyttänyt toteen, että taannehtivuus, josta komissio on nyt käsiteltävässä tapauksessa päättynyt, ei olisi asianmukaista tai välttämätöntä tavoitellun päämäärän kannalta.

77 Kantaja on neljännessä kanneperusteessaan sekä istunnossa unionin yleisen tuomioistuimen kysymyksiin antamissaan vastauksissa korkeintaan riitauttanut sen ensimmäisen riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 37 perustelukappaleessa esitetyn toteamuksen, jonka mukaan MEB on iranilainen. Edellä 54 kohdassa esitetyistä syistä kyseinen toteamus ei kuitenkaan ole epätosi. Tämä kantajan esittämä väite ei myöskään missään tapauksessa voi osoittaa, että komissio olisi tehnyt oikeudellisen virheen tai arviointivirheen taannehtivuuden oikeutuksen osalta.

78 Koska yksikään kantajan väitteistä ei voi horjuttaa perusteluja, jotka komissio on esittänyt riidanalaisissa päätöksissä oikeutuksena näiden päätösten taannehtivuudelle, on siis todettava, ettei kantaja ole osoittanut, että edellä 61 kohdassa mainittu tavoiteltua päämäärää koskeva ensimmäinen edellytys olisi jäänyt täyttymättä.

– *Perustellut odotukset, jotka kantajalle on voinut syntyä ohjeiden perusteella*

79 Luottamuksensuojan kunnioittaminen on yksi niistä edellytyksistä, joiden on täytyttävä, jotta unionin toimella voi olla oikeusvarmuuden periaatteen mukaisesti taannehtiva vaikutus (tuomio 8.3.2023, Assaad v. neuvosto, T-426/21, EU:T:2023:114, 226 kohta).

80 Tältä osin on palautettava mieleen, että koska unionin toimella voi olla taannehtiva vaikutus vain poikkeuksellisesti, yksityisen ei voida vaatia osoittavan, että sille olisi vakuuteltu, että annettavalla toimella ei olisi taannehtivaa vaikutusta, vaan tuomioistuimen asiana on tarkistaa kyseisen yksityisen esittämien väitteiden perusteella ja ottaen huomioon käsiteltävän asian olosuhteet kokonaisuudessaan, onko asianomaista toimea annettaessa kunnioitettu yksityisen perusteltua luottamusta (ks. vastaavasti tuomio 8.3.2023, Assaad v. neuvosto, T-426/21, EU:T:2023:114, 227, 235 ja 236 kohta).

81 Kantajan mukaan lähinnä ohjeet ja erityisesti niiden kysymykseen 20 annettu vastaus ovat synnyttäneet kantajassa perustellun luottamuksen siihen, ettei asetuksen N:o 2271/96 5 artiklan toisen kohdan perusteella myönnetyllä luvalla olisi taannehtivaa vaikutusta.

82 Tältä osin on toki muistutettava, ettei ohjeilla luoda oikeudellisesti sitovia sääntöjä tai tulkintoja (tuomio 21.12.2021, Bank Melli Iran, C-124/20, EU:C:2021:1035, 61 kohta).

83 On kuitenkin katsottu, että vaikka unionin hallinnon toteuttamia sisäisiä toimenpiteitä ei voidakaan pitää oikeussääntöinä, joita hallinnon olisi kaikissa tapauksissa noudatettava, niissä vahvistetaan silti käytännesääntöjä, joissa ohjeellisesti ilmaistaan noudatettava käytäntö ja joista hallinto voi yksittäistapauksissa poiketa vain sellaisin perustein, jotka ovat sopusoinnussa

yhdenvertaisen kohtelun periaatteen kanssa. Kun kyseinen hallinto antaa tällaisia käytännesääntöjä ja julkaisemalla ne ilmoittaa, että niitä sovelletaan tuosta hetkestä lähtien niissä tarkoitettuihin tilanteisiin, se rajoittaa oman harkintavaltansa käyttämistä eikä voi poiketa näistä säännöistä, sillä muuten sen voidaan mahdollisesti katsoa loukanneen yhdenvertaisen kohtelun tai luottamuksensuojan periaatteen kaltaisia yleisiä oikeusperiaatteita (ks. tuomio 25.9.2024, Kirimova v. EUIPO, T-727/20 RENV, EU:T:2024:646, 49 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

84 Unionin hallinnon on näin ollen noudatettava luottamuksensuojaperiaatetta soveltaessaan asettamiaan ohjeellisia sääntöjä (ks. vastaavasti tuomio 30.5.2013, Quinn Barlo ym. v. komissio, C-70/12 P, ei julkaistu, EU:C:2013:351, 53 kohta).

85 Kuten ohjeiden johdanto-osan kappaleissa todetaan, sillä ”annetaan ohjeita siitä, miten [asetuksen N:o 2271/96] eräitä säännöksiä olisi sovellettava”. Näin ollen ei voida sulkea pois sitä, että kyseisissä ohjeissa esitettyjä toteamuksia voidaan pitää ohjeellisina sääntöinä, joita komissio aikoo noudattaa kyseistä asetusta soveltaessaan ja jotka siten voivat synnyttää asianomaisissa perustellun luottamuksen, mutta tätä seikkaa on arvioitava tapauskohtaisesti kyseessä olevien toteamusten sisällön perusteella.

86 Tässä tapauksessa ohjeissa kysymykseen 20 annetussa vastauksessa, johon kantaja vetoaa ja jonka otsikko on ”Millaisia vaikutuksia luvalla on?”, todetaan seuraavaa:

”Lupahakemuksella ei ole lykkäävää vaikutusta. Komission täytäntöönpanopäätöksen muodossa myönnettävä lupa tulee voimaan päivänä, jona se annetaan tiedoksi hakijalle. Siihen saakka EU:n toimijoiden on noudatettava [asetusta N:o 2271/96].”

87 Toisin kuin kantaja väittää, näitä toteamuksia ei kuitenkaan voida ymmärtää siten, että komissio rajoittaa niillä omaa valtaansa antaa asetuksen N:o 2271/96 5 artiklan toisen kohdan nojalla mahdollisesti myönnettävälle luvalle taannehtiva vaikutus.

88 Ensinnäkin on niin, että vaikka kysymyksen 20 otsikossa viitataan luvan vaikutuksiin, komission vastauksen ensimmäisessä ja kolmannessa virkkeessä esitetyt toteamukset koskevat pikemminkin lupahakemuksen vaikutuksia. Ohjeissa kyseiseen kysymykseen annetun vastauksen ensimmäisessä virkkeessä muistutetaan siten, ettei lupahakemus lykkää velvollisuutta noudattaa asetuksesta N:o 2271/96 johtuvia velvollisuuksia, joten toimijoiden, joita kyseiset velvollisuudet koskevat, on lupahakemuksen tekemisen jälkeen vastauksen kolmannesta virkkeestä ilmenevin tavoin jatkettava asetuksen noudattamista komission päätöstä odottaessaan.

89 Kuten komissio on kirjelmissään lähinnä todennut, kysymys lupahakemuksen tekemisen vaikutuksista on kuitenkin erillinen kysymyksestä, joka koskee lupahakemuksen tekemisestä alkavan hallinnollisen menettelyn päätteeksi mahdollisesti myönnettävän luvan vaikutusten alkamispäivää.

90 Toiseksi ohjeissa todetaan kyseiseen kysymykseen annetun vastauksen toisessa virkkeessä, että mahdollinen lupa, joka annetaan komission päätöksen muodossa, ”tulee voimaan” siitä päivästä lähtien, jona se annetaan tiedoksi hakijalle. Vaikka kyseinen toteamus kieltämättä koskee hakijalle tiedoksi annettavan täytäntöönpanopäätöksen muodossa myönnettävän luvan voimaantuloajankohtaa, se vain heijastaa tältä osin SEUT 297 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan sisältöä.

91 SEUT 297 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan, joka on päätösten, joille on osoitettu vastaanottaja, voimaantuloa koskeva yleinen sääntö, mukaisesti tällaiset päätökset nimittäin tulevat voimaan, kun ne annetaan tiedoksi vastaanottajilleen (tuomio 13.2.2019, Human Operator, C-434/17, EU:C:2019:112, 32 kohta).

92 Aivan kuten oikeuskäytännöstä ilmenee, SEUT 297 artiklan 2 kohdan kolmannessa alakohdassa määrättyä pääsääntöä ei voida ymmärtää siten, että sillä suljettaisiin pois mahdollisuus, että päätöksen, jolle on osoitettu vastaanottaja, soveltamisen alkamisajankohta voi poikkeuksellisesti olla aikaisempi kuin ajankohta, jona päätös annetaan tiedoksi kyseiselle vastaanottajalle, jos edellä 61 kohdassa mainitut edellytykset täyttyvät (ks. vastaavasti tuomio 13.2.2019, Human Operator, C-434/17, EU:C:2019:112, 36 ja 37 kohta), sama koskee sitäkin suuremmalla syyllä ohjeissa kysymykseen 20 annetun vastauksen toista virkettä. Oikeuskäytännössä on nimittäin hyväksytty se, ettei toimi välttämättä tule voimaan samaan aikaan kuin sen oikeusvaikutukset alkavat, koska toimella voi tietyin edellytyksin olla taannehtiva vaikutus (ks. analogisesti tuomio 9.10.2025, On Air Media Professionals ja Different Media, C-416/24 ja C-417/24, EU:C:2025:765, 44–47 kohta).

93 Näin ollen ohjeissa kysymykseen 20 annetun vastauksen toista virkettä ei voida tulkita siten, että komission käytännön mukaan luvan vaikutusten on kaikissa tapauksissa välttämättä alettava samana päivänä kuin luvan myöntämisestä annettu päätös annetaan tiedoksi hakijalle.

94 Tästä seuraa, että ohjeissa kysymykseen 20 annettu vastaus ei kokonaisuutena arvioiden tosiasiassa sisällä mitään ohjeellista käytännesääntöä, jota komission olisi noudatettava mahdollisen luvan taannehtivuuden osalta, vaan kyseisessä vastauksessa ainoastaan muistutetaan hakijoita lähinnä siitä, että niiden on noudatettava asetuksen N:o 2271/96 5 artiklan ensimmäiseen kohtaan perustuvia velvollisuuksiaan, kun ne odottavat komission ratkaisua lupahakemuksiinsa, ja että komission päätöksellä niille mahdollisesti myönnettävä kyseisen artiklan toisen kohdan mukainen poikkeuslupa tulee voimaan tiedoksiantopäivästään lähtien. Sitä vastoin kyseisessä vastauksessa esitetyissä toteamuksissa ei määritetä päivää, jona mahdollisen luvan vaikutukset alkavat, eikä niissä varsinkaan täsmennetä, voidaanko tämä päivä määrittää taannehtivin vaikutuksin.

95 Edellä sanotusta seuraa, että toisin kuin kantaja väittää, ohjeet eivät voi synnyttää perusteltua luottamusta siihen, ettei asetuksen N:o 2271/96 5 artiklan toisen kohdan perusteella myönnettävällä luvalla ole taannehtivaa vaikutusta, eikä kantajan perusteluilla näin ollen voida osoittaa, että edellä 61 kohdassa mainittu asianomaisten luottamuksensuojaa koskeva toinen edellytys olisi jäänyt täyttymättä.

96 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, ettei komissio ole rikkonut oikeussääntöjä, jotka koskevat taannehtivuuden kiellosta edellä 61 kohdassa mainittujen edellytysten täyttyessä poikkeuksellisesti myönnettäviä poikkeuksia, eikä komissio siten ole rikkonut kyseistä kieltoa. Näin ollen ensimmäinen ja viides kanneperuste on hylättävä.

Kolmas, kuudes ja seitsemäs kanneperuste, jotka lähinnä perustuvat arviointivirheeseen ja riidanalaisten päätösten epätäsmällisyyteen

97 Kantaja väittää komission käyttäneen harkintavaltaansa virheellisesti ja suhteettomasti. Se väittää, että koska se tarjoaa palveluja ainoastaan humanitaarisella alalla, liitteessä mainituista laeista ei tältä osin muodostunut minkäänlaista uhkaa väliintulijalle. Kantajan mukaan komissio on siten tehnyt virheen myöntäessään väliintulijalle luvan jäädyttää kantajan varat rajoituksetta ottamatta

huomioon sitä, että kyseisissä laeissa säädetyt pakotteet eivät koskeneet humanitaarisiin operaatioihin käytettäviä varoja. Komission olisi siten tullut rajoittaa alkuperäisen luvan ja uuden luvan soveltamisalaa.

98 Kantajan mukaan riidanalaisten päätösten päätösosa on liiallinen, epäselvä ja harhaanjohtava, kun otetaan huomioon ensimmäisen riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 14 perustelukappaleessa ja toisen riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 42 perustelukappaleessa todettu. Kyseisten päätösosan artiklojen ulottuvuus on kantajan mukaan ehdoton, niillä annetaan väliintulijalle harkintavaltaa eivätkä ne heijasta mainituista johdanto-osan kappaleista ilmeneviä rajoituksia vaan ovat loppujen lopuksi ristiriidassa niiden kanssa.

99 Kantaja toteaa lisäksi, että komission olisi tullut tarkistaa, mitkä pakotteet kohdistuvat kantajaan ja mihin toimenpiteisiin liitteessä mainittuja lakeja sovellettiin, varsinkin, kun kantaja oli osoittanut toteuttavansa yksinomaan humanitaarisia operaatioita, jotka oli nimenomaisesti suljettu pois mainittujen lakien mukaisten pakotteiden soveltamisalasta. Kantajan mukaan unionin etuja ei voida vakavasti loukata humanitaarisen alan toimilla, ja väliintulijan pyyntö johtui yksinomaan sen ja kantajan välisestä oikeusriidasta. Kantaja katsoo, ettei väliintulija voi ratkaista, milloin toimenpiteeseen sovelletaan kyseisiä pakotteita, vaan komission tulisi suorittaa tällainen arviointi.

100 Komissio ja väliintulija kiistävät nämä väitteet.

101 Ensinnäkin on todettava, että kantajan väitteet perustuvat virheellisiin lähtökohtiin, sillä toisin kuin kantaja väittää, riidanalaisista päätöksistä ilmenee nimenomaisesti paitsi se, että komissio on ottanut huomioon kantajan esittämät huomautukset, jotka koskevat toimintaa, joka kantajan mukaan ei kuulu pakotteiden soveltamisalaan, myös se, että komissio on kyseiset huomautukset huomioon ottaen rajoittanut alkuperäisen luvan ja uuden luvan soveltamisen niihin tilanteisiin, joissa liitteessä mainituissa laissa edellytettiin, että väliintulija toimii kantajaan nähden tietyllä tavalla.

102 Yhtäältä komissio nimittäin mainitsee ensimmäisen riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 14 perustelukappaleen 2 alakohdassa kantajan huomautuksen, joka koski sitä, ettei pakotteita voitu soveltaa sillä perusteella, etteivät tietyt operaatiot kuuluneet niiden soveltamisalaan, ja se on näin ollen todennut, että väliintulija saattoi alkuperäisen luvan perusteella ainoastaan noudattaa liitteessä mainittuja lakeja ja että ne operaatiot, joita kyseiset lait eivät koskeneet, eivät siten myöskään kuuluneet kyseisen luvan soveltamisalaan. Toiseksi väliintulijalle myönnetään ensimmäisen riidanalaisen päätöksen 1 artiklalla edellä esitetyn toteamuksen mukaisesti yksinomaan lupa noudattaa kyseisiä lakeja vain siinä laajuudessa kuin se on välttämätöntä tiettyjen varojen jäädyttämiseksi ja tietyistä toimenpiteistä kieltäytymiseksi.

103 Lisäksi on niin, että vaikka toisen riidanalainen päätöksen 1 artikla on sisällöltään samanlainen kuin ensimmäisen riidanalaisen päätöksen 1 artikla, toisen riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 42 perustelukappaleessa muistutetaan nimenomaisesti, että kun otetaan huomioon MEB:n toiminta humanitaaristen operaatioiden alalla, väliintulijalle annetaan uudella luvalla lupa jäädyttää tiettyjä varoja ja kieltäytyä tietyistä toimenpiteistä vain siltä osin kuin sitä edellytetään liitteessä mainituissa laeissa ja että kyseinen lupa ei siten koske sellaisia toimenpiteitä, joihin kyseisiä lakeja ei sovelleta.

104 Näin ollen riidanalaisten päätösten perustelut eivät ole ristiriidassa niiden päätösosien kanssa eivätkä päätösten perustelut ole epäselviä alkuperäisen luvan ja uuden luvan soveltamisalan osalta.

105 Toiseksi edellä 101 ja 103 kohdassa esitetyistä toteamuksista seuraa myös, että toisin kuin kantaja väittää, alkuperäisen luvan ja uuden luvan ja siten riidanalaisten päätösten soveltamisala ei ole liiallisen laaja tai ehdoton saati suhteeton tai epätäsmällinen, vaan se koskee ainoastaan menettelyä, jota väliintulijan on liitteessä mainittujen lakien mukaan noudatettava, ja tätäkin vain siten, että riidanalaisilla päätöksillä sallitaan tiettyjen kantajan varojen jäädyttäminen ja tietyistä kantajan toimenpiteistä kieltäytyminen näiden lakien nojalla.

106 Siltä osin kuin kantaja väittää, että komission olisi tullut yksilöidä kaikki toimenpiteet, joiden osalta väliintulija sai noudattaa liitteessä mainittuja lakeja, on kolmanneksi riittävää todeta, ettei tällaisiakaan väitteitä voida hyväksyä, sillä ne perustuvat virheelliseen käsitykseen paitsi riidanalaisten päätösten soveltamisalasta, kuten edellä 101–103 kohdassa todetaan, myös virheelliseen käsitykseen komission asetuksen N:o 2271/96 5 artiklan toisen kohdan perusteella suorittaman arvioinnin ulottuvuudesta.

107 Kun komissio tutkii asetuksen N:o 2271/96 5 artiklan toiseen kohtaan perustuvaa lupahakemusta, sen on ainoastaan tutkittava, voiko hakijan tai unionin eduille aiheutua vakavaa vahinkoa, jos hakija ei noudata liitteessä mainittuja lakeja suhteessa rajoittavien toimenpiteiden kohteena olevaan kolmanteen. Koska kyseisiä lakeja sovelletaan kyseiseen kolmanteen, kyseisessä säännöksessä edellytetty arviointi on riippumaton siitä, voidaanko tiettyjen kyseisen kolmannen suorittamien toimenpiteiden osalta tehdä kyseisten lakien mukaisia poikkeuksia.

108 Komission ei asetuksen N:o 2271/96 5 artiklan toisen kohdan mukaan näin ollen tarvitse arvioida mainitun kolmannen mahdollisten varojen tai toimenpiteiden luonnetta liitteessä mainittujen lakien valossa, koska se ei voi varmistua kolmannen toimenpiteen tai omaisuuden luonnehdinnasta eikä kyseisen kolmannen tilanteesta kyseisten lakien tai niiden mukaisten mahdollisten poikkeusten kannalta. Toisin kuin kantaja vaatii, unionin yleisen tuomioistuimen ei näin ollen ole tarpeen nyt käsiteltävässä asiassa pyytää asiantuntijan arviota kyseisten lakien soveltamisalan tulkitsemiseksi tai toteuttaa muita toimia saadakseen asiantuntijalausuntoja kantajan toiminnasta taikka kuulla sen tilintarkastajia todistajina kyseisestä asiasta.

109 Neljänneksi merkitystä ei ole sillä väitetyllä seikalla, johon kantaja vetoaa, että väliintulija tulkitsee alkuperäistä lupaa ja uutta lupaa liian laajasti siten, että väliintulijalla on kyseisten lupien perusteella oikeus jäädyttää kaikki kantajan varat. Tällainen seikka nimittäin liittyy siihen, soveltaako väliintulija kyseisiä lupia oikein, eikä näiden lupien myöntämistä koskevien riidanalaisten päätösten lainmukaisuuteen.

110 Toisin kuin kantaja antaa ymmärtää, alkuperäisellä luvalla ja uudella luvalla ei myöskään jätetä minkäänlaista harkintavaltaa väliintulijalle tältä osin. Jos väliintulijaa ei liitteessä mainituissa laeissa velvoiteta jäädyttämään tiettyjä kantajan varoja tai kieltäytymään tietyistä kantajan toimenpiteistä, kyseessä olevia lupia ei nimittäin sovelleta ja väliintulijan on noudatettava asetuksen N:o 2271/96 5 artiklan ensimmäisessä kohdassa säädettyä kieltoa.

111 Siltä osin kuin kantaja viidenneksi vetoaa harkintavallan väärinkäyttöön sillä perusteella, että alkuperäinen lupa ja uusi lupa myönnettiin kantajan ja väliintulijan välisen Saksan tuomioistuimissa käsitellyn oikeusriidan perusteella, on riittävää todeta, ettei ensimmäisessä riidanalaisessa päätöksessä mainita mitään tähän viittaavaa, vaan se perustuu muihin seikkoihin. Lisäksi on todettava, että vaikka toisen riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 18 ja 19 perustelukappaleesta ilmenee, että väliintulija on viitannut kyseiseen oikeusriitaan uudessa lupahakemuksessaan, saman päätöksen johdanto-osan 20 perustelukappaleesta ilmenee myös

komission nimenomaisesti katsoneen, ettei kyseisellä oikeusriidalla ole merkitystä asetuksen N:o 2271/96 5 artiklan toisen kohdan nojalla mahdollisesti myönnettävän uuden luvan kannalta. Kyseistä väitettä ei siis voida hyväksyä.

112 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, etteivät kantajan väitteet osoita, että komissio olisi tehnyt arviointivirheen varsinkaan ensimmäisen luvan ja toisen luvan ulottuvuuden kannalta tai että riidanalaiset päätökset ovat tässä suhteessa epätarkkoja taikka että komissio olisi käyttänyt harkintavaltaansa väärin. Näin ollen kolmas, kuudes ja seitsemäs kanneperuste on hylättävä.

113 Riidanalaisia päätöksiä koskeva kumoamisvaatimus on siten hylättävä perusteettomana.

114 Kanne on näin ollen hylättävä kokonaisuudessaan eikä tarpeen ole lausua sen tutkittavaksi ottamisen edellytyksistä, joiden osalta väliintulija on ilmaissut epäilyksensä ja jotka kantaja on pyytänyt unionin yleistä tuomioistuinta ratkaisemaan aineellisia oikeuskysymyksiä käsittelemättä (ks. edellä 17 kohta) kumoamiskanteen ja mahdollisen ennakkoratkaisumenettelyn suhteen selventämiseksi. Kantajan pyynnöstä on nimittäin yhtäältä todettava, että vaikka työjärjestyksen 130 artiklan 1 kohdassa kyllä määrätään, että vastaaja voi pyytää unionin yleistä tuomioistuinta ratkaisemaan pääasian käsittelyä aloittamatta, onko kanne jätettävä tutkimatta, kantaja ei voi esittää kyseisessä artiklassa tarkoitettua pyyntöä. Väliintulijan epäilysten osalta on toisaalta muistutettava, että oikeudenkäynnissä vastaajan vaatimuksia tukemaan hyväksytty väliintulija ei voi esittää oikeudenkäyntiväitettä, jota vastaaja ei ole esittänyt vaatimuksissaan, eikä unionin yleisen tuomioistuimen siten tarvitse lausua kyseisen oikeudenkäyntiväitteen oikeellisuudesta (ks. vastaavasti tuomio 7.12.2022, PNB Banka v. EKP, T-275/19, EU:T:2022:781, 93 ja 94 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Nyt käsiteltävänä olevan asian olosuhteissa voidaan joka tapauksessa pitää hyvän oikeudenkäytön perusteella oikeutettuna, että kanne hylätään lausumatta ensin sen tutkittavaksi ottamisesta, sillä kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytysten tutkiminen edellyttäisi monitahoista arviointia (ks. vastaavasti tuomio 26.2.2002, neuvosto v. Boehringer, C-23/00 P, EU:C:2002:118, 52 kohta).

Oikeudenkäyntikulut

115 Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 134 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska kantaja on hävinnyt asian, sen on vastattava omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja se on velvoitettava korvaamaan komission ja väliintulijan oikeudenkäyntikulut näiden vaatimusten mukaisesti.

Näillä perusteilla

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (laajennettu toinen jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Kanne hylätään.

2) Middle East Bank, Munich Branch vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja se velvoitetaan korvaamaan Euroopan komission ja Clearstream Banking AG:n oikeudenkäyntikulut.

Papasavvas Marcoulli Schwarcz

Valasidis Spangsberg Grønfeldt

Julistettiin Luxemburgissa 10 päivänä joulukuuta 2025.

Allekirjoitukset