Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (drugo prošireno vijeće)

10. prosinca 2025.*

„Trgovinska politika – Zaštita od učinaka izvanteritorijalne primjene zakonodavstva koje donese treća zemlja – Mjere ograničavanja Sjedinjenih Američkih Država protiv Irana – Sekundarne sankcije kojima se fizičkim ili pravnim osobama iz Unije onemogućuje da imaju poslovne odnose s poduzetnicima na koje se navedene mjere odnose – Zabrana postupanja u skladu s takvim zakonodavstvom – Članak 5. drugi stavak Uredbe br. 2271/96 – Odluka Komisije kojom se pravna osoba iz Unije ovlašćuje za postupanje s tim zakonodavstvom – Obavijest o odluci poduzetniku na kojeg se odnose mjere ograničavanja treće zemlje – Retroaktivni učinak – Uzimanje u obzir djelatnosti tog poduzetnika isključenih iz područja primjene navedenih mjera”

U predmetu T-518/23,

Middle East Bank, Munich Branch, sa sjedištem u Münchenu (Njemačka), koji zastupaju C. Franz i N. Bornemann, odvjetnici,

tužitelj,

protiv

Europske komisije, koju zastupaju M. Kellerbauer i L. Puccio, u svojstvu agenata,

tuženika,

koju podupire

Clearstream Banking AG, sa sjedištem u Eschbornu (Njemačka), koji zastupaju C. Schmitt i T. Bastian, odvjetnici,

intervenijent,

OPĆI SUD (drugo prošireno vijeće),

u sastavu tijekom vijećanja: S. Papasavvas, predsjednik, A. Marcoulli (izvjestiteljica), J. Schwarcz, W. Valasidis i L. Spangsberg Grønfeldt, suci,

tajnik: S. Jund, administratorica,

* Jezik postupka: njemački

uzimajući u obzir pisani dio postupka, a osobito:

– intervenijentov intervencijski podnesak podnesen tajništvu Općeg suda 22. ožujka 2024.,

– podnesak kojim se izvršava prilagodba tužbe podnesen tajništvu Općeg suda 22. listopada 2024. te očitovanja Komisije i intervenijenta koja su tajništvu Općeg suda podnesena 20. studenoga i 16. prosinca 2024.,

– mjere upravljanja postupkom od 9. prosinca 2024. i odgovor Komisije podnesen tajništvu Općeg suda 20. prosinca 2024.,

– nove tužbene razloge podnesene tajništvu Općeg suda 27. siječnja 2025. te očitovanja Komisije i intervenijenta koja su tajništvu Općeg suda podnesena 18. i 21. veljače 2025.,

– odluku predsjednika drugog proširenog vijeća da se u spis ne priloži podnesak kojim se izvršava prilagodba tužbe, podnesen tajništvu Općeg suda 2. lipnja 2025.,

nakon rasprave održane 10. lipnja 2025.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Svojom tužbom na temelju članka 263. UFEU-a, tužitelj, Middle East Bank, Munich Branch zahtijeva poništenje Provedbene odluke Komisije C(2023) 2963 *final* od 27. travnja 2023. kojom se intervenijentu, Clearstream Bankingu AG izdaje ovlaštenje u skladu s člankom 5. drugim stavkom Uredbe Vijeća (EZ) br. 2271/96 od 22. studenoga 1996. o zaštiti od učinaka izvanteritorijalne primjene zakonodavstva koje donese treća zemlja i djelovanja koja se temelje na tom zakonodavstvu ili iz njega proizlaze (SL 1996., L 309, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 10., svezak 1., str. 18., u daljnjem tekstu: prva pobijana odluka) i Provedbene odluke Komisije C(2024) 4478 *final* od 24. lipnja 2024. kojom se intervenijentu izdaje novo ovlaštenje, u skladu s istom odredbom u odnosu na određene vrijednosne papire i sredstva koje on drži ili su kod njega deponirani (u daljnjem tekstu: druga pobijana odluka).

Okolnosti spora i činjenice nastale nakon podnošenja tužbe

2 Predsjednik Sjedinjenih Američkih Država najavio je 8. svibnja 2018. svoju odluku o povlačenju njegove države iz Iranskog nuklearnog sporazuma, potpisanog u Beču (Austrija) 14. srpnja 2015., i o ponovnoj aktivaciji sankcija protiv Islamske Republike Irana koje su na temelju njega bile ukinute. Tim se sankcijama, među ostalim, osobama pod jurisdikcijom Sjedinjenih Američkih Država (primarne sankcije) i onima koje nisu pod njihovom jurisdikcijom (sekundarne sankcije), poput fizičkih ili pravnih osoba Europske unije, zabranjuje održavanje poslovnih odnosa s osobama koje se nalaze na „popisu posebno imenovanih državljana i blokiranih osoba” (Specially Designated Nationals and Blocked Persons List) (u daljnjem tekstu: popis SDN), koji je sastavio Office of Foreign Assets Control (OFAC) (Ured za nadzor inozemne imovine (OFAC), Sjedinjene Američke Države).

Tužitelj, intervenijent i njihovi odnosi

3 Tužitelj je njemačka podružnica iranske banke Middle East Bank (MEB). Tužitelj je 2019. na temelju ugovora o depozitu sklopljenog s drugom njemačkom bankom stekao obveznice.

4 MEB se nalazi na popisu SDN od studenoga 2018. u pogledu primarnih sankcija, a od 8. listopada 2020. u pogledu sekundarnih sankcija.

5 Intervenijent je društvo osnovano u skladu s njemačkim pravom. Ono je zaduženo za namirenje transakcija vrijednosnim papirima, čuvanje vrijednosnih papira i upravljanje domaćim i inozemnim vrijednosnim papirima. Intervenijent je jedina depozitarna banka vrijednosnih papira kojoj je odobren rad u Njemačkoj.

6 Stoga je intervenijent zadužen za čuvanje tužiteljevih vrijednosnih papira.

7 Budući da je intervenijent blokirao tužiteljeve vrijednosne papire, njemačka banka za depozite tužitelja nije mogla izvršiti nalog za prodaju vrijednosnih papira koji je on izdao 16. siječnja 2020.

8 Budući da nije mogao dobiti informacije o situaciji njegovih vrijednosnih papira, tužitelj je 29. prosinca 2020. podnio tužbu protiv intervenijenta Landgerichtu Frankfurt am Main (Zemaljski sud u Frankfurtu na Majni, Njemačka). Ta je tužba odbijena.

9 Tužitelj je 22. prosinca 2021. podnio žalbu Oberlandesgerichtu Frankfurt am Main (Visoki zemaljski sud u Frankfurtu na Majni), pred kojim je intervenijent 20. prosinca 2022. podnio zahtjev za davanje ovlaštenja koji je Europskoj komisiji podnio 26. veljače 2021. na temelju članka 5. drugog stavka Uredbe br. 2271/96 (u daljnjem tekstu: prvi zahtjev za davanje ovlaštenja). Ta je žalba odbijena.

10 Intervenijent i tužitelj podnijeli su 4. odnosno 11. travnja 2023. reviziju Bundesgerichtshofu (Savezni vrhovni sud, Njemačka).

Kontakti između tužitelja i Komisije

11 Nakon što je 2. siječnja 2023. saznao za prvi zahtjev za davanje ovlaštenja, tužitelj se dopisom obratio Komisiji kako bi ga se saslušalo u pogledu tog zahtjeva. Komisija je 18. siječnja 2023. potvrdila primitak tog dopisa. Tužitelj je Komisiji dostavio informacije 25. siječnja 2023.

12 Dopisom od 1. ožujka 2023. Komisija je pozvala tužitelja da podnese očitovanja o prvom zahtjevu za davanje ovlaštenja. Tužitelj je podnio svoja očitovanja 7. ožujka 2023. Komisija je 10. svibnja 2023. zatražila informacije o ishodu postupka davanja ovlaštenja.

13 Dopisom od 21. lipnja 2023. Komisija je obavijestila tužitelja da je 27. travnja 2023. donijela prvu pobijanu odluku te mu je dostavila opis njezina dosega.

Pobijane odluke

14 Prvom pobijanom odlukom Komisija je odobrila intervenijentu da postupi u skladu s određenim zakonima Sjedinjenih Američkih Država navedenima u Prilogu Uredbi br. 2271/96 (u daljnjem tekstu: zakoni iz Priloga) u pogledu tužiteljevih vrijednosnih papira ili sredstava koje on drži ili koji su kod njega deponirani za razdoblje od dvanaest mjeseci (u daljnjem tekstu: prvotno ovlaštenje).

15 Drugom pobijanom odlukom Komisija je intervenijentu dala novo ovlaštenje za postupanje u skladu sa zakonima iz Priloga u pogledu tužiteljevih vrijednosnih papira ili sredstava koje on drži ili koji su kod njega deponirani za novo razdoblje od dvanaest mjeseci (u daljnjem tekstu: novo ovlaštenje).

Zahtjevi stranaka

16 Tužitelj u bitnome od Općeg suda zahtijeva da:

– poništi prvu i drugu pobijanu odluku (u daljnjem tekstu zajedno: pobijane odluke);

– utvrdi da je odbijanje pristupa i otkrivanja pobijanih odluka nezakonito;

– zabrani Komisiji „produljenje” prvotnog ovlaštenja;

– naloži Komisiji snošenje troškova;

– naloži intervenijentu snošenje vlastitih troškova.

17 Osim toga, tužitelj od Općeg suda zahtijeva da „odluči o dopuštenosti tužbe s obzirom na [njegov] pravni interes […] bez ulaženja u raspravljanje o meritumu” i da naloži Komisiji da dostavi prvu pobijanu odluku.

18 Komisija od Općeg suda zahtijeva da:

– odbije tužbu u cijelosti;

– naloži tužitelju snošenje troškova.

19 Intervenijent od Općeg suda zahtijeva da:

– odbije tužbu u cijelosti;

– tužitelju naloži snošenje troškova, uključujući i njegove.

Pravo

20 Valja istaknuti da, iako je u svim aktima podnesenima Općem sudu tužitelj iznio ukupno devet točaka tužbenog zahtjeva, čiji su doseg kao i numeriranje i tekst postupno mijenjani, njegov tužbeni zahtjev treba shvatiti kako je naveden u točki 16. ove presude. Međutim, budući da je na raspravi također istaknuo da zahtijeva poništenje treće provedbene odluke Komisije, prije odlučivanja o dijelovima tužbenog zahtjeva iz navedene točke valja definirati predmet spora.

21 Osim toga, najprije, s obzirom na to da tužitelj od Općeg suda zahtijeva da Komisiji naloži podnošenje prve pobijane odluke (vidjeti točku 17. ove presude), dovoljno je istaknuti da takav postupovni zahtjev u pravom smislu riječi ne predstavlja „zaključak” u smislu članka 76. točke (e) Poslovnika Općeg suda (vidjeti u tom smislu presudu od 7. studenoga 2002., G/Komisija, T-199/01, EU:T:2002:271, t. 27.), nego zahtjev da Opći sud u biti donese mjeru izvođenja dokaza na temelju članka 91. točke (b) navedene uredbe. U tom pogledu valja podsjetiti na to da je Komisija u odgovoru na mjeru upravljanja postupkom podnijela tu odluku kao i drugu pobijanu odluku, tako da je navedeni zahtjev bespredmetan.

Uvodna opažanja o predmetu spora

22 Tužitelj je na raspravi tvrdio da zaključci iz točke 16. ove presude trebaju obuhvaćati i treću Komisijinu provedbenu odluku kojom se intervenijentu daje novo odobrenje za postupanje u skladu sa zakonima iz Priloga do travnja 2026. u pogledu tužiteljevih vrijednosnih papira ili sredstava koje on drži ili su kod njega deponirani, a čije je postojanje Komisija potvrdila na raspravi.

23 U tom je pogledu dovoljno podsjetiti na to da, u skladu s člankom 86. stavkom 1. Poslovnika, u verziji koja proizlazi iz izmjena Poslovnika od 12. kolovoza 2024. (SL 2024./2095, L.), koje su stupile na snagu 1. rujna 2024., tužitelj može, najkasnije dva tjedna od dostave odluke o određivanju dana održavanja rasprave ili prije dostave odluke Općeg suda o neprovođenju usmenog dijela postupka, prilagoditi tužbu. Međutim, u ovom slučaju, budući da je odluka o određivanju datuma rasprave tužitelju dostavljena 11. travnja 2025., rok od dva tjedna nakon dostave te odluke istekao je 25. travnja 2025., tako da je zahtjev koji je tužitelj podnio na raspravi za proširenje tužbe na navedenu treću provedbenu odluku Komisije navedenu u točki 22. ove presude podnesen izvan roka te je stoga nedopušten.

Drugi i treći dio tužiteljeva tužbenog zahtjeva

24 Kao prvo, tužitelj je na raspravi naveo da, iako, prema njegovu mišljenju, više nije potrebno odlučiti o trećem dijelu tužbenog zahtjeva iz točke 16. ove presude, kojim od Općeg suda traži da Komisiji zabrani „produljenje” prvotnog ovlaštenja, on nije odustao od tog dijela tužbenog zahtjeva te je ostao pri tome da Opći sud o njemu treba odlučiti.

25 U tom pogledu dovoljno je podsjetiti na to da u okviru nadzora zakonitosti na temelju članka 263. UFEU-a Opći sud nije nadležan za izdavanje naloga protiv institucija, tijela, ureda i agencije Unije (vidjeti rješenje od 22. rujna 2016., Gaki/Komisija, C-130/16 P, neobjavljeno, EU:C:2016:731, t. 14. i navedenu sudsku praksu). Slijedom toga, navedeni zahtjev treba odbiti zbog nenadležnosti Općeg suda da o njemu odlučuje.

26 Kao drugo, što se tiče drugog dijela tužbenog zahtjeva iz točke 16. ove presude, kojim tužitelj od Općeg suda zahtijeva da odbijanje pristupa i otkrivanja pobijanih odluka proglasi nezakonitima, dovoljno je podsjetiti na to da on nije nadležan, u okviru nadzora zakonitosti na temelju članka 263. UFEU-a, donositi deklaratorne presude (vidjeti presudu od 4. veljače 2009., Omya/Komisija, T-145/06, EU:T:2009:27, t. 23. i navedenu sudsku praksu). Slijedom toga, navedeni zahtjev treba odbiti zbog nenadležnosti Općeg suda da o njemu odlučuje.

Prvi dio tužiteljeva tužbenog zahtjeva

27 U potporu prvom dijelu tužbenog zahtjeva iz točke 16. ove presude, kojim tužitelj od Općeg suda zahtijeva da poništi pobijane odluke, potonji ističe tri tužbena razloga, od kojih se prvi u biti temelji na Komisijinoj povredi načela zabrane retroaktivnosti u prvoj pobijanoj odluci, drugi na povredi njegovih postupovnih prava i treći na Komisijinu pogrešnom izvršavanju svoje diskrecijske ovlasti. Osim toga, nakon što su pobijane odluke podnesene Općem sudu u odgovoru na mjeru upravljanja postupkom, istaknuo je četiri nova tužbena razloga, od kojih se u biti četvrti temelji na pogrešci koja se tiče činjenica, peti na Komisijinoj povredi načela zabrane retroaktivnosti u drugoj pobijanoj odluci, šesti na nepreciznosti pobijanih odluka i sedmi na pogrešci u ocjeni koju je počinila Komisija.

28 Stoga tužbene razloge koje je tužitelj iznio u prilog zahtjevu za poništenje pobijanih odluka valja ispitati u četiri koraka, odnosno počevši s drugim tužbenim razlogom, zatim četvrti tužbeni razlog, pa prvi i peti tužbeni razlog te naposljetku treći, šesti i sedmi tužbeni razlog.

Drugi tužbeni razlog, koji se u biti temelji na povredi tužiteljevih postupovnih prava

29 Tužitelj tvrdi da je prva pobijana odluka, s obzirom na to da je bio saslušan, trebala biti obrazložena i da mu je trebala biti dostavljena u cijelosti. Dodaje da ima interes znati razloge navedene pobijane odluke i da se u ovom slučaju postavlja pitanje kako su njegovi argumenti uzeti u obzir.

30 Komisija i intervenijent osporavaju te argumente.

31 Nesporno je da u ovom slučaju, nakon donošenja pobijanih odluka, Komisija tužitelju nije priopćila cjelovit tekst tih odluka, nego samo opis dosega prve pobijane odluke. Osim toga, cjelovit tekst navedenih odluka dostavljen je tužitelju tek u okviru ovog postupka, kao što je to navedeno u točki 21. ove presude.

32 Međutim, kao prvo, valja istaknuti da, kao što to tvrdi sam tužitelj, Uredba br. 2271/96 ne obvezuje Komisiju da dostavi odluku o davanju ovlaštenja na temelju njezina članka 5. drugog stavka trećoj osobi na koju se odnose mjere ograničavanja treće zemlje (u daljnjem tekstu: treća strana na koju se odnose mjere ograničavanja), poput tužitelja, u vezi s kojom je podnositelju zahtjeva, poput intervenijenta, odobreno postupanje u skladu sa zakonima iz Priloga. Isto vrijedi za Provedbenu uredbu Komisije (EU) 2018/1101 od 3. kolovoza 2018. o utvrđivanju kriterija za primjenu članka 5. drugog stavka Uredbe br. 2271/96 (SL 2018., L 199 I, str. 7.), čiji članak 5. stavak 3. predviđa jedino da Komisija o konačnoj odluci obavještava podnositelja zahtjeva.

33 Uostalom, tužitelj se u potporu drugom tužbenom razlogu ne poziva ni na jednu konkretnu odredbu. Međutim, s obzirom na to da tvrdi da članak 296. drugi stavak UFEU-a neizravno zahtijeva da mu se dostavi obrazloženje pobijanih odluka, valja istaknuti da, iako se navedena

odredba odnosi na obrazloženje pravnih akata, ona ni na koji način ne uređuje pitanje kojim osobama treba dostaviti pravni akt. Štoviše, u tom potonjem pogledu valja podsjetiti na to da se, u skladu s člankom 297. stavkom 2. trećim podstavkom UFEU-a, odluke u kojima je određeno kome su upućene priopćuju onima kojima su upućene. Međutim, u ovom slučaju pobijane odluke određuju samo intervenijenta kao adresata i tužitelj ne tvrdi da ima to svojstvo.

34 Osim toga, s obzirom na to da tužiteljeve argumente koji se odnose na obrazloženje prve pobijane odluke treba shvatiti, unatoč njihovu općenitom karakteru, na način da navode navodni nedostatak u obrazloženju navedene odluke u pogledu očitovanja koja je podnio Komisiji, dovoljno je istaknuti da je u uvodnoj izjavi 14. te odluke Komisija iznijela argumente koje je iznio tužitelj kao i svoje odgovore na njih. Stoga se u tom pogledu ne može utvrditi nikakav nedostatak obrazloženja.

35 Kao drugo, tužitelj tvrdi da je, s obzirom na to da je bio saslušan tijekom upravnog postupka koji je doveo do donošenja prve pobijane odluke, trebao primiti cjelovit tekst pobijanih odluka.

36 Točno je, kao što to proizlazi iz točaka 12. i 13. ove presude, da je tužitelj, nakon što je to zatražio od Komisije, stvarno bio saslušan tijekom upravnog postupka koji je doveo do donošenja prve pobijane odluke te ga je Komisija obavijestila o ishodu tog postupka, pri čemu je dobio opis dosega te odluke.

37 Međutim, te okolnosti same po sebi ne mogu stvoriti nove obveze za Komisiju prema tužitelju, osobito obveze priopćavanja pobijanih odluka u njegovu korist.

38 Naime, Uredba br. 2271/96 i Provedbena uredba 2018/1101 ne predviđaju nikakvu postupovnu ulogu tih trećih osoba, koje Komisija ne obavještava niti ih saslušava u okviru postupka za donošenje odluke na temelju članka 5. drugog stavka navedene Uredbe br. 2271/96. Drugim riječima, zakonodavac Unije odabrao je uspostaviti sustav u okviru kojeg ne treba uzeti u obzir interese navedenih trećih osoba i u kojem te treće osobe ne moraju biti uključene u postupke koji se vode na temelju navedene odredbe (vidjeti u tom smislu presudu od 12. srpnja 2023., IFIC Holding/Komisija, T-8/21, EU:T:2023:387, t. 107. i 111.).

39 Stoga, čak i ako u određenom slučaju Komisija odluči saslušati treću osobu na koju se odnose mjere ograničavanja, osobito kako bi dobila informacije ili je obavijestila o postojanju ili ishodu postupka koji se vodi na temelju članka 5. drugog stavka Uredbe br. 2271/96, takva okolnost ne može imati za posljedicu izmjenu ravnoteže sustava koji je zakonodavac uspostavio u okviru navedene uredbe i, konkretno, određivanje Komisiji obveze da takvoj trećoj osobi priopći odluku donesenu na temelju navedene odredbe.

40 Osim toga, suprotno onomu što predlaže tužitelj, postojanje takve Komisijine obveze ne može ovisiti o interesu, pa čak ni o korisnosti, koju bi tužitelj iz toga mogao izvesti, osobito zato što je zanimljivo znati kako su njegovi argumenti uzeti u obzir.

41 Iz toga proizlazi da u ovom slučaju sama činjenica da je Komisija, nakon što ju je tužitelj to zatražio, saslušala tužitelja tijekom upravnog postupka koji je doveo do donošenja prve pobijane odluke i dostavila mu opis dosega te odluke nije sama po sebi stvorila obvezu da mu priopći navedenu odluku, pa čak ni drugu pobijanu odluku.

42 Kao treće, budući da tužitelj navodi povredu svojih postupovnih prava jer mu je Komisija trebala priopćiti pobijane odluke od trenutka njihova donošenja, valja podsjetiti na to da, kao što to proizlazi iz točaka 38. do 41. ove presude, on nema takva prava u okviru sustava uspostavljenog Uredbom br. 2271/96 i Provedbenom uredbom 2018/1101.

43 Stoga se ne može smatrati da je Komisija, time što tužitelju nije priopćila cjelovit tekst pobijanih odluka nakon njihova donošenja, počinila bilo kakvu povredu postupovnih prava koja tužitelj nije imao i nije mogao imati, u okviru sustava uspostavljenog Uredbom br. 2271/96 i Provedbenom uredbom 2018/1101.

44 Kao četvrto, u svakom slučaju, valja podsjetiti na to da nepriopćavanje akta, iako može utjecati na trenutak od kojeg rok za podnošenje tužbe počinje teći, samo po sebi ne opravdava poništenje tog akta. Točno je da se ne može isključiti da tužitelj može iznijeti argumente kojima nastoji dokazati da je u određenom slučaju nepriopćavanje akta imalo za posljedicu povredu njegovih prava koja bi opravdala njegovo poništenje (vidjeti u tom smislu i po analogiji presudu od 27. srpnja 2022., RT France/Vijeće, T-125/22, EU:T:2022:483, t. 82.).

45 Međutim, u ovom slučaju tužitelj pred Općim sudom nije iznio argumente na temelju kojih bi se moglo zaključiti da bi nepriopćavanje cjelovitog teksta pobijanih odluka nakon njihova donošenja na takav način ugrozilo njegova prava, što bi samo po sebi opravdalo poništenje tih odluka.

46 Osim toga, valja istaknuti da je tužitelj, nakon što ga je Komisija obavijestila o dosegu prve pobijane odluke, bio u mogućnosti podnijeti ovu tužbu Općem sudu kako bi osporio njezinu zakonitost.

47 Iz svega prethodno navedenog proizlazi da drugi tužbeni razlog nije osnovan i da ga stoga treba odbiti.

Četvrti tužbeni razlog, koji se u biti temelji na pogrešci koja se tiče činjenica

48 Tužitelj tvrdi da se pobijane odluke temelje na pogrešnoj činjeničnoj osnovi. Komisija je u uvodnoj izjavi 13. prve i u uvodnoj izjavi 11. druge pobijane odluke pogrešno navela da je MEB u vlasništvu Islamske Republike Irana, iako je riječ o banci uvrštenoj na Teheransku burzu (Iran) i čije su dionice uglavnom u vlasništvu privatnih ulagača. U uvodnoj izjavi 37. prve pobijane odluke Komisija je toj pogrešnoj činjenici pridala odlučujuću važnost kvalificirajući MEB kao „iranski subjekt”. Osim toga, u uvodnim izjavama 21. i 22. te odluke ona je uzela u obzir sporazum koji je s američkim tijelima sklopilo intervenijentovo sestrinsko društvo u pogledu iranske središnje banke i stoga situaciju različitu od one privatnog poduzetnika sa sjedištem u Iranu, kao što je MEB.

49 Komisija i intervenijent osporavaju te argumente.

50 Najprije valja istaknuti da je, naime, iako je Komisija u uvodnoj izjavi 13. prve i u uvodnoj izjavi 11. druge pobijane odluke navela da je MEB u vlasništvu Islamske Republike Irana, tužitelj istaknuo, a da mu Komisija nije valjano proturječila, da je MEB privatna iranska banka. Upitana o tome na raspravi, Komisija je priznala da se na temelju elemenata iz spisa ne može zaključiti da je MEB u vlasništvu Islamske Republike Irana.

51 Međutim, čak i pod pretpostavkom da je naznaka sadržana u pobijanim odlukama o MEB-ovu vlasništvu netočna, to ne utječe na zakonitost tih odluka.

52 Naime, kao što to proizlazi iz uvodnih izjava 12. i 13. prve pobijane odluke i uvodnih izjava 10. i 11. druge pobijane odluke, te se odluke ne temelje na okolnosti da je MEB u vlasništvu Islamske Republike Irana, nego na činjenici, koja među strankama nije sporna, da se MEB nalazi na popisu SDN u pogledu sekundarnih sankcija. Stoga je činjenica da se na MEB primjenjuju navedene sankcije, predviđene zakonima iz Priloga, u vezi sa štetom koja iz toga proizlazi za intervenijenta i Uniju u slučaju nepridržavanja tih zakona, navela intervenijenta da od Komisije zatraži ovlaštenje za postupanje u skladu s navedenim zakonima i ona mu je dala ovlaštenje za postupanje u skladu s navedenim zakonima. Nasuprot tomu, okolnost da je MEB u vlasništvu javnih ili privatnih subjekata u tom pogledu nije relevantna.

53 Osim toga, suprotno onomu što tvrdi tužitelj, iz pobijanih odluka ne proizlazi da se u potporu ocjenama koje su je dovele do davanja prvotnog ovlaštenja Komisija oslonila na činjenicu da je MEB bio u vlasništvu Islamske Republike Irana.

54 S jedne strane, iako se Komisija u uvodnoj izjavi 37. prve pobijane odluke pozvala na MEB kao na „iranski” subjekt, ta se naznaka ne može shvatiti na način da znači da se Komisija oslonila na zaključak da je MEB bio u vlasništvu Islamske Republike Irana. Naime, nesporno je da je MEB uvršten na burzu u Teheranu (Iran), tako da se Komisija na njega mogla pozvati kao na „iranski” subjekt neovisno o tome je li u javnom ili privatnom vlasništvu. Uostalom, sam je tužitelj u tužbi opisao MEB kao „iransku” banku.

55 S druge strane, iako se Komisija u uvodnim izjavama 21. i 22. prve pobijane odluke (kao i u uvodnoj izjavi 27. i bilješci br. 10 druge pobijane odluke) pozvala na nagodbu koju je sklopilo intervenijentovo sestrinsko društvo s američkim tijelima, okolnost, koju navodi tužitelj, da se ta transakcija odnosila na odnose navedenog poduzetnika s iranskom središnjom bankom, a ne s privatnim subjektom, također nije relevantna i ne znači da se Komisija oslonila na irelevantan element. Naime, iz tih uvodnih izjava proizlazi da je Komisija, upućujući na navedenu transakciju, nastojala pružiti primjer rizika kojem je intervenijent izložen u slučaju moguće povrede zakona iz Priloga i transakcije koja je u tu svrhu sklopljena s američkim tijelima, i to neovisno o javnom ili privatnom vlasništvu subjekta s kojim je taj poduzetnik održavao poslovne odnose.

56 Iz svega prethodno navedenog proizlazi da je četvrti tužbeni razlog bespredmetan i da ga treba odbiti.

Prvi i peti tužbeni razlog, koji se u biti temelje na povredi načela zabrane retroaktivnosti

57 Tužitelj tvrdi da su prvotno ovlaštenje i novo ovlaštenje imali retroaktivan učinak. Prema njegovu mišljenju, Komisija je u prvoj pobijanoj odluci, donesenoj 27. travnja 2023., intervenijentu odobrila da blokira njegovu imovinu od podnošenja prvog zahtjeva za davanje ovlaštenja, odnosno 26. veljače 2021. Isto tako, druga pobijana odluka primjenjuje se od isteka prvotnog ovlaštenja. Međutim, prema tužiteljevu mišljenju, uzimajući u obzir načela pravne sigurnosti i zaštite legitimnih očekivanja, pravni se akti u načelu ne mogu primijeniti retroaktivno. Ni Uredba br. 2271/96 ni Provedbena uredba 2018/1101 ne predviđaju takav retroaktivni učinak, koji je čak izričito isključen Komisijinim Smjernicama od 7. kolovoza 2018., naslovljenima „Pitanja/odgovori: donošenje ažurirane [Uredbe br. 2271/96]” (SL 2018., C 277 I, str. 4., u daljnjem tekstu: Smjernice), u kojima se navodi da zahtjev za izdavanje ovlaštenja nema odgodni učinak i da podnositelji zahtjeva imaju obvezu primjenjivati Uredbu br. 2271/96 do davanja ovlaštenja. Tužitelj je stoga mišljenja da je mogao legitimno smatrati da navedena ovlaštenja nemaju retroaktivan učinak.

58 Tužitelj dodaje da članak 5. prvi stavak Uredbe br. 2271/96 prije svega štiti subjekte Unije od primjene zakona iz Priloga i da se od njih može odstupiti samo u iznimnim slučajevima, tako da retroaktivno ovlaštenje predstavlja pogrešku za učinkovitu i odvraćajuću primjenu te uredbe. Razlika koju je Komisija utvrdila između nepostojanja suspenzivnog učinka zahtjeva za davanje odobrenja u smislu Smjernica i mogućnosti retroaktivnog učinka ovlaštenja je umjetna i nije predviđena navedenom uredbom. Štoviše, u ovom slučaju tužitelj tvrdi da ne može razumjeti kako bi takav retroaktivni učinak omogućio izbjegavanje ozbiljne štete za interese Unije ili podnositelja zahtjeva jer mu nije proslijeđeno potpuno ovlaštenje. Osim toga, prema njegovu mišljenju, nije potrebno da zaštita, koju pruža odobrenje, od sankcija koje proizlaze iz prava Unije bude retroaktivna, iako na nju retroaktivnost ovlaštenja negativno utječe.

59 Komisija i intervenijent osporavaju te argumente.

60 Načelom pravne sigurnosti, koje je dio općih načela prava Unije i čija je posljedica načelo zaštite legitimnih očekivanja, zahtijeva se da su pravna pravila jasna, precizna i predvidljiva u svojim učincima, kako bi se zainteresirane osobe mogle orijentirati u situacijama i pravnim odnosima uređenima pravnim poretkom Unije (vidjeti presudu od 25. rujna 2024., Kirimova/EUIPO, T-727/20 RENV, EU:T:2024:646, t. 44. i navedenu sudsku praksu). To je osobito slučaj kada ta pravila mogu imati nepovoljne posljedice na pojedince i poduzetnike (vidjeti presudu od 27. studenog 2024., Nord Stream 2/Parlament i Vijeće, T-526/19 RENV, EU:T:2024:864, t. 45. i navedenu sudsku praksu.)

61 Načelu pravne sigurnosti u pravilu se protivi to da akt Unije počne vrijediti prije nego što je uopće objavljen ili priopćen. U iznimnim je situacijama to moguće samo ako to zahtijeva cilj koji treba postići i ako se propisno poštuju legitimna očekivanja zainteresiranih osoba (vidjeti u tom smislu presude od 26. travnja 2005., „Goed Wonen”, C-376/02, EU:C:2005:251, t. 33.; od 13. veljače 2019., Human Operator, C-434/17, EU:C:2019:112, t. 36. i od 8. ožujka 2023., Assaad/Vijeće, T-426/21, EU:T:2023:114, t. 212.).

62 Uvodno valja utvrditi da, suprotno onomu što tvrde Komisija i intervenijent, tužitelj osnovano tvrdi da su prvotno ovlaštenje i novo ovlaštenje dani u korist intervenijenta retroaktivno pobijanim odlukama.

63 Naime, što se tiče, s jedne strane, prve pobijane odluke, točno je da iz njezina članka 3. proizlazi da je ona valjana u razdoblju od dvanaest mjeseci od dana njezina priopćenja. Međutim, u članku 1. te odluke navodi se, u skladu s njezinom uvodnom izjavom 39., da se intervenijentu odobrava postupiti u skladu sa zakonima iz Priloga u odnosu na tužitelja „od datuma njegova zahtjeva za takvo ovlaštenje”. Kao što to proizlazi iz uvodne izjave 7. iste odluke, intervenijent je prvi zahtjev za davanje ovlaštenja podnio Komisiji 26. veljače 2021. Slijedom toga, prvotno odobrenje izdano takvom odlukom doista ima retroaktivan učinak jer iz zajedničkog tumačenja članaka 1. i 3. navedene odluke proizlazi da datum stupanja na snagu tog ovlaštenja nije utvrđen na datum na koji je intervenijent obaviješten o predmetnoj odluci (donesenoj 27. travnja 2023.), nego prije datuma tog zahtjeva za davanje ovlaštenja (26. veljače 2021.).

64 Što se tiče, s druge strane, druge pobijane odluke, iz njezina članka 3. proizlazi da je valjana u razdoblju od dvanaest mjeseci počevši, u skladu s njezinom uvodnom izjavom 43., od datuma „isteka [prvotnog ovlaštenja] (26. travnja 2024.)”. Stoga novo ovlaštenje izdano tom odlukom ima retroaktivan učinak jer datum na koji je to ovlaštenje počelo proizvoditi učinke nije određen na datum na koji je intervenijentu priopćena navedena odluka (donesena 24. lipnja 2024.), nego prije datuma isteka prvotnog ovlaštenja (26. travnja 2024.).

65 U tim okolnostima valja ispitati je li, kao što to tvrdi tužitelj, Komisija neopravdano retroaktivno dala prvotno ovlaštenje i novo ovlaštenje u korist intervenijenta, pri čemu valja podsjetiti na to da se obrazloženje i izreka pobijanih odluka odnose na tužitelja. Zakonitost te retroaktivnosti valja stoga ispitati u odnosu na tužiteljevo stajalište.

66 Kao prvo, tužitelj tvrdi da se Uredbom br. 2271/96, Provedbenom uredbom 2018/1101 i Smjernicama izričito ne predviđa mogućnost da se intervenijentu izda ovlaštenje, poput prvotnog ovlaštenja ili novog ovlaštenja dodijeljenog pobijanim odlukama, i da se njima čak izričito isključuje takva mogućnost.

67 U tom pogledu dovoljno je istaknuti da, kada su uvjeti navedeni u točki 61. ove presude ispunjeni, ovlast institucija, tijela, ureda i agencija Unije da donesu akt s retroaktivnim učinkom proizlazi iz općih načela prava Unije a da se ta ovlast pritom ne uvjetuje postojanjem izričite pravne osnove u predmetnom propisu (vidjeti u tom smislu presudu od 21. veljače 2024., NRW. Bank/SRB, T-466/16 RENV, EU:T:2024:111, t. 165.).

68 Slijedom toga, nepostojanje izričite pravne osnove nije prepreka mogućnosti Komisije da iznimno podnositelju zahtjeva retroaktivno dodijeli ovlaštenje na temelju članka 5. drugog stavka Uredbe br. 2271/96, pod uvjetom da su ispunjena dva kumulativna uvjeta navedena u točki 61. ove presude, odnosno, kao prvo, da cilj pobijanog akta zahtijeva da mu se dodijeli retroaktivan učinak i, kao drugo, da su legitimna očekivanja zainteresiranih osoba uredno poštovana.

69 Uostalom, valja istaknuti da, suprotno onomu što tvrdi tužitelj, nijedan od akata na koje se tužitelj poziva izričito ne isključuje mogućnost retroaktivnog davanja ovlaštenja, kao što je prvotno ovlaštenje ili novo ovlaštenje dodijeljeno pobijanim odlukama. Osim toga, tužitelj ne spominje točno nijednu odredbu u prilog svojoj argumentaciji, nego se radi utvrđivanja postojanja legitimnih očekivanja samo poziva na odgovor na pitanje br. 20 Smjernica, čiji će se doseg ispitati u nastavku.

70 Kao drugo, što se tiče dvaju kumulativnih uvjeta navedenih u točki 61. ove presude, tužitelj u biti tvrdi, s jedne strane, da Komisija nije opravdala retroaktivnost prvotnog ovlaštenja i novog ovlaštenja i, s druge strane, da je mogao očekivati da se ta ovlaštenja neće dodijeliti s retroaktivnim učinkom s obzirom na sadržaj Smjernica.

– *Cilj kojim se opravdava retroaktivnost*

71 Budući da cilj odluka o odstupanju, koje Komisija donosi na temelju članka 5. drugog stavka Uredbe 2271/96, jest da se spriječi to da u posebnim i opravdanim okolnostima nastane ozbiljna šteta za interese Unije ili podnositelja zahtjeva zbog nepoštovanja zakona iz Priloga (vidjeti u tom smislu presudu od 12. srpnja 2023., IFIC Holding/Komisija, T-8/21, EU:T:2023:387, t. 112.), ne može se isključiti da Komisija prilikom postizanja takvog cilja može biti dovedena u situaciju da takvom odobrenju dodijeli retroaktivni učinak ako se to pokaže nužnim za cilj koji treba postići, i to čak neovisno o činjenici je li podnositelj zahtjeva zatražio takvu retroaktivnost.

72 Valja podsjetiti na to da prvi uvjet iz točke 61. ove presude koji se odnosi na cilj koji treba postići podrazumijeva provjeru je li cilj retroaktivne odluke ispuniti barem jedan cilj u općem interesu (vidjeti u tom smislu presudu od 28. siječnja 2016., Éditions Odile Jacob/Komisija, C-514/14 P,, neobjavljenu, EU:C:2016:55, t. 50.). U tom pogledu, iz sudske prakse proizlazi da obrazloženje

akata Unije koji imaju retroaktivan učinak mora sadržavati jasne i nedvosmislene navode kojima se opravdava željeni retroaktivni učinak (vidjeti presudu od 9. rujna 2020., Slovenija/Komisija, T-626/17, EU:T:2020:402, t. 122. i navedenu sudsku praksu).

73 U ovom slučaju valja utvrditi da je Komisija u pobijanim odlukama izričito navela razloge koji su je naveli na to da prvotnom ovlaštenju i novom ovlaštenju dodijeli retroaktivan učinak.

74 S jedne strane, u uvodnoj izjavi 39. prve pobijane odluke navodi se da je Komisija odlučila dati prvotno ovlaštenje od datuma podnošenja prvog zahtjeva za ovlaštenje jer je to izdavanje bilo odgođeno s obzirom na političke procjene, a ne zbog intervenijentove pogreške. U tom pogledu, u uvodnim izjavama 37. i 38. navedene odluke dodatno se pojašnjavaju te političke procjene i njihova povezanost s ciljevima Uredbe br. 2271/96 kao i s ciljevima opće politike Unije. Stoga iz te odluke u biti proizlazi da je zbog nažalost produljenog trajanja upravnog postupka koji je doveo do odgođenog donošenja iste odluke, zbog razloga političke prirode koji su neovisni o intervenijentu, Komisija dala navedeno ovlaštenje retroaktivno.

75 S druge strane, u uvodnoj izjavi 43. druge pobijane odluke navodi se da je Komisija odlučila dati novo ovlaštenje od datuma isteka prvotnog ovlaštenja zbog kontinuiteta s obzirom na rizike za interese intervenijenta i Unije. S obzirom na to da je intervenijent na temelju članka 3. drugog stavka prve pobijane odluke bio dužan zatražiti eventualno novo ovlaštenje tri mjeseca prije isteka te odluke, iz uvodne izjave 14. druge pobijane odluke proizlazi da je intervenijent doista zatražio novo ovlaštenje 25. siječnja 2024., odnosno tri mjeseca prije isteka prvotnog ovlaštenja. Stoga iz potonje odluke u biti proizlazi da je, također nažalost, produljeno trajanje upravnog postupka koji je doveo do donošenja potonje odluke Komisiju navelo na to da novo ovlaštenje izda retroaktivno, kako bi se osigurao kontinuitet s prvom pobijanom odlukom.

76 U tom pogledu, iako je tužitelj prvotno osporavao nepostojanje opravdanja za retroaktivni učinak koji je odredila Komisija, on nakon što je primio cjelovit tekst pobijanih odluka, koji je Komisija podnijela u odgovoru na mjeru upravljanja postupkom, nije istaknuo, uključujući u svojim novim tužbenim razlozima, nijedan argument kojim bi osporio osnovanost navoda iz navedenih odluka u pogledu opravdanja tog retroaktivnog učinka. Budući da se nijedan tužiteljev argument ne odnosi na takve naznake, on nije dokazao da je retroaktivni učinak o kojem je Komisija odlučila u ovom slučaju neprikladan ili nepotreban s obzirom na cilj koji treba postići.

77 Štoviše, tužitelj je u okviru četvrtog tužbenog razloga, kao i na raspravi u odgovoru na pitanja Općeg suda, osporio utvrđenje iz uvodne izjave 37. prve pobijane odluke prema kojem je MEB „iranski”. Međutim, to utvrđenje nije netočno zbog razloga navedenih u točki 54. ove presude. Usto, u svakom slučaju takvim se tužiteljevim argumentom ne može dokazati postojanje pogreške koja se tiče prava ili pogreške u ocjeni koju je Komisija počinila u pogledu opravdanja retroaktivnosti.

78 Slijedom toga, budući da se nijednim tužiteljevim argumentom ne mogu dovesti u pitanje objašnjenja koja je Komisija pružila u pobijanim odlukama u pogledu opravdanja retroaktivnosti o kojoj je odlučeno u tim odlukama, valja utvrditi da tužitelj nije dokazao da prvi uvjet naveden u točki 61. ove presude i koji se odnosi na cilj koji treba postići, nije ispunjen.

– *Legitimna očekivanja koja kod tužitelja mogu nastati zbog smjernica*

79 Poštovanje legitimnih očekivanja jedan je od uvjeta koje treba ispuniti kako bi akt Unije mogao, uz poštovanje načela pravne sigurnosti, imati retroaktivan učinak (presuda od 8. ožujka 2023., Assaad/Vijeće, T-426/21, EU:T:2023:114, t. 226.).

80 U tom pogledu valja podsjetiti na to da se, s obzirom na to da je retroaktivnost akta Unije dopuštena samo iznimno, od pojedinca ne može zahtijevati da podnese dokaz o tome da akt retroaktivnog učinka neće biti donesen, nego je na sudu da provjeri, na temelju argumenata tog pojedinca i uzimajući u obzir sve okolnosti slučaja, je li predmetni akt donesen uz poštovanje njegovih legitimnih očekivanja (vidjeti u tom smislu presudu od 8. ožujka 2023., Assaad/Vijeće, T-426/21, EU:T:2023:114, t. 227., 235. i 236.).

81 Prema tužiteljevu mišljenju, upravo su Smjernice i konkretnije odgovor na pitanje br. 20 iz te bilješke kod njega stvorili legitimna očekivanja u pogledu nepostojanja retroaktivnog učinka odobrenja izdanog na temelju članka 5. drugog stavka Uredbe br. 2271/96.

82 U tom pogledu valja podsjetiti na to da je točno da se Smjernicama ne utvrđuju ni pravila ni pravno obvezujuća tumačenja (presuda od 21. prosinca 2021., Bank Melli Iran, C-124/20, EU:C:2021:1035, t. 61.).

83 U vezi s time je presuđeno da, iako se interne mjere koje je usvojila uprava Unije ne mogu smatrati „pravnim pravilima” koja bi uprava u svakom slučaju bila dužna poštovati, one ipak utvrđuju indikativna pravila postupanja u vezi s praksom koju treba slijediti, od kojih uprava u konkretnom slučaju ne može odstupiti a da ne pruži obrazloženje u skladu s načelom jednakog postupanja. Dotična uprava je, time što je usvojila takva pravila ponašanja i time što je njihovim objavljivanjem najavila da će ih ubuduće primjenjivati na slučajeve na koje se ona odnose, sama sebi nametnula granice u izvršavanju svoje diskrecijske ovlasti i ona od tih pravila ne može odstupiti a da to nema za posljedicu, ovisno o slučaju, njezino sankcioniranje zbog povrede općih načela prava, kao što su jednako postupanje ili zaštita legitimnih očekivanja (vidjeti presudu od 25. rujna 2024., Kirimova/EUIPO, T-727/20 RENV, EU:T:2024:646, t. 49. i navedenu sudsku praksu).

84 Tako je uprava Unije dužna poštovati načelo zaštite legitimnih očekivanja kada primjenjuje indikativna pravila koja si je nametnula (vidjeti u tom smislu presudu od 30. svibnja 2013., Quinn Barlo i dr./Komisija, C-70/12 P,, neobjavljenu, EU:C:2013:351, t. 53.).

85 Međutim, Smjernice, kao što se to navodi u uvodnim točkama, „nastoje pružiti smjernice za primjenu određenih odredaba [Uredbe br. 2271/96]”. Stoga se ne može isključiti da se naznake iz navedene bilješke mogu smatrati pravilima koja upućuju na praksu koju Komisija namjerava slijediti u primjeni navedene uredbe i stoga mogu kod zainteresiranih osoba stvoriti legitimna očekivanja, što ipak valja ocijeniti od slučaja do slučaja, ovisno o sadržaju dotičnih naznaka.

86 U ovom slučaju odgovor na pitanje br. 20 Smjernica na koje se tužitelj poziva, naslovljen „[k]oji su učinci ovlaštenja?”, glasi kako slijedi:

„Zahtjev za ovlaštenje nema odgodni učinak. Ovlaštenje u obliku Provedbene odluke Komisije počinje proizvoditi učinke od dana kad se podnositelj zahtjeva obavijesti o davanju ovlaštenja. Subjekti iz EU-a u međuvremenu imaju obvezu primjenjivati [Uredbu br. 2271/96].”

87 Međutim, suprotno onomu što tvrdi tužitelj, takve se naznake ne mogu shvatiti kao samoograničavanje Komisijine ovlasti davanja retroaktivnog učinka eventualnom ovlaštenju danom na temelju članka 5. drugog stavka Uredbe br. 2271/96.

88 Kao prvo, iako se naslov pitanja br. 20 odnosi na „učinke ovlaštenja”, naznake koje je Komisija pružila u prvoj i trećoj rečenici odgovora više se odnose na posljedice zahtjeva za davanje ovlaštenja. Stoga se u Smjernicama u prvoj rečenici odgovora podsjeća na to da se takvim zahtjevom ne suspendiraju obveze koje proizlaze iz Uredbe br. 2271/96, tako da, nakon podnošenja zahtjeva, kao što je to navedeno u trećoj rečenici odgovora, gospodarski subjekti na koje se odnose te obveze moraju nastaviti ispunjavati te obveze dok Komisija ne donese odluku.

89 Međutim, kao što je to u biti istaknula Komisija u svojim pismenima, pitanje posljedica podnošenja zahtjeva za davanje ovlaštenja razlikuje se od pitanja datuma nastanka učinaka eventualnog ovlaštenja koje bi se donijelo po okončanju upravnog postupka pokrenutog podnošenjem tog zahtjeva.

90 Kao drugo, u drugoj rečenici odgovora, u Smjernicama se navodi da eventualno ovlaštenje, koje ima oblik Komisijine odluke, „treba imati učinak” od trenutka kada je o njemu obaviješten podnositelj zahtjeva. Iako je točno da se ta naznaka odnosi na trenutak od kojeg ovlaštenje „mora biti stvarno” u obliku provedbene odluke dostavljene podnositelju zahtjeva, ona u tom pogledu samo odražava sadržaj članka 297. stavka 2. trećeg podstavka UFEU-a.

91 Tako, u skladu s člankom 297. stavkom 2. trećim podstavkom UFEU-a, koji predstavlja opće pravilo o stupanju na snagu odluka u kojima je određeno kome su upućene, takve odluke proizvode učinke od priopćenja onima kojima su upućene.

92 Međutim, kao što to proizlazi iz sudske prakse, opće pravilo predviđeno u članku 297. stavku 2. trećem podstavku UFEU-a ne se može shvatiti na način da isključuje mogućnost da se, iznimno, datum stupanja na snagu odluke u kojoj je određeno kome je upućena može utvrditi na datum koji prethodi datumu njezina priopćenja tom adresatu ako su ispunjeni uvjeti navedeni u točki 61. ove presude (vidjeti u tom smislu presudu od 13. veljače 2019., Human Operator, C-434/17, EU:C:2019:112, t. 36. i 37.), isto *a fortiori* vrijedi za drugu rečenicu odgovora na pitanje br. 20 Smjernica. Naime, u sudskoj se praksi priznaje da se trenutak u kojem akt stupa na snagu nužno ne preklapa s trenutkom u kojem proizvodi učinke jer se tom aktu pod određenim uvjetima može priznati retroaktivan učinak (vidjeti po analogiji presudu od 9. listopada 2025., On Air Media Professionals i Different Media, C-416/24 i C-417/24, EU:C:2025:765, t. 44. do 47.).

93 Stoga se druga rečenica odgovora na pitanje br. 20 Smjernica ne može shvatiti na način da se, u Komisijinoj praksi, datum stupanja na snagu ovlaštenja u svakom slučaju nužno podudara s datumom na koji će se podnositelja zahtjeva obavijestiti o odluci kojom se to ovlaštenje utvrđuje.

94 Iz toga slijedi da, u cijelosti, odgovor na pitanje br. 20 Smjernica zapravo ne sadržava nikakvo indikativno pravilo postupanja koje je Komisija sebi nametnula u pogledu retroaktivnosti eventualnog ovlaštenja, s obzirom na to da se tim odgovorom u biti samo podsjeća podnositelje zahtjeva da se na njih i dalje primjenjuju obveze koje proizlaze iz članka 5. prvog stavka Uredbe br. 2271/96 dok Komisija ne odluči o njihovu zahtjevu za izdavanje ovlaštenja i da će eventualna Komisijina odluka kojom im se dodjeljuje ovlaštenje za odstupanje na temelju drugog stavka tog članka stupiti na snagu od datuma na koji će im biti dostavljena. Suprotno tomu, podacima iz tog odgovora ne određuje se datum nastanka učinaka eventualnog ovlaštenja i, konkretno, ne pojašnjava se može li taj datum imati retroaktivni učinak.

95 Iz prethodno navedenog proizlazi da, suprotno onomu što tvrdi tužitelj, Smjernice ne mogu stvoriti legitimna očekivanja u pogledu nepostojanja retroaktivnog učinka ovlaštenja izdanog na temelju članka 5. drugog stavka Uredbe br. 2271/96 i da se, slijedom toga, tužiteljevim argumentima ne može dokazati da drugi uvjet naveden u točki 61. ove presude i koji se odnosi na legitimna očekivanja zainteresiranih osoba, nije bio ispunjen.

96 Iz svega prethodno navedenog proizlazi da Komisija nije povrijedila odstupanja koja se iznimno mogu priznati načelu zabrane retroaktivnosti pod uvjetima navedenima u točki 61. ove presude i da, slijedom toga, nije povrijedila to načelo. Stoga treba odbiti prvi i peti tužbeni razlog.

Treći, šesti i sedmi tužbeni razlog, koji se u biti temelje na pogrešci u ocjeni i nepreciznosti pobijanih odluka

97 Tužitelj tvrdi da je Komisija pogrešno i neproporcionalno izvršila svoju diskrecijsku ovlast. Tvrdi da, s obzirom na to da nudi isključivo usluge u humanitarnom sektoru, intervenijentu u tom pogledu nije bio izložen nikakvoj prijetnji na temelju zakona iz Priloga. Prema njegovu mišljenju, Komisija je stoga pogrešno dopustila intervenijentu da bez ograničenja blokira svu njegovu imovinu a da pritom nije uzela u obzir činjenicu da ona korištena za humanitarne operacije nije bila obuhvaćena sankcijama predviđenima navedenim zakonima. Komisija je stoga trebala ograničiti opseg prvotnog ovlaštenja i novog ovlaštenja.

98 Tužitelj smatra da su izreke pobijanih odluka pretjerane, nejasne i zavaravajuće, uzimajući u obzir navode sadržane u uvodnoj izjavi 14. prve i u uvodnoj izjavi 42. druge pobijane odluke. Te mjere imaju apsolutni doseg, dodjeljuju intervenijentu marginu prosudbe i ne odražavaju ograničenja sadržana u navedenim uvodnim izjavama, s kojima su u konačnici proturječne.

99 Tužitelj dodaje da je Komisija trebala provjeriti kojim je sankcijama bio izložen i koje su transakcije obuhvaćene zakonima iz Priloga, tim više jer je dokazao da provodi isključivo humanitarne operacije, koje su izričito isključene iz područja sankcija predviđenih navedenim zakonima. Prema njegovu mišljenju, interesi Unije ne mogu biti ozbiljno povrijeđeni zbog djelovanja u humanitarnom području te je intervenijentov zahtjev nastao samo zbog spora koji postoji među njima. Smatra da intervenijent ne može odlučiti kada se na nagodbu primjenjuju navedene sankcije, iako Komisija mora provesti takvu ocjenu.

100 Komisija i intervenijent osporavaju te argumente.

101 Kao prvo, valja istaknuti da se tužiteljev argument temelji na pogrešnim pretpostavkama jer, suprotno onomu što on tvrdi, iz pobijanih odluka izričito proizlazi ne samo to da je Komisija uzela u obzir njegova očitovanja o djelatnostima koje, prema njegovu mišljenju, nisu ulazile u područje primjene sankcija, nego i to da je, uzimajući u obzir ta očitovanja, Komisija ograničila opseg prvotnog ovlaštenja i novog ovlaštenja samo na situacije u kojima zakoni iz Priloga obvezuju intervenijenta da se pridržava određenog postupanja u odnosu na njega.

102 Naime, s jedne strane, u uvodnoj izjavi 14. točki 2. prve pobijane odluke Komisija je spomenula tužiteljevu primjedbu koja se odnosi na neprimjenu sankcija zbog toga što određene transakcije nisu obuhvaćene njihovim područjem primjene te je, slijedom toga, navela da prvotno ovlaštenje dopušta intervenijentu samo da „poštuje” zakone iz Priloga i da, slijedom toga, ni transakcije izuzete navedenim zakonima nisu obuhvaćene navedenim ovlaštenjem. S druge strane, u skladu s

tim navodom, člankom 1. prve pobijane odluke intervenijentu se samo dopušta da „postupi u skladu” s tim zakonima, i to samo „u mjeri u kojoj je to potrebno” da „zamrzne” određenu robu i „odbija” određene transakcije.

103 Osim toga, iako je sadržaj članka 1. druge istovjetan sadržaju prve pobijane odluke, u uvodnoj izjavi 42. druge pobijane odluke izričito se navodi da, s obzirom na MEB-ove djelatnosti u području humanitarnih operacija, novo ovlaštenje ovlašćuje intervenijenta da zamrzne određenu imovinu i odbije određene transakcije samo ako se to zahtijeva zakonima iz Priloga i da stoga ni sve operacije izuzete navedenim zakonima nisu obuhvaćene navedenim ovlaštenjem.

104 U tim okolnostima ne postoji ni proturječnost između obrazloženja i izreke pobijanih odluka ni njihova nejasnoća u pogledu dosega prvotnog ovlaštenja i novog ovlaštenja.

105 Kao drugo, utvrđenja iznesena u točkama 101. i 103. ove presude također podrazumijevaju da, suprotno onomu što predlaže tužitelj, doseg prvotnog ovlaštenja i novog ovlaštenja, a time i pobijanih odluka, nije ni pretjeran ni apsolutan, odnosno neproporcionalan ili neprecizan, nego je ograničen na postupanja koja intervenijent ima na temelju zakona iz Priloga, i to strogo s obzirom na to da mu on dopušta zamrzavanje određene imovine i odbijanje određenih tužiteljevih transakcija na temelju tih zakona.

106 Kao treće, u dijelu u kojem tužitelj tvrdi da je na Komisiji bilo da utvrdi svaku transakciju u vezi s kojom je intervenijent bio ovlašten postupiti u skladu sa zakonima iz Priloga, dovoljno je istaknuti da se ni takav argument ne može prihvatiti jer se temelji na pogrešnom shvaćanju ne samo dosega pobijanih odluka, kao što je to navedeno u točkama 101. do 103. ove presude, nego i dosega Komisijine ocjene na temelju članka 5. drugog stavka Uredbe br. 2271/96.

107 Naime, prilikom ocjene zahtjeva za izdavanje ovlaštenja na temelju članka 5. drugog stavka Uredbe br. 2271/96, Komisija je pozvana samo ispitati bi li interesi podnositelja zahtjeva ili Unije mogli pretrpjeti ozbiljnu štetu u slučaju da podnositelj zahtjeva ne postupi u skladu sa zakonima iz Priloga u pogledu treće osobe na koju se odnose mjere ograničavanja. Budući da je takva treća osoba obuhvaćena navedenim zakonima, ispitivanje koje zahtijeva navedena odredba neovisno je o tome mogu li određene transakcije te treće osobe biti izuzete na temelju tih zakona.

108 Stoga nije na Komisiji, na temelju članka 5. drugog stavka Uredbe br. 2271/96, da kvalificira eventualne transakcije ili imovinu te treće osobe s obzirom na zakone iz Priloga, s obzirom na to da ona ne može provjeriti ni tipologiju transakcije ili imovine takve treće osobe ni njezinu situaciju u odnosu na navedene zakone i njihova eventualna izuzeća. Stoga, suprotno onomu što zahtijeva tužitelj, u ovom predmetu nije nužno da Opći sud naloži vještačenje kako bi se protumačilo područje primjene tih zakona ili donijele druge mjere kako bi se pribavila stručna izvješća o tužiteljevim aktivnostima ili kako bi se u tom pogledu njegovi revizori saslušali kao svjedoci.

109 Kao četvrto, okolnost na koju se poziva tužitelj da intervenijent preširoko tumači prvotno ovlaštenje i novo ovlaštenje na način da mu je dopušteno zamrznuti svu njegovu imovinu nije relevantna. Naime, takva okolnost proizlazi iz intervenijentove pravilne primjene navedenih ovlaštenja, a ne zakonitosti pobijanih odluka kojima se dodjeljuju ta ovlaštenja.

110 Osim toga, suprotno onomu što tvrdi tužitelj, prvotno ovlaštenje i novo ovlaštenje ne ostavljaju intervenijentu nikakvu marginu prosudbe u tom pogledu. Naime, iako mu zakoni iz Priloga ne nalažu obvezu zamrzavanja određene imovine ili odbijanja određenih tužiteljevih transakcija, navedena se ovlaštenja ne primjenjuju i intervenijent je dužan postupiti u skladu sa zabranom predviđenom u članku 5. prvom stavku Uredbe br. 2271/96.

111 Kao peto, budući da tužitelj navodi zlouporabu ovlasti, s obzirom na to da su prvotno ovlaštenje i novo ovlaštenje dani zbog spora koji je postojao između njega i intervenijenta pred njemačkim sudovima, dovoljno je istaknuti, s jedne strane, da prva pobijana odluka ne sadržava nikakvu naznaku u tom smislu, nego se temelji na drugim razmatranjima. Osim toga, iako iz uvodnih izjava 18. i 19. druge pobijane odluke proizlazi da se intervenijent pozvao na taj spor u svojem novom zahtjevu za izdavanje ovlaštenja, iz uvodne izjave 20. te odluke također proizlazi da je Komisija izričito isključila njenu relevantnost za izdavanje eventualnog novog ovlaštenja na temelju članka 5. drugog stavka Uredbe br. 2271/96. Taj se navod stoga ne može prihvatiti.

112 Iz svega prethodno navedenog proizlazi da se tužiteljevim argumentima ne može dokazati ni da je Komisija počinila pogrešku u ocjeni, osobito u pogledu dosega prvotnog ovlaštenja i novog ovlaštenja, ni da su pobijane odluke neprecizne u tom pogledu, niti da je Komisija zloupotrijebila svoje ovlasti. Stoga treći, šesti i sedmi tužbeni razlog treba odbiti.

113 Zahtjev za poništenje pobijanih odluka stoga treba odbiti kao neosnovan.

114 Slijedom toga, tužbu valja odbiti u cijelosti a da pritom nije potrebno odlučiti o njezinoj dopuštenosti, o kojoj je tužitelj tražio Opći sud da odluči bez ulaženja u raspravljanje o meritumu (vidjeti točku 17. ove presude), kako bi se, prema njegovu mišljenju, razjasnio „odnos između tužbe za poništenje i [eventualnog] prethodnog postupka” i u pogledu kojeg je intervenijent izrazio sumnje. Naime, s jedne strane, kad je riječ o tužiteljevu zahtjevu, iako je točno da članak 130. stavak 1. Poslovnika predviđa da tuženik može od Općeg suda zahtijevati da odluči o nedopuštenosti tužbe bez ulaženja u raspravljanje o meritumu, takav zahtjev ne može podnijeti tužitelj u smislu tog članka. S druge strane, kad je riječ o dvojbama koje je izrazio intervenijent, valja podsjetiti na to da stranka kojoj je dopuštena intervencija u postupak u potporu tuženiku nema aktivnu procesnu legitimaciju za isticanje zapreke vođenju postupka koja nije iznesena u njegovu zahtjevu, tako da Opći sud nije dužan izričito odlučiti o osnovanosti tog argumenta o postojanju zapreke vođenju postupka (vidjeti u tom smislu presudu od 7. prosinca 2022., PNB Banka/ESB, T-275/19, EU:T:2022:781, t. 93. i 94. i navedenu sudsku praksu). U svakom slučaju, u okolnostima ovog predmeta, s obzirom na to da ispitivanje dopuštenosti tužbe zahtijeva složenu analizu, dobro sudovanje opravdava odbijanje tužbe kao neosnovane bez prethodnog odlučivanja o njezinoj dopuštenosti (vidjeti u tom smislu presudu od 26. veljače 2002., Vijeće/Boehringer, C-23/00 P, EU:C:2002:118, t. 52.).

Troškovi

115 U skladu s člankom 134. stavkom 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da tužitelj nije uspio u postupku, valja mu naložiti snošenje vlastitih troškova kao i troškova Komisije i intervenijenta, sukladno zahtjevu potonjih.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (drugo prošireno vijeće)

proglašava i presuđuje:

1. **Tužba se odbija.**

2. **Društvu Middle East Bank, Munich Branch nalaže se snošenje vlastitih troškova kao i troškova Europske komisije i Clearstream Bankinga AG.**

Papasavvas Marcoulli Schwarcz

Valasidis Spangsberg Grønfeldt

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 10. prosinca 2025.

Potpisi