A TÖRVÉNYSZÉK ÍTÉLETE (kibővített második tanács)

2025. december 10.*

„Kereskedelempolitika – Harmadik ország által elfogadott jogszabályoknak az ország területén kívüli alkalmazásának hatásai elleni védelem – Az Egyesült Államok által az Iráni Iszlám Köztársasággal szemben hozott korlátozó intézkedések – Másodlagos szankciók, amelyek megakadályozzák, hogy az Unió természetes vagy jogi személyei kereskedelmi kapcsolatban álljanak az említett intézkedések hatálya alá tartozó vállalkozásokkal – Az ilyen jogszabályoknak való megfelelés tilalma – A 2271/96/EK rendelet 5. cikkének második bekezdése – A Bizottság határozata egy uniós jogi személynek az említett jogszabályoknak való megfelelésre történő felhatalmazásáról – A harmadik országbeli korlátozó intézkedések hatálya alá tartozó vállalkozás értesítése a határozatról – Visszaható hatály – A vállalkozás említett intézkedések hatálya alá nem tartozó tevékenységeinek figyelembevétele”

A T-518/23. sz. ügyben,

a **Middle East Bank, Munich Branch** (székhelye: München [Németország], képviselik: C. Franz és N. Bornemann ügyvédek)

felperes

az **Európai Bizottság** (képviselik: M. Kellerbauer és L. Puccio, meghatalmazotti minőségben)

alperes ellen,

támogatja:

a **Clearstream Banking AG** (székhelye: Eschborn [Németország], képviselik: C. Schmitt és T. Bastian ügyvédek)

beavatkozó fél,

A TÖRVÉNYSZÉK (kibővített második tanács),

a tanácskozások során tagjai: S. Papasavvas elnök, A. Marcoulli (előadó), J. Schwarcz, W. Valasidis és L. Spangsberg Grønfeldt bírák,

hivatalvezető: S. Jund tanácsos,

* Az eljárás nyelve: német.

tekintettel az eljárás írásbeli szakaszára, különösen:

– a beavatkozó félnek a Törvényszék Hivatalához 2024. március 22-én benyújtott beavatkozási beadványára,

– a Törvényszék Hivatalához 2024. október 22-én benyújtott, keresetlevelet kiigazító beadványra, valamint a Bizottságnak és a beavatkozó félnek a Törvényszék Hivatalához 2024. november 20-án, illetve 2024. december 16-án benyújtott észrevételeire,

– a 2024. december 9-i pervezető intézkedésre és a Bizottságnak a Törvényszék Hivatalához 2024. december 20-án benyújtott válaszára,

– a Törvényszék Hivatalához 2025. január 27-én benyújtott új jogalapokra, valamint a Bizottságnak és a beavatkozónak a Törvényszék Hivatalához 2025. február 18-án, illetve 21-én benyújtott észrevételeire,

– a kibővített második tanács elnökének azon határozatára, hogy nem csatolja az ügy irataihoz a Törvényszék Hivatalához 2025. június 2-án benyújtott, keresetlevelet kiigazító beadványt,

tekintettel a 2025. június 10-i tárgyalásra,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Az EUMSZ 263. cikken alapuló keresetében a felperes, a Middle East Bank, Munich Branch a harmadik ország által elfogadott jogszabályoknak az ország területén kívüli alkalmazásának hatásai elleni védelemről szóló, 1996. november 22-i 2271/96/EK tanácsi rendelet (HL 1996. L 309., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 10. fejezet, 1. kötet, 75. o.) 5. cikkének második bekezdése alapján a Clearstream Banking AG beavatkozó félnek felhatalmazást adó, 2023. április 27-i C(2023) 2963 végleges bizottsági végrehajtási határozat (a továbbiakban: első megtámadott határozat), valamint ugyanezen rendelkezés alapján a beavatkozó fél részére az általa őrzött vagy nála letétben lévő bizonyos értékpapírok és pénzeszközök tekintetében új felhatalmazást adó, 2024. június 24-i C(2024) 4478 végleges bizottsági végrehajtási határozat (a továbbiakban: második megtámadott határozat) megsemmisítését kéri.

A jogvita előzményei és a kereset benyújtását követő tényállás

2 2018. május 8-án az Amerikai Egyesült Államok elnöke bejelentette azon döntését, amely szerint országa kilép a 2015. július 14-én Bécsben (Ausztria) aláírt iráni nukleáris megállapodásból, és visszaállítja az e megállapodás alapján megszüntetett, Iráni Iszlám Köztársasággal szembeni szankciókat. E szankciók többek között megtiltják az Amerikai Egyesült Államok joghatósága alá tartozó (elsődleges szankciók) és az az alá nem tartozó személyek (másodlagos szankciók) számára, így az Európai Unió természetes vagy jogi személyei számára, hogy kereskedelmi kapcsolatokat tartsanak fenn az Office of Foreign Assets Control (OFAC) (a külföldi vagyon ellenőrzésével foglalkozó hivatal [OFAC], Egyesült Államok) által összeállított, különös megjelölésű állampolgárok és a zárolt vagyonnal rendelkező személyek listáján (Specially Designated Nationals and Blocked Persons List) (a továbbiakban: SDN-lista) szereplő személyekkel.

A felperesről, a beavatkozóról és kapcsolataikról

3 A felperes az iráni Middle East Bank (MEB) bank német fióktelepe. 2019-ben egy másik német bankkal kötött letéti szerződés alapján a felperes kötvényeket vásárolt.

4 Az MEB az elsődleges szankciók tekintetében 2018 novembere, a másodlagos szankciók tekintetében pedig 2020. október 8. óta szerepel az SDN-jegyzékben.

5 A beavatkozó fél német társaság. Feladata az értékpapírügyletek elszámolása, az értékpapírok letéti őrzése, valamint belföldi és külföldi értékpapírok kezelése. Ez az egyetlen bank, amely letétkezelő bankként engedéllyel rendelkezik Németországban.

6 Így a beavatkozó fél feladata a felperes értékpapírjainak őrzése.

7 Mivel a beavatkozó fél zárolta a felperes értékpapírjait, ez utóbbi német betéti bankja nem tudta végrehajtani a felperes által 2020. január 16-án adott, azok értékesítésére vonatkozó megbízást.

8 2020. december 29-én a felperes, mivel nem tudott információkat szerezni értékpapírjainak helyzetéről, keresetet indított a beavatkozó féllel szemben a Landgericht Frankfurt am Main (Frankfurt am Main-i regionális bíróság, Németország) előtt. Ezt a keresetet elutasították.

9 2021. december 22-én a felperes fellebbezést nyújtott be az Oberlandesgericht Frankfurt am Mainhoz (Frankfurt am Main-i regionális felsőbíróság), amely bíróság előtt a beavatkozó fél 2022. december 20-án bemutatta a 2271/96 rendelet 5. cikkének második bekezdése alapján 2021. február 26-án az Európai Bizottsághoz benyújtott, felhatalmazás iránti kérelmet (a továbbiakban: első felhatalmazás iránti kérelem). E fellebbezést elutasították.

10 2023. április 4-én, illetve 11-én a beavatkozó fél és a felperes felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a Bundesgerichtshofhoz (szövetségi legfelsőbb bíróság, Németország).

A felperes és a Bizottság közötti kapcsolatfelvételekről

11 Miután 2023. január 2-án tudomást szerzett az első felhatalmazás iránti kérelemről, a felperes levélben fordult a Bizottsághoz, hogy e kérelemmel kapcsolatban hallgassák meg. A Bizottság 2023. január 18-án visszaigazolta e levél kézhezvételét. 2023. január 25-én a felperes információkat küldött a Bizottságnak.

12 2023. március 1-jei levelében a Bizottság felhívta a felperest, hogy tegye meg észrevételeit az első felhatalmazás iránti kérelemmel kapcsolatban. 2023. március 7-én a felperes előterjesztette észrevételeit. 2023. május 10-én tájékoztatást kért az felhatalmazás iránti eljárás eredményéről.

13 2023. június 21-i levelében a Bizottság tájékoztatta a felperest, hogy 2023. április 27-én elfogadta az első megtámadott határozatot, és közölte vele hatályának leírását.

A megtámadott határozatokról

14 Az első megtámadott határozatban a Bizottság felhatalmazta a beavatkozó felet, hogy eleget tegyen az Amerikai Egyesült Államoknak a 2271/96 rendelet mellékletében említett bizonyos törvényeinek (a továbbiakban: mellékelt törvények) a felperes azon értékpapírjait vagy pénzeszközeit illetően, amelyek tizenkét hónapos időtartamra vannak őrzésében vagy letétben nála (a továbbiakban: eredeti felhatalmazás).

15 A második megtámadott határozatban a Bizottság újabb felhatalmazást adott a beavatkozó félnek, amely lehetővé tette számára, hogy az egy újabb tizenkét hónapos időtartamra nála őrzésben vagy letétben lévő értékpapírok és pénzeszközök tekintetében tegyen eleget a mellékelt törvényeknek (a továbbiakban: új felhatalmazás).

A felek kérelmei

16 A felperes lényegében azt kéri, hogy a Törvényszék:

– semmisítse meg az első és a második megtámadott határozatot (a továbbiakban együttesen: megtámadott határozatok);

– nyilvánítsa jogellenesnek az említett megtámadott határozatokhoz való hozzáférésnek és azok közzétételnek megtagadását;

– tiltsa meg a Bizottságnak az eredeti felhatalmazás „meghosszabbítását”;

– a Bizottságot kötelezze a költségek viselésére;

– a beavatkozó felet kötelezze saját költségeinek viselésére.

17 Egyébiránt a felperes azt kéri, hogy a Törvényszék „az ügy érdemét nem érintve döntsön a kereset elfogadhatóságáról […] eljáráshoz fűződő érdekére tekintettel”, és kötelezze a Bizottságot az első megtámadott határozat benyújtására.

18 A Bizottság azt kéri, hogy a Törvényszék:

– egészében utasítsa el a keresetet;

– a felperest kötelezze a költségek viselésére.

19 A beavatkozó fél azt kéri, hogy a Törvényszék:

– egészében utasítsa el a keresetet;

– a felperest kötelezze a költségek viselésére, beleértve a beavatkozó fél részéről felmerült költségeket is.

A jogkérdésről

20 Meg kell állapítani, hogy míg a Törvényszékhez benyújtott valamennyi iratban a felperes összesen kilenc kereseti kérelmet terjesztett elő, amelyeknek mind a terjedelme, mind a számozása és a szövege fokozatosan módosult, a kérelmeit úgy kell érteni, mint amelyek a fenti 16. pontban szerepelnek. Mindazonáltal, mivel a tárgyaláson arra is hivatkozott, hogy a Bizottság harmadik végrehajtási határozatának megsemmisítését kéri, meg kell határozni a jogvita tárgyát az említett pontban említett kereseti kérelmekről való határozathozatal előtt.

21 Egyébiránt amennyiben a felperes mindjárt az elején azt kéri, hogy a Törvényszék kötelezze a Bizottságot az első megtámadott határozat benyújtására (lásd a fenti 17. pontot), elegendő megjegyezni, hogy az ilyen eljárási kérelem tulajdonképpen nem minősül a Törvényszék eljárási szabályzata 76. cikkének e) pontja értelmében vett „kereseti kérelemnek” (lásd ebben az értelemben: 2002. november 7-i G kontra Bizottság ítélet, T-199/01, EU:T:2002:271, 27. pont), csak arra irányuló kérelmek, hogy a Törvényszék lényegében rendeljen el bizonyításfelvételt az említett rendelet 91. cikkének b) pontja alapján. E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a pervezető intézkedésre adott válaszában a Bizottság benyújtotta e határozatot, valamint a második megtámadott határozatot, így az említett kérelem okafogyottá vált.

A jogvita tárgyára vonatkozó előzetes észrevételek

22 A tárgyaláson a felperes azt állította, hogy a fenti 16. pontban szereplő kérelmeknek ki kell terjedniük egy harmadik olyan bizottsági végrehajtási határozatra is, amely új felhatalmazást adott a beavatkozó félnek, és lehetővé teszi számára, hogy 2026 áprilisáig megfeleljen a mellékelt törvényeknek a felperes azon értékpapírjait vagy pénzeszközeit illetően, amelyek a felperesnél megőrzésre vagy letétben vannak, és amelyek létezését a Bizottság a tárgyaláson megerősítette.

23 E tekintetben elegendő emlékeztetni arra, hogy az eljárási szabályzat 2024. augusztus 12-i módosításából eredő, 2024. szeptember 1-jén hatályba lépett változata (HL L 2024/2095) 86. cikkének (1) bekezdése értelmében a felperes legkésőbb két héttel a tárgyalás határnapjának kitűzéséről szóló határozat kézbesítését követően, illetve a Törvényszék azon határozatának kézbesítését megelőzően igazíthatja ki a keresetlevelet, hogy az eljárás szóbeli szakaszának mellőzésével határoz. Márpedig a jelen ügyben, mivel a tárgyalás határnapjának kitűzéséről szóló határozatot 2025. április 11-én közölték a felperessel, az e határozat kézbesítését követő kéthetes határidő 2025. április 25-én lejárt, így a felperes által a tárgyaláson előterjesztett, a keresetnek a fenti 22. pontban említett harmadik bizottsági végrehajtási határozatra való kiterjesztésére irányuló kérelmet határidőn túl terjesztették elő, következésképpen az elfogadhatatlan.

A felperes második és harmadik kereseti kérelméről

24 Először is a tárgyaláson a felperes jelezte, hogy bár álláspontja szerint már nem szükséges határozni a fenti 16. pontban említett harmadik kereseti kérelemről, amellyel azt kéri, hogy a Törvényszék tiltsa meg a Bizottságnak az eredeti felhatalmazás „meghosszabbítását”, nem mondott le e kereseti kérelemről, és fenntartotta, hogy a Törvényszéknek arról határoznia kell.

25 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a Törvényszéknek az EUMSZ 263. cikk szerinti jogszerűségi felülvizsgálat keretében nincs hatásköre arra, hogy utasításokat adjon az Unió intézményei, szervei vagy szervezetei számára (lásd: 2016. szeptember 22-i Gaki kontra Bizottság

végzés, C-130/16 P, nem tették közzé, EU:C:2016:731, 14. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Következésképpen az említett kérelmet el kell utasítani, mivel a Törvényszék nem rendelkezik hatáskörrel annak elbírálására.

26 Másodszor, ami a fenti 16. pontban említett második kereseti kérelmet illeti, amelyben a felperes azt kéri, hogy a Törvényszék nyilvánítsa jogellenesnek a hozzáférés és a megtámadott határozatok hozzáférhetővé tételének megtagadását, elegendő emlékeztetni arra, hogy a Törvényszék az EUMSZ 263. cikken alapuló jogszerűségi vizsgálat keretében nem rendelkezik hatáskörrel arra, hogy megállapítási ítéleteket hozzon (lásd: 2009. február 4-i Omya kontra Bizottság ítélet, T-145/06, EU:T:2009:27, 23. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Következésképpen az említett kérelmet el kell utasítani, mivel a Törvényszék nem rendelkezik hatáskörrel annak elbírálására.

A felperes első kereseti kérelméről

27 A fenti 16. pontban említett első kereseti kérelem alátámasztására, amellyel a felperes azt kéri, hogy a Törvényszék semmisítse meg a megtámadott határozatokat, a felperes három jogalapra hivatkozik, amelyek közül az elsőt lényegében a visszaható hatály tilalma elvének a Bizottság által az első megtámadott határozatban történt megsértésére, a másodikat eljárási jogainak megsértésére, a harmadikat pedig arra alapítja, hogy a Bizottság tévesen gyakorolta mérlegelési jogkörét. Ezenkívül a megtámadott határozatoknak a pervezető intézkedésre válaszul a Törvényszékhez történő benyújtását követően négy új jogalapot hozott fel, amelyek lényegében a következők: a negyedik ténybeli hibán, az ötödik a visszaható hatály tilalma elvének a Bizottság által a második megtámadott határozatban történt megsértésén, a hatodik a megtámadott határozatok pontatlanságán, a hetedik pedig a Bizottság által elkövetett mérlegelési hibán alapul.

28 A felperes által a megtámadott határozatok megsemmisítése iránti kérelem alátámasztására előterjesztett jogalapokat tehát négy lépésben kell megvizsgálni, azaz először a második jogalapot, majd a negyedik jogalapot, majd az első és az ötödik jogalapot, végül pedig a harmadik, a hatodik és a hetedik jogalapot.

A lényegében a felperes eljárási jogainak megsértésére alapított, második jogalapról

29 A felperes arra hivatkozik, hogy mivel meghallgatták, az első megtámadott határozatot indokolni kellett volna, és azt vele teljes egészében közölni kellett volna. Hozzáteszi, hogy érdeke fűződik az említett határozat indokainak megismeréséhez, és hogy a jelen ügyben az a kérdés merül fel, hogy az érveit hogyan vették figyelembe.

30 A Bizottság és a beavatkozó fél vitatja ezeket az érveket.

31 Nem vitatott, hogy a jelen ügyben a megtámadott határozatok elfogadását követően a Bizottság nem közölte a felperessel azok teljes szövegét, hanem csupán az első hatályának leírását. Egyébiránt az említett határozatok teljes szövegét csak a jelen eljárás keretében közölték a felperessel, amint arra a fenti 21. pont emlékeztetett.

32 Ugyanakkor először is meg kell állapítani, hogy – amint arra maga a felperes is hivatkozik – a 2271/96 rendelet nem kötelezi a Bizottságot arra, hogy az 5. cikkének második bekezdése alapján felhatalmazást adó határozatot közölje a harmadik ország korlátozó intézkedéseivel érintett harmadik személlyel (a továbbiakban: a korlátozó intézkedésekkel érintett harmadik

személy), mint amilyen a felperes, akivel kapcsolatban az olyan kérelmezőt, mint a beavatkozó felet, felhatalmazták a mellékletben említett törvényeknek való megfelelésre. Ugyanez vonatkozik a 2271/96 rendelet 5. cikke [második] bekezdésének alkalmazására vonatkozó kritériumok megállapításáról szóló, 2018. augusztus 3-i (EU) 2018/1101 bizottsági végrehajtási rendeletre (HL 2018. L 199. I., 7. o.), amelynek 5. cikkének (3) bekezdése kizárólag azt írja elő, hogy a Bizottság a kérelmezőt tájékoztassa a végleges határozatról.

33 Végeredményben a felperes a második jogalap alátámasztása érdekében nem hivatkozik egyetlen konkrét rendelkezésre sem. Mindazonáltal, mivel úgy tűnik, hogy azt állítja, hogy az EUMSZ 296. cikk második bekezdése közvetve megköveteli, hogy közöljék vele a megtámadott határozatok indokolását, meg kell állapítani, hogy bár az említett rendelkezés a jogi aktusok indokolására vonatkozik, egyáltalán nem szabályozza azt a kérdést, hogy kivel kell közölni valamely jogi aktust. Ráadásul ez utóbbi tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy az EUMSZ 297. cikk (2) bekezdése harmadik albekezdésének megfelelően azon határozatokról, amelyek címzettet jelölnek meg, ez utóbbit értesíteni kell. Márpedig a jelen ügyben a megtámadott határozatok kizárólag a beavatkozó felet jelölik meg címzettként, és a felperes nem állítja, hogy rendelkezik ezzel a minőséggel.

34 Egyébiránt, amennyiben a felperesnek az első megtámadott határozat indokolására vonatkozó érveit általános jellegük ellenére úgy kell érteni, mint amelyek az említett határozat indokolásának állítólagos hiányára hivatkoznak az általa a Bizottsághoz benyújtott észrevételeket illetően, elegendő megállapítani, hogy e határozat (14) preambulumbekezdésében a Bizottság kifejtette a felperes által előadott érveket, valamint az azokra adott válaszait. E tekintetben tehát nem állapítható meg az indokolási kötelezettség megsértése.

35 Másodszor a felperes azt állítja, hogy mivel az első megtámadott határozat elfogadásához vezető közigazgatási eljárás során meghallgatták, meg kellett volna kapnia a megtámadott határozatok teljes szövegét.

36 Kétségtelen, hogy – amint az a fenti 12. és 13. pontból kitűnik – a felperest, miután a Bizottsághoz fordult, ténylegesen meghallgatták az első megtámadott határozat elfogadásához vezető közigazgatási eljárás során, és a Bizottság tájékoztatta őt ezen eljárás eredményéről, és megkapta e határozat hatályának leírását.

37 Mindazonáltal e körülmények önmagukban nem keletkeztethetnek új kötelezettségeket a Bizottság számára a felperessel szemben, különösen nem keletkeztethetnek a megtámadott határozatoknak a felperessel való közlésére vonatkozó kötelezettségeket.

38 A 2271/96 rendelet és a 2018/1101 végrehajtási rendelet ugyanis nem ír elő semmilyen eljárási szerepet a korlátozó intézkedésekkel érintett harmadik személyek számára, akiket a Bizottság a 2271/96 rendelet 5. cikkének második bekezdése szerinti határozat elfogadására irányuló eljárás keretében nem tájékoztat, és nem is hallgat meg. Másképp fogalmazva, az uniós jogalkotó olyan rendszer létrehozása mellett döntött, amelynek keretében az említett harmadik személyek érdekeit nem kell figyelembe venni, és e harmadik személyeknek nem kell részt venniük az említett rendelkezése alapján folytatott eljárások keretében (lásd ebben az értelemben: 2023. július 12-i IFIC Holding kontra Bizottság ítélet, T-8/21, EU:T:2023:387, 107. és 111. pont).

39 Így, még ha egy adott esetben a Bizottság úgy is dönt, hogy meghallgatja a korlátozó intézkedésekkel érintett harmadik személyt, többek között abból a célból, hogy információkat szerezzen, vagy hogy tájékoztassa őt a 2271/96 rendelet 5. cikkének második bekezdése alapján

lefolytatott eljárás lefolytatásáról vagy eredményéről, ez nem járhat a jogalkotó által az említett rendelet keretében létrehozott rendszer egyensúlyának módosításával, és különösen nem kötelezi a Bizottságot arra, hogy az ilyen harmadik személlyel közölje az említett rendelkezés alapján hozott határozatot.

40 Egyébiránt, ellentétben azzal, amit a felperes sugall, a Bizottság ilyen kötelezettségének fennállása nem függhet a felperes ehhez fűződő érdekétől, sőt az ebből származó hasznától, különösen azért, mert érdekes lenne tudnia, hogy az érveit hogyan vették figyelembe.

41 Ebből következik, hogy a jelen ügyben önmagában az a tény, hogy a felperes által felkeresett Bizottság az első megtámadott határozat elfogadásához vezető közigazgatási eljárás során őt meghallgatta, és közölte vele e határozat hatályának leírását, nem keletkeztetett a felperes javára olyan kötelezettséget, hogy közöljék vele az említett határozatot, sem pedig a második megtámadott határozatot.

42 Harmadszor, amennyiben a felperes az eljárási jogainak azáltal történő megsértésére hivatkozik, hogy a Bizottságnak közölnie kellett volna vele a megtámadott határozatokat azok elfogadását követően, emlékeztetni kell arra, hogy – amint az a fenti 38–41. pontból kitűnik – a 2271/96 rendelet és a 2018/1101 végrehajtási rendelet által létrehozott rendszer keretében nem rendelkezik ilyen jogokkal.

43 Nem lehet tehát úgy tekinteni, hogy a Bizottság azáltal, hogy nem közölte a felperessel a megtámadott határozatok teljes szövegét azok elfogadását követően, a 2271/96 rendelet és a 2018/1101 végrehajtási rendelet által létrehozott rendszer keretében bármilyen módon megsértett volna olyan eljárási jogokat, amelyekkel a felperes nem rendelkezett és nem is rendelkezhetett.

44 Negyedszer mindenesetre emlékeztetni kell arra, hogy valamely jogi aktus közlésének hiánya, noha hatással lehet arra az időpontra, amikor a keresetindítási határidő elkezdődik, önmagában nem igazolja e jogi aktus megsemmisítését. Természetesen nem zárható ki, hogy a felperes olyan érveket adjon elő, amelyek annak bizonyítására irányulnak, hogy adott esetben valamely jogi aktus közlésének elmaradása a jogainak olyan sérelmével járt, amely igazolja a jogi aktus megsemmisítését (lásd ebben az értelemben és analógia útján: 2022. július 27-i RT France kontra Tanács ítélet, T-125/22, EU:T:2022:483, 82. pont).

45 Ugyanakkor a jelen ügyben a felperes nem terjesztett elő olyan érveket a Törvényszék előtt, amelyek lehetővé tennék annak megállapítását, hogy annak hiánya, hogy az elfogadásukat követően közöljék vele a megtámadott határozatok teljes szövegét, olyan mértékben sértette volna jogait, amely önmagában igazolná e határozatok megsemmisítését.

46 Egyébiránt meg kell állapítani, hogy a felperes, miután a Bizottság tájékoztatta az első megtámadott határozat hatályáról, a jelen keresetet benyújthatta a Törvényszékhez annak érdekében, hogy vitassa annak jogszerűségét.

47 A fentiek összességéből következik, hogy a második jogalap nem megalapozott, és azt el kell utasítani.

A lényegében ténybeli tévedésre alapított, negyedik jogalapról

48 A felperes arra hivatkozik, hogy a megtámadott határozatok ténybeli alapja téves. A Bizottság abban tévesen állapította meg az első megtámadott határozat (13) preambulumbekezdésében és a második (11) preambulumbekezdésében, hogy az MEB az Iráni Iszlám Köztársaság irányítása alatt áll, miközben a teheráni (Irán) tőzsdén jegyzett bankról van szó, amelynek részvényei alapvetően magánbefektetők tulajdonában vannak. A Bizottság az első megtámadott határozat (37) preambulumbekezdésében e téves ténynek döntő jelentőséget tulajdonított, amikor az MEB-t „iráni jogalanynak” minősítette. Ezenkívül e határozat (21) és (22) preambulumbekezdésében a Bizottság figyelembe vette a beavatkozó fél egyik testvérvállalkozása által az amerikai hatóságokkal az iráni központi bankra vonatkozóan kötött megállapodást, tehát egy olyan, Iránban letelepedett olyan magánvállalkozásétól eltérő helyzetet, mint az MEB.

49 A Bizottság és a beavatkozó fél vitatja ezeket az érveket.

50 Mindjárt az elején meg kell állapítani, hogy míg az első megtámadott határozat (13) preambulumbekezdésében és a második (11) preambulumbekezdésében a Bizottság jelezte, hogy az MEB az Iráni Iszlám Köztársaság irányítása alatt áll, a felperes arra hivatkozott – anélkül, hogy azt a Bizottság érvényesen vitatta volna –, hogy az MEB egy iráni magánbank. A tárgyaláson ezzel kapcsolatban feltett kérdésre válaszolva a Bizottság elismerte, hogy az ügy iratai nem teszik lehetővé annak megállapítását, hogy az MEB az Iráni Iszlám Köztársaság irányítása alatt állt.

51 Mindazonáltal, még ha feltételezzük is, hogy a megtámadott határozatokban szereplő, az MEB irányítására vonatkozó utalás pontatlan, e körülmény nem befolyásolja e határozatok jogszerűségét.

52 Amint ugyanis az első megtámadott határozat (12) és (13) preambulumbekezdéséből, valamint a második (10) és (11) preambulumbekezdéséből kitűnik, e határozatok nem azon a körülményen alapulnak, hogy az MEB az Iráni Iszlám Köztársaság irányítása alatt áll, hanem azon – a felek által nem vitatott – tényen, hogy a másodlagos szankciókat illetően az MEB szerepel az SDN-listán. A beavatkozó tehát azon tény miatt kért – és kapott – a Bizottságtól felhatalmazást a mellékelt törvényeknek való megfelelésre, hogy az MEB-re vonatkoznak az említett szankciók, amelyeket az említett törvények előírnak, összefüggésben azon kárral, amely ebből a beavatkozót és az Uniót e törvények be nem tartása esetén érné. Ezzel szemben az a körülmény, hogy az MEB köz- vagy magánjogi jogalanyok irányítása alatt áll, e tekintetben nem releváns.

53 Ezenkívül a felperes állításával ellentétben a megtámadott határozatokból nem tűnik ki, hogy a Bizottság az eredeti felhatalmazás megadásához vezető értékelések alátámasztása érdekében arra a tényre támaszkodott volna, hogy az MEB az Iráni Iszlám Köztársaság irányítása alatt állt.

54 Egyrészt, noha a Bizottság az első megtámadott határozat (37) preambulumbekezdésében az MEB-re mint „iráni” jogalanyra hivatkozott, ez az utalás nem értelmezhető úgy, mint amely azt jelentené, hogy a Bizottság arra a megfontolásra támaszkodott volna, hogy a MEB az Iráni Iszlám Köztársaság irányítása alatt állt. Nem vitatott ugyanis, hogy az MEB-t a teheráni tőzsdén jegyzik, így a Bizottság köz- vagy magánjogi irányításától függetlenül hivatkozhatott rá „iráni” jogalanyként. Egyébiránt maga a felperes is „iráni” bankként hivatkozik az MEB-re a keresetlevélben.

55 Másrészt, bár a Bizottság az első megtámadott határozat (21) és (22) preambulumbekezdésében (valamint a második megtámadott határozat (27) preambulumbekezdésében és 10. lábjegyzetében) a beavatkozó fél egyik testvérvállalkozása által az amerikai hatóságokkal kötött egyezségre hivatkozott, a felperes által felhozott azon körülmény, hogy ez az ügylet az említett vállalkozásnak az iráni központi bankkal, nem pedig egy magánjogi jogalannyal fennálló kapcsolataira vonatkozott, szintén nem bír jelentőséggel, és nem jelenti azt, hogy a Bizottság nem releváns körülményre támaszkodott volna. E preambulumbekezdésekből ugyanis kitűnik, hogy az említett egyezségre való hivatkozással a Bizottság példával kívánt szolgálni a mellékelt törvények megsértése esetén a beavatkozó fél által viselt kockázatra és az amerikai hatóságokkal e célból kötött egyezségre, függetlenül azon jogalany állami vagy magánszektorbeli irányításától, amellyel e vállalkozás kereskedelmi kapcsolatokat tartott fenn.

56 A fentiek összességéből következik, hogy a negyedik jogalap hatástalan, és azt el kell utasítani.

A lényegében a visszaható hatály tilalma elvének megsértésére alapított, első és ötödik jogalapról

57 A felperes arra hivatkozik, hogy az eredeti felhatalmazást és az új felhatalmazást visszaható hatállyal ruházták fel. Álláspontja szerint a 2023. április 27-én elfogadott első megtámadott határozatban a Bizottság felhatalmazást adott a beavatkozó fél számára, hogy az első felhatalmazás iránti kérelem benyújtásától, azaz 2021. február 26-tól zárolja a vagyonát. Hasonlóképpen, a második megtámadott határozat az eredeti felhatalmazás lejártától alkalmazandó. Márpedig a felperes szerint a jogbiztonság és a bizalomvédelem elvére tekintettel a jogi aktusokat főszabály szerint nem lehet visszaható hatállyal alkalmazni. Sem a 2271/96 rendelet, sem a 2018/1101 végrehajtási rendelet nem ír elő ilyen visszaható hatályt, amelyet kifejezetten kizár a Bizottság 2018. augusztus 7-i „Kérdések/válaszok: a [2271/96/EK rendelet] aktualizálásának elfogadása” című útmutatója (HL 2018. C 277. I., 4. o.; a továbbiakban: útmutató), amely kimondja, hogy az felhatalmazás iránti kérelemnek nincs halasztó hatálya, és hogy a kérelmezőknek a felhatalmazás megadásáig tiszteletben kell tartaniuk a 2271/96 rendeletet. A felperes úgy véli, hogy jogosan vélhette úgy, hogy az említett felhatalmazásoknak nincs visszaható hatályuk.

58 A felperes hozzáteszi, hogy a 2271/96 rendelet 5. cikkének első bekezdése mindenekelőtt az uniós gazdasági szereplőket védi a mellékletben említett törvények alkalmazásával szemben, és hogy azoktól csak kivételes esetekben lehet eltérni, így a visszamenőleges hatályú felhatalmazás e rendelet hatékony és visszatartó erejű alkalmazása tekintetében hibának minősül. A Bizottság által az útmutató értelmében vett felhatalmazás iránti kérelem felfüggesztő hatályának hiánya és a felhatalmazás visszaható hatályának lehetősége között tett különbség mesterséges, és azt az említett rendelet nem írja elő. Ráadásul a felperes azt állítja, hogy a jelen ügyben nem képes megismerni, hogy az ilyen visszaható hatály hogyan tenné lehetővé az Unió vagy a kérelmező érdekeit érintő súlyos kár elkerülését, mivel a teljes felhatalmazást nem küldték meg neki. Ezenkívül álláspontja szerint nem szükséges, hogy a felhatalmazás által az uniós jogból eredő szankciókkal szemben nyújtott védelem visszaható hatályú legyen, miközben azt sérti az felhatalmazás visszaható hatálya.

59 A Bizottság és a beavatkozó fél vitatja ezeket az érveket.

60 Az uniós jog alapelvei közé tartozó, a bizalomvédelem elvével együtt járó jogbiztonság elve megköveteli, hogy a jogszabályok egyértelműek, pontosak és alkalmazásukat tekintve előre láthatóak legyenek annak érdekében, hogy az érdekeltek az uniós joggal kapcsolatos helyzetekben és jogviszonyokban eligazodjanak (lásd: 2024. szeptember 25-i Kirimova kontra EUIPO ítélet,

T-727/20 RENV, EU:T:2024:646, 44. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Ez a helyzet különösen akkor, ha e szabályok a magánszemélyekre és vállalkozásokra nézve hátrányos következményekkel járhatnak (lásd: 2024. november 27-i Nord Stream 2 kontra Parlament és Tanács ítélet, T-526/19 RENV, EU:T:2024:864, 45. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

61 A jogbiztonság elvével főszabály szerint ellentétes az, hogy valamely uniós jogi aktus időbeli hatályának kezdő időpontját az esettől függően a kihirdetése vagy közlése előtti időpontban állapítsa meg. Kivételesen más lehet a helyzet, ha azt közérdekű cél követeli meg, és ha az érdekeltek jogos bizalmát megfelelően tiszteletben tartják (lásd ebben az értelemben: 2005. április 26-i „Goed Wonen” ítélet, C-376/02, EU:C:2005:251, 33. pont; 2019. február 13–i Human Operator ítélet, C-434/17, EU:C:2019:112, 36. pont; 2023. március 8–i Assaad kontra Tanács ítélet, T-426/21, EU:T:2023:114, 212. pont).

62 Előzetesen meg kell állapítani, hogy ellentétben azzal, amit a Bizottság és a beavatkozó fél sugall, a felperes megalapozottan állítja, hogy az eredeti és az új felhatalmazást a megtámadott határozatok visszaható hatállyal adták meg a beavatkozó fél számára.

63 Ami ugyanis egyrészt az első megtámadott határozatot illeti, annak 3. cikkéből kétségtelenül kitűnik, hogy az a közlésétől számított tizenkét hónapos időszakra érvényes. Mindazonáltal e határozat 1. cikke a (39) preambulumbekezdésének megfelelően kimondja, hogy a beavatkozó fél jogosult arra, hogy a felperes tekintetében „a felhatalmazás iránti kérelmének időpontjától” megfeleljen a mellékletben szereplő törvényeknek. Amint az ugyanezen határozat (7) preambulumbekezdéséből kitűnik, a beavatkozó fél 2021. február 26-án nyújtotta be az első felhatalmazás iránti kérelmet a Bizottsághoz. Következésképpen az ilyen határozattal megadott eredeti felhatalmazásnak valóban visszaható hatálya van, mivel az említett határozat 1. és 3. cikkének együttes olvasatából kitűnik, hogy e felhatalmazás joghatásainak időpontját nem a szóban forgó (2023. április 27-i) határozat beavatkozó féllel való közlésének időpontjában, hanem azt megelőzően, ezen felhatalmazás iránti kérelem időpontjában (2021. február 26.) határozták meg.

64 Másrészt, ami a második megtámadott határozatot illeti, annak 3. cikkéből kitűnik, hogy a (43) preambulumbekezdésének megfelelően az „az [eredeti felhatalmazás] lejártának időpontjától (2024. április 26.)” számított tizenkét hónapig érvényes. Következésképpen az e határozat által megadott új felhatalmazás visszaható hatályú, mivel ezen felhatalmazás hatálybalépésének időpontját nem az említett (2024. június 24-i) határozat beavatkozó féllel való közlésének időpontjában, hanem azt megelőzően, az eredeti felhatalmazás lejártának időpontjában (2024. április 26.) határozták meg.

65 E körülmények között meg kell vizsgálni, hogy – amint arra a felperes hivatkozik – a Bizottság jogellenesen adta-e meg visszaható hatállyal az eredeti felhatalmazást és az új felhatalmazást a beavatkozó félnek, emlékeztetve arra, hogy a felperest érinti a megtámadott határozatok indokolása és rendelkező része. A felperes helyzetéhez viszonyítva kell tehát megvizsgálni e visszaható hatály jogszerűségét.

66 Először is a felperes azt állítja, hogy a 2271/96 rendelet, a 2018/1101 végrehajtási rendelet és az útmutató nem írja elő kifejezetten annak lehetőségét, hogy a beavatkozó fél számára visszamenőleges hatállyal olyan felhatalmazást adjanak, mint a megtámadott határozatokban adott eredeti vagy új felhatalmazás, sőt kifejezetten kizárja ezt a lehetőséget.

67 E tekintetben elegendő megállapítani, hogy amennyiben a fenti 61. pontban felidézett feltételek teljesülnek, az uniós intézmények, szervek és hivatalok azon hatásköre, hogy kivételesen visszaható hatályú jogi aktust fogadjanak el, az uniós jog általános elveiből ered, anélkül hogy az érintett szabályozás kifejezett jogalapjának fennállásától függene (lásd ebben az értelemben: 2024. február 21-i NRW. Bank kontra ESZT ítélet, T-466/16 RENV, EU:T:2024:111, 165. pont).

68 Következésképpen a kifejezett jogalap hiánya nem képezi akadályát annak, hogy a Bizottság kivételesen visszamenőleges hatállyal felhatalmazást adjon a kérelmezőnek a 2271/96 rendelet 5. cikkének második bekezdése alapján, amennyiben a fenti 61. pontban felidézett két együttes feltétel teljesül, vagyis először is a megtámadott jogi aktus által követett cél megköveteli, hogy annak visszaható hatályt biztosítsanak, másodszor pedig, hogy az érdekeltek jogos bizalmát megfelelően tiszteletben tartották.

69 Mindent egybevetve meg kell állapítani, hogy a felperes állításával ellentétben az általa hivatkozott aktusok egyike sem zárja ki kifejezetten az olyan felhatalmazás visszamenőleges hatályú megadásának lehetőségét, mint a megtámadott határozatokban megadott eredeti vagy új felhatalmazás. Egyébiránt a felperes éppen egyetlen rendelkezést sem említ érvelésének alátámasztására, hanem arra szorítkozik, hogy a jogos bizalom fennállásának bizonyítása érdekében az útmutató 20. kérdésére adott válaszra hivatkozzon, amelynek hatályát az alábbiakban vizsgáljuk meg.

70 Másodszor, ami a fenti 61. pontban felidézett két együttes feltételt illeti, a felperes lényegében azt állítja, hogy egyrészt az eredeti és az új felhatalmazás visszaható hatályát a Bizottság nem igazolta, másrészt pedig, hogy a felperes elvárhatta, hogy ezeket az felhatalmazásokat az útmutató tartalmára tekintettel nem adják meg visszaható hatállyal.

– *A visszaható hatályt igazoló célról*

71 Mivel a Bizottság által a 2271/96 rendelet 5. cikkének második bekezdése alapján adott eltérési felhatalmazás célja annak elkerülése, hogy különleges és kellően indokolt körülmények között a mellékletben említett törvények be nem tartásából az Unió vagy a kérelmező érdekeiben okozott súlyos kár keletkezzen (lásd ebben az értelemben: 2023. július 12-i IFIC Holding kontra Bizottság ítélet, T-8/21, EU:T:2023:387, 112. pont), nem zárható ki, hogy az ilyen cél elérése érdekében a Bizottság visszamenőleges hatályt biztosíthat az ilyen felhatalmazásnak, amennyiben ez szükségesnek bizonyul az elérendő cél szempontjából, függetlenül attól, hogy a kérelmező kérte-e az ilyen visszaható hatályt, vagy sem.

72 Emlékeztetni kell arra, hogy a fenti 61. pontban említett, az elérendő célra vonatkozó első feltétel magában foglalja annak vizsgálatát, hogy a visszaható hatályú határozat arra irányul-e, hogy legalább egy közérdekű célnak feleljenek meg (lásd ebben az értelemben: 2016. január 28-i Éditions Odile Jacob kontra Bizottság ítélet, C-514/14 P, nem tették közzé, EU:C:2016:55, 50. pont). E tekintetben az ítélkezési gyakorlatból kitűnik, hogy a visszaható hatályú uniós jogi aktusok indokolásában világosan és egyértelműen fel kell tüntetni azokat az információkat, amelyek igazolják a biztosítani kívánt visszaható hatályt (lásd: 2020. szeptember 9-i Szlovénia kontra Bizottság ítélet, T-626/17, EU:T:2020:402, 122. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

73 A jelen ügyben meg kell állapítani, hogy a megtámadott határozatokban a Bizottság kifejezetten megjelölte azokat az okokat, amelyek arra vezették, hogy visszamenőleges hatállyal ruházza fel az eredeti és az új felhatalmazást.

74 Egyrészt az első megtámadott határozat (39) preambulumbekezdése jelzi, hogy a Bizottság úgy határozott, hogy az eredeti felhatalmazást az első felhatalmazás iránti kérelem időpontjától adja meg, mivel a felhatalmazás megadásával a politikai értékelésekre, nem pedig a beavatkozó fél hibájára tekintettel késlekedtek. E tekintetben az említett határozat (37) és (38) preambulumbekezdése részletesebben kifejti ezeket a politikai értékeléseket, és azoknak a 2271/96 rendelet által követett célokkal, valamint az Unió általános politikai célkitűzéseivel való kapcsolatát. E határozatból tehát lényegében az következik, hogy az ugyanezen határozatnak a beavatkozótól független politikai okokból történő kései elfogadásához vezető közigazgatási eljárás – kétségtelenül sajnálatos – elhúzódó időtartama arra késztette a Bizottságot, hogy visszaható hatállyal adja meg az említett felhatalmazást.

75 Másrészt a második megtámadott határozat (43) preambulumbekezdése jelzi, hogy a Bizottság úgy határozott, hogy az új felhatalmazást az eredeti felhatalmazás lejártának időpontjától adja meg folytonossági okokból, tekintettel a beavatkozó fél és az Unió érdekeit érintő kockázatokra. Emlékeztetve arra, hogy az első megtámadott határozat 3. cikkének második bekezdése alapján a beavatkozó félnek e határozat lejárta előtt három hónappal adott esetben új felhatalmazást kellett kérnie, a második megtámadott határozat (14) preambulumbekezdéséből kitűnik, hogy a beavatkozó fél 2024. január 25-én, vagyis három hónappal az eredeti felhatalmazás lejárta előtt ténylegesen új felhatalmazást kért. Ez utóbbi határozatból tehát lényegében az következik, hogy az utóbbi határozat elfogadásához vezető közigazgatási eljárás – szintén sajnálatos – elhúzódó időtartama vezette a Bizottságot arra, hogy visszaható hatállyal adja meg az új felhatalmazást az első megtámadott határozattal való folytonosság érdekében.

76 E tekintetben, noha a felperes eredetileg vitatta a Bizottság által megállapított visszaható hatály igazolásának hiányát, ezt követően, miután megkapta a megtámadott határozatok teljes szövegét, amelyet a Bizottság a pervezető intézkedésre válaszul terjesztett elő, az új jogalapjaiban sem hozott fel egyetlen olyan érvet sem, amely az említett határozatokban e visszaható hatály igazolására vonatkozóan szereplő információk megalapozottságának vitatására irányult volna. Mivel a felperes egyetlen érve sem vonatkozik ilyen előírásokra, nem bizonyította, hogy a Bizottság által a jelen ügyben megállapított visszaható hatály az elérendő célra tekintettel hatástalan vagy szükségtelen.

77 A felperes legfeljebb a negyedik jogalap keretében, valamint a tárgyaláson a Törvényszék kérdéseire válaszolva vitatta az első megtámadott határozat (37) preambulumbekezdésében tett azon megállapítást, miszerint az MEB „iráni”. Mindazonáltal e megállapítás nem pontatlan a fenti 54. pontban kifejtett indokok miatt. A felperes ilyen érvelése ezenfelül mindenesetre nem alkalmas annak bizonyítására, hogy a Bizottság tévesen alkalmazta a jogot vagy mérlegelési hibát követett el a visszaható hatály igazolását illetően.

78 Következésképpen, mivel a felperes egyetlen érve sem alkalmas arra, hogy megkérdőjelezze a Bizottság által a megtámadott határozatokban az azokban kimondott visszaható hatály igazolására vonatkozóan adott magyarázatokat, meg kell állapítani, hogy a felperes nem bizonyította, hogy a fenti 61. pontban hivatkozott, és az elérendő célra vonatkozó első feltétel nem teljesült.

– *Azon jogos bizalomról, amelyet az útmutató a felperesben kelthet*

79 A bizalomvédelem tiszteletben tartása egyike azon feltételeknek, amelyeket teljesíteni kell ahhoz, hogy valamely uniós jogi aktus a jogbiztonság elvének tiszteletben tartása mellett visszaható hatállyal bírhasson (2023. március 8-i Assaad kontra Tanács ítélet, T-426/21, EU:T:2023:114, 226. pont).

80 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy mivel valamely uniós jogi aktus visszaható hatálya csak kivételesen megengedett, nem követelhető meg a magánszemélytől, hogy bizonyítsa, hogy ígéretet kapott arra vonatkozóan, hogy nem fogadnak el visszaható hatályú jogi aktust, hanem a bíróság feladata, hogy e magánszemély érvei alapján és az adott ügy összes körülményének figyelembevételével megvizsgálja, hogy a szóban forgó jogi aktust e személy jogos bizalmának tiszteletben tartásával fogadták-e el (lásd ebben az értelemben: 2023. március 8-i Assaad kontra Tanács ítélet, T-426/21, EU:T:2023:114, 227., 235. és 236. pont).

81 A felperes szerint lényegében az útmutató, pontosabban az annak 20. kérdésére adott válasz keltett benne jogos bizalmat a 2271/96 rendelet 5. cikkének második bekezdése alapján adott felhatalmazás visszaható hatályának hiányát illetően.

82 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy kétségtelen, hogy az útmutató nem állapít meg jogilag kötelező szabályokat vagy értelmezéseket (2021. december 21-i Bank Melli Iran ítélet, C-124/20, EU:C:2021:1035, 61. pont).

83 Ugyanakkor már megállapítást nyert, hogy bár az uniós adminisztráció által elfogadott belső intézkedések nem minősülnek olyan „jogi szabályoknak”, amelyeket az adminisztrációnak mindenképpen kötelezően be kell tartania, mégis olyan, a gyakorlatban követendő magatartási szabályt tartalmaznak, amelytől az adminisztráció egyes esetekre nézve nem térhet el anélkül, hogy olyan magyarázatot ne adna, amely összeegyeztethető az egyenlő bánásmód elvével. Az ilyen magatartási szabályok elfogadásával és közzétételével, ahol az intézmény kijelenti, hogy ezentúl alkalmazni fogja e szabályokat az általuk érintett esetekre, az érintett intézmény korlátozza magát mérlegelési jogköre gyakorlásában, és nem térhet el e szabályoktól anélkül, hogy ne tenné ki magát annak, hogy egyes esetekben az általános jogelveknek – mint az egyenlő bánásmód, a bizalomvédelem és a jogbiztonság elvének – megsértése címén felelősségre vonható (lásd: 2024. szeptember 25-i Kirimova kontra EUIPO ítélet, T-727/20 RENV, EU:T:2024:646, 49. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

84 Így az uniós adminisztráció köteles tiszteletben tartani a bizalomvédelem elvét, amikor a saját maga számára előírt, tájékoztató jellegű szabályokat alkalmazza (lásd ebben az értelemben: 2013. május 30-i Quinn Barlo és társai kontra Bizottság ítélet, C-70/12 P, nem tették közzé, EU:C:2013:351, 53. pont).

85 Márpedig az útmutató – amint azt a bevezető pontjai jelzik – „célja, hogy iránymutatást nyújtson [a 2271/96 rendelet] egyes rendelkezéseinek alkalmazására vonatkozóan”. Nem zárható ki tehát, hogy az említett útmutatóban szereplő előírások a Bizottság által az említett rendelet alkalmazása során követni kívánt gyakorlatra utaló szabályoknak tekinthetők, és így jogos bizalmat kelthetnek az érdekeltekben, amit azonban az érintett előírások tartalma alapján esetről esetre kell értékelni.

86 A jelen ügyben a felperes által hivatkozott útmutató 20. kérdésére adandó válasz, melynek szövege „[m]ik a felhatalmazás következményei?”, a következőképpen szól:

„Az felhatalmazás iránti kérelemnek nincs halasztó hatálya. A bizottsági végrehajtási határozat formájában kiadott felhatalmazás azon a napon lép hatályba, amikor azt a kérelmező részére kézbesítik. Időközben az uniós gazdasági szereplők kötelesek [a 2271/96 rendeletet] alkalmazni.”

87 A felperes állításával ellentétben azonban az ilyen előírások nem értelmezhetők a Bizottság arra vonatkozó hatáskörének önkéntes korlátozásaként, hogy visszaható hatályt biztosítson a 2271/96 rendelet 5. cikkének második bekezdése alapján adott esetleges felhatalmazásnak.

88 Először is, bár a 20. kérdés címe „az felhatalmazás következményeire” vonatkozik, a Bizottság által a válasz első és harmadik mondatában szolgáltatott információk inkább az felhatalmazás iránti kérelem következményeire vonatkoznak. Így az útmutató a válasz első mondatában emlékeztet arra, hogy az ilyen kérelem nem függeszti fel a 2271/96 rendeletből eredő kötelezettségeket, így a kérelem benyújtását követően, amint azt a válasz harmadik mondata jelzi, az e kötelezettségekkel érintett gazdasági szereplőknek a Bizottság határozatának meghozataláig továbbra is eleget kell tenniük azoknak.

89 Márpedig, amint arra a Bizottság a beadványaiban lényegében rámutatott, a felhatalmazás iránti kérelem benyújtása következményeinek kérdése elkülönül az azon esetleges felhatalmazás hatálybalépésének időpontjával kapcsolatos kérdéstől, amelyet az e kérelem benyújtásával megkezdett közigazgatási eljárás végén fogadnak el.

90 Másodszor, a válasz második mondatában az útmutató jelzi, hogy egy esetleges felhatalmazásnak, amely bizottsági határozat formáját ölti, a kérelmezővel való közlésétől kezdve „hatályossá válik”. Bár ez az előírás kétségtelenül arra az időpontra vonatkozik, amelytől kezdve a felhatalmazás a kérelmezővel közölt végrehajtási határozat formájában „hatályossá válik”, e tekintetben csak az EUMSZ 297. cikk (2) bekezdése harmadik albekezdésének tartalmát tükrözi.

91 Ugyanis az EUMSZ 297. cikk (2) bekezdésének harmadik albekezdése szerint, amely a címzetti kört tartalmazó határozatokat érintő általános szabálynak minősül, az ilyen határozatok a címzettjük értesítésével lépnek hatályba (2019. február 13-i Human Operator ítélet, C-434/17, EU:C:2019:112, 32. pont).

92 Márpedig, amint az az ítélkezési gyakorlatból következik, az EUMSZ 297. cikk (2) bekezdésének harmadik albekezdésében előírt általános szabályt nem lehet úgy értelmezni, mint amely kizárja annak lehetőségét, hogy kivételesen a címzettet megjelölő határozat hatálybalépésének időpontját az e címzettel való közlés időpontját megelőző időpontban lehessen meghatározni, amennyiben a fenti 61. pontban felidézett feltételek teljesülnek (lásd ebben az értelemben: 2019. február 13-i Human Operator ítélet, C-434/17, EU:C:2019:112, 36. és 37. pont), és ugyanez még inkább igaz az útmutató 20. kérdésére adott válasz második mondatára. Ugyanis az ítélkezési gyakorlat elfogadja, hogy egy jogi aktus hatálybalépésének időpontja nem feltétlenül esik egybe a joghatásai keletkezésének időpontjával, mivel bizonyos feltételek mellett az adott jogi aktusnak visszamenőleges hatályt lehet tulajdonítani (lásd analógia útján: 2025. október 9-i On Air Media Professionals és Different Media ítélet, C-416/24 és C-417/24, EU:C:2025:765, 44–47. pont).

93 Így az útmutató 20. kérdésére adott válasz második mondata nem értelmezhető úgy, hogy a Bizottság gyakorlatában a felhatalmazás hatálybalépésének időpontja minden esetben szükségszerűen egybeesik azzal az időponttal, amikor az felhatalmazást megadó határozatot közlik a kérelmezővel.

94 Ebből következik, hogy összességében az útmutató 20. kérdésére adott válasz valójában nem tartalmaz olyan tájékoztató jellegű magatartási szabályt, amelyet a Bizottság egy esetleges felhatalmazás visszaható hatályával kapcsolatban előírt volna, mivel e válasz lényegében arra szorítkozik, hogy emlékezteti a kérelmezőket arra, hogy mindaddig vonatkoznak rájuk a 2271/96 rendelet 5. cikkének első bekezdéséből eredő kötelezettségek, amíg a Bizottság határozatot nem hoz az felhatalmazás iránti kérelmükről, és hogy e cikk második bekezdése alapján számukra eltérést engedő esetleges bizottsági határozat attól az időponttól kezdve lép hatályba, amikor arról értesítik őket. Ezzel szemben az e válaszban szereplő előírások nem határozzák meg az esetleges felhatalmazás hatálybalépésének időpontját, és különösen nem pontosítják, hogy ez az időpont visszaható hatállyal bírhat-e.

95 A fentiekből következik, hogy a felperes állításával ellentétben az útmutató nem kelthet jogos bizalmat a 2271/96 rendelet 5. cikkének második bekezdése alapján adott felhatalmazás visszaható hatályának hiányát illetően, következésképpen pedig a felperes érvei nem alkalmasak annak bizonyítására, hogy a fenti 61. pontban felidézett, az érdekeltek jogos bizalmának fennállására vonatkozó második feltétel nem teljesült.

96 A fentiekből következik, hogy a Bizottság nem értelmezte tévesen azokat a visszaható hatály tilalmának elvétől való eltéréseket, amelyek a fenti 61. pontban említett feltételek mellett kivételesen elfogadhatók, következésképpen pedig nem sértette meg ezt az elvet. Ennélfogva az első és az ötödik jogalapot el kell utasítani.

A lényegében a megtámadott határozatok téves értékelésére és pontatlan jellegére alapított, harmadik, hatodik és hetedik jogalapról

97 A felperes arra hivatkozik, hogy a Bizottság tévesen és aránytalanul gyakorolta mérlegelési jogkörét. Azt állítja, hogy mivel kizárólag a humanitárius ágazatban nyújt szolgáltatásokat, a mellékelt törvények értelmében e tekintetben semmilyen fenyegetést nem jelentett a beavatkozó félre. A felperes szerint a Bizottság tehát tévesen hatalmazta fel a beavatkozó felet arra, hogy korlátozás nélkül zárolja valamennyi eszközét, anélkül hogy figyelembe vette volna azt a tényt, hogy a humanitárius műveletekhez használt eszközökre nem vonatkoznak az említett törvényekben előírt szankciók. A Bizottságnak tehát korlátoznia kellett volna az eredeti felhatalmazás és az új felhatalmazás hatályát.

98 A felperes szerint a megtámadott határozatok rendelkező része túlzott, kevéssé egyértelmű és félrevezető, figyelemmel az első megtámadott határozat (14) preambulumbekezdésében és a második (42) preambulumbekezdésében szereplő információkra. E rendelkezéseknek abszolút hatályuk van, mérlegelési mozgásteret biztosítanak a beavatkozó félnek, és nem tükrözik az említett preambulumbekezdésekben szereplő korlátozásokat, amelyekkel végső soron ellentmondásban állnak.

99 A felperes hozzáteszi, hogy a Bizottságnak meg kellett volna vizsgálnia, hogy milyen szankcióknak volt kitéve, és mely ügyletek tartoznak a mellékelt törvények hatálya alá, annál is inkább, mivel bizonyította, hogy kizárólag humanitárius műveleteket végzett, amelyek kifejezetten ki vannak zárva az említett törvényekben előírt szankciók hatálya alól. Álláspontja szerint az Unió érdekeit

nem sérthetik súlyosan a humanitárius területen végzett tevékenységek, és a beavatkozó fél kérelme kizárólag a közöttük fennálló jogvitának tudható be. Úgy véli, hogy a beavatkozó fél nem dönthet arról, hogy egy ügylet mikor tartozik az említett szankciók hatálya alá, amennyiben ezt az értékelést a Bizottságnak kell elvégeznie.

100 A Bizottság és a beavatkozó fél vitatja ezeket az érveket.

101 Először is meg kell állapítani, hogy a felperes érvelése téves előfeltételezéseken alapul, mivel – állításával ellentétben – a megtámadott határozatokból kifejezetten kitűnik nemcsak az, hogy a Bizottság figyelembe vette a felperes azon tevékenységekre vonatkozó észrevételeit, amelyek a felperes szerint nem tartoznak a szankciók hatálya alá, hanem az is, hogy ezen észrevételekre figyelemmel a Bizottság az eredeti felhatalmazás és az új felhatalmazás hatályát azokra a helyzetekre korlátozta, amelyekben a mellékelt törvények arra kötelezik a beavatkozó felet, hogy a felperessel szemben bizonyos magatartást tanúsítson.

102 Egyrészt ugyanis az első megtámadott határozat (14) preambulumbekezdésének 2. pontjában a Bizottság megemlítette a felperesnek a szankciók amiatti alkalmazhatatlanságára vonatkozó észrevételét, hogy bizonyos ügyletek nem tartoznak a hatályuk alá, következésképpen jelezte, hogy az eredeti felhatalmazás kizárólag arra jogosítja fel a beavatkozó felet, hogy „megfeleljen” a mellékelt törvényeknek, következésképpen az említett törvények által mentesített ügyletekre nem terjedt ki az említett felhatalmazás sem. Másrészt e megjegyzéssel összhangban az első megtámadott határozat 1. cikke arra szorítkozik, hogy felhatalmazza a beavatkozó felet arra, hogy „megfeleljen” e törvényeknek, éspedig csak „a szükséges mértékben” bizonyos javak „befagyasztásával” és bizonyos ügyletek „elutasításával”.

103 Egyébiránt, bár a második megtámadott határozat 1. cikkének tartalma megegyezik az első tartalmával, a második megtámadott határozat (42) preambulumbekezdése kifejezetten emlékeztet arra, hogy az MEB által a humanitárius műveletek területén végzett tevékenységekre tekintettel az új felhatalmazás kizárólag abban az esetben hatalmazza fel a beavatkozó felet arra, hogy bizonyos javakat befagyasszon, és bizonyos ügyleteket elutasítson, amennyiben azt a mellékelt törvények megkövetelik, és hogy következésképpen az említett törvények által mentesített valamennyi ügylet sem tartozik az említett felhatalmazás hatálya alá.

104 E körülmények között nincs ellentmondás sem a megtámadott határozatok indokolása és rendelkező része között, és azok nem kétértelműek az eredeti és az új felhatalmazás hatályát illetően.

105 Másodszor, a fenti 101. és 103. pontban tett megállapítások azt is magukban foglalják, hogy ellentétben azzal, amit a felperes sugall, az eredeti és az új felhatalmazás, és így a megtámadott határozatok hatálya sem túlzott vagy abszolút, sőt aránytalan vagy pontatlan, hanem azokra a magatartásokra korlátozódik, amelyekre a beavatkozó fél a mellékelt törvények értelmében köteles, éspedig szigorúan annyiban, amennyiben e jogszabályok alapján felhatalmazást kap bizonyos javak befagyasztására és a felperes bizonyos ügyleteinek megtagadására.

106 Harmadszor, amennyiben a felperes azt állítja, hogy a Bizottságnak meg kellett volna határoznia minden olyan ügyletet, amellyel kapcsolatban a beavatkozó fél jogosult volt a mellékelt törvényeknek való megfelelésre, elegendő megjegyezni, hogy ez az érvelés sem fogadható el, mivel az nem csupán a megtámadott határozatok hatályának téves értelmezésén alapul, amint azt a fenti 101–103. pont kifejti, hanem a Bizottság által a 2271/96 rendelet 5. cikkének második bekezdése alapján végzett értékelés terjedelmének téves értelmezésén is.

107 A 2271/96 rendelet 5. cikkének második bekezdése szerinti felhatalmazás iránti kérelem értékelése során ugyanis a Bizottságnak kizárólag azt kell megvizsgálnia, hogy fennáll-e a veszélye annak, hogy a kérelmező vagy az Unió érdekei súlyos sérelmet szenvednek abban az esetben, ha a kérelmező a korlátozó intézkedésekkel érintett harmadik személlyel szemben nem tartja be a mellékelt törvényeket. Amennyiben az ilyen harmadik személy az említett törvények hatálya alá tartozik, az említett rendelkezés által megkövetelt vizsgálat független attól a kérdéstől, hogy e harmadik személy bizonyos ügyletei mentesíthetők-e e törvények alapján.

108 Így a 2271/96 rendelet 5. cikkének második bekezdése alapján nem a Bizottság feladata, hogy e harmadik személy esetleges ügyleteit vagy vagyontárgyait a mellékletben említett törvények alapján minősítse, mivel a Bizottság nem vizsgálhatja sem az egyes ügyletek tipológiáját, sem pedig annak az említett törvényekkel és azok esetleges mentességeivel kapcsolatos helyzetét. Következésképpen a felperes kérésével ellentétben a jelen ügyben nem szükséges, hogy a Törvényszék szakértői véleményt szerezzen be e jogszabályok hatályának értelmezése érdekében, vagy más intézkedéseket fogadjon el a felperes tevékenységeiről szóló szakértői vélemények beszerzése vagy e tekintetben könyvvizsgálóinak tanúként történő meghallgatása érdekében.

109 Negyedszer, nem releváns a felperes által hivatkozott azon körülmény, hogy a beavatkozó fél túl tágan értelmezi az eredeti és az új felhatalmazást, mint amelyek lehetővé teszik számára valamennyi eszközének befagyasztását. Az ilyen körülmény ugyanis az említett felhatalmazások beavatkozó fél általi helyes alkalmazásának, nem pedig az ezen felhatalmazásokat megadó megtámadott határozatok jogszerűségének körébe tartozik.

110 Egyébiránt a felperes állításával ellentétben az eredeti és az új felhatalmazás e tekintetben semmilyen mérlegelési mozgásteret nem hagy a beavatkozó fél számára. Ugyanis, bár a mellékelt törvények nem írják elő számára a felperes bizonyos vagyonának befagyasztására vagy bizonyos ügyletei megtagadására vonatkozó kötelezettséget, az említett felhatalmazások nem alkalmazandók, és a beavatkozó köteles betartani a 2771/96 rendelet 5. cikkének első bekezdésében előírt tilalmat.

111 Ötödször, amennyiben a felperes hatáskörrel való visszaélésre hivatkozik, mivel az eredeti és az új felhatalmazást a közte és a beavatkozó fél között a német bíróságok előtt fennálló jogvita miatt adták meg, elegendő rámutatni arra, hogy az első megtámadott határozat nem tartalmaz erre vonatkozó utalást, hanem más megfontolásokon alapul. Egyébiránt, bár a második megtámadott határozat (18) és (19) preambulumbekezdéséből kitűnik, hogy a beavatkozó fél az új felhatalmazás iránti kérelmében hivatkozott e jogvitára, e határozat (20) preambulumbekezdéséből az is kitűnik, hogy a Bizottság kifejezetten kizárta annak relevanciáját a 2271/96 rendelet 5. cikkének második bekezdése szerinti esetleges új felhatalmazás megadása szempontjából. A jelen állításnak tehát nem lehet helyt adni.

112 A fentiek összességéből következik, hogy a felperes érvei nem alkalmasak annak bizonyítására, hogy a Bizottság mérlegelési hibát követett el, különösen az eredeti és az új felhatalmazás hatályát illetően, sem azt, hogy a megtámadott határozatok e tekintetben pontatlanok, sem pedig azt, hogy a Bizottság a hatásköreit visszaélésszerűen gyakorolta volna. Következésképpen a harmadik, a hatodik és a hetedik jogalapot el kell utasítani.

113 A megtámadott határozatok megsemmisítése iránti kérelmet tehát mint megalapozatlant el kell utasítani.

114 Következésképpen a keresetet teljes egészében el kell utasítani, anélkül hogy határozni kellene az elfogadhatóságáról, amelyről a felperes azt kéri, hogy a Törvényszék az ügy érdemét nem érintve döntsön (lásd a fenti 17. pontot) a felperes szerint annak érdekében, hogy „[a] megsemmisítés iránti kereset és az esetleges előzetes döntéshozatali eljárás közötti kapcsolatot” tisztázza, amellyel kapcsolatban a beavatkozó fél kétségeit fejezte ki. Egyrészt ugyanis, ami a felperes kérelmét illeti, bár kétségtelen, hogy az eljárási szabályzat 130. cikkének (1) bekezdése előírja, hogy az alperes kérheti a Törvényszéktől, hogy az ügy érdemét nem érintve döntsön a kereset elfogadhatatlanságáról, az ilyen kérelem e cikk értelmében nem származhat a felperestől. Másrészt a beavatkozó fél által megfogalmazott kétségeket illetően emlékeztetni kell arra, hogy az a fél, akinek az alperes támogatása végett engedélyezték az eljárásba való beavatkozását, nem jogosult az alperes kérelmeiben elő nem terjesztett elfogadhatatlansági kifogást felhozni, így a Törvényszék nem köteles kifejezetten határozni ezen elfogadhatatlansági kifogás megalapozottságáról (lásd ebben az értelemben: 2022. december 7-i PNB Banka kontra EKB ítélet, T-275/19, EU:T:2022:781, 93. és 94. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Mindenesetre a jelen ügy körülményei között, mivel a kereset elfogadhatóságának vizsgálata összetett elemzést igényel, a gondos igazságszolgáltatás igazolja a kereset anélkül történő érdemi elutasítását, hogy előzetesen határozni kellene annak elfogadhatóságáról (lásd ebben az értelemben: 2002. február 26-i Tanács kontra Boehringer ítélet, C-23/00 P, EU:C:2002:118, 52. pont).

A költségekről

115 Az eljárási szabályzat 134. cikkének (1) bekezdése alapján a Törvényszék a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. A felperest, mivel pervesztes lett, a Bizottság és a beavatkozó fél kérelmének megfelelően kötelezni kell a saját költségein felül a Bizottság és a beavatkozó fél részéről felmerült költségek viselésére.

A fenti indokok alapján

A TÖRVÉNYSZÉK (kibővített második tanács)

a következőképpen határozott:

1) A Törvényszék a keresetet elutasítja.

2) A Middle East Bank, Munich Branch maga viseli saját költségeit, valamint az Európai Bizottság és a Clearstream Banking AG részéről felmerült költségeket.

Papasavvas Marcoulli Schwarcz

Valasidis Spangsberg Grønfeldt

Kihirdetve Luxembourgban, a 2025. december 10-i nyilvános ülésen.

Aláírások