Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (andra avdelningen i utökad sammansättning)

den 10 december 2025 *

”Handelspolitik – Skydd mot följderna av tillämpning av extraterritoriell lagstiftning som antas av ett tredjeland – Restriktiva åtgärder som vidtagits mot Iran av Förenta staterna – Sekundära sanktioner som utgör hinder för att fysiska och juridiska personer i unionen upprätthåller handelsförbindelser med de företag som omfattas av åtgärderna – Förbud mot att följa en sådan lagstiftning – Artikel 5 andra stycket i förordning (EG) nr 2271/96 – Kommissionens beslut att tillåta en juridisk person i unionen att följa den lagstiftningen – Delgivning av beslutet till det företag som tredjelandets restriktiva åtgärder har bäring på – Retroaktiv verkan – Beaktande av de av detta företags verksamheter som är undantagna från åtgärdernas tillämpningsområde”

I mål T-518/23,

Middle East Bank, Munich Branch, München (Tyskland), företrädd av advokaterna C. Franz och N. Bornemann,

sökande,

mot

Europeiska kommissionen, företrädd av M. Kellerbauer och L. Puccio, båda i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

Clearstream Banking AG, Eschborn (Tyskland), företrätt av advokaterna C. Schmitt och T. Bastian,

intervenient,

meddelar

TRIBUNALEN (andra avdelningen i utökad sammansättning)

vid överläggningen sammansatt av ordföranden S. Papasavvas samt domarna A. Marcoulli (referent), J. Schwarcz, W. Valasidis och L. Spangsberg Grønfeldt,

* Rättegångsspråk: tyska.

justitiesekreterare: handläggaren S. Jund,

med beaktande av den skriftliga delen av förfarandet, bland annat

– intervenientens interventionsinlaga, som inkom till tribunalens kansli den 22 mars 2024,

– inlagan om justering av talan, som inkom till tribunalens kansli den 22 oktober 2024, och kommissionens och intervenientens yttranden, som inkom till tribunalens kansli den 20 respektive den 16 december 2024,

– åtgärden för processledning av den 9 december 2024 och kommissionens svar som inkom till tribunalens kansli den 20 december 2024,

– de nya grunderna, som inkom till tribunalens kansli den 27 januari 2025, och kommissionens och intervenientens yttranden, som inkom till tribunalens kansli den 18 respektive den 21 februari 2025,

– beslutet av ordföranden på andra avdelningen i utökad sammansättning att inlagan om justering av talan, som inkom till tribunalens kansli den 2 juni 2025, inte skulle tas in i akten, och

efter förhandlingen den 10 juni 2025,

följande

Dom

1 Sökanden, Middle East Bank, Munich Branch, har genom sin talan med stöd av artikel 263 FEUF yrkat att tribunalen ska ogiltigförklara kommissionens genomförandebeslut C(2023) 2963 final av den 27 april 2023 om att meddela intervenienten, Clearstream Banking AG, tillstånd enligt artikel 5 andra stycket i rådets förordning (EG) nr 2271/96 av den 22 november 1996 om skydd mot följderna av tillämpning av extraterritoriell lagstiftning som antas av ett tredjeland, och åtgärder som grundar sig på eller är en följd av denna lagstiftning (EGT L 309, 1996, s. 1) (nedan kallat det första angripna beslutet) och kommissionens genomförandebeslut C(2024) 4478 final av den 24 juni 2024 om att meddela intervenienten tillstånd enligt samma bestämmelse vad gäller vissa värdepapper och fonder som förvaras eller har deponerats hos intervenienten (nedan kallat det andra angripna beslutet).

Bakgrund till tvisten och händelser efter det att talan väckts

2 Den 8 maj 2018 tillkännagav presidenten för Amerikas förenta stater sitt beslut att dra tillbaka sitt land från avtalet om Irans kärntekniska program, som undertecknades i Wien (Österrike) den 14 juli 2015, och att återinföra de sanktioner mot Islamiska republiken Iran som hade hävts på grundval av detta avtal. Dessa sanktioner förbjuder bland annat personer som faller under Amerikas förenta staters jurisdiktion (primära sanktioner) och personer som inte gör det (sekundära sanktioner), såsom fysiska eller juridiska personer i Europeiska unionen, att upprätthålla affärsförbindelser med de personer som finns upptagna i den ”förteckning över uttryckligen identifierade inhemska medborgare och personer vars tillgångar är spärrade”

(Specially Designated Nationals and Blocked Persons List) (nedan kallad SDN-förteckningen), som upprättats av Office of Foreign Assets Control (byrån för kontroll av utländska tillgångar (OFAC), Förenta staterna).

Sökanden, intervenienten och deras förhållande till varandra

3 Sökanden är den tyska filialen till den iranska banken Middle East Bank (MEB). År 2019 förvärvade sökanden obligationer på grundval av ett depositionsavtal som ingåtts med en annan tysk bank.

4 MEB har varit upptaget i SDN-förteckningen sedan november 2018, vad gäller de primära sanktionerna, och sedan den 8 oktober 2020 vad gäller de sekundära sanktionerna.

5 Intervenienten är ett tyskt bolag. Det ansvarar för avveckling av värdepapper, förvaring av värdepapper och förvaltning av nationella och utländska värdepapper. Det är den enda auktoriserade värdepapperscentralen i Tyskland.

6 Intervenienten ansvarar således för förvaringen av sökandens värdepapper.

7 Eftersom intervenienten hade spärrat sökandens värdepapper, kunde sökandens tyska depåbank inte verkställa den order om försäljning av värdepapper som sökanden gett den 16 januari 2020.

8 Då sökandebolaget inte lyckats få någon information om vad som hände med dess värdepapper väckte det den 29 december 2020 talan mot intervenienten vid Landgericht Frankfurt am Main (Regionala domstolen i Frankfurt am Main, Tyskland). Talan ogillades.

9 Den 22 december 2021 överklagade sökanden domen till Oberlandesgericht Frankfurt am Main (Regionala överdomstolen i Frankfurt am Main). Intervenienten inkom den 20 december 2022 till denna domstol med den tillståndsansökan som den hade lämnat in till Europeiska kommissionen den 26 februari 2021 med stöd av artikel 5 andra stycket i förordning nr 2271/96 (nedan kallad den första tillståndsansökan). Överklagandet ogillades.

10 Den 4 respektive den 11 april 2023 ingav intervenienten och sökanden var sitt överklagande till Bundesgerichtshof (Federala högsta domstolen, Tyskland).

Kontakterna mellan sökanden och kommissionen

11 Efter att den 2 januari 2023 ha fått kännedom om den första tillståndsansökan, vände sig sökanden genom skrivelse till kommissionen för att yttra sig angående denna ansökan. Kommissionen bekräftade mottagandet av denna skrivelse den 18 januari 2023. Den 25 januari 2023 lämnade sökanden upplysningar till kommissionen.

12 Genom skrivelse av den 1 mars 2023 anmodade kommissionen sökanden att yttra sig över den första tillståndsansökan. Den 7 mars 2023 inkom sökanden med sitt yttrande. Den 10 maj 2023 begärde sökanden upplysningar om utgången av tillståndsförfarandet.

13 Genom skrivelse av den 21 juni 2023 underrättade kommissionen sökanden om att den hade antagit det första angripna beslutet den 27 april 2023 och gav sökanden en beskrivning av beslutets innebörd.

De angripna besluten

14 Genom det första angripna beslutet gav kommissionen intervenienten tillstånd att under en tolvmånadersperiod följa vissa lagar i Amerikas Förenta stater som anges i bilagan till förordning nr 2271/96 (nedan kallade lagarna i bilagan) när det gäller värdepapper och medel tillhörande sökanden som förvaras eller har deponerats hos intervenienten (nedan kallat det första tillståndet).

15 Genom det andra angripna beslutet beviljade kommissionen intervenienten ett nytt tillstånd för att under ytterligare en tolvårsperiod följa lagarna i bilagan vad gäller de av värdepapper och medel tillhörande sökanden som förvaras eller har deponerats hos intervenienten (nedan kallat det nya tillståndet).

Parternas yrkanden

16 Sökanden har yrkat att tribunalen ska

– ogiltigförklara det första och det andra angripna beslutet (nedan tillsammans kallade de angripna besluten),

– fastställa att vägran att ge tillgång till och lämna ut de angripna besluten är rättsstridig,

– förbjuda kommissionen att ”förlänga” det första tillståndet,

– förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna, och

– förplikta intervenienten att bära sina rättegångskostnader.

17 Sökanden har dessutom yrkat att tribunalen ska ”avgöra huruvida talan kan tas upp till sakprövning med hänsyn till sökandens berättigade intresse av att få saken prövad … utan att pröva själva sakfrågan” och förplikta kommissionen att förete det första angripna beslutet.

18 Kommissionen har yrkat att tribunalen ska

– ogilla talan i dess helhet, och

– förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

19 Intervenienten har yrkat att tribunalen ska

– ogilla talan i dess helhet, och

– förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna, inklusive intervenientens kostnader.

Rättslig bedömning

20 Sökanden har i de handlingar som getts in till tribunalen framställt sammanlagt nio yrkanden, vars innebörd, numrering och lydelse successivt har ändrats. Sökandens yrkanden ska emellertid uppfattas på det sätt som angetts i punkt 16 ovan. Då sökandebolaget vid förhandlingen även

gjorde gällande att det yrkade ogiltigförklaring av ett tredje genomförandebeslut som fattats av kommissionen, är det emellertid nödvändigt att fastställa föremålet för talan innan de yrkanden som anges i ovannämnda punkt prövas.

21 När det gäller sökandens begäran att tribunalen ska förelägga kommissionen att förete det första angripna beslutet (se ovan punkt 17) räcker det för övrigt med att genast påpeka att en sådan processuell förfrågan inte utgör något egentligt yrkande, i den mening som avses i artikel 76 e i tribunalens rättegångsregler (se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 november 2002, G/kommissionen, T-199/01, EU:T:2002:271, punkt 27), utan en begäran om att tribunalen ska vidta en åtgärd för processledning enligt artikel 91 b i dessa rättegångsregler. Det ska i detta hänseende erinras om att kommissionen, som svar på åtgärden för processledning, företedde både det beslutet och det andra angripna beslutet, vilket innebär att begäran saknar föremål.

Inledande anmärkningar om saken i målet

22 Vid förhandlingen gjorde sökanden gällande att yrkandena i punkt 16 ovan även omfattade ett tredje genomförandebeslut från kommissionen genom vilket intervenienten beviljades ett nytt tillstånd för att följa lagarna i bilagan till och med april 2026 vad gäller de värdepapper och medel som förvaras eller har deponerats hos intervenienten, vars existens kommissionen bekräftade vid förhandlingen.

23 I detta avseende räcker det att erinra om att enligt artikel 86.1 i rättegångsreglerna, i dess lydelse till följd av ändringarna av den 12 augusti 2024 (EUT L, 2024/2095), som trädde i kraft den 1 september 2024, får sökanden justera talan senast två veckor efter delgivningen av ett beslut om fastställande av datum för den muntliga förhandlingen eller före delgivningen av tribunalens beslut att avgöra målet utan att inleda den muntliga delen av förfarandet. I det förevarande fallet kan det konstateras att eftersom beslutet om fastställande av datum för den muntliga förhandlingen delgavs sökanden den 11 april 2025, löpte denna tvåveckorsfrist ut den 25 april 2025, vilket innebär att den begäran som sökanden framställt vid förhandlingen om att utvidga talan till att omfatta kommissionens tredje genomförandebeslut, som nämns i punkt 22 ovan, ingavs för sent och därför inte kan tas upp till sakprövning.

Sökandens andra och tredje yrkande

24 För det första angav sökandebolaget vid förhandlingen att även om det, enligt sökandebolaget, inte längre finns anledning att pröva det tredje yrkande som avses i punkt 16 ovan, genom vilket bolaget har yrkat att tribunalen ska förbjuda kommissionen att ”förlänga” det första tillståndet, så hade bolaget inte återkallat detta yrkande och vidhöll att tribunalen skulle pröva det.

25 Det ska i detta hänseende erinras om att tribunalen, vid en lagenlighetprövning enligt artikel 263 FEUF, saknar behörighet att utfärda förelägganden mot unionens institutioner, organ och byråer (se beslut av den 22 september 2016, Gaki/kommissionen, C-130/16 P, ej publicerat, EU:C:2016:731, punkt 14 och där angiven rättspraxis). Detta yrkande ska följaktligen avvisas på grund av att tribunalen saknar behörighet att pröva det.

26 Vad för det andra gäller det andra yrkande som avses i punkt 16 ovan, genom vilket sökanden har yrkat att tribunalen ska fastställa att beslutet att inte ge tillgång till och lämna ut de angripna besluten är rättsstridigt, räcker det att erinra om att tribunalen, inom ramen för en lagenlighetsprövning enligt artikel 263 FEUF, inte är behörig att meddela fastställelsedomar (se

dom av den 4 februari 2009, Omya/kommissionen, T-145/06, EU:T:2009:27, punkt 23 och där angiven rättspraxis). Detta yrkande ska följaktligen avvisas på grund av att tribunalen saknar behörighet att pröva det.

Sökandens första yrkande

27 Till stöd för det första yrkandet i punkt 16 ovan, genom vilket sökanden har yrkat att tribunalen ska ogiltigförklara de angripna besluten, har sökanden åberopat tre grunder. Den första grunden avser att kommissionen åsidosatte principen om förbud mot retroaktiv tillämpning, den andra grunden avser åsidosättande av sökandens processuella rättigheter och den tredje grunden avser kommissionens felaktiga utövande av sitt utrymme för skönsmässig bedömning. Efter det att de angripna besluten hade företetts vid tribunalen som svar på en åtgärd för processledning, åberopade sökanden dessutom fyra nya grunder. Den fjärde grunden avsåg felaktig bedömning av de faktiska omständigheterna. Enligt den femte grunden hade kommissionen åsidosatt principen om förbud mot retroaktiv tillämpning i det andra angripna beslutet, den sjätte grunden handlade om att de angripna besluten var oprecisa och enligt den sjunde grunden hade kommissionen gjort en oriktig bedömning.

28 Vid prövningen av talan på de grunder som sökanden har anfört till stöd för yrkandet om ogiltigförklaring av de angripna besluten ska tribunalen således börja med att undersöka den andra grunden, därefter undersöka den fjärde grunden, därefter den första och den femte grunden och slutligen den tredje, den sjätte och den sjunde grunden.

Den andra grunden: Åsidosättande av sökandens processuella rättigheter

29 Sökanden har gjort gällande att eftersom sökanden fått yttra sig borde det första angripna beslutet ha motiverats och ha delgetts sökanden i dess helhet. Sökanden har därtill uppgett sig ha ett intresse av att få kännedom om skälen till det angripna beslutet och att frågan i förevarande fall är på vilket sätt dess argument har beaktats.

30 Kommissionen och intervenienten har bestritt dessa argument.

31 Det är i förevarande fall ostridigt att kommissionen, efter antagandet av de angripna besluten, inte tillställde sökanden den fullständiga beslutstexten, utan endast en beskrivning av det första ifrågasatta beslutets innebörd. Den fullständiga beslutstexten delgavs sökanden först inom ramen för förevarande förfarande, såsom det har erinrats om i punkt 21 ovan.

32 För det första påpekar tribunalen emellertid, såsom sökandebolaget självt har gjort gällande, att kommissionen inte har någon skyldighet enligt förordning nr 2271/96 att skicka ett beslut om beviljande av tillstånd enligt artikel 5 andra stycket till en tredje part som omfattas av restriktiva åtgärder som vidtagits av ett tredjeland (nedan kallad tredje part som omfattas av de restriktiva åtgärderna), såsom sökanden, i förhållande till vilken det rättssubjekt som ansökt om tillståndet, såsom intervenienten, har tillåtits att följa lagarna i bilagan. Detsamma gäller kommissionens genomförandeförordning (EU) 2018/1101 av den 3 augusti 2018 om fastställande av kriterierna för tillämpningen av artikel 5 andra stycket i förordning nr 2271/96 (EUT L 199 I, 2018, s. 7), där det i artikel 5.3 endast föreskrivs att kommissionen ska underrätta den som har ansökt om tillståndet om det slutliga beslutet.

33 Sökanden har för övrigt inte åberopat någon specifik bestämmelse till stöd för den andra grunden. I den mån sökanden hävdar att artikel 296 andra stycket FEUF indirekt kräver att motiveringen av de angripna besluten ska delges sökanden, ska det påpekas att även om denna bestämmelse avser motiveringen av rättsakter, reglerar den inte på något sätt frågan om vilka personer som ska delges en rättsakt. I sistnämnda avseende ska det dessutom erinras om att enligt artikel 297.2 tredje stycket FEUF ska de beslut som anger till vem eller vilka de riktar sig delges vederbörande. I förevarande fall anges i de angripna besluten endast intervenienten som adressat och sökandebolaget har inte hävdat att det har denna egenskap.

34 För det fall sökandens argument avseende motiveringen av det första angripna beslutet, trots argumentens allmänna karaktär, ska förstås så, att de avser en påstådd bristande motivering av nämnda beslut vad gäller de synpunkter som sökanden lämnat till kommissionen, räcker det att påpeka att kommissionen i skäl 14 i detta beslut redogjorde för sökandens argument och för kommissionens svar på dessa. Det kan således inte anses att motiveringen är bristfällig i detta avseende.

35 För det andra har sökanden hävdat att eftersom bolaget fick yttra sig under det administrativa förfarande som ledde fram till antagandet av det första angripna beslutet, borde det ha fått de angripna besluten sända till sig i fulltext.

36 Det är riktigt att sökanden, såsom framgår av punkterna 12 och 13 ovan, yttrade sig, efter att ha vänt sig till kommissionen, under det administrativa förfarande som ledde fram till antagandet av det första angripna beslutet och fick information av kommissionen om utgången av detta förfarande i form av en beskrivning av beslutets innebörd.

37 Dessa omständigheter kan emellertid inte i sig ge upphov till nya skyldigheter för kommissionen gentemot sökanden, som exempelvis en skyldighet för kommissionen, till förmån för sökanden, att översända de angripna besluten till sökanden.

38 I förordning nr 2271/96 och genomförandeförordning 2018/1101 ges sådana tredje parter som omfattas av de restriktiva åtgärderna nämligen inte någon roll över huvud taget i förfarandet, och de varken informeras eller hörs av kommissionen, i samband med förfarandet för antagande av ett beslut enligt artikel 5 andra stycket i förordning nr 2271/96. Unionslagstiftaren har med andra ord valt att inrätta ett system där dessa tredje parters intressen inte behöver beaktas och dessa tredje parter inte behöver göras delaktiga i de förfaranden som genomförs med stöd av den bestämmelsen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 juli 2023, IFIC Holding/kommissionen, T-8/21, EU:T:2023:387, punkterna 107 och 111).

39 Även om kommissionen i ett visst fall beslutar, exempelvis för att erhålla upplysningar, att låta en tredje part som omfattas av de restriktiva åtgärder yttra sig, eller att informera denne om förekomsten eller resultatet av ett förfarande enligt artikel 5 andra stycket i förordning nr 2271/96, kan en sådan omständighet inte medföra att jämvikten i det system som lagstiftaren har inrättat inom ramen för nämnda förordning ändras och, i synnerhet, att kommissionen åläggs en skyldighet att underrätta en sådan tredje part om ett beslut som fattats med stöd av nämnda bestämmelse.

40 I motsats till vad sökanden har antytt kan svaret på frågan huruvida det föreligger en sådan skyldighet för kommissionen inte vara beroende av det intresse, eller ens den nytta, som sökanden skulle kunna ha av detta, bland annat på grund av att det skulle vara intressant att veta på vilket sätt sökandens argument har beaktats.

41 Av detta följer i förevarande fall att enbart den omständigheten att kommissionen, på sökandens begäran, hörde sökanden under det administrativa förfarande som ledde fram till antagandet av det första angripna beslutet och tillhandahöll sökanden en beskrivning av innebörden av detta beslut inte gav upphov till någon skyldighet för kommissionen att delge sökanden nämnda beslut eller ens det andra angripna beslutet.

42 För det tredje ska det, i den mån sökanden har gjort gällande att dess processuella rättigheter har åsidosatts då kommissionen borde ha delgett sökanden de angripna besluten så snart de antagits, erinras om att sökanden, såsom framgår av punkterna 38–41 ovan, inte har några sådana rättigheter inom ramen för det system som inrättats genom förordning nr 2271/96 och genomförandeförordning 2018/1101.

43 Det kan således inte anses att kommissionen, genom att underlåta att delge sökanden de angripna besluten i fulltext efter det att de antagits, på något som helst sätt har åsidosatt processuella rättigheter – som sökanden inte innehade, och inte kunde inneha – inom ramen för det system som inrättats genom förordning nr 2271/96 och genomförandeförordning 2018/1101.

44 För det fjärde ska det under alla omständigheter erinras om att den omständigheten att en rättsakt inte har delgetts, även om detta kan påverka den tidpunkt då talefristen börjar löpa, inte i sig utgör skäl för att ogiltigförklara den. Det kan förvisso inte uteslutas att en part kan anföra argument för att avsaknaden av en underrättelse om en rättsakt, i ett visst fall, har lett till ett åsidosättande av dennes rättigheter som motiverar att rättsakten ogiltigförklaras (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 juli 2022, RT France/Rat, T-125/22, EU:T:2022:483, punkt 82 och där angiven rättspraxis).

45 I förevarande fall har sökanden emellertid inte anfört några argument vid tribunalen som kan föranleda bedömningen att underlåtenheten att översända de angripna besluten i fulltext efter det att besluten har antagits har lett till ett sådant åsidosättande av sökandens rättigheter som i sig skulle kunna motivera en ogiltigförklaring av dessa beslut.

46 För övrigt ska det påpekas att sökanden, efter att ha informerats av kommissionen om innebörden av det första angripna beslutet, kunde väcka förevarande talan vid tribunalen för att bestrida dess lagenlighet.

47 Av det ovan anförda följer att talan inte kan vinna bifall såvitt avser den andra grunden.

Den fjärde grunden: Felaktig bedömning av de faktiska omständigheterna

48 Sökanden har gjort gällande att de angripna besluten grundar sig på felaktiga faktiska omständigheter. Enligt sökanden angav kommissionen, i skäl 13 i det första angripna beslutet och i skäl 11 i det andra angripna beslutet, felaktigt att MEB ägdes av Islamiska republiken Iran, fastän det rörde sig om en bank som var börsnoterad på Teheranbörsen (Iran) och vars aktier huvudsakligen ägdes av privata investerare. Sökanden anser att kommissionen i skäl 37 i det första angripna beslutet tillmätte denna felaktiga uppgift en avgörande betydelse då den betecknade MEB som ett ”iranskt rättssubjekt”. Sökanden har därtill anfört att kommissionen i skälen 21 och 22 i det beslutet tog hänsyn till ett avtal som ett systerföretag till intervenienten hade ingått med de amerikanska myndigheterna angående den iranska centralbanken och således en situation som skilde sig från situationen för ett privat företag etablerat i Iran, såsom MEB.

49 Kommissionen och intervenienten har bestritt dessa argument.

50 Det ska inledningsvis påpekas att medan kommissionen i skäl 13 i det första angripna beslutet och i skäl 11 i det andra angripna beslutet angav att MEB ägdes av Islamiska republiken Iran, har sökanden hävdat, utan att ha blivit vederbörligen motsagd av kommissionen, att MEB var en privat iransk bank. När kommissionen tillfrågades om detta under förhandlingen medgav den att handlingarna i målet inte gav stöd för att anse att MEB ägdes av Islamiska republiken Iran.

51 Även om det antas att uppgiften i de angripna besluten om vem som äger MEB är felaktig, skulle detta emellertid inte påverka beslutens lagenlighet.

52 Det framgår nämligen av skälen 12 och 13 i det första angripna beslutet och av skälen 10 och 11 i det andra angripna beslutet att dessa beslut inte grundar sig på den omständigheten att MEB skulle vara ägt av Islamiska republiken Iran, utan på den omständigheten att MEB, vilket är ostridigt mellan parterna, är upptaget i SDN-förteckningen vad gäller de sekundära sanktionerna. Det är således den omständigheten att MEB omfattas av nämnda sanktioner, vilka föreskrivs i lagarna i bilagan, tillsammans med den skada som skulle bli resultatet för intervenienten och unionen för det fall dessa lagar inte följdes, som föranledde intervenienten att ansöka hos kommissionen om tillstånd att följa nämnda lagar och kommissionen att bevilja intervenienten detta tillstånd. Huruvida MEB ägs av offentliga eller privata aktörer saknar däremot betydelse i detta avseende.

53 I motsats till vad sökanden har gjort gällande framgår det inte heller av de angripna besluten att kommissionen baserat de bedömningar som ledde till att den beviljade det första tillståndet på uppgiften att MEB ägdes av Islamiska republiken Iran.

54 För det första är det så att även om kommissionen i skäl 37 i det första angripna beslutet hänvisade till MEB som ett ”iranskt” rättssubjekt, så kan denna uppgift inte förstås så, att kommissionen grundade sin bedömning på antagandet att MEB ägdes av Islamiska republiken Iran. Det är nämligen utrett att MEB är noterat på Teheranbörsen, vilket innebär att kommissionen hade fog för att hänvisa till MEB som ett ”iranskt” rättssubjekt oberoende av om MEB var i offentlig eller privat ägo. För övrigt har sökanden själv i ansökan beskrivit MEB som en ”iransk” bank.

55 För det andra, även om kommissionen i skälen 21 och 22 i det första angripna beslutet (och i skäl 27 och fotnot 10 i det andra angripna beslutet) hänvisade till en överenskommelse som ett systerföretag till intervenienten hade ingått med de amerikanska myndigheterna, så är den omständigheten, som sökanden har gjort gällande, att denna överenskommelse handlade om det företagets förbindelser med den iranska centralbanken och inte med ett privat rättssubjekt, också utan betydelse, och den innebär inte att kommissionen har grundat sig på en irrelevant uppgift. Det framgår nämligen av dessa skäl att kommissionen, genom att hänvisa till nämnda överenskommelse, avsåg att ge ett exempel på den risk som intervenienten löpte vid ett eventuellt åsidosättande av lagarna i bilagan och på en överenskommelse som i detta syfte ingåtts med de amerikanska myndigheterna, och detta oberoende av om det rättssubjekt med vilket företaget hade haft affärsförbindelser var i offentlig eller privat ägo.

56 Av det ovan anförda följer att den fjärde grunden är verkningslös och att talan inte kan vinna bifall såvitt avser denna grund.

Den första och den femte grunden: Åsidosättande av principen om att rättsakter inte har retroaktiv verkan

57 Sökanden har gjort gällande att det första och det nya tillståndet gavs retroaktiv verkan. Enligt sökanden tillät kommissionen i det första angripna beslutet, som antogs den 27 april 2023, intervenienten att spärra sökandens tillgångar från och med ingivandet av den första tillståndsansökan, det vill säga den 26 februari 2021. Vidare tillämpades det andra angripna beslutet från och med utgången av det första tillståndet. Enligt sökanden får rättsakter, med hänsyn till rättssäkerhetsprincipen och principen om skydd för berättigade förväntningar, i princip inte tillämpas retroaktivt. Varken förordning nr 2271/96 eller genomförandeförordning 2018/1101 föreskriver en sådan retroaktiv verkan. I kommissionens vägledning av den 7 augusti 2018, med rubriken ”Frågor/svar: antagandet av en uppdatering av [förordning nr 2271/96]” (EUT C 277 I, 2018, s. 4) (nedan kallad vägledningen) anges till och med att det är uteslutet med retroaktiv verkan. Där anges att ansökan om tillstånd inte har suspensiv verkan och att den som har lämnat in en ansökan är skyldig att följa förordning nr 2271/96 fram till det att ett tillstånd meddelas. Sökanden anser sig således med fog ha kunnat utgå ifrån att tillstånden inte hade retroaktiv verkan.

58 Sökanden har tillagt att artikel 5 första stycket i förordning nr 2271/96 framför allt skyddar aktörer i unionen mot tillämpningen av lagarna i bilagan och att avsteg därifrån endast får göras i undantagsfall, vilket innebär att ett beviljande av retroaktiva tillstånd är ett fel som inte kan godtas som en effektiv och avskräckande tillämpning av denna förordning. Den skillnad som kommissionen har gjort mellan en tillståndsansökans avsaknad av suspensiv verkan i den mening som avses i vägledningen och en tillståndsansökans möjliga retroaktiva verkan är konstlad och föreskrivs inte i nämnda förordning. Dessutom har sökandebolaget i det förevarande fallet uppgett att det inte har möjlighet att begripa hur en sådan retroaktiv verkan skulle kunna göra det möjligt att undvika allvarlig skada för unionens eller tillståndssökandens intressen, då tillståndet i fulltext inte har tillställts sökandebolaget. Enligt sökanden kan det inte heller anses nödvändigt att ge det skydd som ett tillstånd innebär mot de sanktionsåtgärder som följer av unionsrätten retroaktiv verkan, då sökanden påverkas negativt av att tillståndet har retroaktiv verkan.

59 Kommissionen och intervenienten har bestritt dessa argument.

60 Rättssäkerhetsprincipen, som utgör en del av unionsrättens allmänna principer och hänger samman med principen om skydd för berättigade förväntningar, kräver att rättsreglerna är klara och precisa samt förutsägbara vad avser vilka följder de kan få, så att berörda parter kan förstå vilka situationer och rättsförhållanden som omfattas av unionens rättsordning (se dom av den 25 september 2024, Kirimova/EUIPO, T-727/20 RENV, EU:T:2024:646, punkt 44 och där angiven rättspraxis). Detta gäller i synnerhet när dessa regler kan få negativa konsekvenser för enskilda och företag (se dom av den 27 november 2024, Nord Stream 2/parlamentet och rådet, T-526/19 RENV, EU:T:2024:864, punkt 45 och där angiven rättspraxis).

61 Rättssäkerhetsprincipen utgör i regel hinder för att det fastställs att en unionsrättsakt ska börja gälla från en tidpunkt före dess offentliggörande eller dess delgivning, beroende på omständigheterna. Detta kan undantagsvis förhålla sig annorledes om ett mål av allmänintresse så kräver och om de berörda parternas berättigade förväntningar vederbörligen respekteras (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 april 2005, ”Goed Wonen”, C-376/02,

EU:C:2005:251, punkt 33, dom av den 13 februari 2019, Human Operator, C-434/17, EU:C:2019:112, punkt 36, och dom av den 8 mars 2023, Assaad/rådet, T-426/21, EU:T:2023:114, punkt 212).

62 Det ska inledningsvis påpekas att sökanden, i motsats till vad kommissionen och intervenienten har gjort gällande, har rätt i att det första och det nya tillståndet beviljades intervenienten med retroaktiv verkan genom de angripna besluten.

63 Vad gäller det första angripna beslutet framgår det visserligen av dess artikel 3 att det är giltigt i tolv månader från och med den dag då det delgavs. Dock anges i artikel 1 i detta beslut, i enlighet med skäl 39 i beslutet, att intervenienten har rätt att följa lagarna i bilagan i förhållande till sökanden ”från och med dagen för ansökan om detta tillstånd”. Såsom framgår av skäl 7 i samma beslut ingav intervenienten den första tillståndsansökan till kommissionen den 26 februari 2021. Det första tillståndet som beviljades genom detta beslut har följaktligen mycket riktigt retroaktiv verkan, eftersom det framgår av artikel 1 jämförd med artikel 3 i beslutet att den tidpunkt från och med vilken tillståndet får verkningar inte fastställdes till den dag då beslutet (antaget den 27 april 2023) delgavs intervenienten, utan till dagen för tillståndsansökan (den 26 februari 2021), det vill säga till ett tidigare datum.

64 Vad gäller det andra angripna beslutet framgår det av dess artikel 3 att det är giltigt i tolv månader från och med den dag då, enligt vad som anges i dess skäl 43, ”[det första godkännandet] löper ut (den 26 april 2024)”. Således har det nya tillståndet, som beviljades genom detta beslut, mycket riktigt retroaktiv verkan, eftersom den tidpunkt från och med vilken tillståndet får verkningar inte fastställdes till den dag då beslutet (antaget den 24 juni 2024) delgavs intervenienten, utan till den dagen då det första tillståndet löpte ut (den 26 april 2024), det vill säga till ett tidigare datum.

65 Under dessa omständigheter ska det prövas huruvida kommissionen, såsom sökanden har gjort gällande otillbörligen beviljade det första och det nya tillståndet till förmån för intervenienten med retroaktiv verkan, varvid det ska erinras om att skälen och artikeldelen i de angripna besluten har bäring på sökanden. Det är således i förhållande till sökandens ställning som det ska prövas om denna retroaktiva verkan är rättsenlig.

66 Sökanden har för det första gjort gällande att det i förordning nr 2271/96, genomförandeförordning 2018/1101 och vägledningen inte uttryckligen föreskrivs någon möjlighet att bevilja intervenienten ett tillstånd – såsom det första eller det nya tillståndet, som beviljats genom de angripna besluten – på ett retroaktivt sätt och att en sådan möjlighet där till och med uttryckligen utesluts.

67 Det räcker i detta hänseende att påpeka att när de villkor som det erinrats om i punkt 61 ovan är uppfyllda följer befogenheten för unionens institutioner, organ och byråer att i undantagsfall anta en rättsakt med retroaktiv verkan av allmänna unionsrättsliga principer, utan att det för detta krävs att det finns en uttrycklig rättslig grund i den aktuella lagstiftningen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 februari 2024, NRW. Bank/CRU, T-466/16 RENV, EU:T:2024:111, punkt 165).

68 Avsaknaden av en uttrycklig rättslig grund hindrar följaktligen inte kommissionen från att undantagsvis bevilja en sökande ett retroaktivt tillstånd enligt artikel 5 andra stycket i förordning nr 2271/96, under förutsättning att de två kumulativa villkor som det erinrats om i punkt 61 ovan

är uppfyllda, nämligen, dels att det mål som eftersträvas med den angripna rättsakten kräver att den ges retroaktiv verkan och, dels att vederbörlig hänsyn har tagits till de berörda personernas berättigade förväntningar.

69 Det ska för övrigt påpekas att, i motsats till vad sökanden har slutit sig till, ingen av de rättsakter som bolaget har åberopat uttryckligen utesluter möjligheten att bevilja ett tillstånd med retroaktiv verkan, såsom det första eller det nya tillståndet, som beviljats genom de angripna besluten. Sökanden har i övrigt just inte nämnt någon bestämmelse till stöd för sin argumentation, utan har endast, för att visa att det föreligger berättigade förväntningar, åberopat svaret på fråga 20 i vägledningen, vars innebörd kommer att behandlas nedan.

70 Vad för det andra gäller de två kumulativa villkor som det erinrats om i punkt 61 ovan, har sökanden i huvudsak gjort gällande dels att kommissionen inte har rättfärdigat den retroaktiva verkan hos det första och det nya tillståndet, dels att sökandebolaget med hänsyn till innehållet i vägledningen hade rätt att förvänta sig att dessa tillstånd inte skulle beviljas med retroaktiv verkan.

– *Syftet med den retroaktiva verkan*

71 Eftersom ett tillstånd som undantagsvis beviljats av kommissionen med stöd av artikel 5 andra stycket i förordning nr 2271/96 syftar till att, under särskilda och vederbörligen motiverade omständigheter, undvika att allvarlig skada för unionens eller den tillståndssökandes intressen uppkommer till följd av ett åsidosättande av lagarna i bilagan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 juli 2023, IFIC Holding/kommissionen, T-8/21, EU:T:2023:387, punkt 112), kan det inte uteslutas att kommissionen för att uppnå ett sådant mål kan komma att föranledas att ge ett sådant tillstånd retroaktiv verkan om detta visar sig vara nödvändigt utifrån det mål som ska uppnås, och detta är inte ens beroende av att den som ansökt om tillståndet har begärt att det ska ha retroaktiv verkan.

72 Det ska erinras om att det första villkoret i punkt 61 ovan, avseende det mål som ska uppnås, innebär att det ska kontrolleras huruvida det retroaktiva beslutet syftar till att uppnå åtminstone ett mål av allmänintresse (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 januari 2016, Éditions Odile Jacob/kommissionen, C-514/14 P, ej publicerad, EU:C:2016:55, punkt 50). Det framgår i detta avseende av rättspraxis att det i skälen till unionsrättsakter som har retroaktiv verkan klart och tydligt ska motiveras varför rättsakten har getts retroaktiv verkan (se dom av den 9 september 2020, Slovenien/kommissionen, T-626/17, EU:T:2020:402, punkt 122 och där angiven rättspraxis).

73 I förevarande fall kan det konstateras att kommissionen i de angripna besluten uttryckligen angav skälen till att den gav det första och det nya tillståndet retroaktiv verkan.

74 I det första angripna beslutet anges i skäl 39 att kommissionen beslutade att bevilja det första tillståndet från och med dagen för den första tillståndsansökan, eftersom beviljandet hade fördröjts på grund av politiska bedömningar och inte på grund av ett fel från intervenientens sida. Skälen 37 och 38 i nämnda beslut innehåller en närmare förklaring av dessa politiska bedömningar och deras samband med de genom förordning nr 2271/96 eftersträvade målen och med unionens allmänpolitiska mål. Det framgår således av detta beslut att den långa, utan tvekan beklagliga, tidsutdräkten för det administrativa förfarandet – som ledde till att antagandet av beslutet fördröjdes, av politiska skäl som var oberoende av intervenienten – fick kommissionen att bevilja tillståndet med retroaktiv verkan.

75 I det andra angripna beslutet anges i skäl 43 att kommissionens beslut att bevilja det nya tillståndet från och med den dag då det första tillståndet löpte ut berodde på kontinuitetshänsyn med tanke på de risker som förelåg för intervenienten och unionen. Med erinrande av att det följer av artikel 3 andra stycket i det första angripna beslutet att en ansökan om ett eventuellt nytt tillstånd måste inges av intervenienten tre månader innan detta beslut löpte ut, kan det konstateras att det framgår av skäl 14 i det andra angripna beslutet att intervenienten de facto ansökte om ett nytt tillstånd den 25 januari 2024, det vill säga tre månader innan det första tillståndet löpte ut. Det framgår således, i huvudsak av sistnämnda beslut att det var den långa, och lika beklagliga, tidsutdräkten för det administrativa förfarande vilket ledde till antagandet av det sistnämnda beslutet som föranledde kommissionen att bevilja det nya tillståndet med retroaktiv verkan, i syfte att upprätthålla kontinuiteten i förhållande till det första angripna beslutet.

76 Visserligen gjorde sökanden inledningsvis gällande att det saknades motivering av den retroaktiva verkan som kommissionen hade beslutat om. Efter att ha tillställts de angripna besluten i fulltext, som kommissionen företedde som svar på åtgärden för processledning, har sökanden emellertid inte, ens i de nya grunderna, anfört något argument för att ifrågasätta uppgifterna om rättfärdigande av den retroaktiva verkan i dessa beslut. Eftersom inget av sökandens argument avser dessa uppgifter, har sökanden inte visat att den retroaktiva verkan som kommissionen beslutat om i förevarande fall skulle vara olämplig eller icke nödvändig med hänsyn till det mål som ska uppnås.

77 Sökanden har på sin höjd, inom ramen för den fjärde grunden och vid förhandlingen som svar på tribunalens frågor, riktat kritik mot konstaterandet i skäl 37 i det första angripna beslutet att MEB är ”iranskt”. Tribunalen finner dock att konstaterandet inte är felaktigt av de skäl som angetts ovan i punkt 54. Dessutom kan ett sådant argument från sökanden inte under några omständigheter visa att kommissionen har gjort sig skyldig till en felaktig rättstillämpning eller en oriktig bedömning vad gäller motiveringen av den retroaktiva verkan.

78 Eftersom inget av sökandens argument kan undergräva kommissionens förklaringar i de angripna besluten vad gäller motiveringen av den retroaktiva verkan som det beslutades om i dessa beslut, konstaterar tribunalen att sökanden inte har visat att det första villkor som det erinrats om i punkt 61 ovan, avseende det mål som ska uppnås, inte var uppfyllt.

– *Berättigade förväntningar som vägledningen kan ge sökanden*

79 Iakttagandet av principen om berättigade förväntningar utgör ett av de villkor som ska vara uppfyllt för att en unionsrättsakt, med iakttagande av rättssäkerhetsprincipen, ska kunna ha retroaktiv verkan (dom av den 8 mars 2023, Assaad/rådet, T-426/21, EU:T:2023:114, punkt 226).

80 Det ska i detta hänseende erinras om att eftersom det endast är i undantagsfall som en unionsrättsakt får ges retroaktiv verkan, kan det inte krävas att den enskilde visar att han har fått försäkringar om att det inte kommer att antas någon rättsakt med retroaktiv verkan, utan det ankommer på domstolen att, på grundval av den enskildes argument och med beaktande av samtliga omständigheter i det enskilda fallet, kontrollera att rättsakten i fråga inte har antagits i strid med dennes berättigade förväntningar.

81 Enligt sökanden var det i huvudsak vägledningen, och närmare bestämt svaret på fråga 20 i denna skrift, som gav upphov till berättigade förväntningar hos sökanden om att ett tillstånd som beviljats med stöd av artikel 5 andra stycket i förordning nr 2271/96 inte skulle ha retroaktiv verkan.

82 Det ska i detta hänseende erinras om att det i vägledningen visserligen inte fastställs några rättsligt bindande regler eller tolkningar (dom av den 21 december 2021, Bank Melli Iran, C-124/20, EU:C:2021:1035, punkt 61).

83 Det har emellertid redan slagits fast att även om sådana interna bestämmelser som antagits av en unionsadministration inte kan betecknas som rättsregler, som administrationen under alla omständigheter är skyldig att iaktta, så utgör de likväl vägledande förhållningsregler för den praxis som ska följas och från vilka administrationen inte, i ett enskilt fall, kan avvika utan att ange skäl som är förenliga med likabehandlingsprincipen. Genom att anta sådana förhållningsregler och genom att – i och med reglernas offentliggörande – tillkännage att man hädanefter kommer att tillämpa dem på de berörda fallen, begränsar den aktuella administrationen själv sin egen handlingsfrihet och kan inte avvika från dessa regler utan att riskera att i förekommande fall åsidosätta allmänna rättsprinciper, såsom likabehandlingsprincipen eller principen om skydd för berättigade förväntningar (se dom av den 25 september 2024, Kirimova/EUIPO, T-727/20 RENV, EU:T:2024:646, punkt 49 och där angiven rättspraxis).

84 Unionsadministrationen är således skyldig att iaktta principen om skydd för berättigade förväntningar när den tillämpar de vägledande regler som den har uppställt för sig själv (se, för ett liknande resonemang, dom av den 30 maj 2013, Quinn Barlo m.fl./kommissionen, C-70/12 P, ej publicerad, EU:C:2013:351, punkt 53).

85 Såsom framgår av de inledande punkterna i vägledningen är syftet med den ”att ge vägledning om tillämpningen av vissa av bestämmelserna [i förordning nr 2271/96]”. Det kan således inte uteslutas att uppgifterna i nämnda skrift kan uppfattas som regler som anger den praxis som kommissionen åtar sig att följa vid tillämpningen av nämnda förordning och att dessa uppgifter således kan ge upphov till berättigade förväntningar hos de berörda, vilket emellertid ska bedömas från fall till fall, beroende på innehållet i de berörda angivelserna.

86 I förevarande fall har svaret på fråga 20 i den vägledning som sökanden har åberopat, med rubriken ”Vad är verkan av tillståndet?”, följande lydelse:

”Ansökan om tillstånd har inte suspensiv verkan. Tillståndet i form av kommissionens genomförandebeslut får verkan samma dag som det meddelas till den sökande. Under tiden är EU-aktörer skyldiga att tillämpa [förordning nr 2271/96].”

87 I motsats till vad sökanden har hävdat kan sådana angivelser emellertid inte förstås som att kommissionen därigenom har inskränkt sina egna möjligheter att förse ett eventuellt tillstånd som beviljats med stöd av artikel 5 andra stycket i förordning nr 2271/96 med retroaktiv verkan.

88 För det första, även om rubriken till fråga nr 20 handlar om ”verkan av tillståndet”, avser de uppgifter som kommissionen har angett i den första och den tredje meningen i svaret snarare följderna av tillståndsansökan. I vägledningen, i den första meningen i svaret, erinras det om att en sådan ansökan inte har suspensiv verkan med avseende på de skyldigheter som följer av

förordning nr 2271/96, vilket innebär att de aktörer som omfattas av dessa skyldigheter, såsom anges i den tredje meningen i svaret, efter det att ansökan har gjorts måste fortsätta att uppfylla dessa skyldigheter i avvaktan på kommissionens beslut.

89 Såsom kommissionen har påpekat i sina inlagor skiljer sig frågan om vilka som blir följderna av en tillståndsansökans ingivande, från frågan om vid vilket datum det tillstånd som eventuellt antas efter det administrativa förfarande som inletts genom denna ansökan får verkningar.

90 För det andra anges i vägledningen, i den andra meningen i svaret, att ett eventuellt tillstånd, i form av ett beslut av kommissionen, ”får verkan” när det delges sökanden. Även om denna anvisning visserligen avser den tidpunkt från och med vilken ett tillstånd i form av ett genomförandebeslut som delgetts sökanden ”får verkan”, återspeglar den endast, i detta avseende, innehållet i artikel 297.2 tredje stycket FEUF.

91 Av artikel 297.2 tredje stycket FEUF, som är en allmän bestämmelse om ikraftträdandet av beslut som anger till vem eller vilka de riktar sig till, följer nämligen att sådana beslut får verkan genom delgivning till beslutets adressater (dom av den 13 februari 2019, Human Operator, C-434/17, EU:C:2019:112, punkt 32).

92 På samma sätt som det följer av rättspraxis att den allmänna regel som föreskrivs i artikel 297.2 tredje stycket FEUF inte kan tolkas så, att den utesluter att ett beslut i vilket det anges vem det riktar sig till undantagsvis kan ges verkan tidigare än den dag då beslutet delges mottagaren, om de villkor som anges i punkt 61 ovan är uppfyllda (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 februari 2019, Human Operator, C-434/17, EU:C:2019:112, punkterna 36 och 37), så gäller detta även, av än större anledning, för den andra meningen i svaret på fråga nr 20 i vägledningen. Det medges nämligen i rättspraxis att tidpunkten för en rättsakts ikraftträdande inte nödvändigtvis sammanfaller med den tidpunkt då den får rättsverkningar, eftersom den under vissa omständigheter kan anses ha retroaktiv verkan (se, analogt, dom av den 9 oktober 2025, On Air Media Professionals och Different Media, C-416/24 och C-417/24, EU:C:2025:765, punkterna 44–47).

93 Den andra meningen i svaret på fråga 20 i vägledningen kan således inte förstås så, att det datum då ett tillstånd får verkan alltid, i kommissionens praxis, nödvändigtvis sammanfaller med det datum då beslutet om beviljande av detta tillstånd delges den som har ansökt om det.

94 Av detta följer att svaret på fråga 20 i vägledningen, sett till dess helhet, i själva verket inte innehåller någon vägledande förhållningsregel som kommissionen har föreskrivit för sig själv i fråga om retroaktiv verkan av ett eventuellt tillstånd; detta svar innehåller i huvudsak endast en påminnelse riktad till de som ansökt om tillståndet om att dessa i avvaktan på att kommissionen fattar beslut om deras tillståndsansökan fortfarande omfattas av de skyldigheter som följer av artikel 5 första stycket i förordning nr 2271/96, och om att ett eventuellt beslut av kommissionen att undantagsvis bevilja dem ett tillstånd med stöd av andra stycket i samma bestämmelse träder i kraft från och med den dag då beslutet delges dem. Däremot fastställs det inte i detta svar vid vilken tidpunkt ett eventuellt tillstånd kommer att få verkningar, och det preciseras inte om det kan få retroaktiv verkan.

95 Av det ovan anförda följer, i motsats till vad sökanden har hävdat, att vägledningen inte kan ge upphov till berättigade förväntningar på att ett tillstånd som beviljats med stöd av artikel 5 andra stycket i förordning nr 2271/96 inte får retroaktiv verkan, och att sökandens argument följaktligen inte kan visa att det andra villkor som det erinrats om i punkt 61 ovan, avseende de berördas berättigade förväntningar, inte var uppfyllt.

96 Av det ovan anförda följer att kommissionen inte har agerat i strid med möjligheten att i undantagsfall, på de villkor som det erinrats om i punkt 61 ovan, göra avsteg från principen om icke-retroaktivitet och följaktligen inte har åsidosatt denna princip. Talan kan således inte vinna bifall såvitt avser den första och den femte grunden.

Den tredje, den sjätte och den sjunde grunden: Felaktig bedömning och de angripna beslutens vaga karaktär

97 Sökanden har gjort gällande att kommissionen har använt sitt utrymme för skönsmässig bedömning på ett felaktigt och oproportionerligt sätt. Sökandebolaget har hävdat att eftersom det uteslutande erbjuder tjänster inom den humanitära sektorn, förelåg det i detta avseende inget hot mot intervenienten enligt lagarna i bilagan. Enligt sökanden har kommissionen således felaktigt tillåtit intervenienten att utan begränsningar blockera samtliga av sökandens tillgångar, utan att beakta att de tillgångar som användes för humanitära insatser inte omfattades av de sanktioner som föreskrivs i nämnda lagar. Kommissionen borde således ha begränsat räckvidden av det första och det nya tillståndet.

98 Sökanden finner mot bakgrund av uppgifterna i skäl 14 i det första angripna beslutet och i skäl 42 i det andra angripna beslutet, att artikeldelen i de angripna besluten är onödigt långtgående, vag och vilseledande. Sökanden har anfört att dessa bestämmelser har en absolut räckvidd, ger intervenienten ett utrymme för skönsmässig bedömning och inte återspeglar de begränsningar som anges i de ovannämnda skälen, som de till syvende och sist strider mot.

99 Sökanden har tillagt att kommissionen borde ha kontrollerat vilka sanktioner sökandebolaget drabbades av och vilka transaktioner som omfattades av lagarna i bilagan, särskilt som bolaget hade styrkt att det uteslutande utför humanitära åtgärder, som uttryckligen var undantagna från tillämpningsområdet för de sanktioner som föreskrivs i nämnda lagar. Sökanden har anfört att unionens intressen inte kan skadas allvarligt på grund av åtgärder som vidtas på det humanitära området, och att intervenientens ansökan enbart beror på tvisten dem emellan. Sökanden anser att det inte är upp till intervenienten att avgöra när en transaktion omfattas av nämnda sanktioner, utan att en sådan bedömning måste göras av kommissionen.

100 Kommissionen och intervenienten har bestritt dessa argument.

101 För det första ska det påpekas att sökandens argument grundar sig på felaktiga antaganden, eftersom det, i motsats till vad sökanden har påstått, uttryckligen framgår av de angripna besluten inte bara att kommissionen beaktade sökandens påpekanden beträffande den verksamhet som enligt sökanden inte omfattades av sanktionsåtgärdernas tillämpningsområde, utan även att kommissionen, med beaktande av dessa påpekanden, begränsade det första tillståndets och det nya tillståndets räckvidd till att endast avse de situationer där intervenienten enligt lagarna i bilagan är skyldig att agera på ett visst sätt gentemot sökanden.

102 I skäl 14.2 i det första angripna beslutet nämnde kommissionen nämligen sökandens påpekande att sanktionerna inte var tillämpliga på grund av att vissa transaktioner inte omfattades av deras tillämpningsområde och angav följaktligen att det första tillståndet endast gav intervenienten rätt att ”rätta sig efter” lagarna i bilagan, och att verksamhet som undantagits enligt nämnda lagar följaktligen inte heller omfattades av nämnda tillstånd. Vidare anges i artikel 1 i det första angripna beslutet, i enlighet med det ovan angivna, att intervenienten endast ges tillstånd att ”rätta sig efter” dessa lagar, och detta endast ”i den utsträckning det är nödvändigt”, att ”frysa” vissa tillgångar och att ”vägra” att utföra vissa åtgärder.

103 Medan innehållet i artikel 1 i det andra angripna beslutet är identiskt med innehållet i motsvarande artikel i det första angripna beslutet, erinras det i skäl 42 i det andra angripna beslutet uttryckligen om att det nya tillståndet, med beaktande av MEB:s verksamhet på området för humanitära insatser, ger intervenienten rätt att frysa vissa tillgångar och vägra vissa transaktioner endast i den mån detta krävs enligt lagarna i bilagan, och att samtliga verksamheter som undantas enligt nämnda lagar således inte heller omfattas av nämnda tillstånd.

104 Under dessa omständigheter föreligger det varken någon motsägelse mellan skälen och artikeldelen i de angripna besluten eller någon oklarhet däri vad gäller räckvidden av det första och det nya tillståndet.

105 För det andra innebär konstaterandena i punkterna 101 och 103 ovan även att räckvidden av det första och det nya tillståndet, och således av de angripna besluten – i motsats till vad sökanden har gjort gällande – inte heller är onödigt långtgående eller absolut, eller oproportionerlig eller otydlig, utan att den är begränsad till det uppträdande som intervenienten måste iaktta enligt lagarna i bilagan, och detta endast i den mån den tillåter denne att frysa vissa tillgångar och att vägra att utföra vissa av sökandens transaktioner med stöd av dessa lagar.

106 För det tredje har sökanden anfört att det ankom på kommissionen att ange varje transaktion med avseende på vilken intervenienten hade rätt att följa lagarna i bilagan. Härvid räcker det att påpeka att denna argumentering inte heller kan godtas, eftersom den grundar sig på en felaktig tolkning inte bara av de angripna beslutens räckvidd, såsom denna har förklarats i punkterna 101–103 ovan, utan även av räckvidden vad gäller den bedömning som kommissionen kan göra enligt artikel 5 andra stycket i förordning nr 2271/96.

107 Vid bedömningen av en tillståndsansökan enligt artikel 5 andra stycket i förordning nr 2271/96 ska kommissionen nämligen endast pröva huruvida tillståndssökandens eller unionens intressen riskerar att lida allvarlig skada för det fall tillståndssökanden inte följer lagarna i bilagan i förhållande till en tredje part som omfattas av de restriktiva åtgärderna. I den mån en sådan tredje part omfattas av nämnda lagar är den prövning som krävs enligt nämnda bestämmelse oberoende av om vissa av denna tredje parts transaktioner skulle kunna undantas med stöd av dessa lagar.

108 Det ankommer således inte enligt artikel 5 andra stycket i förordning nr 2271/96 på kommissionen att kvalificera tredje parts eventuella transaktioner eller tillgångar utifrån lagarna i bilagan, eftersom den inte kan kontrollera vare sig av vilken typ den tredje partens transaktion eller tillgång är eller hur den förhåller sig till dessa lagar och de eventuella undantag som föreskrivs i dessa. I motsats till vad sökanden har begärt är det i förevarande mål följaktligen inte nödvändigt att tribunalen inhämtar ett sakkunnigutlåtande för att tolka tillämpningsområdet för dessa lagar eller vidtar andra åtgärder för att erhålla expertutlåtanden om sökandens verksamhet eller för att höra dess revisorer som vittnen i detta avseende.

109 För det fjärde saknar den av sökandebolaget åberopade omständigheten att intervenienten felaktigt har gjort den alltför vida tolkningen av det första och det nya tillståndet att intervenienten har rätt att frysa samtliga av sökandens tillgångar relevans. Den omständigheten handlar nämligen om hur intervenienten på ett korrekt sätt ska tillämpa dessa tillstånd, och inte om huruvida de angripna besluten om beviljande av tillstånden är lagliga.

110 I motsats till vad sökanden har anfört ger det första och det nya tillståndet inte intervenienten något utrymme för skönsmässig bedömning i detta avseende. Om lagarna i bilagan inte ålägger intervenienten att frysa vissa tillgångar eller att vägra att utföra vissa av sökandebolagets transaktioner, så är dessa tillstånd nämligen inte tillämpliga och intervenienten är då tvungen att rätta sig efter förbudet i artikel 5 första stycket i förordning nr 2771/96.

111 För det femte har sökanden påstått att det förekommit maktmissbruk, då det första och det nya tillståndet beviljades på grund av den pågående tvisten mellan sökandebolaget och intervenienten vid tyska domstolar. Det räcker härvid att påpeka att det första angripna beslutet inte innehåller något som indikerar att så skulle vara fallet, utan grundar sig på andra överväganden. Även om det framgår av skälen 18 och 19 i det andra angripna beslutet att intervenienten hänvisade till denna tvist i sin nya tillståndsansökan, framgår det även av skäl 20 i detta beslut att kommissionen uttryckligen uteslöt att denna kunde vara relevant för beviljandet av ett eventuellt nytt tillstånd enligt artikel 5 andra stycket i förordning nr 2271/96. Detta påstående kan därför inte godtas.

112 Av det ovan anförda följer att sökandens argument inte kan visa att kommissionen har gjort en oriktig bedömning, särskilt vad gäller räckvidden av det första och det nya tillståndet, att de angripna besluten är oprecisa i detta avseende eller att kommissionen har missbrukat sina befogenheter. Talan kan således inte vinna bifall såvitt avser den tredje, den sjätte och den sjunde grunden.

113 Yrkandet om ogiltigförklaring av de angripna besluten ska således ogillas.

114 Tribunalen gör således följande bedömning. Sökanden har yrkat att tribunalen ska meddela beslut i fråga om rättegångshinder utan att själva saken prövas (se ovan punkt 17), för att, såsom sökanden har uttryckt det, klargöra ”förhållandet mellan talan om ogiltigförklaring och [ett eventuellt] mål om förhandsavgörande” och intervenienten har ifrågasatt möjligheten att pröva målet i sak. Tribunalen konstaterar vad beträffar sökandens begäran att det visserligen anges i artikel 130.1 i rättegångsreglerna att svaranden kan ansöka om att tribunalen ska meddela beslut i fråga om rättegångshinder utan att själva saken prövas, men att en sådan begäran, i enlighet med denna artikel, inte kan komma från sökanden. Vad vidare gäller intervenientens ifrågasättande ska det erinras om att en rättegångsdeltagare som tillåts intervenera till stöd för svaranden inte kan framställa en invändning om rättegångshinder som inte framställts i svarandens yrkanden, varför tribunalen inte är skyldig att uttryckligen ta ställning till huruvida denna invändning om rättegångshinder är välgrundad. Talan ska följaktligen ogillas i sin helhet, utan att det behövs något fastställande av möjligheten att ta upp den till sakprövning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 december 2022, PNB Banka/ECB, T-275/19, EU:T:2022:781, punkterna 93 och 94 samt där angiven rättspraxis). I vart fall är det under omständigheterna i förevarande mål motiverat av hänsyn till principen om god rättskipning att talan ogillas i sak utan en föregående prövning av möjligheten att ta upp talan till sakprövning, då en prövning härvid av huruvida talan kan tas upp till sakprövning kräver en komplicerad analys (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 februari 2002, rådet/Boehringer, C-23/00 P, EU:C:2002:118, punkt 52).

Rättegångskostnader

115 Enligt artikel 134.1 i rättegångsreglerna ska tappande rättegångsdeltagare förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen och intervenienten har yrkat att sökanden ska förpliktas att bära sina rättegångskostnader och ersätta kommissionens och intervenientens rättegångskostnader. Eftersom sökanden har tappat målet, ska kommissionens och intervenientens yrkanden bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (andra avdelningen i utökad sammansättning)

följande:

1) Talan ogillas.

2) Middle East Bank, Munich Branch ska bära sina rättegångskostnader och ersätta de kostnader som har uppkommit för Europeiska kommissionen och Clearstream Banking AG.

Papasavvas Marcoulli Schwarcz

Valasidis Spangsberg Grønfeldt

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 10 december 2025.

Underskrifter