Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

6. oktober 2020*

»Appel – fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP) – artikel 29 TEU – artikel 215 TEUF – restriktive foranstaltninger over for Den Islamiske Republik Iran – skade, som appellanten angiveligt har lidt som følge af opførelsen og opretholdelsen af vedkommendes navn på den liste over personer og enheder, der er omfattet af indefrysningen af midler og økonomiske ressourcer – erstatningssøgsmål – Domstolens kompetence til at træffe afgørelse om en påstand om erstatning for skade, som angiveligt er lidt som følge af restriktive foranstaltninger, der er fastsat i afgørelser, som henhører under FUSP – tilstrækkelig kvalificeret tilsidesættelse af en bestemmelse, der har til formål at tillægge borgerne rettigheder – utilstrækkelig begrundelse af retsakter om indførelse af restriktive foranstaltninger«

I sag C-134/19 P,

angående appel i henhold til artikel 56 i statutten for Den Europæiske Unions Domstol, iværksat den 18. februar 2019,

Bank Refah Kargaran, Teheran (Iran), ved avocats J.-M. Thouvenin og I. Boubaker,

appellant,

de øvrige andre parter i appelsagen:

Rådet for Den Europæiske Union ved M. Bishop og V. Piessevaux, som befuldmægtigede,

sagsøgt i første instans,

Europa-Kommissionen først ved R. Tricot, C. Zadra og A. Tizzano, derefter ved L. Gussetti, A. Bouquet, R. Tricot og J. Roberti di Sarsina, som befuldmægtigede,

intervenient i første instans,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, R. Silva de Lapuerta, afdelingsformændene A. Arabadjiev, A. Prechal, M. Vilaras, M. Safjan (refererende dommer) og S. Rodin samt dommerne E. Juhász, M. Ilešič, J. Malenovský, F. Biltgen, K. Jürimäe, A. Kumin, N. Jääskinen og N. Wahl,

Generaladvokat: G. Hogan,

Justitssekretær: fuldmægtig M. Krausenböck,

* Processprog: fransk.

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 9. marts 2020,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 28. maj 2020,

afsagt følgende

Dom

1 Med appellen har Bank Refah Kargaran nedlagt påstand om delvis ophævelse af Den Europæiske Unions Rets dom af 10. december 2018, Bank Refah Kargaran mod Rådet (T-552/15, ikke trykt i Sml., herefter »den appellerede dom«, EU:T:2018:897), hvorved Retten frifandt Rådet for bankens påstand støttet på artikel 268 TEUF om erstatning for den skade, som banken angiveligt har lidt som følge af vedtagelsen af restriktive foranstaltninger i forhold til den.

Tvistens baggrund

2 Sagens faktiske omstændigheder er gengivet på følgende måde i den appellerede doms præmis 1-13:

»1 Denne sag er anlagt i forbindelse med de restriktive foranstaltninger, som blev indført for at lægge pres på Den Islamiske Republik Iran med henblik på at få denne til at ophøre med spredningsfølsomme nukleare aktiviteter og udvikling af fremføringssystemer til kernevåben.

2 [Appellanten], Bank Refah Kargaran, er en iransk bank.

3 Den 26. juli 2010 blev [appellantens] navn opført på listen over de enheder, der er involveret i nuklear spredning, og som fremgår af bilag II til Rådets afgørelse 2010/413/FUSP af 26. juli 2010 om restriktive foranstaltninger over for Iran og om ophævelse af fælles holdning 2007/140/FUSP (EUT 2010, L 195, s. 39). Opførelsen af dette navn blev truffet på baggrund af, at banken angiveligt havde overtaget visse finansielle transaktioner fra Bank Melli Iran efter vedtagelsen af restriktive foranstaltninger over for sidstnævnte.

4 Derfor blev [appellantens] navn af samme grund opført på listen i bilag V til Rådets forordning (EF) nr. 423/2007 af 19. april 2007 om restriktive foranstaltninger over for Iran (EUT 2007, L 103, s. 1) ved Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 668/2010 af 26. juli 2010 om gennemførelse af artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 423/2007 (EUT 2010, L 195, s. 25). Efter ophævelsen af forordning nr. 423/2007 ved Rådets forordning (EU) nr. 961/2010 af 25. oktober 2010 om restriktive foranstaltninger over for Iran (EUT 2010, L 281, s. 1) blev [appellantens] navn opført på listen i bilag VIII til sidstnævnte forordning.

5 Ved afgørelse 2010/644/FUSP af 25. oktober 2010 om ændring af afgørelse 2010/413 (EUT 2010, L 281, s. 81) opretholdt Rådet for Den Europæiske Union [appellantens] navn på listen i bilag II til afgørelse 2010/413. Rådets afgørelse 2011/783/FUSP af 1. december 2011 om ændring af afgørelse 2010/413 (EUT 2011, L 319, s. 71) ændrede ikke denne liste hvad angår [appellantens] navn.

6 Ved Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 1245/2011 af 1. december 2011 om gennemførelse af forordning nr. 961/2010 (EUT 2011, L 319, s. 11) blev [appellantens] navn opretholdt på listen i bilag VIII til forordning nr. 961/2010. Forordning nr. 961/2010 blev ophævet ved Rådets forordning (EU) nr. 267/2012 af 23. marts 2012 om restriktive foranstaltninger over for Iran (EUT 2012, L 88, s. 1). [Appellantens] navn blev opført på listen i bilag IX til sidstnævnte forordning. De grunde, som var angivet over for [appellanten], blev ikke ændret.

7 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 19. januar 2011 anlagde [appellanten] sag, registreret under sagsnummer T-24/11, med påstand navnlig om annullation af afgørelse 2010/644 og forordning nr. 961/2010, for så vidt som de vedrørte den pågældende. Efterfølgende tilpassede [appellanten] sin påstand til annullation af afgørelse 2011/783, gennemførelsesforordning nr. 1245/2011 og forordning nr. 267/2012, for så vidt som disse retsakter vedrørte denne.

8 Retten tog i præmis [83] i dom af 6. september 2013, Bank Refah Kargaran mod Rådet (T-24/11, herefter »annullationsdommen«, EU:T:2013:403), [appellantens] andet anbringende til følge, for så vidt som den påberåbte sig tilsidesættelse af begrundelsespligten.

9 Retten annullerede derfor i det væsentlige opførelsen af [appellantens] navn på listerne i bilag II til afgørelse 2010/413, som ændret ved afgørelse 2010/644 og derefter ved afgørelse 2011/783, i bilag VIII til forordning nr. 961/2010 som ændret ved gennemførelsesforordning nr. 1245/2011, og i bilag IX til forordning nr. 267/2012.

10 Ved annullationsdommen besluttede Retten ligeledes, at virkningerne af bilag II til afgørelse 2010/413, som ændret ved afgørelse 2010/644 og derefter ved afgørelse 2011/783, skulle opretholdes over for [appellanten], indtil annullationen af bilag IX til forordning nr. 267/2012 fik virkning for så vidt angår den pågældende.

11 Efter annullationsdommen blev [appellantens] navn ved Rådets afgørelse 2013/661/FUSP af 15. november 2013 om ændring af afgørelse 2010/413 (EUT 2013, L 306, s. 18) genopført på listen i bilag II til afgørelse 2010/413.

12 Følgelig blev [appellantens] navn ved Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 1154/2013 af 15. november 2013 om gennemførelse af forordning nr. 267/2012 (EUT 2013, L 306, s. 3) genopført på listen i bilag IX til forordning nr. 267/2012. Følgende begrundelse blev anført vedrørende [appellanten]:

> »Enhed, der yder finansiel støtte til Irans regering. Den er 94% ejet af Iranian Social Security Organisation [den iranske organisation for social sikring], som kontrolleres af Irans regering, og den udfører banktjenesteydelser for regeringsministerier.«

13 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 28. januar 2014 anlagde [appellanten] sag med påstand om bl.a. annullation af afgørelse 2013/661 og gennemførelsesforordning nr. 1154/2013, for så vidt som disse retsakter vedrørte [appellanten]. Ved dom af 30. november 2016, Bank Refah Kargaran mod Rådet (T-65/14, ikke trykt i Sml., EU:T:2016:692), frifandt Retten Rådet. Denne dom blev ikke appelleret.«

Retsforhandlinger ved Retten og den appellerede dom

3 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 25. september 2015 anlagde appellanten sag med påstand om, at Unionen tilpligtedes at betale erstatning til den pågældende for den skade, der var forvoldt ved vedtagelsen og opretholdelsen af de restriktive foranstaltninger vedrørende appellanten, som blev annulleret ved annullationsdommen, ved at betale den pågældende et beløb på 68 651 318 EUR med tillæg af lovbestemte renter for materiel skade og 52 547 415 EUR med tillæg af lovbestemte renter for ikke-økonomisk skade samt, subsidiært, at Retten fastslog, at hele eller en del af det beløb, som krævedes for ikke-økonomisk skade, blev anset for at henhøre under den materielle skade.

4 Ved den appellerede dom frifandt Retten Rådet i det hele og pålagde appellanten at betale sagsomkostningerne.

5 For det første undersøgte Retten i den appellerede doms præmis 25-32 af egen drift sin kompetence til at træffe afgørelse om erstatningssøgsmålet i forhold til afgørelse 2010/413, 2010/644 og 2011/783, som blev vedtaget inden for rammerne af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP).

6 I denne forbindelse bemærkede Retten i den appellerede doms præmis 27, at appellanten ikke havde sondret mellem på den ene side Unionens ansvar som følge af vedtagelsen af afgørelse 2010/413, 2010/644 og 2011/783 inden for rammerne af FUSP og på den anden side ansvaret som følge af vedtagelsen af forordning nr. 961/2010 og nr. 267/2012 og af gennemførelsesforordning nr. 1245/2011.

7 I den appellerede doms præmis 30 fastslog Retten, at det fulgte af artikel 24, stk. 1, andet afsnit, sjette punktum, TEU og af artikel 275, stk. 1, TEUF, at Unionens retsinstanser principielt ikke har kompetence hvad angår de primærretlige bestemmelser vedrørende FUSP og retsakter vedtaget på grundlag heraf, og at Unionens retsinstanser kun undtagelsesvis i henhold til artikel 275, stk. 2, TEUF havde kompetence inden for FUSP. Retten tilføjede, at denne kompetence dels omfattede kontrol med overholdelsen af artikel 40 TEU, dels annullationssøgsmål anlagt af borgerne på de betingelser, der fremgår af artikel 263, stk. 4, TEUF, til prøvelse af restriktive foranstaltninger vedtaget af Rådet inden for rammerne af FUSP, og at artikel 275, stk. 2, TEUF derimod ikke gav Unionens retsinstanser nogen kompetence til at påkende et erstatningssøgsmål. Retten udledte heraf, at et søgsmål med påstand om erstatning for en skade, som angiveligt er lidt som følge af vedtagelsen af en retsakt på FUSP-området, lå uden for Rettens kompetence.

8 I den appellerede doms præmis 31 fastslog Retten, at den derimod havde kompetence til at påkende en påstand om erstatning for en skade, som en borger eller enhed angiveligt har lidt som følge af restriktive foranstaltninger, der er vedtaget over for den pågældende, i henhold til artikel 215 TEUF.

9 I denne forbindelse konkluderede Retten i den appellerede doms præmis 32, at den ikke havde kompetence til at påkende appellantens påstand, for så vidt som denne påstand tilsigtede at opnå erstatning for den skade, der angiveligt var lidt som følge af de restriktive foranstaltninger, der er fastsat i afgørelse 2010/413, 2010/644 og 2011/783, og at den ikke var kompetent til at træffe afgørelse om søgsmålet, for så vidt som det tilsigtede at pålægge Unionen et ansvar uden for kontraktforhold som følge af forordning nr. 961/2010 og nr. 267/2012 og gennemførelsesforordning nr. 1245/2011.

10 For det andet efterprøvede Retten hvad angår undersøgelsen af, om der var grundlag for erstatningssøgsmålet, for så vidt som det vedrørte de i foregående præmis nævnte forordninger, om betingelsen for ulovligheden af den adfærd, der foreholdtes Rådet, var opfyldt.

11 For det første bemærkede Retten i den appellerede doms præmis 41, at den i annullationsdommen havde annulleret opførelsen af appellantens navn på listerne i bilag VIII til forordning nr. 961/2010, som ændret ved gennemførelsesforordning nr. 1245/2011, og i bilag IX til forordning nr. 267/2012 på grundlag af et klagepunkt om tilsidesættelse af begrundelsespligten, idet den fastslog, at begrundelsen for denne opførelse ikke var tilstrækkeligt præcis.

12 I denne henseende fastslog Retten i den appellerede doms præmis 43, at det følger af fast retspraksis, at tilsidesættelsen af den begrundelsespligt, der er fastsat i artikel 296 TEUF, ikke i sig selv kan betyde, at Unionen ifalder ansvar.

13 I den appellerede doms præmis 45 tilføjede Retten, at den i annullationsdommen havde annulleret de restriktive foranstaltninger vedrørende appellanten som følge af en tilsidesættelse af begrundelsespligten, men at den ikke havde taget stilling til, om der var grundlag for disse foranstaltninger. Den præciserede, at den ulovlighed, der var blevet fastslået i dom af 25. november 2014, Safa Nicu Sepahan mod Rådet (T-384/11, EU:T:2014:986), stadfæstet ved dom af 30. maj 2017, Safa Nicu Sepahan mod Rådet (C-45/15 P, EU:C:2017:402), således havde en anderledes karakter, og at

appellanten, eftersom Retten i sidstnævnte dom ikke havde taget stilling til Rådets tilsidesættelse af begrundelsespligten, ikke heraf kunne udlede et argument om, at der i den foreliggende sag var godtgjort en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af EU-retten.

14 For det andet bemærkede Retten i den appellerede doms præmis 49, at appellanten havde henvist til annullationsdommens præmis 82, hvori Retten havde anført, at Rådet havde tilsidesat sin pligt til at meddele banken i dennes egenskab af berørt part, hvilke oplysninger der var lagt denne til last for så vidt angår begrundelsen for de foranstaltninger om indefrysning af midler, der var vedtaget over for den pågældende. Retten fandt imidlertid, at denne konstatering skulle forstås i lyset af appellantens argument, der er nævnt i annullationsdommens præmis 68, hvorefter en utilstrækkelig begrundelse ikke kunne afhjælpes ved dokumenter, som Rådet senere fremsendte. Retten tilføjede i den appellerede doms præmis 50, at denne konstatering ikke i sig selv kunne godtgøre, at der forelå en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af retten til forsvar.

15 Retten fremhævede endvidere i den appellerede doms præmis 51, at appellanten ikke kunne påberåbe sig en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af dens ret til en effektiv domstolsbeskyttelse i den foreliggende sag, eftersom banken havde anlagt søgsmål til prøvelse af de restriktive foranstaltninger, der berørte den, og da Retten ikke havde annulleret disse foranstaltninger i annullationsdommen.

16 For det tredje undersøgte Retten i den appellerede doms præmis 52-58 appellantens argument i replikken om, at Rådet ved ulovligt at opføre bankens navn på listerne over personer, der var omfattet af de restriktive foranstaltninger, ikke havde anvendt det kriterium, som den anførte at anvende, dvs. kriteriet om enheder, der har bistået udpegede personer eller enheder med at unddrage sig de bestemmelser, der er fastsat i visse resolutioner fra De Forenede Nationers Sikkerhedsråd eller i afgørelse 2010/413, eller at overtræde disse, idet den begrundelse, der var angivet for opførelsen af bankens navn, nemlig at den havde overtaget Bank Melli Irans transaktioner, ikke svarer til dette kriterium.

17 I denne henseende fandt Retten i den appellerede doms præmis 55, at det anbringende og de argumenter i stævningen, der tilsigtede at godtgøre, at der forelå en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af en retsregel, der tillagde borgerne rettigheder, som kunne medføre, at Unionen ifaldt ansvar, alene var støttet på de ulovligheder, som Retten angiveligt havde konstateret i annullationsdommen, og at appellanten blandt disse ulovligheder i stævningen ikke havde påberåbt sig en angivelig ulovlighed som følge af, at begrundelsen for opførelsen af bankens navn på listerne over personer, der er omfattet af de restriktive foranstaltninger, ikke var i overensstemmelse med det af Rådet anvendte kriterium.

18 I den appellerede doms præmis 56 og 57 tilføjede Retten endvidere, at appellantens argument i replikken adskilte sig fra argumentet i stævningen, for så vidt som det ikke var støttet på en tilsidesættelse af begrundelsespligten, men på en anfægtelse af grundene til opførelsen af bankens navn, og at appellantens argument i replikken derfor ikke kunne anses for at være en udvidelse af et anbringende, der var fremsat i stævningen. Retten udledte heraf i den appellerede doms præmis 58, at dette argument måtte kvalificeres som et nyt anbringende og dermed skulle afvises fra realitetsbehandling, eftersom appellanten først fremsatte dette argument i replikken, og argumentet ikke var knyttet til noget anbringende eller argument, der var fremsat i stævningen.

19 For det fjerde konkluderede Retten i den appellerede doms præmis 59 og 60, at betingelsen for, at Unionen ifalder ansvar uden for kontraktforhold, hvad angår ulovligheden af en adfærd, som foreholdes Rådet, ikke var opfyldt i den foreliggende sag, og at Rådet derfor skulle frifindes, uden at det var fornødent at undersøge de øvrige betingelser for, at Unionen ifalder et sådant ansvar.

Parternes påstande for Domstolen

20 Appellanten har med appellen nedlagt følgende påstande:

– Den appellerede dom ophæves delvist.

– Principalt tilpligtes Unionen at betale erstatning for den skade, der er forvoldt som følge af vedtagelsen og opretholdelsen af de restriktive foranstaltninger vedrørende appellanten, som blev annulleret ved annullationsdommen, ved til appellanten at betale et beløb på 68 651 318 EUR for økonomisk skade og 52 547 415 EUR for ikke-økonomisk skade.

– Subsidiært hjemvises sagen til Retten.

– Under alle omstændigheder tilpligtes Rådet at betale sagsomkostningerne i begge instanser.

21 Rådet har nedlagt følgende påstande:

– Appellen forkastes.

– Appellanten tilpligtes at betale alle sagsomkostninger.

22 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

– Appellen forkastes.

– Appellanten tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

Appellen

Den Europæiske Unions Domstols beføjelser

23 Det skal indledningsvis bemærkes, at Retten i den appellerede doms præmis 32 af egen drift fandt, at den ikke havde kompetence til at påkende appellantens påstand om erstatning, for så vidt som denne påstand tilsigtede at opnå erstatning for en skade, der angiveligt var lidt som følge af de restriktive foranstaltninger, som er fastsat i afgørelser, der ligger inden for rammerne af FUSP i henhold til artikel 29 TEU (herefter »FUSP-afgørelserne«).

24 Selv om appellanten med appellen har nedlagt påstand om ophævelse af den appellerede dom i sin helhed, herunder af den del af denne dom, hvorved Rådet blev frifundet for påstanden om erstatning med henblik på at opnå erstatning for den skade, der angiveligt var lidt som følge af de restriktive foranstaltninger, som er fastsat i FUSP-afgørelserne, har banken ikke anfægtet denne betragtning som sådan.

25 For så vidt som spørgsmålet om Den Europæiske Unions Domstols kompetence til at påkende en tvist vedrører en ufravigelig procesforudsætning, kan Domstolen til enhver tid under sagen, også af egen drift, træffe afgørelse om et sådant spørgsmål (dom af 12.11.2015, Elitaliana mod Eulex Kosovo, C-439/13 P, EU:C:2015:753, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis).

26 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at Den Europæiske Unions Domstol i henhold til artikel 24, stk. 1, andet afsnit, sidste punktum, TEU og artikel 275, stk. 1, TEUF principielt ikke har kompetence med hensyn til bestemmelserne vedrørende FUSP og retsakter vedtaget på grundlag af disse bestemmelser (dom af 24.6.2014, Parlamentet mod Rådet, C-658/11, EU:C:2014:2025, præmis 69, og af 28.3.2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, præmis 60).

27 Traktaterne fastsætter imidlertid to udtrykkelige undtagelser til dette princip. Dels fastsætter såvel artikel 24, stk. 1, andet afsnit, sidste punktum, TEU som artikel 275, stk. 2, TEUF således, at Den Europæiske Unions Domstol har kompetence til at kontrollere overholdelsen af artikel 40 TEU. Dels tillægger artikel 24, stk. 1, andet afsnit, sidste punktum, TEU Domstolen kompetence til at prøve lovligheden af visse afgørelser omhandlet i artikel 275, stk. 2, TEUF. Sidstnævnte bestemmelse fastlægger en kompetence for Domstolen til at træffe afgørelse i sager anlagt på de betingelser, der fremgår af artikel 263, stk. 4, TEUF, vedrørende prøvelsen af lovligheden af Rådets afgørelser vedtaget på grundlag af bestemmelserne om FUSP, som fastsætter restriktive foranstaltninger over for fysiske eller juridiske personer (dom af 28.3.2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, præmis 60).

28 I den foreliggende sag annullerede Retten ved annullationsdommen FUSP-afgørelserne samt forordningerne som følge af en utilstrækkelig begrundelse, for så vidt som de vedrørte appellanten, i henhold til artikel 215 TEUF, hvilke forordninger vedrørte restriktive foranstaltninger, og som, selv om de ikke henhørte under FUSP, gennemførte de nævnte afgørelser. Med sit erstatningssøgsmål efter annullationsdommen sondrede appellanten ikke mellem på den ene side Unionens ansvar som følge af disse FUSP-afgørelser og på den anden side ansvaret som følge af disse forordninger.

29 Der er enighed om, som Retten i øvrigt fastslog i den appellerede doms præmis 31, at Den Europæiske Unions Domstol har kompetence til at påkende en påstand om erstatning for en skade, som appellanten angiveligt har lidt som følge af restriktive foranstaltninger, der er vedtaget over for den pågældende ved disse forordninger.

30 Domstolen har således tidligere anvendt betingelserne for, at Unionen ifalder ansvar uden for kontraktforhold efter annullation af forordninger støttet på artikel 215 TEUF, bl.a. i dom af 30. maj 2017, Safa Nicu Sepahan mod Rådet (C-45/15 P, EU:C:2017:402).

31 Endvidere nævner artikel 275 TEUF faktisk ikke udtrykkeligt Den Europæiske Unions Domstols kompetence til at træffe afgørelse om den skade, der angiveligt er lidt som følge af restriktive foranstaltninger, der fastsættes i FUSP-afgørelser.

32 For det første indfører artikel 24, stk. 1, andet afsnit, sidste punktum, TEU og artikel 275, stk. 1, TEUF en undtagelse til reglen om den generelle kompetence, som artikel 19 TEU tildeler Den Europæiske Unions Domstol, for at sikre overholdelsen af lov og ret ved fortolkningen og anvendelsen af traktaterne. Derfor bør denne artikel 24, stk. 1, TEU og artikel 275, stk. 1, TEUF fortolkes indskrænkende (dom af 24.6.2014, Parlamentet mod Rådet, C-658/11, EU:C:2014:2025, præmis 70, og af 19.7.2016, H mod Rådet m.fl., C-455/14 P, EU:C:2016:569, præmis 40).

33 Et erstatningssøgsmål er desuden et selvstændigt retsmiddel, som har sin særlige funktion blandt de forskellige søgsmålstyper og er underkastet betingelser, der er afpasset efter dets særlige formål (dom af 28.4.1971, Lütticke mod Kommissionen, 4/69, EU:C:1971:40, præmis 6, og af 10.9.2019, HTTS mod Rådet, C-123/18 P, EU:C:2019:694, præmis 40).

34 For det andet skal erstatningssøgsmålet vurderes på baggrund af det system til beskyttelse af privates rettigheder som helhed, der er indført ved traktaterne (jf. i denne retning dom af 5.12.1979, Amylum og Tunnel Refineries mod Rådet og Kommissionen, 116/77 og 124/77, EU:C:1979:273, præmis 14, og af 12.4.1984, Unifrex mod Kommissionen og Rådet, 281/82, EU:C:1984:165, præmis 11), idet dette søgsmål bidrager til denne beskyttelses effektive karakter (jf. i denne retning dom af 12.9.2006, Reynolds Tobacco m.fl. mod Kommissionen, C-131/03 P, EU:C:2006:541, præmis 82 og 83).

35 Det fremgår i denne forbindelse af såvel artikel 2 TEU, der er indeholdt i EU-traktatens fælles bestemmelser, som artikel 21 TEU om Unionens optræden udadtil, hvortil artikel 23 TEU om FUSP henviser, at Unionen navnlig bygger på retsstatsprincippet (dom af 28.3.2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, præmis 72 og den deri nævnte retspraksis).

36 Artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, som udgør en bekræftelse af princippet om en effektiv domstolsbeskyttelse, opstiller i øvrigt i stk. 1 et krav om, at enhver, hvis rettigheder og friheder som sikret af EU-retten er blevet krænket, skal have adgang til effektive retsmidler for en domstol under overholdelse af de betingelser, der er fastsat i denne artikel. Eksistensen af en effektiv domstolsprøvelse, som skal sikre overholdelsen af de EU-retlige bestemmelser, er uløseligt forbundet med eksistensen af en retsstat (dom af 28.3.2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, præmis 73 og den deri nævnte retspraksis).

37 Som bemærket i nærværende doms præmis 29 og 30 har Den Europæiske Unions Domstols kompetence til at træffe afgørelse i et erstatningssøgsmål, for så vidt som det vedrører restriktive foranstaltninger, som fastsættes i forordninger, der er støttet på artikel 215 TEUF.

38 Denne artikel, som etablerer en forbindelse mellem formålene med EU-traktaten på FUSP-området og Unionens handlinger i form af økonomiske sanktioner, der er omfattet af EUF-traktaten, gør det muligt for Rådet at vedtage forordninger med kvalificeret flertal på fælles forslag af den højtstående repræsentant og Kommissionen for at gennemføre restriktive foranstaltninger, når disse er omfattet af anvendelsesområdet for EUF-traktaten, samt for bl.a. at sikre en ensartet anvendelse heraf i alle medlemsstaterne (dom af 28.3.2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, præmis 89).

39 På denne baggrund, og som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 67 og 68 i forslaget til afgørelse, kræver den nødvendige sammenhæng i det i EU-retten fastsatte retsbeskyttelsessystem, at Den Europæiske Unions Domstol med henblik på at undgå mangler i retsbeskyttelsen af de berørte fysiske eller juridiske personer ligeledes har kompetence til at træffe afgørelse om en skade, der angiveligt er lidt som følge af restriktive foranstaltninger, der er fastsat i FUSP-afgørelser.

40 Endelig kan Rådet ikke gives medhold, når det gør gældende, at eftersom forordninger, der er støttet på artikel 215 TEUF, i de væsentlige gengiver afgørelser, hvis retsgrundlag er artikel 29 TEU, sikrer Den Europæiske Unions Domstols kompetence til at træffe afgørelse om den skade, som angiveligt er lidt som følge af restriktive foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til artikel 215 TEUF, en fuldstændig beskyttelse af de berørte fysiske eller juridiske personer.

41 Som Rådet selv har medgivet, kan FUSP-afgørelser og de forordninger, der er støttet på artikel 215 TEUF, som tilsigter at gennemføre disse, nemlig ikke være materielt identiske. Hvad angår fysiske personer kan begrænsninger i tilladelser til indrejse på medlemsstaternes område navnlig være indeholdt i FUSP-afgørelser, uden at de nødvendigvis gengives i forordninger, der er støttet på artikel 215 TEUF.

42 Den offentlige udpegelse af de personer, der er omhandlet af de restriktive foranstaltninger, ledsages endvidere af vanære og mistillid (jf. i denne retning dom af 28.5.2013, Abdulrahim mod Rådet og Kommissionen, C-239/12 P, EU:C:2013:331, præmis 70 og den deri nævnte retspraksis), hvilke ikke kan udelukkes at danne grundlag for en skade og begrunde anlæggelsen af et erstatningssøgsmål for at kræve erstatning herfor.

43 Følgelig kræver princippet om effektiv domstolsbeskyttelse af personer eller enheder, der er omfattet af restriktive foranstaltninger, for at denne beskyttelse er fuldstændig, at Den Europæiske Unions Domstol kan træffe afgørelse i et erstatningssøgsmål anlagt af disse personer eller enheder med henblik på at opnå erstatning for den skade, der er forårsaget af de restriktive foranstaltninger, som er fastsat i FUSP-afgørelser.

44 Det skal fastslås, at Retten, og i appelsager Domstolen, derfor har kompetence til at træffe afgørelse i et erstatningssøgsmål, for så vidt som dette tilsigter at opnå erstatning for en skade, der angiveligt er lidt som følge af restriktive foranstaltninger, som er truffet i forhold til fysiske eller juridiske personer, og som er fastsat i FUSP-afgørelser.

45 Denne konstatering kan ikke drages i tvivl ved Rådets argument med henvisning til dom af 27. februar 2007, Gestoras Pro Amnistía m.fl. mod Rådet (C-354/04 P, EU:C:2007:115, præmis 46), og af 27. februar 2007, Segi m.fl. mod Rådet (C-355/04 P, EU:C:2007:116, præmis 46). Det følger af disse domme, at artikel 35 TEU inden for rammerne af de dagældende traktater ikke gav Den Europæiske Unions Domstol nogen kompetence til at påkende et erstatningssøgsmål hvad angår EU-traktatens afsnit VI som affattet forud for Lissabontraktaten med overskriften »Bestemmelser om politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager«.

46 Rådet har støttet sig på dom af 27. februar 2007, Segi m.fl. mod Rådet (C-355/04 P, EU:C:2007:116, præmis 50 og 56), for at gøre gældende, at den samme fortolkning skal fastlægges hvad angår FUSP, som var omfattet af afsnit V i EU-traktaten som affattet forud for Lissabontraktaten, eftersom medlemsstaternes domstole er de eneste kompetente til at påkende erstatningssøgsmål anlagt på dette område.

47 Det skal i denne henseende bemærkes, at opbygningen af traktaterne er ændret i forhold til den, der fandtes på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i de sager, der gav anledning til de i nærværende doms præmis 45 nævnte domme. Siden har Lissabontraktaten, der trådte i kraft den 1. december 2009, ved at give Unionen en fælles status som juridisk person, som er fastsat i artikel 47 TEU, bragt den tidligere adskillelse af Det Europæiske Fællesskab og Den Europæiske Union til ophør. Dette er bl.a. kommet til udtryk i integrationen af bestemmelserne om FUSP i den generelle EU-retlige ramme, idet denne politik ikke desto mindre er underlagt særlige regler og procedurer, som det fremgår af artikel 24 TEU (jf. i denne retning dom af 28.3.2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, præmis 91).

48 Det følger af denne nye opbygning, at de bestemmelser i EU-traktaten om Den Europæiske Unions Domstols kompetencer, der fandt anvendelse inden Lissabontraktatens ikrafttræden, samt følgelig de af Rådet påberåbte domme er uden relevans for vurderingen af rækkevidden af denne institutions kompetencer på FUSP-området.

49 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at Retten begik en retlig fejl ved i den appellerede doms præmis 30 at finde, at et erstatningssøgsmål, der tilsigter at opnå erstatning for skade, som en fysisk eller juridisk person angiveligt har lidt som følge af restriktive foranstaltninger, der er fastsat i FUSP-afgørelser, faldt uden for dens kompetence.

50 Det skal imidlertid bemærkes, at hvis præmisserne i en dom afsagt af Retten indeholder en tilsidesættelse af EU-retten, men konklusionen er berettiget af andre retlige grunde, bevirker en sådan tilsidesættelse ikke, at denne dom skal ophæves, og at præmisserne skal ændres (dom af 26.7.2017, Rådet mod LTTE, C-599/14 P, EU:C:2017:583, præmis 75).

51 I den foreliggende sag står det fast, at annullationsdommen annullerede FUSP-afgørelserne og de forordninger, der er støttet på artikel 215 TEUF, af de samme grunde, at appellanten som led i erstatningssøgsmålet ikke har sondret mellem det ansvar uden for kontraktforhold, der fulgte af disse afgørelser og disse forordninger, og at Retten ved den appellerede dom frifandt Rådet i det hele i sidstnævnte søgsmål.

52 På denne baggrund skal det fastslås, at den i nærværende doms præmis 49 konstaterede retlige fejl ikke har betydning for den appellerede doms konklusion, såfremt ingen af appelanbringenderne kan rejse tvivl om Rettens bedømmelse af, om der var grundlag for erstatningssøgsmålet.

Om det første anbringende

Parternes argumenter

53 Det første appelanbringende er udledt af, at den utilstrækkelige begrundelse for de retsakter, der blev annulleret ved annullationsdommen, er en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af en EU-retlig bestemmelse, der har til formål at tillægge borgerne rettigheder.

54 Appellanten har gjort gældende, at Retten begik retlige fejl ved i den appellerede doms præmis 43 at fastslå, at tilsidesættelsen af den begrundelsespligt, der er fastsat i artikel 296 TEUF, ikke i sig selv kunne medføre, at Unionen ifaldt ansvar.

55 Den retspraksis, som Retten støttede sig på, er nemlig ikke relevant, for så vidt som den vedrørte regelfastsættende retsakter og ikke restriktive foranstaltninger med en individuel rækkevidde, der som i den foreliggende sag har en betydelig indvirkning på de berørte personers rettigheder og frihedsrettigheder.

56 Begrundelsespligten er endvidere et væsentligt element i god retspleje. I denne retning har Domstolen fastslået, at princippet om overholdelse af retten til forsvar og om retten til en effektiv domstolsbeskyttelse er af grundlæggende karakter i enhver procedure, som kan føre til, at der pålægges individuelle sanktioner, navnlig i dom af 8. februar 2007, Groupe Danone mod Kommissionen (C-3/06 P, EU:C:2007:88, præmis 68). En sådan forpligtelse er så meget desto vigtigere hvad angår afgørelser, der, som det er tilfældet med restriktive foranstaltninger med individuel rækkevidde, ved selve deres formål påfører en skade.

57 Endelig har appellanten subsidiært foreholdt Retten at have fundet, at dens opgaver ikke pålagde den at foretage en konkret vurdering af den angivelige tilsidesættelses alvor med henblik på at vurdere, om den udgjorde en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af en EU-retlig bestemmelse, der har til formål at tillægge borgerne rettigheder.

58 Rådet og Kommissionen har bestridt disse argumenter.

Domstolens bemærkninger

59 I den appellerede doms præmis 43 fastslog Retten, at det følger af fast retspraksis, at en tilsidesættelse af begrundelsespligten ikke i sig selv kunne medføre, at Unionen ifalder ansvar.

60 Appellanten har gjort gældende, at denne retspraksis alene finder anvendelse, når der foreligger en regelfastsættende retsakt, der er behæftet med en manglende eller utilstrækkelig begrundelse.

61 Det skal herom bemærkes, at begrundelsen for almengyldige retsakter i lyset af ordningen med retsmidler tilsigter at gøre det muligt for Domstolen at udøve sin legalitetskontrol inden for rammerne af artikel 263 TEUF til fordel for de borgere, som i henhold til EUF-traktaten kan benytte sig af denne klageadgang (jf. i denne retning dom af 15.9.1982, Kind mod EØF, 106/81, EU:C:1982:291, præmis 14). En eventuel utilstrækkelig begrundelse af en almengyldig retsakt er derimod ikke i sig selv tilstrækkelig til, at Unionen kan ifalde ansvar (jf. i denne retning dom af 15.9.1982, Kind mod EØF, 106/81, EU:C:1982:291, præmis 14, og af 30.9.2003, Eurocoton m.fl. mod Rådet, C-76/01 P, EU:C:2003:511, præmis 98).

62 I samme retning har Domstolen bemærket, at Unionen ikke kan ifalde ansvar uden for kontraktforhold, blot fordi en retsakt, hvorved der indføres en restriktiv foranstaltning, ikke som sådan er tilstrækkeligt begrundet (dom af 10.9.2019, HTTS mod Rådet, C-123/18 P, EU:C:2019:694,

præmis 103). Følgelig finder denne retspraksis i modsætning til, hvad appellanten har gjort gældende, ikke alene anvendelse på almengyldige retsakter, men ligeledes på retsakter, der indfører restriktive foranstaltninger med individuel rækkevidde.

63 Det skal følgelig fastslås, at Retten i den appellerede doms præmis 43 med føje fastslog, at den utilstrækkelige begrundelse af de retsakter, der indførte restriktive foranstaltninger, som berørte appellanten, ikke i sig selv kunne medføre, at Unionen ifaldt ansvar, og dermed skal det første appelanbringende forkastes.

64 Når dette er sagt, skal det præciseres, at begrundelsespligten i artikel 296 TEUF udgør et væsentligt formkrav, som bør adskilles fra spørgsmålet om begrundelsens rigtighed, der henhører under spørgsmålet om den omtvistede retsakts materielle lovlighed. En afgørelses begrundelse består nemlig i formelt at udtrykke de grunde, som afgørelsen er baseret på. Hvis disse grunde ikke er underbyggede eller er behæftet med fejl, vil afgørelsens grundlags lovlighed være behæftet med fejl, men det vil dennes begrundelse ikke (dom af 10.7.2008, Bertelsmann og Sony Corporation of America mod Impala, C-413/06 P, EU:C:2008:392, præmis 181, og af 16.11.2017, Ludwig-Bölkow-Systemtechnik mod Kommissionen, C-250/16 P, EU:C:2017:871, præmis 16).

65 Det følger heraf, som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 88 i forslaget til afgørelse, at Unionen navnlig kan ifalde ansvar, når de EU-retsakter, som en restriktiv foranstaltning er støttet på, er behæftet med en utilstrækkelig eller manglende begrundelse, og Rådet ikke fremlægger oplysninger, der kan godtgøre, at den nævnte foranstaltning er begrundet, for så vidt som den person eller enhed, der er berørt af denne foranstaltning, udtrykkeligt fremsætter et anbringende i denne retning i sit erstatningssøgsmål.

Om det andet anbringende

Parternes argumenter

66 Det andet appelanbringende er støttet på den omstændighed, at opnåelsen af en annullation af de restriktive foranstaltninger ikke betyder, at det ikke er hensigtsmæssigt at påberåbe sig en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af retten til en effektiv domstolsbeskyttelse.

67 Appellanten har anført, at retten til en effektiv domstolsbeskyttelse ifølge den appellerede doms præmis 51 i det væsentlige er af proceduremæssig art, eftersom den er begrænset til retten til at anlægge et annullationssøgsmål.

68 I annullationsdommen tog Retten imidlertid ikke stilling til alle de påberåbte klagepunkter, eftersom den alene annullerede de restriktive foranstaltninger som følge af den utilstrækkelige begrundelse for de retsakter, hvorved de restriktive foranstaltninger blev indført. Appellanten har ligeledes påberåbt sig en tilsidesættelse af retten til en effektiv domstolsbeskyttelse. Som led i erstatningssøgsmålet kan den pågældende påberåbe sig denne tilsidesættelse, eftersom Retten ikke traf afgørelse om hele dens argumentation.

69 Det er endvidere appellantens opfattelse, at annullationen af en ulovlig restriktiv foranstaltning ikke efterfølgende gør kritikken af en ulovlighed begået af Rådet som værende en kvalificeret tilsidesættelse af retten til en effektiv domstolsbeskyttelse illusorisk. Undersøgelsen af en eventuel tilsidesættelse af denne ret afhænger således af rækkevidden af den skønsmargen, som Rådet havde, i forhold til den tilsatte regel, henset til den ulovlige adfærds alvor og navnlig varigheden heraf.

70 I denne henseende fastslog Domstolen i dom af 30. maj 2017, Safa Nicu Sepahan mod Rådet, C-45/15 P, EU:C:2017:402, præmis 40), at selv når en restriktiv foranstaltning annulleres efter et annullationssøgsmål, kan den begåede ulovlighed udgøre en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af EU-retten, herunder af retten til en effektiv domstolsbeskyttelse.

71 Rådet og Kommissionen har gjort gældende, at dette anbringende bør forkastes.

Domstolens bemærkninger

72 Det skal indledningsvis bemærkes, at Retten i den appellerede doms præmis 55 fastslog, at det anbringende og de argumenter, som var fremsat i stævningen, og som skulle godtgøre, at der forelå en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af en EU-retlig bestemmelse, der har til formål at tillægge borgerne rettigheder, der kan betyde, at Unionen ifalder ansvar uden for kontraktforhold, alene var støttet på de ulovligheder, som Retten havde fastslået i annullationsdommen.

73 Appellanten har ikke anfægtet en sådan bedømmelse i appelskriftet.

74 I den stævning, der gav anledning til annullationsdommen, gjorde appellanten gældende, at forpligtelsen til at begrunde retsakter følger af artikel 296, stk. 2, TEUF, men ligeledes navnlig af retten til en effektiv domstolsbeskyttelse.

75 I den del af stævningen, som havde overskriften »Manglende overholdelse af pligten til at give en tilstrækkelig begrundelse«, konkluderede appellanten, at »[b]eslutningen om at opføre [den pågældende] […] på listerne således er uden tilstrækkelig begrundelse, hvilket udgør en tilsidesættelse af artikel 296, stk. 2, TEUF, retten til god forvaltningsskik, retten til forsvar og retten til en effektiv domstolsbeskyttelse«.

76 Argumentet om retten til en effektiv domstolsbeskyttelse, som det er påberåbt af appellanten, var reelt knyttet til klagepunktet om tilsidesættelse af begrundelsespligten og udgjorde følgelig ikke et selvstændigt klagepunkt.

77 Selv om det er korrekt, at intet er til hinder for, at appellanten som led i et erstatningssøgsmål som det, der gav anledning til den appellerede dom, påberåber sig en ulovlighed, der består i en tilsidesættelse af retten til en effektiv domstolsbeskyttelse, skal det ikke desto mindre bemærkes, at appellanten ikke har godtgjort, hvorledes Retten begik en retlig fejl ved i den appellerede doms præmis 51 at fastslå, at Rådet ikke havde begået en sådan tilsidesættelse.

78 Henset til disse forhold skal det andet appelappelanbringende forkastes.

Om det tredje og det sjette anbringende

Parternes argumenter

79 Det tredje og det sjette appelanbringende, som skal undersøges samlet, vedrører en retlig fejl og en urigtig gengivelse af stævningen, for så vidt som Retten forkastede et anbringende, som var fremsat i replikken.

80 Appellanten har i denne forbindelse gjort gældende, at Retten i den appellerede doms præmis 52-58 begik en retlig fejl ved blot at efterprøve, om de ulovligheder, som appellanten havde nævnt i replikken, dvs. at Rådet ikke havde anvendt det kriterium, som den anførte at have anvendt, til at

udpege de personer og enheder, som skulle være genstand for restriktive foranstaltninger, var udtrykkeligt fremsat i stævningen, uden at den efterprøvede, om denne ulovlighedsindsigelse var blevet fremsat implicit.

81 Appellanten har gjort gældende, at Retten var forpligtet til at undersøge, om dette anbringende, eventuelt blot i uudviklet form, fremgik af stævningen, eller om argumentationen i replikken kunne anses for at være en del af den normale udvikling af drøftelserne som led i forhandlingerne i en retssag. Appellanten har således blot besvaret de argumenter, som Rådet havde anført i svarskriftet. Ved ikke at foretage en sådan undersøgelse udelukkede Retten relevante oplysninger fra sin analyse med henblik på vurderingen af alvoren af den omhandlede tilsidesættelse af EU-retten.

82 Appellanten har ligeledes anført, at Retten i nævnte præmis 52-58 gengav stævningen urigtigt, idet den afviste bankens argument om, at Rådet ikke havde anvendt det kriterium, som den anførte at have anvendt, for at begrunde den pålagte sanktion, fra realitetsbehandling. I denne forbindelse fremgår det af stævningen, at appellanten faktisk kritiserede den ulovlighed af de restriktive foranstaltninger, der var truffet i forhold til den pågældende, som betød, at Unionen ifaldt ansvar.

83 Rådet og Kommissionen har gjort gældende, at det tredje og det sjette anbringende bør forkastes.

Domstolens bemærkninger

84 I den appellerede doms præmis 55-58 fastslog Retten, at appellantens argument i replikken, som var udledt af, at begrundelsen for opførelsen af bankens navn på listen over de personer, der var omfattet af de restriktive foranstaltninger, ikke var forenelig med det af Rådet anvendte kriterium, og som tilsigtede at anfægte grundlaget for denne opførelse, ikke kunne anses for at være en uddybning af det anbringende, der tilsigtede at godtgøre, at der forelå en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af en bestemmelse, som tillægger borgerne rettigheder, der kan medføre, at Unionen ifalder ansvar, hvilket anbringende var fremsat i stævningen, og at det som nyt anbringende måtte afvises fra realitetsbehandling.

85 Appellanten har anfægtet denne fortolkning, idet banken har anført, at den i stævningen for Retten havde gjort gældende, at Rådet havde tilsidesat en forpligtelse, over for hvilken det ikke havde et skøn, for så vidt som det kun kunne handle i medfør af de regelfastsatte kriterier, der fremgik af afgørelsen og de pågældende forordninger, som fastlagde de kategorier af personer og enheder, der kunne pålægges sanktioner.

86 Det skal imidlertid fastslås, at appellanten i den nævnte stævning ikke knyttede dette argument til en tilsidesættelse af begrundelsespligten. Efter den konstatering, der fremgår af nærværende doms foregående præmis, har appellanten nemlig straks tilføjet, at »den ulovlighed, hvormed Rådets retsakter er behæftet, udspringer af en tilsidesættelse af begrundelsespligten, hvilket er en klar tilsidesættelse af retten til forsvar og af retten til en effektiv domstolsbeskyttelse«.

87 Følgelig kunne Retten med føje finde, at appellantens argument i den nævnte stævning, der vedrørte ulovligheden af Rådets retsakter, som var blevet annulleret ved annullationsdommen, for så vidt som denne institution havde anvendt et andet kriterium end det, som det anførte at have anvendt, alene var støttet på en tilsidesættelse af begrundelsespligten og ikke på en anfægtelse af grundlaget for begrundelsen for opførelsen af appellanten på listen over de personer og enheder, som var omfattet af de restriktive foranstaltninger som fastsat i de nævnte retsakter.

88 Det følger heraf, at det tredje og det sjette appelanbringende skal forkastes.

Om det fjerde, det femte og det syvende anbringende

Parternes argumenter

89 Det fjerde, det femte og det syvende appelanbringende, som skal undersøges samlet, er udledt af en urigtig fortolkning af annullationsdommen, en urigtig konstatering af, at den manglende meddelelse til appellanten af de oplysninger, der var lagt denne til last, ikke udgjorde en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af en EU-retlig bestemmelse, samt en urigtig gengivelse af stævningen, for så vidt som Retten reducerede de fremsatte ulovlighedsindsigelser til alene at vedrøre en tilsidesættelse af begrundelsespligten.

90 Appellanten har foreholdt Retten, at den i den appellerede doms præmis 49 og 50 foretog en urigtig fortolkning af annullationsdommen hvad angår Rådets forpligtelse til at meddele banken de oplysninger, der blev lagt den til last.

91 I annullationsdommens præmis 82 havde Retten nemlig udtrykkeligt anført, at Rådet havde tilsidesat sin pligt til at meddele disse oplysninger. Det fremgår af de foregående præmisser i den nævnte dom, at Rådet ikke havde kunnet fremlægge oplysninger til støtte for de klagepunkter, som begrundede den sanktion, der var vedtaget over for appellanten. I annullationsdommen antydede Retten således ikke blot, at den utilstrækkelige begrundelse ikke var blevet afhjulpet ved de dokumenter, der var blevet fremsendt senere, men fastslog på behørig vis, at Rådet ikke havde overholdt forpligtelsen til at meddele de oplysninger, der var blevet lagt appellanten til last, uden endda at kunne identificere de konkrete handlinger, som vedkommende havde udøvet.

92 Appellanten har ligeledes gjort gældende, at Retten i den appellerede doms præmis 50 begik en retlig fejl ved at fastslå, at den nævnte forpligtelse til meddelelse i den foreliggende sag ikke godtgjorde, at der forelå en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af EU-retten, hvorved Unionen ifaldt ansvar.

93 I denne forbindelse har Domstolen i dom af 30. maj 2017, Safa Nicu Sepahan mod Rådet (C-45/15 P, EU:C:2017:402, præmis 40), fastslået, at tilsidesættelsen af forpligtelsen til, i tilfælde af anfægtelse, at fremlægge de oplysninger og beviser, der underbygger begrundelsen for vedtagelsen af restriktive foranstaltninger, var en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af en retsregel, der har til formål at tillægge borgerne rettigheder. Det er appellantens opfattelse, at en sådan tilsidesættelse af forpligtelsen til at fremlægge oplysninger eller beviser svarer til en tilsidesættelse af forpligtelsen til at meddele den, som berørt part, de oplysninger, som lægges den til last hvad angår begrundelsen for de foranstaltninger til indefrysning af midler, der blev besluttet i forhold til banken.

94 Endelig har appellanten gjort gældende, at Retten i den appellerede doms præmis 44 og 45 samt 55-58 gengav stævningen urigtigt, idet den reducerede de anførte ulovlighedsindsigelser til alene at vedrøre en tilsidesættelse af begrundelsespligten. I denne forbindelse havde appellanten i den nævnte stævning anført, at der ikke forelå oplysninger, der kunne begrunde den pålagte sanktion. Dette anbringende vedrører ikke det, Retten fastslog i konklusionen til annullationsdommen, men har forbindelse med, hvad den konstaterede i sidstnævntes præmisser.

95 Rådet og Kommissionen har gjort gældende, at disse anbringender er ugrundede.

Domstolens bemærkninger

96 I annullationsdommens præmis 82 fastslog Retten, at Rådet havde tilsidesat begrundelsespligten og forpligtelsen til at meddele appellanten i dennes egenskab af berørt part de oplysninger, som var lagt denne til last hvad angik begrundelsen for de foranstaltninger til indefrysning af midler, som var besluttet i forhold til vedkommende. I annullationsdommens præmis 83 udledte Retten heraf, at det

andet anbringende skulle tiltrædes, for så vidt som det vedrørte tilsidesættelse af begrundelsespligten, hvilket i sig selv begrundede annullation af de anfægtede retsakter, for så vidt som de vedrørte appellanten.

97 Det fremgår af disse præmisser i annullationsdommen, at Retten fandt, at appellantens argument om en tilsidesættelse af forpligtelsen til at meddele den pågældende de oplysninger, der var lagt den til last, henhørte under klagepunktet om en tilsidesættelse af begrundelsespligten.

98 I denne forbindelse anførte Retten i annullationsdommens præmis 68, at appellanten hvad angår begrundelsen i det væsentlige gjorde gældende, at den pågældende ikke kunne forstå grundlaget for opførelsen af sit navn på listerne over personer, som var omfattet af foranstaltninger om indefrysning af midler, at begrundelsens utilstrækkelige karakter ikke var blevet afhjulpet ved de dokumenter, som efterfølgende blev fremsendt, og at skrivelsen af 5. december 2011, som Rådet tilsendte banken, var stereotyp.

99 I den stævning, der gav anledning til annullationsdommen, havde appellanten selv knyttet den manglende meddelelse af de oplysninger, som blev lagt den pågældende til last, til sit klagepunkt om en tilsidesættelse af begrundelsespligten, der var fremsat som led i det andet anbringende.

100 Det følger heraf, at Retten, som generaladvokaten har anført i punkt 93 i forslaget til afgørelse, i den appellerede doms præmis 49 med føje fastslog, at den manglende meddelelse af de oplysninger, som blev lagt appellanten til last, ikke havde udgjort en særskilt annullationsgrund.

101 Appellantens argument om en urigtig gengivelse af stævningen for Retten skal ligeledes forkastes, for så vidt som Retten ikke anså den pågældendes argument om fraværet af oplysninger, der kunne begrunde den sanktion, banken blev pålagt, som en særskilt ulovlighedsindsigelse.

102 Som generaladvokaten har anført i punkt 95-97 i forslaget til afgørelse, følger det nemlig af stævningen, at appellantens argument om fraværet af oplysninger, der kunne begrunde den sanktion, den blev pålagt, i lighed med det i nærværende doms præmis 86 konstaterede hvad angår argumentet om Rådets anvendelse af et andet kriterium end det, som det anførte at have anvendt, var uadskilleligt forbundet med den pågældendes anbringende om Rådets tilsidesættelse af begrundelsespligten.

103 Det skal tilføjes, at selv om Domstolen i dom af 30. maj 2017, Safa Nicu Sepahan mod Rådet (C-45/15 P, EU:C:2017:402, præmis 40), som appellanten har påberåbt sig i appellen, bemærkede den forpligtelse, som påhviler Rådet, til, i tilfælde af anfægtelse, at fremlægge de oplysninger eller beviser, der underbygger begrundelsen for vedtagelsen af restriktive foranstaltninger over for en fysisk eller juridisk person, vedrørte denne dom domstolsprøvelsen af de individuelle restriktive foranstaltningers materielle lovlighed og ikke kontrollen med overholdelsen af begrundelsespligten. Som det fremgår af nærværende doms præmis 64, udgør begrundelsespligten et væsentligt formkrav, som bør adskilles fra begrundelsens materielle indhold.

104 Dom af 30. maj 2017, Safa Nicu Sepahan mod Rådet (C-45/15 P, EU:C:2017:402), er således ikke relevant til støtte for det fjerde, det femte og det syvende anbringende, for så vidt som nærværende sag, henset til appellantens argumentation i både erstatningssøgsmålet for Retten og i appellen, alene vedrører de konsekvenser, der skal drages af tilsidesættelsen af begrundelsespligten.

105 Disse anbringender, der skyldes en urigtig udlægning af annullationsdommen og af stævningen for Retten, skal derfor forkastes.

106 Henset til det ovenstående og i overensstemmelse med det i nærværende doms præmis 52 anførte skal det fastslås, at den retlige fejl, som er konstateret i nærværende doms præmis 49, ikke kan begrunde, at den appellerede dom ophæves.

107 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at appellen skal forkastes i sin helhed.

Sagsomkostninger

108 I henhold til artikel 184, stk. 2, i Domstolens procesreglement træffer Domstolen afgørelse om sagsomkostningerne, såfremt appellen ikke tages til følge. Ifølge procesreglementets artikel 138, stk. 1, som i medfør af dets artikel 184, stk. 1, ligeledes finder anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom.

109 Da Rådet har nedlagt påstand om, at appellanten tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og appellanten har tabt sagen, bør det pålægges denne at bære sine egne omkostninger og betale Rådets omkostninger.

110 I henhold til procesreglementets artikel 140, stk. 1, hvorefter de medlemsstater og institutioner, der er indtrådt i en sag, bærer deres egne omkostninger, bærer Kommissionen sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Store Afdeling):

1) Appellen forkastes.

2) Bank Refah Kargaran bærer sine egne omkostninger og betaler de omkostninger, der er afholdt af Rådet for Den Europæiske Union.

3) Europa-Kommissionen bærer sine egne omkostninger.

Underskrifter