Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
G. PITRUZZELLA
fremsat den 5. marts 2019[1]

Sag C-123/18 P

HTTS Hanseatic Trade Trust & Shipping GmbH
mod

Rådet for Den Europæiske Union

»Appel – erstatningssøgsmål – restriktive foranstaltninger over for Iran – erstatning for den skade, som appellanten angiveligt har lidt som følge af opførelsen af dennes navn på listen over personer og enheder, der er omfattet af indefrysningen af pengemidler og økonomiske ressourcer – begrebet »tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af EU-retten« – begrundelsespligt – effektiv domstolsbeskyttelse«

1. Appellanten, HTTS Hanseatic Trade Trust & Shipping GmbH (herefter »HTTS«), har nedlagt påstand om ophævelse af dom afsagt af Den Europæiske Unions Ret den 13. december 2017, HTTS mod Rådet[2], hvorved Retten forkastede selskabets søgsmål med påstand om, at Unionen ifalder ansvar uden for kontraktforhold, idet HTTS angiveligt har lidt skade som følge af Rådet for Den Europæiske Unions skadevoldende handling bestående i opførelsen af HTTS' navn dels i Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 668/2010 af 26. juli 2010 om gennemførelse af artikel 7, stk. 2, i forordning (EF) nr. 423/2007 om restriktive foranstaltninger over for Iran[3], i bilag V til Rådets forordning (EF) nr. 423/2007 af 19. april 2007 om restriktive foranstaltninger over for Iran[4], dels i Rådets forordning (EU) nr. 961/2010 af 25. oktober 2010 om restriktive foranstaltninger over for Iran og om ophævelse af forordning (EF) nr. 423/2007[5], i bilag VIII til forordning nr. 961/2010 (herefter under ét »de omtvistede foranstaltninger«).

I. Tvistens baggrund

2. Det fremgår af den appellerede doms præmis 1 ff., at HTTS er et tysk selskab grundlagt i marts 2009, som ledes af Naser Bateni, der driver virksomhed som skibsagent og administrator. Denne sag er et led i 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. Sagen er nærmere bestemt en del af de sager om restriktive foranstaltninger over for et rederi, Islamic Republic of Iran Shipping Lines (herefter »IRISL«), og fysiske eller juridiske personer, som angiveligt har forbindelse til dette rederi, herunder ifølge Rådet bl.a. HTTS og to andre rederier, Hafize Darya Shipping Lines (herefter »HDSL«) og Safiran Pyam Darya Shipping Lines (herefter »SAPID«).

1 – Originalsprog: fransk.
2 – T-692/15, herefter »den appellerede dom«, EU:T:2017:890.
3 – EUT 2010, L 195, s. 25.
4 – EUT 2007, L 103, s. 1.
5 – EUT 2010, L 281, s. 1.

3. HTTS blev første gang optaget på listerne den 26. juli 2010 efter ikrafttrædelsen af gennemførelsesforordning nr. 668/2010 med den begrundelse, at selskabet »[h]andle[de] på vegne af HDSL i Europa«. Denne opførelse har ikke været genstand for et annullationssøgsmål. HTTS anfægtede dog opførelsen af selskabets navn i forordning nr. 961/2010 med den begrundelse, at det »[k]ontrollere[des] af og/eller handle[de] på vegne af IRISL«, og Retten annullerede denne opførelse. Ved dom af 7. december 2011, HTTS mod Rådet[6], annullerede Retten således forordning nr. 961/2010, for så vidt som den vedrørte sagsøgeren, med virkning fra den 7. februar 2012 med det formål eventuelt at gøre det muligt for Rådet i mellemtiden at supplere begrundelsen for opførelsen af HTTS' navn.

4. Efter afsigelsen af nævnte dom opførte Rådet appellantens navn flere gange, hvilket appellanten hver gang anfægtede, og opførelserne blev også hver gang efterfølgende annulleret af Retten i dom af 12. juni 2013, HTTS mod Rådet[7], og af 18. september 2015, HTTS og Bateni mod Rådet[8].

5. Retten annullerede ved dom af 16. september 2013, Islamic Republic of Iran Shipping Lines m.fl. mod Rådet[9], ligeledes opførelsen af IRISL's og andre rederiers, herunder HDSL og SAPID, navne på de lister, der omhandlede disse rederier, med den begrundelse, at de af Rådet fremlagte oplysninger ikke kunne begrunde opførelsen af IRISL's navn og derfor heller ikke kunne begrunde vedtagelsen og opretholdelsen af de restriktive foranstaltninger over for de andre rederier, som var blevet opført på listerne på grund af deres forbindelse til IRISL.

6. Ved skrivelse af 23. juli 2015 fremsendte appellanten et krav til Rådet om erstatning for den skade, som selskabet mente at have lidt som følge af dets oprindelige opførelse og de efterfølgende opførelser af dets navn på listerne over personer med forbindelse til IRISL's aktiviteter. I dette erstatningskrav gjorde sagsøgeren gældende, at selskabet havde krav på erstatning for den økonomiske og ikke-økonomiske skade, som det mente at have lidt ikke alene på grund af de opførelser, der blev vedtaget ved gennemførelsesforordning nr. 668/2010 og ved forordning nr. 961/2010, men også den skade, som det havde lidt på grund af de senere opførelser og genopførelser. Ved skrivelse af 16. oktober 2015 afviste Rådet dette krav.

II. Retsforhandlingerne ved Retten og den appellerede dom

7. Ved stævning indgivet til Retten den 25. november 2015 anlagde HTTS sag på grundlag af artikel 268 TEUF med påstand om erstatning for den skade, som selskabet angiveligt havde lidt som følge af dets opførelse i bilag V til forordning nr. 423/2007 således som ændret ved gennemførelsesforordning nr. 668/2010 og i bilag VIII til forordning nr. 961/2010.

8. Retten traf afgørelse om realiteten uden at tage stilling til, at Rådet i duplikken havde gjort gældende, at sagen burde afvises på grund af udløbet af den forældelsesfrist, der er fastsat i artikel 46 i statutten for Den Europæiske Unions Domstol[10].

9. Hvad angår realiteten indledte Retten sin bedømmelse med nogle indledende betragtninger om de kriterier, der er opstillet i retspraksis, vedrørende vurderingen af retsstridigheden i forbindelse med et erstatningssøgsmål. Den forkastede et for et de to anbringender, som HTTS havde fremført med henblik på at påvise, at der var tale om en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af EU-retten, nemlig anbringendet om en tilsidesættelse af de materielle betingelser for opførelse på listerne og

6 – T-562/10, EU:T:2011:716.

7 – T-128/12 og T-182/12, ikke trykt i Sml., EU:T:2013:312.

8 – T-45/14, ikke trykt i Sml., EU:T:2015:650.

9 – T-489/10, EU:T:2013:453.

10 – Jf. den appellerede doms præmis 21-26. Jf. også nævnte doms præmis 92.

anbringendet om tilsidesættelse af begrundelsespligten. Ved at forkaste disse to anbringender konkluderede Retten, at der ikke forelå en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af EU-retten, og den forkastede følgelig søgsmålet uden at efterprøve, om de øvrige betingelser for, at Unionen kan ifalde ansvar, var opfyldt.

III. Retsforhandlingerne ved Domstolen og parternes påstande

10. Den 13. februar 2018 har HTTS iværksat appel til prøvelse af den appellerede dom. Selskabet har nedlagt påstand om, at den appellerede dom ophæves, at Rådet tilpligtes at betale appellanten 2 516 221,50 EUR i erstatning for den økonomiske og ikke-økonomiske skade, at Rådet tilpligtes at betale appellanten morarenter med den rentesats, som Den Europæiske Centralbank (ECB) anvender på sine vigtigste refinansieringstransaktioner forhøjet med to procentpoint, regnet fra den 17. oktober 2015 og indtil den samlede ovennævnte sum er betalt, og at Rådet tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

11. Rådet har i sit svarskrift nedlagt påstand om, at appellen forkastes, subsidiært at sagen hjemvises til Retten til afgørelse, og mere subsidiært at søgsmålet forkastes, og at HTTS tilpligtes at betale de samlede sagsomkostninger.

12. Europa-Kommissionen, der var intervenient til støtte for Rådets påstande under retsforhandlingerne ved Retten, har nedlagt påstand om, at appellen forkastes i sin helhed, subsidiært forkastes søgsmålet og sagsøgeren tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

13. HTTS, Rådet og Kommissionen har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet for Domstolen den 26. november 2018.

IV. Bedømmelse

14. Appellanten har til støtte for appellen fremført fire anbringender. Som Domstolen har anmodet om, vil dette forslag til afgørelse fokusere på det første anbringende.

A. Det første anbringende

1. Sammenfatning af parternes argumenter

15. HTTS har i det væsentlige gjort gældende, at Retten i den appellerede doms præmis 49 ff. begik en retlig fejl, idet den ved bedømmelsen af, om der var tale om en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af EU-retten, tog omstændigheder og oplysninger i betragtning, som Rådet ikke var i besiddelse af på tidspunktet for den omtvistede adfærd, og som Rådet først gjorde gældende flere år efter den pågældende adfærd. HTTS har gjort gældende, at Retten ved vurderingen af, om den pågældende tilsidesættelse havde fundet sted, ikke kunne anvende en dato, der lå senere end datoen for vedtagelsen af de omtvistede foranstaltninger. Ifølge HTTS kunne senere ændringer eller nye oplysninger eller beviser, der ikke reelt havde ført til vedtagelsen af de omtvistede foranstaltninger, ikke efterfølgende begrunde Rådets adfærd. HTTS har endvidere anført, at Retten ikke af reglen om fastsættelse af fristen for anlæggelse af et erstatningssøgsmål kunne udlede, at institutionens adfærd skulle analyseres i lyset af begivenheder, der eventuelt var indtrådt i løbet af den periode, der var gået mellem den pågældende adfærd og anlæggelsen af søgsmålet. HTTS har tilføjet, at den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitiks (FUSP) særlige karakter ikke kunne resultere i, at Rådet fratages ethvert ansvar i tilfælde af en alvorlig og åbenbar tilsidesættelse af EU-retten, idet retsstatsprincippet også gælder i forbindelse med vedtagelsen af restriktive foranstaltninger. Retten kunne heller ikke basere sin konklusion om, at der ikke var tale om en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af EU-retten, på den

omstændighed, at Rettens annullation af forordning nr. 961/2010 ikke havde umiddelbare virkninger, for så vidt som de foranstaltninger, som Rådet vedtog efter denne annullation, også blev anset for at være ulovlige. Det fremgår af dommen i sagen Safa Nicu Sepahan mod Rådet[11], at Rådets manglende overholdelse af forpligtelsen til at fremkomme med oplysninger om beslutningen om opførelse eller med bevismidler, som kan begrunde de restriktive foranstaltninger, i sig selv udgør en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af en retsregel, som ikke kan afhjælpes flere år senere. HTTS har gjort gældende, at Retten ligeledes burde have taget hensyn til de bemærkninger, som Rådet havde fremsat i forbindelse med sagerne T-128/12 og T-182/12[12], og hvoraf det fremgår, at det i begyndelsen af 2012 ikke var i besiddelse af de oplysninger, der var nødvendige for, at HTTS kunne opføres på listen. Retten kunne således ikke tage hensyn til de begrundelser og beviser, som Rådet fremførte til sit forsvar i forbindelse med den erstatningssag, der blev anlagt ved den.

16. Rådet har i det væsentlige gjort gældende, at Retten med føje kunne fastslå, at Rådet kunne støtte sig på forhold, der lå efter den kritiserede adfærd, men før anlæggelsen af søgsmålet. Der er ikke tale om at give Rådet mulighed for efterfølgende at fraskrive sig sit ansvar, men om at give det mulighed for at bestride kvalifikationen af den begåede overtrædelse som en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse, der kan medføre et erstatningskrav. Det følger ikke af Rettens bedømmelse, at EU-institutionerne ikke kan ifalde ansvar på FUSP-området. Det er ikke alle overtrædelser, som Retten måtte konstatere i forbindelse med et annullationssøgsmål, der er tilstrækkelige til at udgøre en tilstrækkelig kvalificeret tilsidesættelse af EU-retten i forbindelse med et erstatningssøgsmål, og Retten kunne på tidspunktet for konstateringen af en sådan tilsidesættelse tage hensyn til de særlige omstændigheder, der skyldes, at disse foranstaltninger er blevet truffet til gennemførelse af FUSP-afgørelser. Retten begik heller ikke en retlig fejl ved at fastslå, at det, selv om det blev fastslået, at de restriktive foranstaltninger over for appellanten i forbindelse med sag T-562/10[13] var ulovlige på grund af en overtrædelse af begrundelsespligten, ikke var udelukket, at de pågældende foranstaltninger kunne være berettigede i den foreliggende sag, og ved at beslutte at udskyde de tidsmæssige virkninger af annullationen for at gøre det muligt for Rådet eventuelt at vedtage nye restriktive foranstaltninger over for HTTS, der var lovlige. Hvad angår den manglende hensyntagen i den appellerede dom til retspraksis i sagen Safa Nicu Sepahan mod Rådet er de to sager ikke sammenlignelige, idet den pågældende retspraksis vedrørte manglende materielle oplysninger, mens det i den foreliggende sag er udøvelsen og omfanget af Rådets skønsbeføjelser, der drøftes. Under alle omstændigheder fremgår det af dommen i sagen Safa Nicu Sepahan mod Rådet[14], at den retsregel, der skal være blevet åbenbart tilsidesat, kun yder beskyttelse i tilfælde, hvor de materielle betingelser for dens anvendelse ikke er opfyldt. Da der fandtes tilstrækkelige indicier til, at det kunne godtgøres, at disse materielle betingelser var opfyldt, finder princippet om beskyttelse af individuelle rettigheder ikke anvendelse. Overholdelsen af de materielle kriterier kan således godt fastslås efter vedtagelsen af den pågældende retsakt. Rådet har ligeledes fremhævet, at reglerne for, hvornår Unionen ifalder ansvar uden for kontraktforhold, følger af en afvejning mellem beskyttelsen af den skadelidtes interesser og behovet for at sikre, at institutionerne kan fungere korrekt. Det vil dog ikke være berettiget at yde erstatning til en person, når de faktiske omstændigheder, der påvises efter vedtagelsen af retsakter – der ganske vist betragtes som ulovlige – har bekræftet, at personen har udvist den adfærd, som denne blev kritiseret for inden vedtagelsen af retsakterne. De faktiske omstændigheder har påvist forbindelserne mellem HTTS og HDSL, SAPID og IRISL. Under disse omstændigheder kan det ikke konkluderes, at Rådet har foretaget en kvalificeret tilsidesættelse af EU-retten, alene ud fra den omstændighed, at denne endnu ikke var i besiddelse af tilstrækkelige beviser. Rådet har derfor nedlagt påstand om, at det første anbringende forkastes.

17. Kommissionen er i alt væsentligt enig i Rådets argumentation.

11 – Dom af 30.5.2017 (C-45/15 P, EU:C:2017:402).

12 – Dom af 12.6.2013, HTTS mod Rådet (T-128/12 og T-182/12, ikke trykt i Sml., EU:T:2013:312).

13 – Dom af 7.12.2011, HTTS mod Rådet (T-562/10, EU:T:2011:716).

14 – Dom af 30.5.2017 (C-45/15 P, EU:C:2017:402).

2. Bedømmelse

18. Den mulighed, som de retsundergivne har for ved Unionens retsinstanser at nedlægge påstand om, at Unionen bør ifalde ansvar uden for kontraktforhold, er baseret på tanken om et retsfællesskab og udgør den sidste fase i beskyttelsen af de retsundergivne mod EU-institutionernes ulovlige handlinger, når de har forvoldt skade [15]. Et fuldstændigt retsfællesskab kræver, at Rådet, når det handler inden for rammerne af FUSP og vedtager restriktive foranstaltninger, eventuelt kan ifalde erstatningsansvar.

19. Domstolen fremhævede i sin dom i sagen Safa Nicu Sepahan mod Rådet [16] betingelserne for, at Unionen kan ifalde erstatningsansvar uden for kontraktforhold. Den første betingelse – som er den eneste, der drøftes i forbindelse med denne appel – er betingelsen om, at der foreligger en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af en retsregel, der har til formål at tillægge borgerne rettigheder [17]. »[D]er foreligger en sådan tilsidesættelse, når tilsidesættelsen indebærer, at den omhandlede institution *åbenbart og alvorligt* har overskredet grænserne for sine skønsbeføjelser, idet de forhold, der i denne forbindelse kan tages i betragtning, bl.a. er, hvor klar og præcis den tilsidesatte bestemmelse er, såvel som hvor vidt et skøn den tilsidesatte bestemmelse overlader EU-myndigheden« [18]. »[E]n overtrædelse af EU-retten [er] under alle omstændigheder [...] åbenbart kvalificeret, når den har varet ved til trods for, at der er afsagt en dom, der fastslår traktatbruddet, eller en dom i en præjudiciel sag, eller der foreligger en fast retspraksis fra Domstolen på det pågældende område, hvoraf det fremgår, at den omtvistede adfærd har karakter af en overtrædelse« [19].

20. Det følger af dette krav til en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse, at ikke alle ulovlige handlinger fra en EU-institutions side nødvendigvis giver ret til erstatning. Som Rådet har fremhævet, følger det således af Domstolens traditionelle praksis, således som den er affattet, at beskyttelsen af borgerne mod institutionernes karakteriserede ulovlige handlinger skal afvejes i forhold til det nødvendige skøn, som institutionerne bør indrømmes for at undgå, at deres arbejde lammes.

21. Sidstnævnte krav gælder navnlig på FUSP-området i almindelighed og i forbindelse med de restriktive foranstaltninger i særdeleshed, hvor institutionernes arbejde generelt er kendetegnet ved nødvendigheden af at handle hurtigt på grundlag af ufuldstændige oplysninger, som Rådet ofte ikke har direkte adgang til. De vanskeligheder, som Rådet støder på med hensyn til tilgængeligheden af oplysninger og beviselementer, gør den *risk assessement*, som det nødvendigvis skal foretage, kompleks og vanskelig. Muligheden for, at Unionen ifalder ansvar som følge af Rådets adfærd i forbindelse med vedtagelsen af restriktive foranstaltninger, bør derfor ikke kompromittere Unionens deltagelse i opretholdelsen af verdensordenen.

22. En sådan risiko for kompromittering forekommer dog at være udelukket. Dels er de tre betingelser [20], der alle skal være opfyldt for, at der opstår et erstatningskrav, meget strenge. Dels har Domstolen allerede anerkendt muligheden for, at der tages hensyn til kompleksiteten af de situationer, der skal bringes i orden, ved vurderingen af, om tilsidesættelsen af EU-retten var tilstrækkeligt kvalificeret [21].

15 – Dom af 30.5.2017, Safa Nicu Sepahan mod Rådet (C-45/15 P, EU:C:2017:402, præmis 35).

16 – Dom af 30.5.2017 (C-45/15 P, EU:C:2017:402).

17 – Dom af 30.5.2017, Safa Nicu Sepahan mod Rådet (C-45/15 P, EU:C:2017:402, præmis 29).

18 – Dom af 30.5.2017, Safa Nicu Sepahan mod Rådet (C-45/15 P, EU:C:2017:402, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis). Min fremhævelse.

19 – Dom af 30.5.2017, Safa Nicu Sepahan mod Rådet (C-45/15 P, EU:C:2017:402, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis). Min fremhævelse.

20 – De tre betingelser er, at tilsidesættelsen af en retsregel, der har til formål at tillægge borgerne rettigheder, er tilstrækkeligt kvalificeret, at der er lidt skade, og at der findes en direkte årsagsforbindelse mellem denne tilsidesættelse og skaden; jf. den appellerede doms præmis 29. Jf. ligeledes dom af 4.7.2000, Bergaderm og Goupil mod Kommissionen (C-352/98 P, EU:C:2000:361, præmis 41 og 42).

21 – Jf. navnlig dom af 4.7.2000, Bergaderm og Goupil mod Kommissionen (C-352/98 P, EU:C:2000:361, præmis 40), af 19.4.2007, Holcim (Deutschland) mod Kommissionen (C-282/05 P, EU:C:2007:226, præmis 47), og af 16.7.2009, Kommissionen mod Schneider Electric (C-440/07 P, EU:C:2009:459, præmis 160).

23. Det fremgår desuden klart af dommen i sagen Safa Nicu Sepahan mod Rådet [22], at Domstolen har anvendt de traditionelle betingelser for, at Unionen kan ifalde ansvar uden for kontraktforhold i tilknytning til restriktive foranstaltninger, der træffes i forbindelse med bekæmpelse af nuklear spredning i Iran, og ikke har øget sine krav på baggrund af den pågældende institutions arbejdsområde.

24. Det skal derfor indledningsvis bemærkes, at det fremgår af den appellerede dom, at Retten ved vurderingen af, om der forelå en tilstrækkeligt kvalificeret overtrædelse af EU-retten, undersøgte, om den tilsidesættelse, som Rådet foreholdtes, var blevet begået ikke blot åbenbart og alvorligt, som det kræves i retspraksis, men også på en »åbenbar og uundskyldelig« måde, med henvisning til Rettens praksis, som Domstolen mig bekendt aldrig har stadfæstet [23]. Anvendelsen af en sådan udvidet test, når der foreligger restriktive foranstaltninger, er imidlertid ikke baseret på Domstolens nyere praksis som anført ovenfor. Hvis det, som Retten har fremhævet, forholder sig sådan, at »det bredere formål om at bevare fred og international sikkerhed [...] [kan begrunde] selv betydelige negative konsekvenser for visse operatører, som følge af afgørelser om gennemførelse af retsakter, der er vedtaget af EU til opfyldelse af dette grundlæggende formål« [24], er disse konsekvenser i øvrigt kun begrundede, når de er et resultat af en lovlig handling fra Unionens side [25]. Jeg tvivler derfor på, at der kan drages nogen lære overhovedet af denne konstatering, når det skal afgøres om der foreligger en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af EU-retten.

25. Selv om det i traditionel retspraksis kræves, at der ved vurderingen af, om den kritiserede adfærd udgør en »åbenbar og alvorlig tilsidesættelse«, har Retten således undersøgt en åbenbar og uundskyldelig tilsidesættelse. Hensyntagen til oplysninger, som Rådet ikke var i besiddelse af på tidspunktet for vedtagelsen af de omtvistede foranstaltninger, er imidlertid en konsekvens af det skjulte paradigmeskifte, der ligger i denne forskydning, der tilsyneladende udelukkende er af semantisk karakter, eftersom det ser ud til at være omfattet af efterprøvelsen af, om den pågældende institutions adfærd er *undskyldelig*. Den retlige fejl, der, som jeg vil påvise i hele dette forslag til afgørelse, fordrejer Rettens bedømmelse og dermed gør den misvisende, ligger således i Rettens opfattelse af begrebet »tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse«.

26. Desuden kan retsgrundlaget for Rådets mulighed for at gøre bevismidler gældende efter vedtagelsen af den omtvistede retsakt – og dermed efterfølgende undskylde den kritiserede adfærd – heller ikke, som Retten anførte i den appellerede doms præmis 49, følge af den omstændighed, at »til forskel fra annullationssøgsmålet kan søgsmålet om ansvar uden for kontraktforhold anlægges inden for en frist på fem år fra den hændelse, der var årsag til den omhandlede skade«. Ved at fastslå, at »[d]en institution, over for hvilken et ansvar uden for kontraktforhold gøres gældende, har derfor i princippet ret til at påberåbe sig alle de relevante, aflastende oplysninger, der er fremkommet før anlæggelsen, inden for den ovennævnte frist, af erstatningssøgsmålet mod nævnte institution, ligesom sagsøgeren kan godtgøre omfanget og størrelsen af sit tab ved at anvende de bevismidler, der er fremkommet efter skadens opståen« [26], begik Retten en retlig fejl og blandede åbenbart de to forskellige tidsperioder, som gælder for de to lige så forskellige betingelser for, at Unionen kan ifalde ansvar uden for kontraktforhold, sammen. Med henblik på at afgøre, om der foreligger en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af EU-retten, skal Unionens retsinstanser vurdere institutionens adfærd på tidspunktet for vedtagelsen af den omtvistede retsakt – i dette tilfælde de individuelle afgørelser om restriktive foranstaltninger over for HTTS, der blev truffet i 2010. Domstolen konstaterede blot i sin dom i sagen Safa Nicu Sepahan mod Rådet [27], at »den forpligtelse, som påhviler Rådet til, i tilfælde af anfægtelse, at fremlægge de oplysninger og beviser, der underbygger begrundelsen for vedtagelsen af restriktive

22 – Dom af 30.5.2017 (C-45/15 P, EU:C:2017:402).

23 – Jf. den appellerede doms præmis 31. Jf. ligeledes dommens præmis 46.

24 – Den appellerede doms præmis 45.

25 – Jf. dom af 30.5.2017, Safa Nicu Sepahan mod Rådet (C-45/15 P, EU:C:2017:402, præmis 39).

26 – Den appellerede doms præmis 49.

27 – Dom af 30.5.2017 (C-45/15 P, EU:C:2017:402).

foranstaltninger [...], allerede *på datoen for vedtagelsen af de omtvistede bestemmelser*, fremgik af Domstolens faste praksis«[28]. En tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse skal forstås som et begreb, der er knyttet til et bestemt tidspunkt, nemlig tidspunktet for den adfærd, der kritiseres. Ligeledes i forbindelse med sag C-45/15 P var Rådet tilsyneladende enig i en sådan statisk opfattelse af en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse, eftersom det hævdede, at »den retspraksis, ifølge hvilken det, i tilfælde af anfægtelse, påhvile[de] Rådet at fremlægge oplysninger og beviser, der underbygger begrundelsen for vedtagelsen af de restriktive foranstaltninger [...], imidlertid ikke klart fastlagt på *tidspunktet for vedtagelsen* af den første af de omtvistede bestemmelser«[29]. Omvendt kan skaden, der nødvendigvis må opstå efter[30] den udløsende begivenhed, udvikle sig – i princippet til det værre – over tid, og den udgør det dynamiske element i de tre betingelser for, at Unionen kan ifalde ansvar uden for kontraktforhold. Det er derfor logisk, at den part, der hævder at have lidt skade som følge af en institutions adfærd, skal kunne påberåbe sig forhold, der er opstået efter den udløsende begivenhed – en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse – ved godtgørelsen af den pågældende skade.

27. Som allerede anført er jeg fuldt ud tilbøjelig til at acceptere, at Rådets adfærd i forbindelse med restriktive foranstaltninger er underlagt særlige begrænsninger, og at der skal tages behørigt hensyn hertil ved vurderingen af, om Unionen kan ifalde ansvar uden for kontraktforhold. Det fremgår imidlertid ikke af sagsakterne, at Rådet netop i forbindelse med opførelsen af HTTS på listen via de omtvistede foranstaltninger var omfattet af sådanne begrænsninger, og det tilkommer under alle omstændigheder Rådet at redegøre for den komplekse situation, som bestod *på tidspunktet for vedtagelsen* af de restriktive foranstaltninger, således at Unionens retsinstanser eventuelt kan tage hensyn hertil, når de skal fastslå, om den kritiserede adfærd udgør en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af EU-retten[31].

28. Den generelle konklusion, som Retten nåede frem til i den appellerede doms præmis 51, og hvoraf det fremgår, at, »[s]åfremt de oplysninger, som den omhandlede institution har fremlagt i forbindelse med et erstatningssøgsmål [...], tillægges en uvirksom karakter, vil dette være en alvorlig hindring for den effektive udøvelse af de kompetencer, som traktaterne har tillagt EU-institutionerne på FUSP-området ved til støtte for gennemførelsen af denne politik at bestemme, at disse institutioner kan vedtage de nødvendige restriktive foranstaltninger«, forekommer mig i det mindste alarmerende og kan under alle omstændigheder ikke fritage Rådet fra at redegøre udførligt for en sådan risiko.

29. Det følger af det ovenstående, at Retten ved ikke at betragte de åbenbare og uundskyldelige tilsidesættelser som en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse og ved at behandle den kritiserede adfærd i lyset af de oplysninger og beviser, der blev gjort gældende efter vedtagelsen af de omtvistede foranstaltninger, har fordrejet den efterprøvelse, som den burde have foretaget, ligesom dens ræsonnement er behæftet med en retlig fejl. Under disse omstændigheder bør det første anbringende herefter tages til følge.

30. Jeg vil gerne tilføje nogle overvejelser.

31. Spørgsmålet opstår, om Retten ved at acceptere, at Rådet kan påberåbe sig disse oplysninger og beviser efter den kritiserede adfærds indtræden, ikke også, for ikke at risikere at blive kritiseret for at have dobbeltstandarder, burde have taget hensyn til de begivenheder, der påvirkede HTTS efter 2010, som HTTS har gjort gældende. Det skal imidlertid i denne henseende anføres, at Retten annullerede forordning nr. 961/2010, for så vidt som den angik HTTS, ved dom af 7. december 2011, HTTS mod Rådet som følge af en tilsidesættelse af begrundelsespligten[32]. Retten udelukkede dog ikke, at

28 – Dom af 30.5.2017, Safa Nicu Sepahan mod Rådet (C-45/15 P, EU:C:2017:402, præmis 40). Min fremhævelse.

29 – Dom af 30.5.2017, Safa Nicu Sepahan mod Rådet (C-45/15 P, EU:C:2017:402, præmis 34). Min fremhævelse.

30 – Skaden kan ligeledes være samtidig med den udløsende begivenhed, eller den kan opstå umiddelbart efter, men den kan pr. definition aldrig opstå før.

31 – Jf. ved analogi dom af 30.5.2017, Safa Nicu Sepahan mod Rådet (C-45/15 P, EU:C:2017:402, præmis 41).

32 – T-562/10, EU:T:2011:716, præmis 39.

opførelsen på listen kunne være berettiget i realiteten, og besluttede at opretholde virkningerne af den ulovlige forordning i to måneder [33]. Den 23. marts 2012 ophævede forordning (EU) nr. 267/2012 [34] forordning nr. 961/2010, hvori HTTS var blevet genopført ved gennemførelsesforordning (EU) nr. 54/2012 [35], men HTTS blev opretholdt på listen af samme årsager som i gennemførelsesforordning nr. 54/2012. Retten annullerede med virkning fra den 22. august 2013 denne opretholdelse ved dom af 12. juni 2013, HTTS mod Rådet [36], idet den kritiserede den omstændighed, at Rådet ikke var i besiddelse af konkrete beviser, og at det havde anlagt et åbenbart urigtigt skøn. Den 15. november 2013 genopførte Rådet HTTS på listen med vedtagelsen af gennemførelsesforordning (EU) nr. 1154/2013 [37]. Retten annullerede gennemførelsesforordningen for så vidt angik appellanten med den begrundelse, at opførelsen på listen ikke var begrundet. Da Retten traf afgørelse om Rådets begæring om opretholdelse af virkningerne over tid af den annullerede retsakt, afviste den denne begæring, navnlig med den begrundelse, at »Rådets administrative behandling af sagsøgernes sager var kendetegnet ved en manglende rettidig omhu« [38]. Retten fremhævede den omstændighed, at der var tale om den tredje annullationsdom vedrørende HTTS [39]. Sidstnævnte dom blev afsagt den 18. september 2015, og HTTS anlagde et erstatningssøgsmål ved Retten den 25. november 2015, således at de tre annullationsdomme afsagt af Retten og konstateringen i sidste ende af, at Rådet ikke havde udvist rettidig omhu, lige så godt kunne have udgjort elementer, der understøttede en åbenbar og alvorlig tilsidesættelse fra Rådets side allerede fra den første opførelse på listen ved de omtvistede foranstaltninger, hvis den logik, som Retten fulgte i den appellerede dom, ligeledes skulle anvendes til fordel for appellanten.

32. Under disse omstændigheder må jeg indrømme, at jeg finder det vanskeligt at forlige den begrundelse, som Retten gav i den appellerede doms præmis 46 ff. – hvorved Retten indrømmede Rådet mulighed for at gøre oplysninger og beviser gældende, som den ikke var i besiddelse af på tidspunktet for den kritiserede adfærd, med henblik på at tilbagevise kritikken om en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af EU-retten – med samme doms præmis 73, hvorved Retten fastslog, at Rådets adfærd efter den 23. januar 2012 var uden betydning, da det skulle fastslås, om Rådet på en tilstrækkeligt kvalificeret måde havde tilsidesat appellantens effektive domstolsbeskyttelse, eftersom tvisten ikke vedrørte påstanden om erstatning for den skade, som HTTS angiveligt havde lidt som følge af genopførelsen på listerne efter afsigelsen af dom af 7. december 2011, HTTS mod Rådet, og af 12. juni 2013 [40], HTTS mod Rådet [41], men kun erstatning for den skade, som selskabet havde lidt mellem den 26. juli 2010 og den 23. januar 2012.

33. Endelig er jeg enig med Retten i, at et annullationssøgsmål og et erstatningssøgsmål er to selvstændige retsmidler, og en eventuel annullation af en eller flere af Rådets retsakter kan ikke udgøre et uigendriveligt bevis for, at denne institution har begået en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af EU-retten [42]. I netop den foreliggende sag er spørgsmålet imidlertid, om denne selvstændighed så også kan betyde, at den konstatering, der førte til annullationen, skal tages op til fornyet overvejelse. Mens Retten i sag T-562/10 annullerede den ene af de to omtvistede foranstaltninger med den begrundelse, at begrundelsespligten var blevet tilsidesat, ser Rådet med andre ord ud til i forbindelse med erstatningssøgsmålet efterfølgende at kunne rette op på den

33 – Jf. dom af 7.12.2011, HTTS mod Rådet (T-562/10, EU:T:2011:716, præmis 41-43).

34 – Rådets forordning af 23.3.2012 om restriktive foranstaltninger over for Iran og om ophævelse af forordning nr. 961/2010 (EUT 2012, L 88, s. 1).

35 – Rådets gennemførelsesforordning af 23.1.2012 om gennemførelse af forordning nr. 961/2010 (EUT 2012, L 19, s. 1).

36 – T-128/12 og T-182/12, ikke trykt i Sml., EU:T:2013:312.

37 – Rådets gennemførelsesforordning af 15.11.2013 om gennemførelse af forordning nr. 267/2012 (EUT 2013, L 306, s. 3). Jf. dom af 18.9.2015, HTTS og Bateni mod Rådet (T-45/14, ikke trykt i Sml., EU:T:2015:650, præmis 20 og ff.).

38 – Dom af 18.9.2015, HTTS og Bateni mod Rådet (T-45/14, ikke trykt i Sml., EU:T:2015:650, præmis 66).

39 – Dom af 18.9.2015, HTTS og Bateni mod Rådet (T-45/14, ikke trykt i Sml., EU:T:2015:650, præmis 66). På denne dato var opførelsen af IRISL, HDSL og SAPID på listen ligeledes blevet annulleret; jf. dom af 18.9.2015, HTTS og Bateni mod Rådet (T-45/14, ikke trykt i Sml., EU:T:2015:650, præmis 18).

40 – T-562/10, EU:T:2011:716.

41 – T-128/12 og T-182/12, ikke trykt i Sml., EU:T:2013:312.

42 – Jf. den appellerede doms præmis 48.

oprindelige ulovlighed, således at virkningerne af annullationen i forbindelse med erstatningen i sidste ende ophæves. Det drejer sig ikke længere blot om at efterprøve, om den ulovlighed, der kritiseres i forbindelse med annullationssøgsmålet, udgør en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af EU-retten, men om at tage selve den konstaterede ulovlighed, der således vil kunne »forsvinde« i forbindelse med et erstatningssøgsmål, op til fornyet behandling. Når Rådet ikke har gjort nogen alvorlige vanskeligheder eller en risiko for, at effektiviteten af FUSP kompromitteres [43], gældende, er spørgsmålet imidlertid også her, om balancen ikke forskubbes for meget til fordel for institutionen på bekostning af de retsundergivnes rettigheder [44], hvis der i forbindelse med restriktive foranstaltninger sendes et signal til Rådet om, at det, uanset grundlaget for dets ulovlige handling, altid efterfølgende vil kunne begrunde sine handlinger, og vil det ikke tilskynde til en politik med forebyggende opførelse på listerne uden nogen reel eller seriøs begrundelse, eftersom kun en adfærd, der ikke blot er *alvorlig*, men *yderst alvorlig*, vil kunne føre til såvel annullation som til, at Unionen ifalder ansvar.

34. Jeg vil herefter gå videre med bedømmelsen af de øvrige appelanbringender.

B. De øvrige appelanbringender

35. Som allerede anført [45] vil bedømmelsen af disse anbringender være hurtigere, eftersom behandlingen af dem ligger i forlængelse af bedømmelsen af det første anbringende og den retlige fejl, der blev påvist i denne forbindelse.

1. Det andet anbringende vedrørende en retlig fejl, for så vidt som Retten konkluderede, at Rådets vurdering af den omstændighed, at HTTS skal betragtes som et selskab, der ejes eller kontrolleres af IRISL, under alle omstændigheder ikke udgjorde en alvorlig og uundskyldelig fejl eller et åbenbart urigtigt skøn

a) Sammenfatning af parternes argumenter

36. Appellantens kritikpunkter er i det væsentlige rettet mod den appellerede doms præmis 56-63. Retten begik en retlig fejl ved i præmis 56 at fastslå, at selskabskvalifikationen »ejes eller kontrolleres af en anden enhed«, i henhold til hvilken selskabet har været genstand for de omtvistede foranstaltninger, skal vurderes uden nogen form for hensyntagen til ejerskabsforhold. HTTS har endvidere kritiseret Retten for at have fastslået, at de oplysninger, som Rådet efterfølgende havde fremlagt, havde vist sig at være tilstrækkelige indicier for at anse det for sandsynligt, at appellanten »[blev k]ontrollere[t] af og/eller handle[de] på vegne af IRISL«. HTTS har også foreholdt Retten, at den ikke tog hensyn til den senere udvikling i sin praksis, navnlig vedrørende opførelsen af IRISL på listerne, mens den samtidig baserede sig på oplysninger fremlagt af Rådet efter de omtvistede foranstaltninger, da den fastslog, at der ikke forelå en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af EU-retten. Desuden åbner de omtvistede foranstaltninger ikke mulighed for opførelse på listen af en enhed, som blot handler på vegne af IRISL.

43 – Retten syntes ikke selv at mene, at der for HTTS' vedkommende fandtes sådanne vanskeligheder eller risici; jf. dom af 18.9.2015, HTTS og Bateni mod Rådet (T-45/14, ikke trykt i Sml., EU:T:2015:650, præmis 63 ff.).

44 – For fuldstændighedens skyld skal jeg erindre om, at Unionens retsinstanser på tidspunktet for efterprøvelsen af lovligheden af en straflignende kommissionsafgørelse på et område, hvor de udøver deres fulde prøvelsesret, af hensyn til retten til et forsvar kan tage hensyn til elementer, som Kommissionen ikke havde kendskab til på tidspunktet for vedtagelsen af afgørelsen. Denne mulighed synes imidlertid meget begrænset og gælder kun for personer, som agter at forsvare sig mod institutionens søgsmål og ikke omvendt. Jf. eksempelvis dom af 21.1.2016, Galp Energía España m.fl. mod Kommissionen (C-603/13 P, EU:C:2016:38, præmis 72 og den deri nævnte retspraksis).

45 – Jf. punkt 14 i nærværende forslag til afgørelse.

37. Rådet har nedlagt påstand om, at det andet anbringende forkastes. HTTS har foretaget en urigtig læsning af den appellerede doms præmis 56, idet Retten ikke fastslog, at ejerskabsforholdet ikke spillede nogen rolle ved vurderingen af, om de materielle kriterier for opførelse på listen var opfyldt. Hvad angår Rettens hensyntagen til de oplysninger, der blev fremlagt efter de omtvistede foranstaltninger, der førte til konklusionen om, at HTTS sandsynligvis kunne anses for at være placeret under IRISL's kontrol og/eller for at handle på vegne af IRISL, har Rådet henvist til sin holdning i forbindelse med det første anbringende. Endvidere følger det klart af de omtvistede foranstaltninger, at kriteriet for opførelse på listen var et alternativ og både vedrørte det tilfælde, hvor en enhed er placeret under IRISL's kontrol, og det tilfælde, hvor en enhed handler på vegne af IRISL. Rådet har tilsluttet sig Rettens vurdering af de forskellige oplysninger og har anført, at Retten uden at begå en retlig fejl kunne konkludere, at der ikke forelå en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse, eftersom det i lyset af disse oplysninger var sandsynligt, at HTTS opfyldte de i de omtvistede foranstaltninger opstillede betingelser for opførelse på listen.

38. Kommissionen er i det væsentlige enig med Retten og er af den opfattelse, at argumentet om en urigtig bedømmelse af de faktiske omstændigheder, som Retten havde vurderet, og på grundlag af hvilke den konkluderede, at appellanten kunne anses for at opfylde kriteriet for opførelse i de omtvistede foranstaltninger, for så vidt som HTTS ikke havde påberåbt sig nogen urigtig gengivelse af de faktiske omstændigheder, og for så vidt som Domstolens efterprøvelse i forbindelse med en appel traditionelt er begrænset til retsspørgsmål, bør afvises.

b) Bedømmelse

39. Indledningsvis bør kritikken af den appellerede doms præmis 56 forkastes, idet appellanten, som Rådet har gjort gældende, har læst den pågældende præmis forkert. Retten begik ikke en retlig fejl, da den fastslog, at et selskab kunne betegnes som et selskab, der »ejes eller kontrolleres af en anden enhed«, når det befinder sig i en situation, hvor det kan påvirke det berørte selskabs forretningsmæssige valg, selv når der ikke foreligger nogen form for ejendomsretlig forbindelse. Dette betyder ikke, at der ikke tages hensyn til en eventuel ejendomsretlig forbindelse, men blot, at fraværet af enhver ejendomsretlig forbindelse ikke er tilstrækkelig til, at dette kriterium kan anses for ikke at være opfyldt, navnlig da dette kriterium blev formuleret klart som et alternativ og vedrørte en situation med enten ejerskab eller kontrol. Det følger ligeledes af disse betragtninger, at klagepunktet om, at de omtvistede foranstaltninger ikke tillader opførelse af et selskab, der blot handler på vegne af IRISL, skal forkastes som ugrundet, henset til selve ordlyden af kriteriet for opførelse i de omtvistede foranstaltninger. Rettens fortolkning af kriteriernes indhold er ikke behæftet med retlige fejl.

40. I øvrigt fremgår det af den appellerede doms præmis 58 ff., at Retten i den konkrete sag, som den havde fået forelagt og på de betingelser, som den redegjorde for i nævnte doms præmis 42-53, anvendte testen til bestemmelse af, om der forelå en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af EU-retten. På tidspunktet for efterprøvelsen af, om tilsidesættelsen af de materielle betingelser for den kritiserede opførelse på listerne kunne udgøre en sådan tilsidesættelse, nåede Retten frem til den konklusion, at »[d]e oplysninger og beviser, der i den foreliggende sag er påberåbt af Rådet, udgør imidlertid relevante og tilstrækkeligt præcise og samstemmende indicier, der i forbindelse med det foreliggende erstatningssøgsmål gør det muligt at fastslå, at den omstændighed, at HTTS »[k]ontrollere[de]s af og/eller handle[de] på vegne af IRISL«, i det mindste forekommer sandsynlig«[46]. Mens Rådet har erkendt, at det ikke var i besiddelse af oplysninger eller beviser på tidspunktet for

46 – Jf. den appellerede doms præmis 58.

opførelsen i 2010 og i øvrigt ikke på denne dato angav specifikke og konkrete årsager til, at HTTS var blevet opført [47], gjorde den omstændighed, at det senere kom i besiddelse af disse oplysninger og beviser, således at opførelserne i 2010 *sandsynligvis* var begrundede i Rettens øjne, og den afviste derfor, at der forelå en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse [48].

41. Dette ræsonnement er behæftet med den samme retlige fejl som den, der blev påvist i forbindelse med det første anbringende, eftersom det ligger naturligt i forlængelse heraf, idet Retten her gennemførte det i praksis, som den på forhånd forsøgte at begrunde ud fra en mere teoretisk synsvinkel. Jeg er således ikke som Rådet og Kommissionen af den opfattelse, at der her blot er tale om et forsøg fra HTTS' side på at bestride vurderingen af de faktiske omstændigheder, der, medmindre der er tale om fordrejning, som HTTS i øvrigt ikke har gjort gældende, ikke er omfattet af Domstolens prøvelse i forbindelse med appelsagen. Af de samme årsager som i forbindelse med det første anbringende skal det fastslås, at Retten ikke har anvendt den korrekte tidsperiode, nemlig den periode, hvor den kritiserede adfærd fandt sted. Anvender man med andre ord en medicinsk metafor, kan man sige, at det, når symptomet, som er den retlige fejl i den appellerede doms præmis 42 ff., er påvist korrekt, er åbenbart, at sygdommen brød ud i præmis 58 ff., således at det i sidste ende er den samlede analyse af påvisningen af en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse, i det foreliggende tilfælde de materielle betingelser for opførelsen på grund af de manglende beviser, der er betændt.

42. Jeg er lige som appellanten forvirret over Rettens konstatering i den appellerede doms præmis 63, hvoraf fremgår, at »*ved opførelsen af sagsøgerens navn* på de omtvistede lister], var opførelserne af IRISL's, HDSL's og SAPID's navne endnu ikke blevet annulleret« [49]. Ved besvarelsen af dette klagepunkt nægtede Retten at tage hensyn til de af appellanten anførte elementer, der indtrådte efter de omtvistede foranstaltninger. Den lagde således tydeligvis ikke det samme tidspunkt til grund som det tidspunkt, hvor Rådets holdning og de af Rådet anførte beviser blev bedømt. Endnu en gang tillod den Rådet det, der blev nægtet appellanten.

43. Det følger således heraf, at Rettens ræsonnement vedrørende klagepunktet om en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af de materielle betingelser for opførelsen er behæftet med en retlig fejl, idet Rådet ikke på grundlag af tilstrækkelige beviser havde godtgjort, at HTTS var under IRSIL's kontrol. Det andet anbringende bør derfor tages til følge.

2. Det tredje og det fjerde anbringende under ét

a) Sammenfatning af parternes argumenter

44. I forbindelse med det tredje og det fjerde anbringende, som bør behandles under ét, har HTTS i det væsentlige gjort gældende, dels at Retten havde begået en retlig fejl ved ikke at tage hensyn til, at den ulovlighed, der var blevet konstateret i forbindelse med forordning nr. 961/2010, havde påvirket lovligheden af gennemførelsesforordning nr. 668/2010, fordi appellanten ikke havde anlagt et annullationssøgsmål mod denne forordning. Formodningen for, at gennemførelsesforordning nr. 668/2010 dermed var lovlig, bør således forkastes, og det vil ikke være muligt, som Retten har gjort det i den appellerede doms præmis 89 og 90, at begrunde den i forhold, der ligger efter den tilsidesættelse af begrundelsespligten, der gør gennemførelsesforordning nr. 668/2010 fejlbehæftet. Dels har HTTS anført, at den appellerede doms præmis 88 er behæftet med en retlig fejl, idet den manglende begrundelse bør anses for at give ret til erstatning. HTTS har fremhævet

47 – Jeg kan konstatere, at de i de omtvistede foranstaltninger anførte årsager til opførelsen blot er en gentagelse af selve opførelseskriteriet.

48 – Det skal bemærkes, at det fremgår af retspraksis, at domstolsprøvelsen i forbindelse med efterprøvelsen af lovligheden af begrundelserne for en restriktiv foranstaltning ikke skal begrænses til en vurdering af, om den anførte begrundelse er sandsynlig i abstrakt forstand, men skal indebære en stillingtagen til, om der er belæg for disse grunde, eller i det mindste én af dem, som i sig selv anses for at kunne begrunde de nævnte retsakter; jf. dom af 19.12.2018, Azarov mod Rådet (C-530/17 P, EU:C:2018:1031, præmis 22 og den deri nævnte retspraksis).

49 – Min fremhævelse.

begrundelsespligtens betydning og forbindelsen mellem denne og en effektiv domstolsbeskyttelse, således som det følger af dom Safa Nicu Sepahan mod Rådet [50]. Retten kunne ikke blot fastslå, at den manglende begrundelse ikke generelt kan medføre, at Unionen ifalder ansvar, men burde i den konkrete sag, som verserede for den, have efterprøvet, om tilsidesættelsen af begrundelsespligten havde medført en tilsidesættelse af den effektive domstolsbeskyttelse af appellanten, som kunne give anledning til et erstatningskrav.

45. Rådet har i det væsentlige nedlagt påstand om, at disse to anbringender forkastes. Dels var det med føje, at Retten fandt, at rækkevidden af dom af 7. december 2011, HTTS mod Rådet [51] var begrænset alene til forordning nr. 961/2010. Retten vurderede ligeliges korrekt, at det inden for rammerne af den sag, der verserede for den, påhvilede HTTS at fremkomme med en uafhængig argumentation med henblik på at godtgøre, at en tilsidesættelse af begrundelsespligten også påvirkede gennemførelsesforordning nr. 668/2010, hvilket HTTS ikke havde gjort. Dels har Rådet gjort gældende, at udelukkelse af erstatning i tilfælde af en utilstrækkelig begrundelse er begrundet i den omstændighed, at erstatningskravet har en begrænset kompensatorisk funktion, idet EU-institutionernes handlekraft skal opretholdes. Retten henviste i øvrigt blot til fast retspraksis. HTTS har ikke påvist forbindelsen mellem tilsidesættelsen af begrundelsespligten og en eventuel tilsidesættelse af selskabets effektive domstolsbeskyttelse, der følger heraf, og det har heller ikke redegjort for, hvordan selskabet er blevet forhindret i at udøve sin ret til forsvar. Den passage i Domstolens dom i sagen Safa Nicu Sepahan mod Rådet [52], som HTTS har baseret sig på, vedrører i øvrigt ikke denne problematik, men snarere efterprøvelsen af, om de pågældende restriktive foranstaltninger var velbegrundede. Under alle omstændigheder er det tilstrækkeligt, at appellanten kan få kendskab til begrundelsen i forbindelse med erstatningssøgsmålet.

46. Kommissionen deler i alt væsentligt Rådets synspunkt.

b) Bedømmelse

47. Det tredje og det fjerde anbringende er rettet mod den del af den appellerede dom, der vedrører undersøgelsen af, om tilsidesættelsen af begrundelsespligten i forbindelse med de omtvistede opførelser udgør en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse, idet HTTS som illustration i det væsentlige havde anført den dom, hvorved Retten annullerede forordning nr. 961/2010, for så vidt som den vedrørte appellanten. Det fremgår endvidere af fremstillingen i forbindelse med denne undersøgelse, at appellantens argumentation også vedrørte en effektiv domstolsbeskyttelse [53].

48. Hvad angår klagepunktet vedrørende formodningen for lovligheden af forordning nr. 668/2010 med den begrundelse, at HTTS ikke havde indgivet et annullationssøgsmål mod denne forordning, var det ganske vist med føje, at Retten fastslog, at der ikke kunne drages nogen konklusion med hensyn til ulovligheden af gennemførelsesforordning nr. 668/2010 på grundlag af den dom, hvorved den udelukkende annullerede forordning nr. 961/2010, og at det påhvilede HTTS at godtgøre, hvorfor opførelsen i gennemførelsesforordning nr. 668/2010 efter selskabets opfattelse kunne anses for at være en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af den begrundelsespligt, der påhviler Rådet. Dette klagepunkt må således forkastes som ugrundet.

50 – Dom af 25.11.2014 (T-384/11, EU:T:2014:986).

51 – T-562/10, EU:T:2011:716, præmis 68 og 69.

52 – Dom af 25.11.2014 (T-384/11, EU:T:2014:986, præmis 68 og 69).

53 – Jf. den appellerede doms præmis 74-78.

49. Dernæst bemærkes det, at den appellerede doms præmis 89, hvorefter »[i] forbindelse med det foreliggende erstatningssøgsmål skal *lovligheden* af den omhandlede restriktive foranstaltning dog under alle omstændigheder også vurderes i lyset af de senere begrundelser, som Rådet har anført i sin afgørelse 2012/35/FUSP [54]«[55], udgør en ny tilkendegivelse af den retlige fejl, som Retten begik for så vidt angår præmisserne for dens analyse. Den terminologiske stringens, der bør herske i forståelsen af begreberne og sondringen mellem søgsmålene, foranlediger mig til at fremhæve, at der i denne præmis er tale om forordning nr. 961/2010, og at spørgsmålet om dens lovlighed blev afgjort endeligt i en dom afsagt af Retten, hvorved den blev annulleret, for så vidt som den angik HTTS. Præmis 89 opretholder imidlertid forvirringen og giver anledning til at tro, at den ulovlighed, der blev konstateret i forbindelse med annullationssøgsmålet, kan tages op til fornyet overvejelse i forbindelse med erstatningssøgsmålet. Jeg håber, at jeg på fyldestgørende vis har påvist, at dette ikke kan være tilfældet. Under alle omstændigheder fremgår det også klart, at Retten på tidspunktet for vurderingen af, om tilsidesættelsen af Rådets begrundelsespligt i forbindelse med opførelsen af appellanten ved forordning nr. 961/2010 udgjorde en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse, igen, som HTTS med føje har anført, tog hensyn til de dele af begrundelsen, der fremkom efter 2010[56], hvorved dens ræsonnement således blev fejlbehæftet. Da dette klagepunkt er begrundet, skal det tredje anbringende tages til følge.

50. Hvad angår spørgsmålet om systematisk udelukkelse af Unionens ansvar i tilfælde af manglende begrundelse for en retsakt fremgår det af den appellerede dom, at Retten selv fandt, at HTTS' argumentation i tilknytning til tilsidesættelsen af begrundelsespligten kunne understøttes af en påberåbelse af princippet om en effektiv domstolsbeskyttelse[57]. Antages det, at den i den appellerede doms præmis 88 nævnte retspraksis, hvorefter »en manglende begrundelse i princippet ikke kan medføre et ansvar [uden for kontraktforhold] for Unionen«, finder anvendelse på samme vilkår, når der er tale om restriktive foranstaltninger[58], synes Retten ikke blot at have baseret sig på denne konstatering til at forkaste anbringendet, idet den tog analysen et skridt videre, hvilket brugen af udtrykket »dog« i den appellerede doms præmis 89 vidner om, for ved hjælp af en efter min opfattelse forkert metode at efterprøve, om den begrundelse, der blev fremført i 2012, kunne have gjort ikke blot appellanten, men også Retten klogere på årsagerne til opførelsen af HTTS og på årsagerne til den skade, som selskabet angiveligt har lidt. Dermed overvejede Retten, selv om det var på grundlag af en minimal analyse, muligheden for – quod non – at tilsidesættelsen af begrundelsespligten var så væsentlig, at der var tale om en kvalificeret tilsidesættelse af HTTS' effektive domstolsbeskyttelse. Følgelig bør det fjerde anbringende forkastes.

C. Konklusion på bedømmelsen

51. Som følge af den retlige fejl, som Rettens ræsonnement er behæftet med, og som har påvirket hele analysen af, om der foreligger en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse, foreslår jeg Domstolen, at den tiltræder det første, det andet og det tredje appelanbringende. Desuden er tvisten efter min opfattelse ikke moden til påkendelse af tre grunde.

54 – Rådets afgørelse af 23.1.2012 om ændring af afgørelse 2010/413/FUSP om restriktive foranstaltninger over for Iran (EUT 2012, L 19, s. 22).

55 – Dom af 13.12.2017, HTTS mod Rådet (T-692/15, EU:T:2017:890). Min fremhævelse.

56 – Jf. den appellerede doms præmis 90.

57 – Jf. den appellerede doms præmis 78.

58 – Spørgsmålet kan således opstå, henset til de restriktive foranstaltningers karakter af individuelle foranstaltninger og den betydelige indvirkning, som disse kan have på de omfattede personer og enheders rettigheder og frihedsrettigheder (jf. navnlig dom af 30.5.2017, Safa Nicu Sepahan mod Rådet (C-45/15 P, EU:C:2017:402, præmis 40)). Domstolen synes ikke at have afgjort spørgsmålet om, hvorvidt den retspraksis der er udviklet vedrørende begrundelsespligten i tilknytning til retsakter, finder umiddelbar anvendelse på restriktive foranstaltninger, som ikke er blevet gjort gældende direkte i forbindelse med denne appel, idet den eneste tilgængelige dom er dom af 11.7.2007, Sison mod Rådet (T-47/03, ikke trykt i Sml., EU:T:2007:207, præmis 238).

52. Først og fremmest anvendte Retten ikke, som jeg har påvist ovenfor, den korrekte test, da den skulle afgøre, om der forelå en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af EU-retten. Uanset hvilket resultat en analyse af, om der foreligger en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse, baseret på den korrekte test ville have givet, er der behov for en vurdering af de faktuelle oplysninger vedrørende situationen i 2010, som efter min opfattelse ikke findes i de for Domstolen fremlagte sagsakter.

53. Antages det dernæst, at anvendelsen af nævnte test fører til den konklusion, at den første betingelse for, at Unionen kan ifalde ansvar uden for kontraktforhold, er opfyldt, skal det undersøges, om de to øvrige betingelser er opfyldt. Som allerede anført ovenfor[59] indstillede Retten imidlertid sin analyse, da den havde konstateret, at der ikke forelå en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse, og den traf dermed ikke afgørelse om de øvrige betingelser. Endvidere kan Domstolen ikke selv afgøre disse spørgsmål på grundlag af de for den forelagte sagsakter.

54. Antages det endelig denne gang, at alle betingelser for, at Unionen ifalder ansvar uden for kontraktforhold, er opfyldt, står det tilbage at fastsætte størrelsen af erstatningen for skaden/skaderne og/eller at tage stilling til Rådets argument om, at erstatningssøgsmålet er forældet, et argument, som Retten ikke havde taget stilling til, og som parterne derfor ikke kunne drøfte under appelsagen.

55. Af alle disse grunde og med forbehold for den løsning, som Retten når frem til efter en analyse helt uden retlige fejl af den første betingelse for, at Unionen ifalder ansvar uden for kontraktforhold, foreslår jeg Domstolen at hjemvise sagen til Retten i henhold til artikel 61, stk. 1, i statutten for Den Europæiske Unions Domstol.

V. Sagsomkostninger

56. Eftersom sagen i henhold til min bedømmelse skal hjemvises til Retten, udsættes afgørelsen om sagsomkostningerne følgelig i henhold procesreglementets artikel 137, der finder anvendelse på appelsagen i medfør af samme procesreglements artikel 184, stk. 1.

VI. Forslag til afgørelse

57. Henset til det ovenstående foreslår jeg, at Domstolen træffer følgende afgørelse:

»1) Den Europæiske Unions Rets dom af 13. december 2017, HTTS mod Rådet (T-692/15, EU:T:2017:890), ophæves.

2) Sagen hjemvises til Den Europæiske Unions Ret i Første Instans.

3) Afgørelsen om sagsomkostningerne udsættes.«

59 – Jf. punkt 9 i nærværende forslag til afgørelse.