Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
G. HOGAN
fremsat den 28. maj 2020[1]

Sag C-134/19 P

Bank Refah Kargaran
mod

Rådet for Den Europæiske Union

»Appel – erstatningssøgsmål – restriktive foranstaltninger over for Iran – artikel 29 TEU – artikel 215 TEUF – Domstolens kompetence til at træffe afgørelse i et erstatningssøgsmål – erstatning for den skade, som appellanten angiveligt har lidt som følge af opførelsen af appellantens navn på forskellige lister over restriktive foranstaltninger – mulighed for tilkendelse af erstatning for tilsidesættelse af begrundelsespligten«

I. Indledning

1. Spredningen af kernevåben er en af de største trusler mod menneskeheden. Denne trussel er i forbindelse med Mellemøsten de senere år blevet betragtet som særligt akut. Med dette for øje har Den Europæiske Unions medlemsstater og selve Unionen ved hjælp af visse restriktive foranstaltninger (eller sanktioner) forsøgt at få Den Islamiske Republik Iran til at afholde sig fra at tage skridt, der gør det muligt for denne stat at udvikle atomvåbensystemer. Dette er den generelle baggrund for den foreliggende sag.

2. Bank Refah Kargaran har med iværksættelse af appel nedlagt påstand om delvis annullation af dommen af 10. december 2018, Bank Refah Kargaran mod Rådet (T-552/15, herefter »den appellerede dom«, ikke trykt i Sml., EU:T:2018:897), hvori Retten dels afviste søgsmålet, dels frifandt Rådet for bankens påstand om erstatning for den skade, som banken angiveligt har lidt som følge af opførelsen af bankens navn på forskellige lister over restriktive foranstaltninger. Denne appelsag rejser vanskelige spørgsmål om fortolkningen af traktaten vedrørende Domstolens kompetence til at prøve afgørelser, der vedrører den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, og navnlig spørgsmålet om, hvorvidt der kan ydes erstatning, hvis en afgørelse, der fastsætter restriktive foranstaltninger over for fysiske eller juridiske personer, og som er truffet af Rådet på baggrund af afsnit V, kapitel 2, TEU, er blevet annulleret af Domstolen i henhold til artikel 275 TEUF.

II. Tvistens baggrund

3. Tvistens baggrund, som den fremgår af den appellerede doms præmis 1-13, kan sammenfattes som følger.

1 – Originalsprog: engelsk.

4. Som netop anført er baggrunden for tvisten de restriktive foranstaltninger, som Unionen har vedtaget over for Den Islamiske Republik Iran. Disse foranstaltninger tog og tager sigte på at lægge pres på Den Islamiske Republik Iran med henblik på at få denne stat til at ophøre med visse aktiviteter, der kunne udgøre en reel risiko for atomspredning, og stoppe udviklingen af fremføringssystemer til kernevåben.

5. Den 26. juli 2010 blev navnet på appellanten, en iransk bank, opført på listen over enheder, der er involveret i nuklear spredning, i bilag II til Rådets afgørelse 2010/413/FUSP af 26. juli 2010 om restriktive foranstaltninger over for Iran [2]. Disse foranstaltninger blev truffet på baggrund af, at denne bank angiveligt havde overtaget visse finansielle transaktioner fra en anden større iransk finansiel institution, Bank Melli, efter vedtagelsen af restriktive foranstaltninger over for sidstnævnte finansielle institution.

6. Af samme årsager blev appellantens navn ligeledes opført på listen i bilag V til Rådets forordning (EF) nr. 423/2007 om restriktive foranstaltninger over for Iran (EUT 2007, L 103, s. 1). Disse restriktive foranstaltninger over for Bank Refah blev opretholdt ved 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 (EUT 2010, L 195, s. 25).

7. Efter ophævelsen af forordning nr. 423/2007 ved Rådets forordning (EU) nr. 961/2010 af 25. oktober 2010 om restriktive foranstaltninger over for Iran [3] blev appellantens navn opført på listen i bilag VIII til sidstnævnte forordning.

8. Rådet for Den Europæiske Union fastholdt ved afgørelse 2010/644 [4] appellantens navn på listen i bilag II til afgørelse 2010/413 [5].

9. Appellantens navn blev ligeledes fastholdt på listen i bilag VIII til forordning nr. 961/2010 ved gennemførelsesforordning (EU) nr. 1245/2011 af 1. december 2011 om gennemførelse af forordning nr. 961/2010 om restriktive foranstaltninger over for Iran (EUT 2011, L 319, s. 11).

10. Eftersom 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), blev appellantens navn af Rådet opført i bilag IX til sidstnævnte forordning. Begrundelsen for så vidt angår appellanten er den samme som begrundelsen for afgørelse 2010/413.

11. Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 19. januar 2011 anlagde appellanten sag med påstand om bl.a. annullation af afgørelse 2010/644 og forordning nr. 961/2010, for så vidt som disse retsakter vedrørte appellanten. 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 appellanten.

12. Retten tog i præmis 83 i dom af 6. september 2013, Bank Refah Kargaran mod Rådet (T-24/11, EU:T:2013:403, herefter »annullationsdommen«), appellantens andet anbringende til følge, for så vidt som appellanten påberåbte sig tilsidesættelse af begrundelsespligten. Retten annullerede derfor opførelsen af appellanten på listen, for det første i bilag II som følge af afgørelse 2010/644 og

2 – Rådets afgørelse om restriktive foranstaltninger over for Iran og om ophævelse af fælles holdning 2007/140/FUSP (EUT 2010, L 195, s. 39).

3 – Rådets forordning om restriktive foranstaltninger over for Iran og om ophævelse af forordning (EF) nr. 423/2007 (EUT 2010, L 281, s. 1).

4 – Rådets afgørelse af 25.10.2010 om ændring af afgørelse 2010/413/FUSP om restriktive foranstaltninger over for Iran og om ophævelse af fælles holdning 2007/140/FUSP (EUT 2010, L 281, s. 81).

5 – Rådets afgørelse 2011/783/FUSP af 1.12.2011 om ændring af afgørelse 2010/413 om restriktive foranstaltninger over for Iran (EUT 2011, L 319, s. 71) ændrede ikke denne liste for så vidt angår appellanten.

efterfølgende som følge af afgørelse 2011/783, for det andet i bilag VIII til forordning nr. 961/2010 (som ændret ved navnlig gennemførelsesforordning nr. 1245/2011) og for det tredje i bilag IX til forordning nr. 267/2012. I forbindelse med denne afgørelse fandt Retten det ikke nødvendigt at undersøge appellantens øvrige argumenter og anbringender.

13. Eftersom det af artikel 60, stk. 2, i statutten for Den Europæiske Unions Domstol fremgår, at en afgørelse fra Retten om annullation af en forordning først har retsvirkning fra udløbet af den frist for iværksættelse af appel, som er omhandlet i artikel 56, stk. 1, i denne statut, eller, såfremt appel er iværksat inden for denne frist, fra stadfæstelsen eller fra afvisningen af appellen, afgjorde Retten med henblik på, at datoerne for, hvornår annullationen af opførelsen af appellanten på de enkelte lister trådte i kraft, skulle være de samme, at virkningerne af bilag II til afgørelse 2010/413 som følge af afgørelse 2010/644 og efterfølgende afgørelse 2011/783 skulle opretholdes i relation til appellanten indtil det tidspunkt, hvor annullationen af opførelsen af appellanten på listen i bilag IX til forordning nr. 267/2012 også trådte i kraft.

14. På et senere tidspunkt blev appellantens navn derefter på ny opført på listen over restriktive foranstaltninger i bilag II til afgørelse 2010/413 ved Rådets afgørelse 2013/661/FUSP af 15. november 2013[6]. Det fremgik af artikel 2 i denne afgørelse, at den ville træde i kraft på dagen for offentliggørelsen i *Den Europæiske Unions Tidende*, dvs. den 16. november 2013.

15. Appellantens navn blev efterfølgende ved Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 1154/2013 af 15. november 2013[7] opført på listen i bilag IX til forordning nr. 267/2012. Denne gennemførelsesforordning trådte i kraft på dagen for offentliggørelsen i EU-Tidende, hvilket ligeledes var den 16. november 2013. I bilag IX blev følgende grunde anført vedrørende appellanten:

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

16. 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. Dette sagsanlæg blev forkastet ved dom af 30. november 2016, Bank Refah Kargaran mod Rådet (T-65/14, ikke trykt i Sml., EU:T:2016:692). Der blev ikke iværksat appel til prøvelse af denne anden dom fra Retten.

III. Sagen for Retten og den appellerede dom

17. Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 25. september 2015 anlagde appellanten et erstatningssøgsmål. Appellanten nedlagde påstand for Retten om, at Den Europæiske Union tilpligtes at betale erstatning til appellanten for den skade, der er forvoldt som følge af vedtagelsen og opretholdelsen af de omhandlede restriktive foranstaltninger, indtil de blev annulleret ved den appellerede dom, ved til appellanten at betale et beløb på 68 651 318 EUR med tillæg af lovbestemte renter for så vidt angår økonomisk skade og et beløb på 52 547 415 EUR med tillæg af lovbestemte renter for så vidt angår ikke-økonomisk skade. Appellanten nedlagde subsidiært påstand for Retten om, at hele eller en del af det krævede beløb for ikke-økonomisk tab skulle anses for økonomisk tab.

6 – Rådets afgørelse om ændring af afgørelse 2010/413 om restriktive foranstaltninger over for Iran (EUT 2013, L 306, s. 18).

7 – Rådets forordning om gennemførelse af forordning (EU) nr. 267/2012 om restriktive foranstaltninger over for Iran (EUT 2013, L 306, s. 3).

18. Ved begæring indleveret til Rettens Justitskontor den 6. januar 2016 fremsatte Kommissionen begæring om at måtte intervenere i sagen til støtte for Rådets påstande. Ved afgørelse af 3. februar 2016 gav formanden for Rettens Første Afdeling tilladelse til denne intervention. Kommissionen indgav sit interventionsskrift, og hovedparterne indgav deres bemærkninger hertil inden for tidsfristen [8].

19. Som led i foranstaltningerne med henblik på sagens tilrettelæggelse blev appellanten den 19. september 2018 opfordret til at fremsætte sine bemærkninger, navnlig vedrørende Rådets anbringende i duplikkens fjerde afsnit om, at Retten ikke havde kompetence til at behandle det foreliggende erstatningssøgsmål for så vidt angår afgørelse 2010/413, 2010/644 og 2011/783. Rettens Justitskontor modtog den 4. oktober 2018 besvarelser af appellantens spørgsmål.

20. I den appellerede dom traf Retten i præmis 25-32 afgørelse om spørgsmålet om kompetence til at behandle et erstatningssøgsmål som følge af skade opstået som følge af restriktive foranstaltninger. Efter en undersøgelse af de relevante traktatbestemmelser konkluderede Retten, at den kombinerede virkning af artikel 24, stk. 1, TEU, artikel 40 TEU og artikel 275, stk. 1, TEUF var, at den ikke havde kompetence til at træffe afgørelse i en sag vedrørende erstatning for skade, der angiveligt er lidt som følge af afgørelser, der er vedtaget inden for rammerne af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP) i henhold til artikel 29 TEU, såsom afgørelse 2010/413, 2010/644 og 2011/783. Retten fastslog imidlertid, at den havde kompetence til at behandle et krav om erstatning for skade, som en person eller en enhed angiveligt har lidt som følge af restriktive foranstaltninger, der er vedtaget på grundlag af artikel 215 TEUF, eksempelvis de individuelle foranstaltninger, der er indeholdt i forordning nr. 961/2010 og nr. 267/2012 samt i gennemførelsesforordning nr. 1245/2011 og indført over for appellanten.

21. For så vidt angår realiteten med hensyn til kravet erindrede Retten i den appellerede doms præmis 34 og 35 om, at der er tre betingelser, som skal være opfyldt, for at Den Europæiske Union kan ifalde ansvar uden for kontraktforhold: Der skal påvises retsstridig adfærd i form af en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af en retsregel, »der har til formål at tillægge borgerne rettigheder«, appellanten skal have lidt faktisk skade, og der skal være en årsagssammenhæng mellem den anfægtede adfærd og den påståede skade.

22. Retten gennemgik i præmis 42 ff. appellantens tre anbringender, der skulle dokumentere, at der forelå en sådan tilsidesættelse.

23. For så vidt angår det første anbringende, hvormed det blev gjort gældende, at der forelå en kvalificeret tilsidesættelse af en retsregel som følge af den tilsidesættelse af begrundelsespligten, der fremgår af den appellerede dom, forkastede Retten dette anbringende med henvisning til, at tilsidesættelsen af begrundelsespligten ikke kunne udgøre et grundlag for, at Unionen kan ifalde ansvar.

24. For så vidt angår det andet anbringende – som Retten i annullationsdommen havde identificeret som et anbringende om, at Retten skulle fastslå, at Rådet havde tilsidesat appellantens ret til forsvar og effektiv domstolsbeskyttelse – forkastede Retten det med den begrundelse, at de omhandlede afgørelser i den nævnte dom blev annulleret alene af den grund, at der forelå en tilsidesættelse af begrundelsespligten, uden at Retten havde behandlet de anbringender, som appellanten havde fremsat vedrørende tilsidesættelse af retten til forsvar og til effektiv domstolsbeskyttelse.

8 – Ved afgørelse af 7.10.2016 udsatte formanden for Rettens Første Afdeling sagen i overensstemmelse med artikel 69, litra b), i Rettens procesreglement på Domstolens afgørelse, hvorved behandlingen af sag C-45/15 P, Safa Nicu Sepahan mod Rådet, afsluttedes. Ved dom af 30.5.2017, Safa Nicu Sepahan mod Rådet (C-45/15 P, EU:C:2017:402), forkastede Domstolen de af Safa Nicu Sepahan og af Rådet iværksatte appeller. Som et led i foranstaltningerne med henblik på sagens tilrettelæggelse blev parterne den 27.2.2018 opfordret til at oplyse Retten om konsekvenserne af denne dom for den foreliggende sag. Kommissionen besvarede spørgsmålet den 13.3.2018, og Rådet og appellanten svarede den 15.3.2018.

25. Appellanten gjorde med sit tredje anbringende gældende, at Rådet ikke havde anvendt det kriterium, som det hævdede at have lagt til grund for at retfærdiggøre opførelsen af appellanten på listerne. Retten afviste dette anbringende, da det blev fremsat for sent. Ifølge Retten var anbringenderne i sagsanlægget netop udelukkende baseret på den ulovlighed, som blev fastslået af Retten i den appellerede dom, således at dette tredje anbringende, der for første gang blev fremsat i appellantens replik, ikke kunne anses for at være en udbygning af de anbringender, der var fremsat i stævningen.

26. Retten nåede frem til den konklusion, at den første betingelse for, at Unionen kunne ifalde ansvar uden for kontraktforhold, som vedrørte retsstridig adfærd fra Unionens side, ikke var opfyldt i den foreliggende sag. Retten forkastede således søgsmålet, uden at det var nødvendigt at undersøge de to andre betingelser, der skal opfyldes, for at Unionen kan ifalde ansvar uden for kontraktforhold således som omhandlet i artikel 340, stk. 2, TEUF.

IV. Appellen

A. Retsforhandlinger og parternes påstande

27. Appellanten har nedlagt følgende påstande:

– Den appellerede dom ophæves delvist.

– Med hensyn til realiteten: Appellantens påstand om erstatning på 68 651 318 EUR for økonomisk skade og på 52 547 415 EUR for ikke-økonomisk skade tages til følge.

– Subsidiært hjemvises sagen til Retten.

– Rådet tilpligtes at betale sagsomkostningerne i begge instanser.

28. Rådet og Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

– Appellen forkastes.

– Appellanten tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

B. Kort fremstilling af appellantens anbringender

29. Appellanten har til støtte for sin appel fremsat syv anbringender, hvormed det sammenfattende gøres gældende, at Retten har begået:

– en retlig fejl, da den fastslog, at den utilstrækkelige begrundelse i den anfægtede afgørelse ikke udgjorde en tilstrækkelig kvalificeret tilsidesættelse af en EU-retsregel (det første anbringende)

– en retlig fejl, da den fastslog, at det forhold, at en sagsøger, der har været offer for en retsstridig sanktion vedtaget af Rådet, har anlagt sag og har fået ophævet denne sanktion, udelukker muligheden for at fremsætte et anbringende om en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af retten til effektiv domstolsbeskyttelse (det andet anbringende)

– en retlig fejl, da den forkastede et af appellanten fremsat anbringende i dennes replik uden af kontrollere, således som retspraksis tilsiger, om duplikkens anbringende var et resultat af den normale videreudvikling af argumenter i retssagen (det tredje anbringende)

– en retlig fejl ved at fejlfortolke annullationsdommen og ved at fastslå, at den konklusion, at Rådet tilsidesatte sin pligt til at meddele appellanten de forhold, der blev lagt denne til last, for så vidt angår grundlaget for foranstaltningerne vedrørende indefrysning af midler, ikke udgjorde en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af EU-retten, hvorved Den Europæiske Union ifalder ansvar (det fjerde og det femte anbringende)

– urigtig gengivelse af stævningen, da Retten – med henblik på at fastslå, at appellantens anbringende skulle forkastes – fastslog, at appellanten på tidspunktet for anlæggelse af sagen ikke gjorde gældende, at baggrunden for opførelsen af dennes navn på listen over personer, mod hvem de restriktive foranstaltninger var rettet, på ulovlig vis ikke opfyldte de af Rådet anførte kriterier (det sjette anbringende),

– urigtig gengivelse af stævningen ved at begrænse de annullationsgrunde, som appellanten havde påberåbt sig, til alene at vedrøre tilsidesættelse af begrundelsespligten (det syvende anbringende).

30. På Domstolens anmodning skal mit forslag til afgørelse i første omgang afgrænses til spørgsmålet om kompetence, dvs. om Retten begik en retlig fejl, da den, som tilfældet var, traf afgørelse om sin kompetence for så vidt angår restriktive foranstaltninger. I øvrigt vil jeg alene behandle det første anbringende, hvormed appellanten har gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl, da den i den foreliggende sag fastslog, at en tilsidesættelse af begrundelsespligten ikke kan danne grundlag for et erstatningskrav, idet hensigten med de øvrige anbringender i det væsentlige er at ændre de konklusioner, der lå til grund for den afgørelse, som Retten traf.

V. Analyse

A. Vedrørende kompetencen for Unionens retsinstanser til at tilkende erstatning for restriktive foranstaltninger

1. Vedrørende Domstolens adgang til at behandle dette spørgsmål ex officio

31. Det skal indledningsvis bemærkes, at appellanten i sin appelsag ikke har anfægtet de betragtninger, som Retten fremførte vedrørende sin kompetence. Da spørgsmålet om Domstolens kompetence til at påkende en tvist imidlertid vedrører en ufravigelig procesforudsætning, kan Domstolen til enhver tid under sagen, også af egen drift, behandle et sådant spørgsmål[9].

32. Da Unionens retsinstanser er bundet af kontradiktionsprincippet, forudsætter en sådan behandling dog, at parterne er blevet informeret om, at Domstolen overvejede at behandle et sådant spørgsmål af egen drift, og at de har haft mulighed for at diskutere spørgsmålet. Disse krav er opfyldt i den foreliggende sag.

33. Parterne blev ved brev af 10. december 2019 opfordret til i retsmødet at fremsætte deres bemærkninger til spørgsmålet om, hvorvidt Unionens retsinstanser har kompetence til at behandle appellantens erstatningskrav for den skade, der angiveligt er lidt som følge af de restriktive foranstaltninger, der er fastsat i afgørelser, der ligger inden for rammerne af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP). De blev ligeledes opfordret til at tage stilling til, om Domstolen har kompetence til at behandle dette spørgsmål ex officio.

9 – Jf. dom af 12.11.2015, Elitaliana mod Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753, præmis 36-38), og af 26.2.2015, Planet mod Kommissionen (C-564/13 P, EU:C:2015:124, præmis 20).

34. Det følger, at Domstolen, hvis den måtte finde et sådant skridt passende, af egen drift kan behandle spørgsmålet om, hvorvidt Unionens retsinstanser har kompetence til at træffe afgørelse i en sag, hvori der var nedlagt påstand om erstatning for tab, som angiveligt er lidt som følge af en afgørelse om at indføre restriktive foranstaltninger, der er vedtaget inden for rammerne af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP).

2. Vedrørende realiteten

35. Før jeg tager stilling til realiteten, synes det hensigtsmæssigt først at beskrive, hvori Rådets almindelige praksis med hensyn til vedtagelsen af restriktive foranstaltninger består, samt undersøge Rettens praksis med hensyn til dens kompetence for så vidt angår disse forhold.

36. Restriktive foranstaltninger vedtages af Rådet med enstemmighed på grundlag af artikel 29 TEU. Sådanne foranstaltninger, såsom de i denne sag omhandlede, omfatter generelle bestemmelser, der eksempelvis kan have til formål at begrænse eksporten og importen af visse varer til og fra bestemte stater. Disse foranstaltninger kan imidlertid også antage form af konkrete forbud, der er rettet mod en kreds af adressater og reelt har til formål at forhindre, at sådanne personer handler med eller modtager varer eller ydelser på Unionens område.

37. Med henblik herpå præciserer restriktive foranstaltninger, på hvilke betingelser en person kan opføres og forblive opført i disse bilag. Disse afgørelser, der vedtages på grundlag af artikel 29 TEU, kan også indeholde en række individuelle afgørelser i form af et bilag, der indeholder en liste over identificerbare personer, instanser eller enheder samt grundene til, at Rådet anser dem for at opfylde de betingelser, der er fastsat i de generelle kriterier for opførelse på listen [10].

38. Restriktive foranstaltninger, der er indført ved en afgørelse vedtaget på grundlag af artikel 29 TEU, er således af en særlig karakter, eftersom de både ligner almengyldige retsakter (for så vidt som de forbyder en kreds af adressater, der er defineret på almen og abstrakt måde, bl.a. at stille pengemidler og økonomiske ressourcer til rådighed for personer og enheder, hvis navne er opført på de lister, der indgår i deres bilag) og en række individuelle afgørelser i forhold til disse navngivne personer og enheder [11].

39. Disse afgørelser vedtaget på grundlag af artikel 29 TEU finder dog kun anvendelse på medlemsstaterne og har ingen virkning for så vidt angår tredjeparter. Det er derfor Rådets praksis ligeledes parallelt hermed at vedtage forordninger på grundlag af artikel 215 TEUF for at sikre, at de økonomiske operatører i alle medlemsstaterne anvender dem på samme måde [12]. Disse forordninger er sædvanligvis en gentagelse af teksten i de afgørelser, der er vedtaget på grundlag af artikel 29 TEU [13]. Med henblik herpå træffer Rådet afgørelse med kvalificeret flertal på fælles forslag fra Kommissionen og Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik og underretter Europa-Parlamentet. Såfremt der f.eks. sker en ændring i listen over de personer, der er omfattet af de restriktive foranstaltninger, vedtages parallelle ændringer til afgørelsen i henhold til artikel 29 TEU og til forordningen i henhold til artikel 215 TEUF.

10 – Jf. eksempelvis dom af 21.4.2016, Rådet mod Bank Saderat Iran (C-200/13 P, EU:C:2016:284, præmis 119).

11 – Dom af 23.4.2013, Gbagbo m.fl. mod Rådet (C-478/11 P – C-482/11 P, EU:C:2013:258, præmis 56).

12 – Jf. f.eks. tredje betragtning til forordning nr. 423/2007 og fjerde betragtning til forordning nr. 961/2010, der er omhandlet i den foreliggende sag.

13 – Artikel 215, stk. 2, TEUF foreskriver, at såfremt en afgørelse, der er vedtaget på grundlag af kapitel 2 i afsnit V i TEU, giver mulighed herfor, kan Rådet vedtage restriktive foranstaltninger over for fysiske og juridiske personer, grupper eller ikke-statslige enheder.

40. Det skal imidlertid påpeges, at der ikke hersker nogen tvivl om, at de individuelle afgørelser, der opfører og fastholder visse personer på de lister, der er indeholdt i bilagene til disse forordninger i henhold til artikel 215 TEUF, kan være genstand for et erstatningssøgsmål i henhold til artikel 340, stk. 2, TEUF, hvis den pågældende forordning selv er blevet annulleret, eller hvis det er blevet fastslået, at den har været anvendt med urette.

41. Indtil nu er Retten for så vidt angår kompetencen hos Unionens retsinstanser til at træffe afgørelse i en sag, hvori der er nedlagt påstand om erstatning for et tab, som angiveligt er lidt som følge af vedtagelsen af afgørelser i henhold til artikel 29 TEU, i denne og lignende sager nået frem til, at den ikke har kompetence i sagen [14].

42. I henhold til Rettens nuværende praksis, der kort blev opsummeret i den appellerede doms præmis 30 og 31, har Unionens retsinstanser som følge af artikel 24, stk. 1, andet afsnit, sjette punktum, TEU og artikel 275, stk. 1, TEUF principielt ingen kompetence i relation til de primærretlige bestemmelser vedrørende FUSP og retsakter vedtaget på grundlag heraf [15]. I henhold til artikel 275, stk. 2, TEUF har Unionens retsinstanser kun undtagelsesvis kompetence på FUSP-området. Denne kompetence omfatter dels kontrol med overholdelsen af artikel 40 TEU, dels annullationssøgsmål anlagt af personer eller enheder på de betingelser, der fremgår af artikel 263, stk. 4, TEUF for så vidt angår restriktive foranstaltninger vedtaget af Rådet inden for rammerne af FUSP.

43. Det er imidlertid afgørende, at Retten fortolker artikel 275, stk. 2, TEUF således, at denne bestemmelse ikke tillægger Unionens retsinstanser kompetence til at behandle og træffe afgørelse i erstatningssager [16]. Derfor ligger et søgsmål om erstatning for en skade, som angiveligt er lidt som følge af en retsakt, der er vedtaget på FUSP-området, uden for Rettens kompetence [17]. Unionens retsinstanser har alene kompetence til at træffe afgørelse i et søgsmål om erstatning for den skade, der angiveligt er lidt som følge af gennemførelsen af restriktive foranstaltninger, der er vedtaget over for denne person eller enhed i henhold til artikel 215 TEUF, da denne sidstnævnte bestemmelse ikke henhører under traktaternes FUSP-bestemmelser [18].

44. Retten har med andre ord fastslået, at selv om den *ikke har* kompetence til at påkende et erstatningskrav fra en person eller en enhed for så vidt angår den skade, som måtte være lidt som følge af de restriktive foranstaltninger, der er blevet vedtaget over for denne person eller enhed i en afgørelse truffet i henhold til bestemmelserne vedrørende FUSP (som f.eks. artikel 29 TEU), *så har den* kompetence til at påkende det samme krav, for så vidt som det tager sigte på at opnå erstatning for den skade, som denne person eller enhed måtte have lidt som følge af gennemførelsen af de samme afgørelser, hvis dette er sket ved forordning i henhold til artikel 215 TEUF [19].

45. Ved enhver behandling af dette vigtige juridiske spørgsmål er det nødvendigt først at undersøge de relevante traktatbestemmelser.

14 – Retten havde tidligere undladt at tage stilling til dette spørgsmål. Jf. i denne retning dom af 11.6.2014, Syria International Islamic Bank mod Rådet (T-293/12, ikke trykt i Sml., EU:T:2014:439, præmis 70 og 83), og af 24.9.2014, Kadhaf Al Dam mod Rådet (T-348/13, ikke trykt i Sml., EU:T:2014:806, præmis 115).

15 – Domme af 13.12.2018, Iran Insurance mod Rådet (T-558/15, EU:T:2018:945, præmis 53 og 55), og Post Bank Iran mod Rådet (T-559/15, EU:T:2018:948, præmis 23-55).

16 – Dom af 18.2.2016, Jannatian mod Rådet (T-328/14, ikke trykt i Sml., EU:T:2016:86, præmis 30).

17 – Dom af 18.2.2016, Jannatian mod Rådet (T-328/14, ikke trykt i Sml., EU:T:2016:86, præmis 31).

18 – Jf. i denne retning dom af 11.7.2007, Sison mod Rådet (T-47/03, ikke trykt i Sml., EU:T:2007:207, præmis 232-251), og af 25.11.2014, Safa Nicu Sepahan mod Rådet (T-384/11, EU:T:2014:986, præmis 45-149), stadfæstet ved appeldom af 30.5.2017, Safa Nicu Sepahan mod Rådet (C-45/15 P, EU:C:2017:402).

19 – Jf. i denne retning domme af 13.12.2018, Iran Insurance mod Rådet (T-558/15, EU:T:2018:945, præmis 57), og Post Bank Iran mod Rådet (T-559/15, EU:T:2018:948, præmis 57).

46. Selv om artikel 19 TEU overlader det til retsinstanserne i Den Europæiske Union at »sikre overholdelsen af lov og ret ved fortolkningen og anvendelsen af traktaterne«, anfører både artikel 24, stk. 1, andet afsnit, sidste punktum, TEU og artikel 275, stk. 1, TEUF også udtrykkeligt, at Domstolen principielt ikke har kompetence med hensyn til bestemmelserne vedrørende FUSP og »retsakter vedtaget på grundlag af disse bestemmelser« [20].

47. I denne henseende afspejler disse traktatbestemmelser, således som generaladvokat Wahl anførte i sit forslag til afgørelse H mod Rådet og Kommissionen (C-455/14 P, EU:C:2016:212, punkt 2), en veletableret praksis ved de nationale domstole for så vidt angår udenrigspolitiske beslutninger truffet af de respektive medlemsstaters regeringer. Denne traditionelle respekt for den udøvende magt i forhold til domstolsprøvelse af sådanne beslutninger kan forsvares på en række forskellige grundlag. Mange af disse beslutninger, der f.eks. omhandler spørgsmål om statslig anerkendelse eller en passende reaktion på en fremmed stats fjendtlige handlinger, for ikke at tale om forhold såsom indsættelse af militærstyrker, involverer spørgsmål på højt politisk plan og om diplomati, der på grund af deres karakter ikke egner sig til en afgørelse ved domstolene. Beslutninger vedrørende sådanne forhold omfatter ikke sjældent udøvelsen af politisk diskretion fra medlemsstaternes regeringer, ligesom det i forhold til disse er vigtigt, at den udøvende og den dømmende magt taler med én stemme. Desuden kan de fremlagte spørgsmål vedrørende udenrigspolitiske forhold ofte ikke umiddelbart løses ved anvendelse af konventionelle retsprincipper eller ved brug af almindelige retslige metoder i forbindelse med indsamling af oplysninger, beviser og retlig vurdering af bevismaterialet [21].

48. Dette gælder dog *ikke* for *alle* afgørelser, der vedrører udenrigspolitiske forhold. Navnlig *kan* en afgørelse om at opføre en fysisk eller juridisk persons navn på en liste i forbindelse med restriktive foranstaltninger gøres til genstand for prøvelse på et generelt juridisk grundlag som f.eks. med hensyn til overholdelsen af retten til forsvar, retten til få oplyst en begrundelse og proportionalitetsprincippet. Netop den tidligere annullationsdom, der udgør grundlaget for den foreliggende sag, vidner på sin egen vis om måden, hvorpå specifikke og særlige typer udenrigspolitiske afgørelser faktisk kan være genstand for retslig prøvelse.

49. Som anført forklarer denne tankegang på tydelig vis disse traktatbestemmelser i forhold til FUSP-afgørelser. Det skal erindres, at netop retsakter, der er vedtaget på grundlag af FUSP-bestemmelser, i princippet alene har til formål at omsætte beslutninger af udelukkende politisk art i forbindelse med gennemførelsen af FUSP, i hvilken sammenhæng det er vanskeligt at forene retslig prøvelse med princippet om magtens tredeling. Dermed kan Domstolen, som generaladvokat Wahl påpegede i sagen H mod Rådet og Kommissionen, »kun under særlige omstændigheder« [22] foretage en retslig prøvelse på FUSP-området.

50. Det er dog tilsvarende vigtigt at erindre, at ikke alle retsakter, der er vedtaget i forbindelse med FUSP, i de relevante traktatbestemmelser er udelukket fra Domstolens prøvelse.

51. For det første, som det fremgår af ordlyden af artikel 24, stk. 1, andet afsnit, TEU og af artikel 275, stk. 1, TEUF, gælder den udtrykkelige udelukkelse, der følger af disse bestemmelser, alene for retsakter, der er vedtaget på grundlag af en af bestemmelserne i artikel 23 TEU til artikel 46 TEU, eller i henhold til en retsakt, der selv er vedtaget på grundlag af disse bestemmelser.

20 – Dom af 19.7.2016, H mod Rådet m.fl. (C-455/14 P, EU:C:2016:569, præmis 39). En forklaring af baggrunden for disse bestemmelser kan findes i generaladvokat Kokotts stillingtagen i udtalelse 2/13 (Unionens tiltrædelse af EMRK) (EU:C:2014:2475, punkt 90).

21 – Jf. generelt G. Butler, *Constitutional Law of the EU's Common Foreign and Security Policy*, Hart Publishing, Oxford, 2019, s. 202-213.

22 – C-455/14 P, EU:C:2016:212, punkt 2.

52. For det andet har Domstolen fastslået, at visse retsakter uanset deres retsgrundlag efter selve deres karakter ikke er udelukket fra retslig prøvelse som følge af bestemmelserne i artikel 24, stk. 1, andet afsnit, TEU og artikel 275, stk. 1, TEUF. Domstolen har f.eks. fastslået, at den har kompetence til at foretage prøvelse af gyldigheden af personaleforvaltningsakter, der svarer til afgørelser, som EU-institutionerne vedtager som led i udøvelsen af deres beføjelser, f.eks. overflytningsforanstaltninger [23].

53. For det tredje, da artikel 24, stk. 1, andet afsnit, TEU og artikel 275, stk. 1, TEUF indfører en undtagelse fra reglen om den generelle kompetence, som artikel 19 TEU tildeler Domstolen, for at sikre overholdelsen af lov og ret ved fortolkningen og anvendelsen af traktaterne, skal disse bestemmelser følgelig fortolkes indskrænkende [24]. Hvis der er tale om en retsakt, der er underlagt EUF-traktatens bestemmelser, f.eks. bestemmelser i finansforordningen vedrørende indgåelse af offentlige kontrakter, har Domstolen således kompetence til at fortolke og anvende disse regler [25].

54. For det fjerde er der i selve traktaterne identificeret to situationer vedrørende FUSP, hvor kompetencen for Unionens retsinstanser udtrykkeligt er anerkendt. Både artikel 24, stk. 1, andet afsnit, sidste punktum, TEU og artikel 275, stk. 2, TEUF bestemmer således, at Domstolen har kompetence til at kontrollere overholdelsen af artikel 40 TEU, dvs. til at foretage prøvelse af, om en retsakt er vedtaget i overensstemmelse med institutionernes procedurer og beføjelser som fastsat i traktaterne [26].

55. Som følge af artikel 24, stk. 1, andet afsnit, sidste punktum, TEU og artikel 275, stk. 2, TEUF er Domstolen derudover i henhold til traktaterne udtrykkeligt tillagt kompetence til at prøve lovligheden af rådsafgørelser, som fastsætter restriktive foranstaltninger over for fysiske eller juridiske personer.

56. Hvor artikel 24, stk. 1, andet afsnit, sidste punktum, TEU tillægger Domstolen kompetence til at prøve lovligheden af visse afgørelser, der er nævnt i artikel 275, stk. 2, TEUF, præciserer sidstnævnte bestemmelse for så vidt angår denne anden undtagelse ligeledes, at Domstolen har kompetence til at prøve lovligheden af rådsafgørelser, som fastsætter restriktive foranstaltninger over for fysiske eller juridiske personer i forbindelse med sager anlagt »på de betingelser, der fremgår af artikel 263, stk. 4, [TEUF]«.

57. I denne henseende fastslog Domstolen i Rosneft-dommens præmis 70, at denne henvisning til de »betingelser, der fremgår af artikel 263, stk. 4«, skal forstås som en henvisning ikke til, inden for hvilken »type procedure Domstolen kan prøve lovligheden af visse afgørelser […], men for at fastlægge, hvilken type afgørelse der kan gøres til genstand for Domstolens prøvelse af lovligheden inden for rammerne af enhver procedure, der vedrører en sådan lovlighedsprøvelse« [27]. Da samme slags afgørelser kan være genstand for anmodning om en præjudiciel afgørelse vedrørende gyldighed eller et annullationssøgsmål [28], og da formålet med disse to procedurer er at prøve gyldigheden af en sådan afgørelse, nåede Domstolen således frem til den konklusion, at den i henhold til artikel 267 TEUF har kompetence til at træffe præjudicielle afgørelser om gyldigheden af restriktive foranstaltninger over for fysiske eller juridiske personer [29].

23 – Dom af 19.7.2016, H mod Rådet m.fl. (C-455/14 P, EU:C:2016:569, præmis 54 og 59).

24 – Jf. dom af 19.7.2016, H mod Rådet m.fl. (C-455/14 P, EU:C:2016:569, præmis 40).

25 – Dom af 12.11.2015, Elitaliana mod Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753 præmis 49).

26 – Jf. dom af 14.6.2016, Parlamentet mod Rådet (C-263/14, EU:C:2016:435, præmis 42), og af 5.3.2015, Ezz m.fl. mod Rådet (C-220/14 P, EU:C:2015:147, præmis 42).

27 – Dom af 28.3.2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236).

28 – Forudsat at adressaten for denne afgørelse i sidstnævnte tilfælde ikke er den omhandlede person, hvor praksis fra TWD-sagen så ville finde anvendelse. Jf. dom af 9.3.1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90, præmis 18).

29 – Dom af 28.3.2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, præmis 66, 68, 76 og 81).

58. Det fremgår således klart af ordlyden af artikel 275, stk. 2, TEUF, at Domstolens kompetence for så vidt angår lovligheden af restriktive foranstaltninger kun vedrører sager »anlagt på de betingelser, der fremgår af artikel 263, stk. 4, [TEUF].«

59. Ud fra én betragtning er Domstolens kompetence som følge af artikel 275, stk. 2, TEUF begrænset til *kun* at efterprøve gyldigheden af restriktive foranstaltninger, der er indført over for fysiske eller juridiske personer i forbindelse med et annullationssøgsmål i henhold til artikel 263, stk. 2, TEUF. Set i dette perspektiv omfatter denne kompetence *ikke* krav på erstatning for følgeskader eller relaterede skader. Der findes dog fast praksis, hvorefter et erstatningssøgsmål ikke som sådan er omfattet af ordningen om efterprøvelse af gyldigheden af EU-retsakter [30]. Som Domstolen påpegede i dommen i sagen Lütticke mod Kommissionen [31], »[er] erstatningssøgsmålet […] indført […] som et *selvstændigt* retsmiddel, der har sin særlige funktion blandt de forskellige søgsmålstyper og er underkastet betingelser« [32], der er afpasset efter dets særlige formål.

60. Nærmere bestemt har Retten fastslået, at »[e]rstatningssøgsmålet adskiller sig fra annullationssøgsmålet ved, at det ikke tilsigter en ophævelse af en bestemt foranstaltning, men derimod erstatning for tab, som er forårsaget af en institution. Princippet om erstatningssøgsmålets selvstændige karakter er således begrundet i det forhold, at et sådant søgsmål på grund af sin genstand adskiller sig fra et annullationssøgsmål« [33]. Det kan tilføjes, at Unionens ansvar uden for kontraktforhold i artikel 340, stk. 2, TEUF er underlagt betingelser, der adskiller sig fra betingelserne i artikel 263 TEUF. Navnlig gælder det, at sagsøgeren, for at Unionen kan ifalde ansvar, ikke alene skal godtgøre, at der foreligger tilsidesættelse af en retsregel, men også at denne tilsidesættelse er en kvalificeret tilsidesættelse af en retsregel, der har til formål at tillægge borgerne rettigheder, og at sagsøgeren desuden lider tab og skade som følge af denne tilsidesættelse [34]. Med andre ord, selv hvis der i et annullationssøgsmål i henhold til artikel 263 TEUF, hvor sagsøgeren har fået medhold, klart er konstateret ulovligheder, udløser dette ikke automatisk en ret til erstatning.

61. Selv om det navnlig er vigtigt at være tro mod traktatens faktiske ordlyd – ikke mindst i forbindelse med kompetencebegrænsninger som den foreliggende – kan artikel 275 TEUF desuagtet ikke fortolkes fuldstændigt bogstaveligt. Hele traktaten skal trods alt læses på en holistisk og harmonisk måde, således at dens tæt sammenknyttede dele frembringer et resultat, der med en let tilpasning af Domstolens formulering i Rosneft-dommens præmis 78 sikrer »[d]en nødvendige sammenhæng« [35], der er en uadskillelig del af ethvert effektivt retsbeskyttelsessystem.

62. Det kan her bemærkes, at for så vidt som Rådet i disse anliggender handler ved forordning i henhold til artikel 215 TEUF, kan der under de omstændigheder, hvor de relevante dele af forordningen enten er blevet annulleret eller fejlanvendt, tilkendes erstatning i henhold til artikel 340, stk. 2, TEUF, hvis der er sket en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af en retsregel, hvilket har forårsaget direkte tab og skade. Det er, når alt kommer til alt, det, der skete i sagen Safa Nicu Sepahan, hvor der blev tilkendt erstatning i henhold til artikel 340, stk. 2, TEUF som følge af, at det ikke lykkedes Rådet at bevise, at sagsøgeren havde opfyldt mindst en af de betingelser i de relevante forordninger, der omhandler de restriktive foranstaltninger, og hvor det under de givne omstændigheder blev fastslået, at dette udgjorde en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af en retsregel, hvilket havde påført sagsøgeren tab og skade.

30 – Dom af 12.9.2006, Reynolds Tobacco m.fl. mod Kommissionen (C-131/03 P, EU:C:2006:541, præmis 83).

31 – Dom af 28.4.1971 (4/69, EU:C:1971:40, præmis 6).

32 – Min fremhævelse.

33 – Dom af 24.10.2000, Fresh Marine mod Kommissionen (T-178/98, EU:T:2000:240, præmis 45).

34 – Jf. f.eks. dom af 30.5.2017, Safa Nicu Sepahan mod Rådet (C-45/15 P, EU:C:2017:402, præmis 29-32, 61 og 62 og den deri nævnte retspraksis).

35 – Dom af 28.3.2017 (C-72/15, EU:C:2017:236).

63. Følgende spørgsmål kan derfor stilles: Hvorfor skulle Domstolen ikke have kompetence til at tilkende erstatning, hvis den relevante FUSP-afgørelse om restriktive foranstaltninger er truffet i henhold afsnit V, kapitel 2, TEU, men samtidig have en sådan kompetence, hvis Rådet også har vedtaget en forordning (som Rådet konstant gør) i henhold til artikel 215 TEUF, der i alle henseender blot er en gentagelse af den oprindelige afgørelse om restriktive foranstaltninger? Det er vanskeligt ikke at nå frem den konklusion, at en sådan situation ganske enkelt ville resultere i uholdbare misforhold, som umuligt kan begrundes. Alt dette ville føre til en situation, hvor der ikke ville være den fornødne sammenhæng i det system af retsmidler, der er forudset i traktaterne for så vidt angår retslig prøvelse af restriktive foranstaltninger.

64. I denne henseende kan man efter min vurdering ikke være enig i den holdning, som Rådet giver udtryk for, og som går ud på, at den manglende kompetence hos enten Retten eller Domstolen til at påkende et annullationssøgsmål vedrørende en individuel afgørelse truffet på baggrund af artikel 29 TEU opvejes af, at der findes andre retsmidler, navnlig muligheden for at anlægge sag på basis af Francovich-princippet [36] mod individuelle medlemsstater på grund af nationale foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til denne afgørelse. Det oplagte svar på dette argument er, at som følge af artikel 29, andet punktum, TEU er medlemsstaterne *forpligtet* til at gennemføre alle afgørelser, der er vedtaget i henhold til denne bestemmelse. Uanset hvordan Francovich-doktrinen anskues, kan de enkelte medlemsstater ikke holdes ansvarlige for skade forårsaget af en national foranstaltning, der er truffet med henblik på at overholde en sådan afgørelse, da en mulig ulovlighed, der har forårsaget skaden, ikke kan tilregnes dem.

65. I denne henseende er det også vigtigt at erindre, hvad Domstolen udtalte i Rosneft-dommens præmis 72-74. Domstolen understregede, at Unionen er baseret på retsstatsprincippet, og at selve eksistensen af en effektiv domstolsprøvelse, »som skal sikre overholdelsen af de EU-retlige bestemmelser, er uløseligt forbundet med eksistensen af en retsstat«. Domstolen anførte dernæst, at selv om artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder ganske vist »ikke kan skabe en kompetence for Domstolen, når en sådan kompetence er udelukket i medfør af traktaterne, indebærer« princippet om en effektiv domstolsprøvelse »imidlertid, at udelukkelsen af Domstolens kompetence på FUSP-området skal fortolkes indskrænkende.«

66. Hvis vi vender tilbage til ordlyden i artikel 275, stk. 2, TEUF, er det min opfattelse, at en mere korrekt fortolkning af disse udelukkelsesbestemmelser er den, at forfatterne af meget forståelige årsager havde til hensigt ganske enkelt at udelukke Domstolens kompetence for så vidt angår FUSP-retsakternes generelle karakter, *med undtagelse af de afgørelser, der vedrører restriktive foranstaltninger*. Da et erstatningssøgsmål ikke er blevet udelukket for så vidt angår retsakter, der er vedtaget på grundlag af artikel 215 TEUF vedrørende samme anliggende, må det betvivles, om det rent faktisk var forfatternes hensigt at udelukke erstatningssøgsmål som følge af eller i tæt sammenhæng med annullationssøgsmål i henhold til artikel 263 TEUF for så vidt angår sådanne restriktive foranstaltninger. Navnlig var det næppe forfatternes hensigt at forhindre en sagsøger, der har fået medhold i et annullationssøgsmål, i at kræve erstatning for, hvad der måtte have vist sig at være en meget kvalificeret tilsidesættelse af en retsregel.

67. Enhver anden konklusion ville som anført resultere i uholdbare misforhold, der ikke alene ville være i strid med grundlæggende principper om retsstatsbeskyttelse – i sig selv et grundprincip i EU-retten – men også ville svække effektiviteten og den nødvendige sammenhæng i det system af retsmidler, der er fastsat i traktaterne.

36 – Dom af 19.11.1991, Francovich m.fl. (C-6/90 og C-9/90, EU:C:1991:428).

68. Det følger derfor, at Domstolen under disse omstændigheder efter min vurdering ikke har pligt til at fortolke selve ordlyden i artikel 275, stk. 2, TEUF på en fuldstændigt bogstavelig og kompromisløs måde. Det er efter min mening tilladt at fortolke traktaterne på en holistisk og harmonisk måde, navnlig om nødvendigt med hensyn til anvendelsen af artikel 215 TEUF.

69. Det er sandt, at både artikel 24 TEU og artikel 275 TEUF nævner prøvelsen af lovligheden af visse afgørelser, men for så vidt angår henvisningen til betingelserne i artikel 263, stk. 4[37], skal disse betingelser forstås generelt, idet de henviser til de typer af afgørelser, der kan være genstand for domstolsprøvelse ved Unionens retsinstanser og ikke for en *særlig procedure* for domstolsprøvelse.

70. Under alle omstændigheder, selv hvis annullationssøgsmålet og erstatningssøgsmålet ikke forfølger samme mål, således at »en tilsidesættelse af en retsregel« i forbindelse med sidstnævnte ikke i sig selv er tilstrækkelig til at pådrage sig ansvar, forholder det sig således, at en legalitetskontrol af den afgørelse, der har foranlediget den hævdede skade, ikke desto mindre er et nødvendigt processuelt skridt med henblik på vurderingen af ethvert erstatningssøgsmål[38]. Det, at der foreligger en ulovlighed, er ganske vist ikke i sig selv tilstrækkeligt til, at Den Europæiske Union kan pådrage sig ansvar uden for kontraktforhold, men tilsvarende er det i et annullationssøgsmål muligt, at visse mangler ikke fører til annullation af afgørelsen[39].

71. Det er således min opfattelse, at Domstolen har kompetence til at behandle et erstatningssøgsmål, der har direkte sammenhæng med eller er forbundet med et annullationssøgsmål i henhold til artikel 263 TEUF vedrørende lovligheden af restriktive foranstaltninger over for fysiske eller juridiske personer, som er vedtaget af Rådet i henhold til afsnit V, kapitel 2, TEU, og at sådan kompetence på baggrund af denne fortolkning ikke er udelukket af artikel 275, stk. 2, TEUF.

72. Jeg vil nu behandle grundlaget for appellantens første anbringende.

B. Vedrørende det første anbringende

73. I henhold til de betingelser, der blev udviklet i Francovich-dommen[40], der finder analog anvendelse[41], skal tre betingelser være opfyldt, for at Den Europæiske Union i henhold til artikel 340 TEUF ifalder ansvar uden for kontraktforhold for EU-institutionernes ulovlige adfærd. Disse er for det første, at der skal være sket en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af en retsregel, som har til formål at tillægge borgerne rettigheder, for det andet, at der foreligger en skade, og for det tredje, at der er en årsagsforbindelse mellem skadevolderens overtrædelse af dennes forpligtelse og de skadelidtes skade[42].

74. For så vidt angår den første betingelse, som er den betingelse, der er omhandlet i den foreliggende appelsag, har Retten allerede konstateret, at der foreligger en tilstrækkelig kvalificeret tilsidesættelse af en retsregel, som har til formål at tillægge personer eller enheder rettigheder, hvis tilsidesættelsen indebærer, at den omhandlede institution åbenbart og alvorligt har overskredet grænserne for sine

37 – Rosneft-dommens præmis 70 kunne give indtryk af, at det var Domstolens hensigt at udelukke søgsmål, der ikke tilsigter en sådan prøvelse af lovlighed. Denne præmis skal dog ses i den særlige kontekst i denne sag, der drejede sig om, hvorvidt Domstolen havde kompetence til at træffe afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, og skal ikke ses som en almengyldig løsning. For så vidt som Domstolen tidligere havde fastslået, at et annullationssøgsmål og en anmodning om en præjudiciel afgørelse om gyldighed begge omfatter en sådan prøvelse af lovlighed, skal denne præmis alene ses som et forsøg på at understrege, at henvisningen i artikel 275 TEUF til artikel 263 TEUF skal forstås nærmere bestemt som en henvisning til enhver procedure, der tilsigter en sådan prøvelse af lovlighed, for så vidt som der er tale om en retsakt som omhandlet i artikel 263 TEUF.

38 – Jf. analogt dom af 9.9.2008, FIAMM m.fl. mod Rådet og Kommissionen (C-120/06 P og C-121/06 P, EU:C:2008:476, præmis 120).

39 – Dette er tilfældet i situationer med bunden kompetence, eller hvis det ikke er sandsynligt, at manglen har haft indflydelse på indholdet i afgørelsen. Jf. f.eks. dom af 8.5.2014, Bolloré mod Kommissionen (C-414/12 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2014:301, præmis 84).

40 – Dom af 19.11.1991, Francovich m.fl. (C-6/90 og C-9/90, EU:C:1991:428, præmis 40).

41 – Dom af 4.7.2000, Bergaderm og Goupil mod Kommissionen (C-352/98 P, EU:C:2000:361, præmis 41).

42 – Jf. f.eks. dom af 4.7.2000, Bergaderm og Goupil mod Kommissionen (C-352/98 P, EU:C:2000:361, præmis 42).

skønsbeføjelser. I denne henseende er de forhold, der skal tages i betragtning, bl.a. kompleksiteten af de forhold, der skal reguleres, hvor klar og præcis den tilsidesatte bestemmelse er, samt hvor vidt et skøn den tilsidesatte bestemmelse overlader EU-institutionen [43]. En tilsidesættelse kan anses for fastslået, hvis der er konstateret en uregelmæssighed, som under tilsvarende omstændigheder ikke ville være blevet begået af en normalt forsigtig og påpasselig administration [44].

75. I den appellerede dom lagde Retten, da den ikke gav appellanten medhold i den anlagte sag, en retspraksis til grund, i henhold til hvilken tilsidesættelse af begrundelsespligten ikke er tilstrækkelig til at pådrage sig ansvar uden for kontraktforhold. Da appellanten alene baserede sit søgsmål for Retten på den dom, hvorved Retten havde annulleret afgørelserne om at opføre sagsøgernes navn på listerne med henvisning til, at afgørelserne ikke var tilstrækkeligt begrundede, fastslog Retten, at den første betingelse for, at Den Europæiske Union kunne ifalde ansvar uden for kontraktforhold, ikke var opfyldt [45].

76. Appellanten har med sit første appelanbringende gjort gældende, at Retten fejlanvendte denne retspraksis, idet den alene finder anvendelse på lovgivningsmæssige foranstaltninger, og at der i den foreliggende sag er tale om ekstraordinære forhold, der skulle have fået denne ret til at afholde sig fra at bringe denne retspraksis i anvendelse.

77. Jeg er ikke enig. Når den anvendte generelle formulering og »raison d'être« tages i betragtning, finder denne retspraksis anvendelse på alle afgørelser, uanset om de er af administrativ eller lovgivningsmæssig art. Rådet har netop i sit skriftlige indlæg fremhævet, at selv om Domstolen i visse domme har gjort brug af denne retspraksis i forbindelse med regelfastsættende retsakter [46], har den også anvendt den i forbindelse med individuelle afgørelser, hvori navne på personer opføres blandt dem, der er omfattet af restriktive foranstaltninger [47]. Selv om appellanten i vage vendinger påberåbte sig særlige omstændigheder, synes der ikke i den foreliggende sag at have været grundlag for, at Retten med rette kunne have fraveget denne retspraksis.

78. Denne retspraksis kan ikke desto mindre præciseres yderligere for at gøre det forståeligt for enhver person eller enhed, hvordan der kan opnås erstatning.

79. Dette forsøg på at skabe afklaring er af stor betydning, når man for det første tager i betragtning, at retten til effektiv domstolsbeskyttelse indebærer, at der selv under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede, hvor en institution har forvoldt skade gennem vedtagelse af en individuel ubegrundet afgørelse, skal den omhandlede person kunne opnå en passende erstatning for denne skade [48]. Som appellantens repræsentant har påpeget i retsmødet, er eksistensen af denne form for retsmiddel af langt større grundlæggende betydning for den pågældende enhed end spørgsmålet om, hvorvidt Domstolen har kompetence til at træffe afgørelse i et søgsmål om erstatning for vedtagelse af afgørelse på grundlag af artikel 29 TEU, da Rådet som allerede anført i praksis systematisk træffer to enslydende afgørelser, den ene på grundlag af artikel 29 TEU og den anden på grundlag af artikel 215 TEUF.

80. Det kan for det andet fastslås, at enhver overtrædelse af begrundelsespligten i sig selv udgør en tilstrækkelig kvalificeret tilsidesættelse af en retsregel, der har til formål at tillægge borgerne rettigheder. Som det i artikel 296 TEUF stiltiende anerkendes, er retten til at få oplyst en begrundelse den bedste sikring mod, at der træffes vilkårlige afgørelser, og en grundlæggende del af et samfund, der

43 – Jf. i denne retning dom af 10.9.2019, HTTS mod Rådet (C-123/18 P, EU:C:2019:694, præmis 42).

44 – Ibidem, præmis 43.

45 – Præmis 42 og 43 i den appellerede dom.

46 – Dom af 15.9.1982, Kind mod EØF (106/81, EU:C:1982:291, præmis 14), og af 6.6.1990, AERPO m.fl. mod Kommissionen (C-119/88, EU:C:1990:231, præmis 20).

47 – Dom af 10.9.2019, HTTS mod Rådet (C-123/18 P, EU:C:2019:694, præmis 103).

48 – Jf. i denne henseende dom af 12.9.2006, Reynolds Tobacco m.fl. mod Kommissionen (C-131/03 P, EU:C:2006:541, præmis 80-83).

bygger på retsstatsprincippet. Da et yderligere formål med en begrundelse nærmere bestemt er at gøre det muligt for adressaterne for den omhandlede retsakt at få kendskab til grundlaget for vedtagelsen heraf, således at det kan beslutte, hvorvidt begrundelsen skal anfægtes[49], skal begrundelsespligten anses for at være en pligt, der tillægger borgerne rettigheder.

81. I denne konkrete sammenhæng er der imidlertid to særskilte aspekter af retten til at få oplyst en begrundelse, der fortjener opmærksomhed. Selv om begrundelsespligten på en ene side er et grundlæggende processuelt krav, der skal opfyldes i alle sager[50], er spørgsmålet om, hvorvidt den faktisk anførte begrundelse er velbegrundet, hvilket vedrører den omhandlede foranstaltnings materielle lovlighed, af en lidt anden art.

82. På den anden side kan Rådet i FUSP-anliggender ganske rigtigt stå over for visse vanskeligheder med hensyn til tilgængeligheden af oplysninger, men dette forhold er ikke i sig selv en undskyldning for at undlade at angive en begrundelse. Som Domstolen har fastslået: »[B]egrundelsespligten i artikel 296 TEUF [indebærer] under alle omstændigheder […], at denne begrundelse skal indeholde de individuelle, specifikke og konkrete grunde til, at de kompetente myndigheder anser den berørte person for at skulle være omfattet af restriktive foranstaltninger«[51]. Enhver tilsidesættelse af begrundelsespligten skal således generelt anses for at være en uregelmæssighed, som ingen normalt forsigtig og påpasselig administration ville have begået.

83. Selv om Domstolen hidtil aldrig har haft lejlighed til at anføre, hvorfor en tilsidesættelse af begrundelsespligten ikke *i sig selv* er tilstrækkelig til at ifalde ansvar uden for kontraktforhold, er svaret efter min mening ikke desto mindre klart. Når en sagsøger nedlægger påstand om erstatning for en skade forvoldt af de retlige konsekvenser af en afgørelse, kan denne skade ikke i sig selv være resultatet af en manglende begrundelse. Sådan skade er derimod kun forårsaget af et manglende velbegrundet grundlag for denne afgørelse[52].

84. Da der kræves en begrundelse, således at retsinstanserne kan foretage behørig domstolsprøvelse af den omhandlede afgørelse[53], er det i mangel af en sådan begrundelse ikke muligt at fastslå, hvorvidt denne afgørelse var velbegrundet, og dermed hvorvidt betingelsen om, at der skal være en årsagssammenhæng, er opfyldt[54].

85. Under omstændigheder som i den foreliggende sag, hvor en institution med henblik på gennemførelse og opfyldelse af en annullationsdom beslutter at vedtage en ny afgørelse, der alene har fremadrettet virkning, betyder dette imidlertid ikke, at adressaten for denne afgørelse er frataget muligheden for at opnå erstatning for denne oprindelige afgørelses væsentlige negative indvirkning[55].

49 – Jf. f.eks. dom af 15.11.2012, Rådet mod Bamba (C-417/11 P, EU:C:2012:718, præmis 50).

50 – På fransk: »une formalité substantielle«.

51 – Jf. dom af 18.7.2013, Kommissionen m.fl. mod Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P, EU:C:2013:518, præmis 116-118), og af 18.2.2016, Rådet mod Bank Mellat (C-176/13 P, EU:C:2016:96, præmis 76).

52 – Undladelsen af at angive en begrundelse kan ganske vist give anledning til erstatning i forbindelse med den usikkerhed, som adressaten for den pågældende afgørelse måtte have lidt som følge heraf, men denne skade er ikke-økonomisk. Hvis en person påstår at have lidt skade som følge af de retlige virkninger af en afgørelse, er en sådan skade bestemt økonomisk, men denne kan kun være forvoldt af et manglende grundlag for denne beslutning.

53 – Jf. dom af 18.7.2013, Kommissionen m.fl. mod Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P, EU:C:2013:518, præmis 100).

54 – Hvor nogle domme synes at knytte denne retspraksis til den første betingelse, nemlig at der er sket tilsidesættelse af en retsregel, synes Domstolen i sin første dom, hvor Domstolen nåede frem til denne løsning, at have ment, at det skyldes, at denne form for ulovlighed ikke kan forvolde en skade af denne art, hvilket nærmere vedrører manglende årsagssammenhæng. Jf. i denne retning dom af 15.9.1982, Kind mod EØF (106/81, EU:C:1982:291, præmis 14 og 34).

55 – Jf. analogt dom af 18.7.2013, Kommissionen m.fl. mod Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P, EU:C:2013:518, præmis 132). Adressaten for en ubegrundet afgørelse bør hverken lide under følgerne af den pågældende institutions forsømmelse eller af Rettens beslutning om at annullere en afgørelse uden at undersøge alle sagsøgerens anbringender med henblik på at sikre hurtig sagsbehandling. Det skal desuden understreges, at når en dom annullerer en afgørelse på grund af en tilsidesættelse af begrundelsespligten, kan sagsøgeren ikke appellere denne dom med påstand om, at Retten på et forkert grundlag har klassificeret den fastslåede mangel som en overtrædelse af begrundelsespligten.

86. En overtrædelse af begrundelsespligten i artikel 296 TEUF er således ikke *i sig selv af en sådan art*, at Unionen ifalder ansvar uden for kontraktforhold. Adressaten for en ubegrundet afgørelse kan imidlertid gå videre og gøre gældende, at afgørelsen ikke var velbegrundet, og at den ikke var underbygget af relevante oplysninger eller beviser [56].

87. Adressaten for en afgørelse kan i mangel af en begrundelse ganske vist ikke forventes at gøre andet end at anføre, at retsgrundlaget for denne afgørelse også anfægtes. Ikke desto mindre skal appellanten som minimum fremsætte et sådant anbringende om, hvad der kunne betegnes som afgørelsens interne lovlighed af omtvistede afgørelser, nærmere bestemt, at de savner et behørigt bevismæssigt grundlag. Domstolen er trods alt bundet af parternes indlæg. Det er således til dette formål ikke tilstrækkeligt, at appellanten blot henviser til det forhold, at appellanten har gjort gældende, at der savnes begrundelse.

88. Såfremt adressaten for en afgørelse gør gældende, at der ikke alene er tale om manglende begrundelse, men at en sådan velbegrundet begrundelse ikke findes, skal den pågældende institution, i dette tilfælde Rådet, dokumentere, at denne afgørelse faktisk var velbegrundet [57]. Hvis Rådet på dette tidspunkt undlader at give en forklaring på de årsager, der førte til vedtagelsen af denne retsakt, skal i hvert fald den første betingelse for, at Unionen ifalder ansvar uden for kontraktforhold i henhold til artikel 340, stk. 2, TEUF, anses for at være opfyldt.

89. Det er korrekt, at der i forbindelse med et annullationssøgsmål principielt skal anføres en begrundelse samtidig med vedtagelsen af denne afgørelse og kun i særlige tilfælde på et senere tidspunkt efter anmodning fra den pågældende person. Der skal dog erindres om, at et erstatningssøgsmål er et selvstændigt retsmiddel, der ikke er rettet mod annullation af en bestemt foranstaltning, men derimod erstatning for det tab, som er forårsaget af en institution [58].

90. Mens Retten således i forbindelse med et annullationssøgsmål skal annullere enhver afgørelse, hvortil der ikke er angivet nogen begrundelse forud for sagsanlægget, kan Rådet fortsat, hvis der er tale om et erstatningssøgsmål, fremkomme med denne begrundelse på det tidspunkt, hvor der indgives svarskrift, med henblik på at dokumentere, at afgørelsen reelt var velbegrundet, og at Unionen derfor ikke er erstatningsansvarlig [59].

91. I den foreliggende sag har appellanten for så vidt angår sit erstatningskrav udelukkende påberåbt sig Rettens konklusion i annullationsdommen for så vidt angår den manglende begrundelse.

56 – Den betragtning kunne anlægges, at når en afgørelse annulleres, er det principielt for tidligt at træffe afgørelse om Den Europæiske Unions ansvar uden for kontraktforhold, da det påhviler den institution, der har vedtaget denne afgørelse, at beslutte, hvordan denne dom skal gennemføres. Det er først efter vedtagelsen af de foranstaltninger, der skal gennemføre denne dom, at omfanget af den skade, for hvilken der skal betales erstatning, kan fastlægges, da vedtagelsen af visse af disse foranstaltninger kan have afhjulpet negative følgevirkninger af denne afgørelse. Jf. f.eks. dom af 14.12.2018, FV mod Rådet (T-750/16, EU:T:2018:972, præmis 176 og 177). Ved gennemførelsen af annullationsdommen vedtog Rådet imidlertid ikke en ny, behørigt begrundet afgørelse med tilbagevirkende kraft, men besluttede at vedtage en afgørelse, der kun var fremadrettet, uden at yde erstatning for den ulempe, der blev påført appellanten som følge af de tidligere virkninger af de annullerede foranstaltninger. Jf. med hensyn til pligten til afhjælpning af forudgående virkninger af en annulleret afgørelse dom af 14.5.1998, Rådet mod De Nil og Impens (C-259/96 P, EU:C:1998:224, præmis 16). Ikke desto mindre har appellanten i den foreliggende sag ikke gjort gældende, at Rådet tilsidesatte sin forpligtelse i henhold til artikel 266 TEUF til at tage de nødvendige skridt til opfyldelse af den dom, der annullerede afgørelsen.

57 – Dom af 26.7.2017, Rådet mod Hamas (C-79/15 P, EU:C:2017:584, præmis 49).

58 – Jf. dom af 2.12.1971, Zuckerfabrik Schöppenstedt mod Rådet (5/71, EU:C:1971:116, præmis 3). Denne konklusion ændres ikke af den løsning, som Domstolen nåede frem til i præmis 46 i dom af 10.9.2019, HTTS mod Rådet (C-123/18 P, EU:C:2019:694), der omhandlede Rådets mulighed for at påberåbe sig faktiske omstændigheder i forlængelse af en afgørelse med henblik på efterfølgende at begrunde denne afgørelse, og ikke spørgsmålet om, hvorvidt Rådet i forbindelse med et erstatningssøgsmål fortsat har mulighed for at angive en begrundelse, der retfærdiggør vedtagelsen af en afgørelse.

59 – Det kan i en sidebemærkning tilføjes, at den sene fremkomst af denne begrundelse under disse omstændigheder naturligvis skal tages i betragtning i relation til en eventuel afgørelse om sagsomkostningerne. Appellanten ville også skulle have adgang til at tilpasse sine anbringender til den forklaring, der indtil dette tidspunkt er afgivet.

92. I den pågældende annullationsdoms præmis 82 anførte Retten ganske vist, at Rådet havde tilsidesat sin begrundelsespligt og sin pligt til over for appellanten i dennes egenskab af omhandlet enhed at fremlægge beviserne mod appellanten, hvorved det indtryk måske blev skabt, at Retten havde fastslået to særskilte mangler.

93. Som Retten imidlertid med rette anførte i den appellerede doms præmis 49, blev der i annullationsdommen henvist til denne manglende fremlæggelse af beviser mod appellanten som svar på et anbringende om, at der ikke var sket en åbenlys fejlvurdering, men nærmere en tilsidesættelse af begrundelsespligten [60]. Derfor var dette ifølge Retten ikke en særskilt grund til ophævelse af den appellerede dom, men underbyggede nærmere Rettens konklusion, ifølge hvilken begrundelserne for [de] anfægtede afgørelser ikke var tilstrækkelige, da Rådet end ikke kunne fremlægge beviserne mod appellanten i dennes egenskab af omhandlet enhed. Dette er imidlertid ikke ensbetydende med, at Retten konkluderede, at Rådet ikke havde indsamlet beviser, der begrundede de restriktive foranstaltninger, eller at der ikke kunne fremlægges begrundelser, der var passende og tilstrækkelige, for så vidt angår opførelsen af appellanten på listen over restriktive foranstaltninger.

94. Det følger, at Retten i modsætning til det, som appellanten har fremført i sit fjerde appelanbringende, ikke fejlfortolkede den oprindelige annullationsdom, hvilket var appellantens eneste anbringende i dennes erstatningssøgsmål ved første instans, da Retten i annullationsdommen alene havde fastslået en tilsidesættelse af begrundelsespligten og ikke havde fastslået, at der ikke kunne fremføres sådanne nye og tilstrækkelige begrundelser.

95. Det er ligeledes sandt, at appellanten i punkt 24, 31 og 33 i stævningen, hvorved erstatningssøgsmålet i første instans blev anlagt, anførte, at Rådet efter appellantens opfattelse dels havde overtrådt lovgivningsmæssige bestemmelser i de tekster, som det angiveligt gjorde gældende, ved uberettiget at gøre brug af dem, dels havde tilsidesat retten til forsvar og begået en retlig fejl ved at undlade at begrunde de vedtagne foranstaltninger. Det skal dog erindres, at et søgsmål i henhold til artikel 76, litra d), i Rettens procesreglement skal indeholde en tydelig henvisning til de anbringender, som sagsøgeren gør gældende. Disse angivelser skal være tilstrækkeligt klare og præcise til, at sagsøgte kan udarbejde sit svarskrift, og Retten kan træffe afgørelse i sagen, om nødvendigt på det foreliggende grundlag [61].

96. Appellanten henviste i sin stævning til disse forhold under en underoverskrift, hvor selve underoverskriften [62] og første afsnit angav, at formålet ikke var at påvise den adfærd, der blev gjort gældende over for Rådet, men derimod at vise, at den ulovlige adfærd, der var påvist i den forudgående del, opfyldte betingelserne i Domstolens praksis for, at Unionen ifalder ansvar. I den forudgående del af appellantens søgsmål ved første instans havde appellanten i sin påvisning af den angiveligt ulovlige adfærd dog begrænset sig til at gøre gældende, at der ikke var anført nogen begrundelse i den oprindelige annullationsdom.

97. I lyset af det af appellanten trufne valg om ikke at henvise til disse potentielt mere vidtfavnende anbringender i den relevante del af sin stævning kan Retten ikke kritiseres for ud fra indholdet under denne anden underoverskrift ikke at have udledt, at det også var appellantens hensigt at gøre disse ulovlige retsakter gældende. Som Retten i den appellerede doms præmis 52-58 påpegede, tydeliggjorde appellanten først under sagen, at appellanten havde til hensigt at gøre den manglende interne lovlighed af de anfægtede afgørelser gældende.

60 – Jf. annullationsdommens præmis 70.

61 – Jf. f.eks. kendelse af 21.1.2016, Internationaler Hilfsfonds mod Kommissionen (C-103/15 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2016:51, præmis 33).

62 – Denne underoverskrift var følgende: »B. Denne ulovlighed betyder, at Unionen ifalder ansvar.«

98. Det er dette forhold, der efter min vurdering adskiller den foreliggende sag fra dommen af 25. november 2014, Safa Nicu Sepahan mod Rådet (T-384/11, EU:T:2014:986), som appellanten har påberåbt sig i sin appelsag. Selv om forholdene i disse to sager minder meget om hinanden, fremgår det af præmis 26 i denne dom, som Domstolen stadfæstede efter appel, at sagsøgeren i den nævnte sag udtrykkeligt gjorde gældende, at der var anlagt en fejlvurdering – og ikke (som her) *kun* manglende begrundelse – til støtte for sit erstatningskrav[63].

99. Selv om forskellen mellem den foreliggende sag og sagen vedrørende Safa Nicu Sephanan måtte synes lille, skal Rettens afvisning af appellantens erstatningssøgsmål i den foreliggende sag derfor efter omstændighederne anses for fuldt ud korrekt, når appellantens formulering tages i betragtning,

100. Jeg skal derfor foreslå, at Domstolen forkaster det første appelanbringende.

VI. Forslag til afgørelse

101. I lyset af ovenstående betragtninger er mine hovedkonklusioner som følger:

»Den Europæiske Unions Domstol har kompetence til at behandle et erstatningssøgsmål, der har direkte sammenhæng med eller er forbundet med et annullationssøgsmål i henhold til artikel 263 TEUF, som er anlagt til prøvelse af lovligheden af restriktive foranstaltninger over for fysiske eller juridiske personer, som er vedtaget af Rådet for Den Europæiske Union i henhold til afsnit V, kapitel 2, TEU, og en sådan kompetence er, henset til denne fortolkning, ikke udelukket af artikel 275, stk. 2, TEUF.

Det første appelanbringende bør forkastes.«

63 – Som tidligere nævnt er netop tilsidesættelsen af begrundelsespligten og den manglende overholdelse af pligten til at indsamle de oplysninger og beviser, som underbygger de restriktive foranstaltninger, to helt forskellige ting. Jf. i denne forbindelse domme af 26.7.2017, Rådet mod Hamas (C-79/15 P, EU:C:2017:584, præmis 48), og Rådet mod LTTE (C-599/14 P, EU:C:2017:583, præmis 70), der anvender »for det første« og »for det andet« for at adskille pligterne fra hinanden. En tilsidesættelse af den første er en mangel, der kan betegnes som en ekstern ulovlighed, mens en tilsidesættelse af den anden vedrører den interne ulovlighed i den omhandlede afgørelse.