Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
GERARD HOGAN
föredraget den 28 maj 2020[1]

Mål C-134/19 P

Bank Refah Kargaran
mot

Europeiska unionens råd

”Överklagande – Skadeståndstalan – Restriktiva åtgärder som vidtagits mot Iran – Artikel 29 FEU – Artikel 215 FEUF – Domstolens behörighet att pröva en talan om ersättning – Ersättning för den skada som klagandebolaget påstås ha lidit till följd av att dess namn tagits upp i olika förteckningar över restriktiva åtgärder – Möjlighet att få ersättning för åsidosättande av motiveringsskyldigheten”

I. Inledning

1. Spridning av kärnvapen är ett av de största hoten mot mänskligheten. I Mellanöstern har detta hot under senare år upplevts som särskilt överhängande. Därför har Europeiska unionens medlemsstater och Europeiska unionen själv försökt att genom vissa restriktiva åtgärder (eller sanktioner) avskräcka Islamiska republiken Iran från att vidta åtgärder som kan göra det möjligt för denna stat att utveckla kärnvapensystem. Detta är den allmänna bakgrunden i förevarande mål.

2. Bank Refah Kargaran har yrkat att domstolen delvis ska upphäva den dom som meddelades den 10 december 2018, Bank Refah Kargaran/rådet (T-552/15, ej publicerad, EU:T:2018:897) (nedan kallad den överklagade domen). Genom denna dom ogillade tribunalen Bank Refah Kargarans talan om ersättning för den skada som banken påstås ha lidit till följd av att dess namn tagits upp i olika förteckningar över restriktiva åtgärder. Detta överklagande väcker svåra frågor om tolkningen av fördraget vad gäller domstolens behörighet att pröva beslut som har fattats i fråga om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, och särskilt frågan huruvida skadestånd kan beviljas när ett beslut om restriktiva åtgärder mot en fysisk eller juridisk person, som har antagits av rådet med stöd av kapitel 2 i avdelning V FEU, har ogiltigförklarats av domstolen enligt artikel 275 FEUF.

II. Bakgrund till tvisten

3. Bakgrunden till tvisten, vilken har angetts i punkterna 1–13 i den överklagade domen, kan sammanfattas enligt följande.

4. Som jag just har angett, hänför sig tvisten till de restriktiva åtgärder som Europeiska unionen har vidtagit med avseende på Islamiska republiken Iran. Dessa åtgärder var och är avsedda att utöva påtryckningar på Islamiska republiken Iran för att sätta stopp för viss verksamhet som kan utgöra en verklig risk för kärnvapenspridning och stoppa denna stats utveckling av system för kärnvapenbärare.

1 Originalspråk: engelska.

5. Den 26 juli 2010 togs namnet på klagandebolaget, en iransk bank, upp i förteckningen över enheter med verksamhet inom kärnspridning i bilaga II till rådets beslut 2010/413/Gusp av den 26 juli 2010 om restriktiva åtgärder mot Iran.[2] Dessa åtgärder vidtogs på grund av att banken påstods ha tagit över vissa finansiella transaktioner från ett annat stort iranskt finansinstitut, Bank Melli, efter det att restriktiva åtgärder hade vidtagits mot sistnämnda finansinstitut.

6. Av samma skäl togs klagandebolagets namn även upp i förteckningen i bilaga V till rådets förordning (EG) nr 423/2007 om restriktiva åtgärder mot Iran (EUT L 103, 2007, s. 1, och rättelse i EUT L 180, 2007, s. 45). De restriktiva åtgärderna mot Bank Refah fortsatte genom rådets genomförandeförordning (EU) nr 668/2010 av den 26 juli 2010 om genomförande av artikel 7.2 i förordning nr 423/2007 om restriktiva åtgärder mot Iran (EUT L 195, 2010, s. 25).

7. Efter att förordning nr 423/2007 upphävdes genom rådets förordning (EU) nr 961/2010 av den 25 oktober 2010 om restriktiva åtgärder mot Iran[3] togs klagandebolagets namn upp i förteckningen i bilaga VIII till sistnämnda förordning.

8. Genom beslut 2010/644/Gusp[4] behöll Europeiska unionens råd klagandebolagets namn i förteckningen i bilaga II till beslut 2010/413.[5]

9. Klagandebolagets namn behölls även i förteckningen i bilaga VIII till förordning nr 961/2010 genom rådets genomförandeförordning (EU) nr 1245/2011 av den 1 december 2011 om genomförande av förordning nr 961/2010 om restriktiva åtgärder mot Iran (EUT L 319, 2011, s. 11).

10. Sedan förordning nr 961/2010 upphävdes genom rådets förordning (EU) nr 267/2012 av den 23 mars 2012 om restriktiva åtgärder mot Iran (EUT L 88, 2012, s. 1), tog rådet upp klagandebolagets namn i bilaga IX till sistnämnda förordning. Skälet för att lista klagandebolaget är detsamma som det som angavs i beslut 2010/413.

11. Genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 19 januari 2011, väckte klagandebolaget talan om bland annat ogiltigförklaring av beslut 2010/644 och förordning nr 961/2010 i den del dessa rättsakter berörde bolaget. Klagandebolaget justerade senare sina yrkanden till att avse ogiltigförklaring av beslut 2011/783, genomförandeförordning nr 1245/2011 och förordning nr 267/2012, i den del dessa rättsakter berör bolaget.

12. I punkt 83 i domen av den 6 september 2013, Bank Refah Kargaran/rådet (T-24/11, EU:T:2013:403) (nedan kallad domen om ogiltigförklaring), konstaterade tribunalen att talan skulle bifallas såvitt avsåg klagandebolagets andra grund, i den del den avsåg åsidosättande av motiveringsskyldigheten. Tribunalen ogiltigförklarade följaktligen upptagandet av klagandebolaget i förteckningen, för det första, i bilaga II till följd av beslut 2010/644 och senare till följd av beslut 2011/783, för det andra, i bilaga VIII till förordning nr 961/2010 (särskilt i dess lydelse enligt genomförandeförordning nr 1245/2011) och, för det tredje, i bilaga IX till förordning nr 267/2012. För att komma fram till detta beslut ansåg tribunalen att det inte var nödvändigt att pröva de övriga argument och grunder som klagandebolaget hade anfört.

2 Rådets beslut om restriktiva åtgärder mot Iran och om upphävande av gemensam ståndpunkt 2007/140/Gusp (EUT L 195, 2010, s. 39).

3 Förordning om restriktiva åtgärder mot Iran och om upphävande av förordning nr 423/2007 (EUT L 281, 2010, s. 1).

4 Rådets beslut den 25 oktober 2010 om ändring av beslut 2010/413 om restriktiva åtgärder mot Iran och om upphävande av gemensam ståndpunkt 2007/140/Gusp (EUT L 281, 2010, s. 81).

5 Genom rådets beslut 2011/783/Gusp av den 1 december 2011 om ändring av beslut 2010/413 om restriktiva åtgärder mot Iran (EUT L 319, 2011, s. 71) ändrades inte denna förteckning såvitt avsåg klagandebolaget.

13. Enligt artikel 60 andra stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol ska ett avgörande av tribunalen varigenom ett allmängiltigt beslut förklaras ogiltigt gälla först efter utgången av den tid för överklagande som anges i artikel 56 första stycket i stadgan eller, om ett överklagande har skett inom den tiden, efter det att överklagandet har avslagits. För att ogiltigförklaringen av varje beslut om upptagande i förteckningen skulle få rättsverkningar samma datum, beslutade därför tribunalen att rättsverkningarna av bilaga II till beslut 2010/413, i dess lydelse enligt beslut 2010/644 och beslut 2011/783, skulle bestå gentemot klagandebolaget fram till dess att ogiltigförklaringen av beslutet att ta upp bolaget i bilaga IX till förordning nr 267/2012 också fick rättsverkningar samtidigt.

14. I ett senare skede infördes klagandebolagets namn återigen i förteckningen över restriktiva åtgärder i bilaga II till beslut 2010/413 genom rådets beslut 2013/661/Gusp av den 15 november 2013.[6] I artikel 2 i sistnämnda beslut angavs att beslutet skulle träda i kraft samma dag som det offentliggjordes i *Europeiska unionens officiella tidning*, vilket skedde den 16 november 2013.

15. Klagandebolagets namn togs senare upp i förteckningen i bilaga IX till förordning nr 267/2012 genom rådets genomförandeförordning (EU) nr 1154/2013 av den 15 november 2013.[7] Denna genomförandeförordning trädde i kraft samma dag som den offentliggjordes i EUT, vilket också skedde den 16 november 2013. I bilaga IX angavs följande skäl avseende klagandebolaget:

”Enhet som ger stöd till den iranska staten. Ägs till 94 % av Iranian Social Security Organisation som i sin tur kontrolleras av den iranska staten och tillhandahåller banktjänster till regeringsministerier.”

16. Genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 28 januari 2014, väckte klagandebolaget talan om bland annat ogiltigförklaring av beslut 2013/661 och genomförandeförordning nr 1154/2013, i den del dessa rättsakter berörde bolaget. Denna talan ogillades genom dom av den 30 november 2016, Bank Refah Kargaran/rådet (T-65/14, ej publicerad, EU:T:2016:692). Denna andra dom från tribunalen överklagades inte.

III. Förfarandet vid tribunalen och den överklagade domen

17. Genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 25 september 2015 väckte klagandebolaget talan om skadestånd. Det yrkade, i första hand, att tribunalen skulle förplikta Europeiska unionens råd att ersätta bolaget för den skada som uppkommit till följd av antagandet och bibehållandet av de aktuella restriktiva åtgärderna till dess att de ogiltigförklarades genom den överklagade domen, genom att betala bolaget ett belopp på 68 651 318 EUR, jämte lagstadgad ränta, för ekonomisk skada, och ett belopp på 52 547 415 EUR, jämte lagstadgad ränta, för ideell skada. I andra hand yrkade klagandebolaget att tribunalen skulle fastställa att hela eller en del av de belopp som begärdes för ideell skada skulle anses utgöra ekonomisk skada.

18. Genom handling som inkom till tribunalens kansli den 6 januari 2016 ansökte kommissionen om att få intervenera i målet till stöd för rådets yrkanden. Ordföranden på tribunalens första avdelning biföll interventionsansökan genom beslut av den 3 februari 2016. Kommissionen ingav sin interventionsinlaga och huvudparterna inkom med sina yttranden över denna inlaga inom fristen.[8]

6 Rådets beslut om ändring av beslut 2010/413 om restriktiva åtgärder mot Iran (EUT L 306, 2013, s. 18).

7 Rådets genomförandeförordning om genomförande av förordning (EU) nr 267/2012 om restriktiva åtgärder mot Iran (EUT L 306, 2013. s. 3).

8 Ordföranden på tribunalens första avdelning beslutade den 7 oktober 2016 att vilandeförklara målet, i enlighet med artikel 69 b i tribunalens rättegångsregler, till dess att domstolen slutligt avgjort mål C-45/15 P, Safa Nicu Sepahan/rådet. Genom dom av den 30 maj 2017, Safa Nicu Sepahan/rådet (C-45/15 P, EU:C:2017:402), ogillade domstolen Safa Nicu Sepahans och rådets överklaganden. Som en åtgärd för processledning av den 27 februari 2018 anmodades parterna att underrätta tribunalen om vilka konsekvenser den domen får för förevarande mål. Kommissionen besvarade frågan den 13 mars 2018, och rådet och klagandebolaget besvarade frågan den 15 mars 2018.

19. Som en åtgärd för processledning av den 19 september 2018 anmodades klagandebolaget att inkomma med yttrande, särskilt över rådets argument, som angavs i punkt 4 i dupliken, om att tribunalen inte skulle vara behörig att pröva denna talan om skadestånd avseende besluten 2010/413, 2010/644 och 2011/783. Svaren på klagandebolagets frågor inkom till tribunalens kansli den 4 oktober 2018.

20. I punkterna 25–32 i den överklagade domen tog tribunalen ställning till sin behörighet att pröva en talan om skadestånd som väckts på grund av den skada som påstås ha uppkommit med anledning av restriktiva åtgärder. Efter att ha granskat de relevanta fördragsbestämmelserna, drog tribunalen slutsatsen att artikel 24.1 FEU, jämförd med artikel 40 FEU och artikel 275 första stycket FEUF, fick till följd att tribunalen inte var behörig att pröva en skadeståndstalan som avser ersättning för skada som påstås ha uppkommit till följd av antagandet av beslut som antagits inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (Gusp) med stöd artikel 29 FEU, såsom beslut 2010/413, beslut 2010/644 och beslut 2011/783. Tribunalen fann dock att den var behörig att pröva ett yrkande om ersättning för skada som en person eller enhet påstås ha lidit till följd av restriktiva åtgärder som vidtagits med stöd av artikel 215 FEUF, såsom de individuella åtgärderna i förordning nr 961/2010 och förordning nr 267/2012, liksom i genomförandeförordning nr 1245/2011, vilka vidtagits mot klagandebolaget.

21. Vad beträffar prövningen av talan i sak, erinrade tribunalen, i punkterna 34 och 35 i den överklagade domen, om att tre villkor måste vara uppfyllda för att Europeiska unionen ska ådra sig utomobligatoriskt skadeståndsansvar: det ska fastställas att det föreligger ett rättsstridigt handlande som består i en tillräckligt klar överträdelse av en rättsregel ”som har till syfte att ge enskilda rättigheter”, sökanden ska verkligen ha lidit skada och det ska finnas ett orsakssamband mellan det påtalade handlandet och den åberopade skadan.

22. Tribunalen prövade, i punkt 42 och följande punkter, de tre argument som klagandebolaget hade anfört för att styrka att det förelåg en sådan överträdelse.

23. Beträffande det första argumentet, som avsåg att det förelåg en klar överträdelse av en rättsregel på grund av åsidosättandet av motiveringsskyldigheten, vilket konstaterades i domen om ogiltigförklaring, fann tribunalen att argumentet inte kunde vinna framgång på grund av att det inte var sannolikt att åsidosättandet av motiveringsskyldigheten kunde utgöra en grund för unionens skadeståndsansvar.

24. Vad gäller det andra argumentet, vilket tribunalen identifierade som att det avsåg att tribunalen, i domen om ogiltigförklaring, hade slagit fast att rådet hade kränkt klagandebolagets rätt till försvar och rätt till ett effektivt domstolsskydd, underkände tribunalen detta argument på grund av att de aktuella besluten ogiltigförklarades i nämnda dom enbart på grund av att det förelåg ett åsidosättande av motiveringsskyldigheten, utan att klagandebolagets grunder om åsidosättande av dess rätt till försvar och rätt till ett effektivt domstolsskydd hade prövats.

25. Klagandebolaget hävdade som tredje argument att rådet inte tillämpade det kriterium som det påstår sig ha tillämpat för att motivera upptagandet av bolaget i förteckningen. Tribunalen avvisade denna anmärkning, eftersom den hade åberopats för sent. Enligt tribunalen grundade sig nämligen de argument som angavs i ansökan enbart på den rättsstridighet som tribunalen konstaterade i domen om ogiltigförklaring, vilket medförde att det tredje argumentet, vilket nämndes för första gången i klagandebolagets duplik, inte kunde anses som en utveckling av de argument som anfördes i ansökan.

26. Tribunalen drog slutsatsen att det första villkoret för att unionen ska ådra sig utomobligatoriskt skadeståndsansvar, och som avser att det ska föreligga ett rättsstridigt handlande från rådets sida, inte var uppfyllt i detta fall. Därav följde enligt tribunalen att talan skulle ogillas, utan att det fanns anledning att pröva de två andra nödvändiga villkoren för att unionen ska ådra sig utomobligatoriskt skadeståndsansvar i den mening som avses i artikel 340 andra stycket FEUF.

IV. Överklagandet

A. Förfarandet och parternas yrkanden

27. Klagandebolaget har yrkat att domstolen ska

– i första hand, delvis upphäva den överklagade domen,

– i målet rörande huvudsaken, bevilja bolaget skadestånd för ekonomisk skada med ett belopp på 68 651 318 EUR och för ideell skada med ett belopp på 52 547 415 EUR,

– i andra hand, återförvisa målet till tribunalen, och

– förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna i båda instanser.

28. Rådet och kommissionen har yrkat att domstolen ska

– ogilla överklagandet, och

– förplikta klagandebolaget att ersätta rättegångskostnaderna.

B. Sammanfattning av klagandebolagets grunder

29. Klagandebolaget har åberopat sju grunder till stöd för sitt överklagande, vilka kan sammanfattas med att det i huvudsak görs gällande att tribunalen

– gjorde sig skyldig till en felaktig rättstillämpning när den slog fast att åsidosättandet av motiveringsskyldigheten inte rimligen kunde anses vara skadeståndsgrundande för unionen (den första grunden),

– gjorde sig skyldig till en felaktig rättstillämpning när den slog fast att den omständigheten att en sökande som påförts en olaglig sanktion av rådet har väckt talan och fått sanktionen ogiltigförklarad medför att det inte är möjligt att göra gällande att det föreligger ett tillräckligt klart åsidosättande av rätten till ett effektivt domstolsskydd (den andra grunden),

– gjorde sig skyldig till en felaktig rättstillämpning när den inte beaktade en grund som klagandebolaget hade angett i sin replik, utan att i enlighet med rättspraxis pröva om den grund som angavs i dupliken var resultatet av en normal utveckling av argument som härrör från ansökan under domstolsförfarandet (den tredje grunden),

– gjorde sig skyldig till en felaktig rättstillämpning genom att feltolka domen om ogiltigförklaring och genom slå fast att konstaterandet att rådet åsidosatte sin skyldighet att meddela klagandebolaget vilka omständigheter som lagts bolaget till last vad gäller skälet för åtgärderna att frysa tillgångar, inte utgör en tillräckligt klar överträdelse av unionsrätten som ger upphov till skadeståndsansvar för Europeiska unionen (den fjärde och den femte grunden),

– missuppfattade ansökan då den, för att slå fast att klagandebolagets argument inte kunde prövas, bedömde att bolaget i samband med sin ansökan inte hade gjort gällande att det förelåg en rättstridighet på grund av att skälet för att ta upp bolagets namn i förteckningen över personer som omfattas av de restriktiva åtgärderna inte var förenligt med det kriterium som rådet tillämpade (den sjätte grunden), och

– missuppfattade ansökan genom att begränsa de grunder om rättstridighet som klagandebolaget åberopade till att enbart avse åsidosättande av motiveringsskyldigheten (den sjunde grunden).

30. På domstolens begäran avser jag att inrikta mitt förslag till avgörande till att först och främst avse frågan om behörighet, det vill säga huruvida tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning när den, såsom den gjorde, tog ställning till sin behörighet i fråga om restriktiva åtgärder. I övrigt kommer jag endast att pröva den första grunden, genom vilken klagandebolaget har hävdat att tribunalen gjorde sig skyldig till en felaktig rättstillämpning när den i förevarande fall slog fast att ett åsidosättande av motiveringsskyldigheten inte kan ge upphov till en rätt till skadestånd, eftersom de andra grunderna i huvudsak syftar till att kringgå detta konstaterande av tribunalen.

V. Bedömning

A. Unionsdomstolens behörighet att bevilja skadestånd för restriktiva åtgärder

1. Huruvida domstolen får ta upp frågan ex officio

31. Det ska inledningsvis påpekas att klagandebolaget i sitt överklagande inte har bestritt de överväganden som tribunalen angav vad gäller dess behörighet. Eftersom frågan om domstolens behörighet att pröva en tvist rör tvingande rätt, kan emellertid en sådan fråga prövas av domstolen när som helst under förfarandet, även ex officio.[9]

32. Eftersom unionsdomstolen är bunden av principen om ett kontradiktoriskt förfarande, kräver emellertid en sådan prövning att parterna har blivit informerade om att domstolen övervägde att ta upp en sådan fråga ex officio och att de hade möjlighet att diskutera den. Dessa krav är uppfyllda i förevarande fall.

33. Genom skrivelse av den 10 december 2019 anmodades parterna att vid förhandlingen yttra sig i frågan huruvida unionsdomstolarna är behöriga att pröva klagandebolagets yrkande om ersättning för den skada som det påstår sig ha lidit till följd av de restriktiva åtgärder som föreskrevs i beslut som omfattas av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (Gusp). De anmodades även att ta ställning till huruvida domstolen är behörig att ta upp denna fråga ex officio.

34. Härav följer att domstolen, om den anser att det är lämpligt, får ex officio pröva frågan huruvida unionsdomstolarna är behöriga att pröva en skadeståndstalan om ersättning för skada som påstås ha uppkommit till följd av ett beslut om restriktiva åtgärder som antagits inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (Gusp).

2. Prövning i sak

35. Innan jag prövar målet i sak, är det lämpligt att först beskriva vad som tycks vara rådets allmänna praxis i fråga om vidtagandet av restriktiva åtgärder, och undersöka tribunalens praxis vad gäller dess behörighet i dessa frågor.

9 Se dom av den 12 november 2015, Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753, punkterna 36–38), och dom av den 26 februari 2015, Planet/kommissionen (C-564/13 P, EU:C:2015:124, punkt 20).

36. Restriktiva åtgärder ska vidtas av rådet med enhällighet enligt artikel 29 FEU. Dessa åtgärder, såsom de som är i fråga i förevarande mål, innehåller allmänna bestämmelser som exempelvis kan syfta till att begränsa import och export av vissa varor till och från angivna stater. Sådana åtgärder kan dock även ta formen av särskilda förbud som är riktade till en kategori av mottagare och som faktiskt är avsedda att hindra sådana personer från att bedriva handel eller ta emot varor eller tjänster inom Europeiska unionen.

37. För det syftet specificerar de restriktiva åtgärderna på vilka villkor en person kan införas och kvarstå i dessa bilagor. Sådana beslut enligt artikel 29 kan även innehålla en rad individuella beslut som tar formen av en bilaga som innehåller en förteckning över identifierbara personer, organ eller enheter och skälen till att rådet anser att de uppfyller de villkor som uppställs i de allmänna kriterierna för att införas i en sådan förteckning. [10]

38. Restriktiva åtgärder som vidtas med stöd av artikel 29 FEU är därför av särskild art, eftersom de kan betraktas både som rättsakter med allmän giltighet (då de innehåller ett allmänt och abstrakt förbud för en grupp särskilda personer mot att bland annat ställa penningmedel och ekonomiska resurser till förfogande för personer och enheter vilkas namn återfinns i förteckningarna i bilagorna) och som en rad individuella beslut i förhållande till dessa namngivna personer och enheter. [11]

39. Dessa beslut enligt artikel 29 är dock endast tillämpliga på medlemsstaterna och får inte några verkningar i förhållande till tredje man. För att säkerställa att de tillämpas på ett enhetligt sätt av alla medlemsstaters ekonomiska aktörer, [12] är följaktligen rådets praxis att parallellt även anta en förordning med stöd av artikel 215 FEUF. I förordningen återges vanligtvis texten i beslutet enligt artikel 29 FEU. [13] För det syftet ska rådet på gemensamt förslag av kommissionen och unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik med kvalificerad majoritet besluta om de åtgärder som krävs, och rådet ska underrätta Europaparlamentet om detta. Om det exempelvis sker en ändring i förteckningen över de personer som berörs av de restriktiva åtgärderna, ska parallella ändringar göras i beslutet enligt artikel 29 FEU och i förordningen enligt artikel 215 FEUF.

40. Det ska dock noteras att det inte råder någon tvekan om att individuella beslut, i vilka vissa personer omnämns och behålls i de förteckningar som finns i bilagorna till dessa förordningar enligt artikel 215 FEUF, kan bli föremål för en skadeståndstalan i enlighet med artikel 340 andra stycket FEUF, när själva förordningen har ogiltigförklarats eller det har konstaterats att den har tillämpats på ett felaktigt sätt.

41. Vad beträffar unionsdomstolens behörighet att pröva en talan om ersättning för skada som påstås ha uppkommit till följd av antagandet av beslut enligt artikel 29 FEU, har tribunalen i detta och andra liknande fall hittills slagit fast att den saknar behörighet på området. [14]

42. Enligt den nuvarande linjen i tribunalen praxis, vilken sammanfattades i punkterna 30 och 31 i den överklagade domen, följer det av artikel 24.1 andra stycket sjätte meningen FEU och av artikel 275 första stycket FEUF att unionsdomstolarna i princip inte är behöriga med avseende på de primärrättsliga bestämmelserna om Gusp och rättsakter som antas på grundval av dessa bestämmelser. [15] Det är endast i undantagsfall, i enlighet med artikel 275 andra stycket FEUF, som

10 Se, exempelvis, dom av den 21 april 2016, rådet/Bank Saderat Iran (C-200/13 P, EU:C:2016:284, punkt 119).

11 Dom av den 23 april 2013, Gbagbo m.fl./rådet (C-478/11 P–C-482/11 P, EU:C:2013:258, punkt 56).

12 Se, exempelvis, skäl 3 i förordning nr 423/2007 och skäl 4 i förordning nr 961/2010, vilka är i fråga i förevarande mål.

13 I artikel 215.2 FEUF anges att om så föreskrivs i ett beslut som har antagits i enlighet med avdelning V kapitel 2 i FEU, får rådet besluta om restriktiva åtgärder mot fysiska eller juridiska personer, grupper eller enheter som inte är stater.

14 Tribunalen hade tidigare undvikit att ta ställning i denna fråga: se, för ett motsvarande synsätt, dom av den 11 juni 2014, Syria International Islamic Bank/rådet (T-293/12, ej publicerad, EU:T:2014:439, punkterna 70 och 83), och dom av den 24 september 2014, Kadhaf Al Dam/rådet (T-348/13, ej publicerad, EU:T:2014:806, punkt 115).

15 Dom av den 13 december 2018, Iran Insurance/rådet (T-558/15, EU:T:2018:945, punkterna 53 och 55), och dom av den 13 december 2018, Post Bank Iran/rådet (T-559/15, EU:T:2018:948, punkterna 23–55).

unionsdomstolarna är behöriga på området för Gusp. Denna behörighet omfattar dels att kontrollera att artikel 40 FEU följs, dels att pröva talan om ogiltigförklaring som väckts av personer eller enheter, på de villkor som föreskrivs i artikel 263 fjärde stycket FEUF, med avseende på beslut om restriktiva åtgärder som rådet har antagit inom ramen för Gusp.

43. Det är dock avgörande att tribunalen tolkar artikel 275 andra stycket FEUF på ett sätt som inte ger unionsdomstolarna någon behörighet att pröva och avgöra en talan om skadestånd.[16] Följaktligen omfattas en talan om skadestånd för att få ersättning för skada som påstås ha uppkommit till följd av en rättsakt som antagits på området för Gusp inte av tribunalens behörighet.[17] Unionsdomstolen är endast behörig att pröva ett yrkande om ersättning för skada som en person eller enhet påstås ha lidit till följd av tillämpningen av restriktiva åtgärder som vidtagits med avseende på denna person eller enhet, i enlighet med artikel 215 FEUF, eftersom sistnämnda bestämmelse inte omfattas av fördragens bestämmelser om Gusp.[18]

44. Med andra ord anser tribunalen att även om den *inte är* behörig att pröva en talan om skadestånd som väcks av en person eller enhet med avseende på eventuell skada som vederbörande påstås ha lidit till följd av de restriktiva åtgärder som vidtagits med avseende på denna person eller enhet i ett beslut som antagits i enlighet med bestämmelserna som rör Gusp (såsom artikel 29 FEU), *är* den behörig att pröva samma talan, i den mån den avser ersättning för skada som denna person eller enhet påstås ha lidit till följd av genomförandet av samma beslut, när detta har skett genom förordning enligt artikel 215 FEUF.[19]

45. Vid bedömningen av denna viktiga fråga om behörighet är det först nödvändigt att undersöka de relevanta fördragsbestämmelserna.

46. Även om artikel 19 FEU ger Europeiska unionens domstolar i uppdrag att ”säkerställa att lag och rätt följs vid tolkning och tillämpning av fördragen”, anges det även uttryckligen både i artikel 24.1 andra stycket sista meningen FEU och artikel 275 första stycket FEUF, vad gäller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, att domstolen i princip inte är behörig med avseende på bestämmelserna om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken eller ”med avseende på akter som antas på grundval av dessa bestämmelser”.[20]

47. Som generaladvokaten Wahl påpekade i sitt förslag till avgörande i målet H/rådet och kommissionen (C-455/14 P, EU:C:2016:212, punkt 2) avspeglar dessa fördragsbestämmelser i detta avseende de nationella domstolarnas väl etablerade praxis i fråga om utrikespolitiska beslut som fattas av de respektive medlemsstaternas regeringar. Detta traditionella hänsynstagande till den verkställande makten vad gäller domstolsprövning av sådana beslut kan vara motiverat av en mängd olika skäl. Många av dessa beslut – som innefattar exempelvis frågor om erkännande av staten eller den lämpliga reaktionen på fientliga åtgärder av en främmande stat, för att inte tala om sådana frågor som utplacering av militär personal - innefattar frågor som rör politik och diplomati på hög nivå, vilka till sin art inte är lämpade att lösas av domstol. Beslut i sådana frågor innebär ofta att medlemsstaternas regeringar utövar ett politiskt utrymme för skönsmässig bedömning och i fråga om vilka det är viktigt

16 Dom av den 18 februari 2016, Jannatian/rådet (T-328/14, ej publicerad, EU:T:2016:86, punkt 30).

17 Dom av den 18 februari 2016, Jannatian/rådet (T-328/14, ej publicerad, EU:T:2016:86, punkt 31).

18 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 juli 2007, Sison/rådet (T-47/03, ej publicerad, EU:T:2007:207, punkterna 232–251), och dom av den 25 november 2014, Safa Nicu Sepahan/rådet (T-384/11, EU:T:2014:986, punkterna 45–149), vilken fastställdes efter överklagande genom dom av den 30 maj 2017, Safa Nicu Sepahan/rådet (C-45/15 P, EU:C:2017:402).

19 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 december 2018, Iran Insurance/rådet (T-558/15, EU:T:2018:945), punkt 57, och dom av den 13 december 2018, Post Bank Iran/rådet (T-559/15, EU:T:2018:948), punkt 57.

20 Dom av den 19 juli 2016, H/rådet m.fl. (C-455/14 P, EU:C:2016:569, punkt 39). För en förklaring av ursprunget till dessa bestämmelser, se ställningstagande av generaladvokaten Kokott i yttrande 2/13 (Unionens anslutning till Europakonventionen), EU:C:2014:2475, punkt 90.

att den verkställande och den dömande makten inte talar med olika tungor. De frågor som uppstår på det utrikespolitiska området kan dessutom ofta inte lösas enkelt genom tillämpning av konventionella rättsprinciper eller användning av domstolars standardmetoder för utredning av de faktiska omständigheterna, bevisning och rättslig bevisvärdering. [21]

48. Detta gäller dock *inte* i fråga om *alla* beslut som rör utrikespolitiska frågor. Särskilt beslut att föra in namnet på en fysisk eller juridisk person i en förteckning över restriktiva åtgärder *kan* bli föremål för prövning på sådana normala rättsliga grunder som iakttagandet av rätten till försvar, motiveringsskyldigheten och proportionalitetsprincipen. Den tidigare domen om ogiltigförklaring, vilken ligger till grund för förevarande mål, vittnar på sitt eget sätt om hur sådana specifika och särskilda typer av utrikespolitiska beslut faktiskt kan bli föremål för domstolsprövning.

49. Som jag just har angett förklarar denna tankegång klart dessa fördragsbestämmelser i förhållande till Gusp-beslut. Det ska hållas i minnet att rättsakter som antas på grundval av Gusp-bestämmelserna i princip endast är avsedda att ge uttryck för beslut av rent politisk karaktär som har samband med genomförandet av Gusp, i fråga om vilka en domstolsprövning är svår att förena med maktfördelningen. Som generaladvokaten Wahl påpekade i målet H/rådet och kommissionen ska följaktligen EU-domstolens rättsliga prövning av frågor rörande Gusp ”endast ske i undantagsfall”. [22]

50. Det är dock lika viktigt att erinra om att inte alla rättsakter som antas inom ramen för Gusp är undantagna från domstolens kontroll genom de relevanta fördragsbestämmelserna.

51. För det första, såsom framgår av lydelsen i artikel 24.1 andra stycket FEU och artikel 275 första stycket FEUF, avser det uttryckliga undantag som föreskrivs i dessa bestämmelser endast akter som antagits på grundval av någon av bestämmelserna i artiklarna 23 – 46 FEU eller på grundval av en rättsakt som i sig antagits på grundval av dessa bestämmelser.

52. För det andra, oberoende av deras rättsliga grund, har domstolen slagit fast att vissa akter, till sin själva art, inte är undantagna från domstolsprövningen genom bestämmelserna i artikel 24.1 andra stycket FEU och artikel 275 första stycket FEUF. Domstolen har exempelvis slagit fast att den är behörig att pröva giltigheten av akter för personaladministration, vilka liknar beslut som unionsinstitutionerna fattar inom ramen för sina befogenheter, såsom omplaceringsåtgärder. [23]

53. För det tredje, eftersom det genom artikel 24.1 andra stycket FEU och artikel 275 första stycket FEUF införs ett undantag från den regel som föreskrivs i artikel 19 FEU om generell behörighet för domstolen att säkerställa att lag och rätt följs vid tolkning och tillämpning av fördragen, ska dessa bestämmelser tolkas restriktivt. [24] Detta får till att följd att när bestämmelser som föreskrivs i FEUF, såsom bestämmelserna om offentlig upphandling i budgetförordningen, är tillämpliga på en rättsakt, är domstolen fortfarande behörig att tolka och tillämpa dessa bestämmelser. [25]

54. För det fjärde identifieras i själva fördragen två situationer rörande Gusp där unionsdomstolarnas behörighet uttryckligen har erkänts. Både i artikel 24.1 andra stycket sista meningen FEU och i artikel 275 andra stycket FEUF föreskrivs att domstolen är behörig att kontrollera att artikel 40 FEU följs, det vill säga att pröva huruvida en rättsakt har antagits i enlighet med de förfaranden och befogenheter för institutionerna som föreskrivs i fördragen. [26]

21 Se, allmänt, Butler G., *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.

23 Dom av den 19 juli 2016, H/rådet m.fl. (C-455/14 P, EU:C:2016:569, punkterna 54 och 59).

24 Se dom av den 19 juli 2016, H/rådet m.fl. (C-455/14 P, EU:C:2016:569, punkt 40).

25 Dom av den 12 november 2015, Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753, punkt 49).

26 Se dom av den 14 juni 2016, parlamentet/rådet (C-263/14, EU:C:2016:435, punkt 42), och dom av den 5 mars 2015, Ezz m.fl./rådet (C-220/14 P, EU:C:2015:147, punkt 42).

55. Enligt artikel 24.1 andra stycket sista meningen FEU och artikel 275 andra stycket FEUF ges dessutom EU-domstolen uttryckligen behörighet enligt fördragen att kontrollera lagenligheten av sådana beslut om restriktiva åtgärder mot fysiska eller juridiska personer som rådet har antagit.

56. Vad beträffar det sistnämnda undantaget, ska det påpekas att då artikel 24.1 andra stycket sista meningen FEU ger domstolen behörighet att pröva lagenligheten av vissa beslut som det hänvisas till i artikel 275 andra stycket FEUF, anges det även i den sistnämnda bestämmelsen att domstolen är behörig att kontrollera lagenligheten av rådets beslut om restriktiva åtgärder mot fysiska eller juridiska personer i samband med talan, ”utformad enligt artikel 263 fjärde stycket [FEUF]”.

57. I det avseendet slog domstolen fast i punkt 70 i domen Rosneft att denna hänvisning till ”utformad enligt artikel 263 fjärde stycket” ska förstås som en hänvisning, inte till ”inom vilket slags förfarande EU-domstolen kan pröva lagenligheten av vissa beslut, utan … [till] vilka slags beslut som EU-domstolen kan pröva lagenligheten av, inom ramen för alla olika förfaranden som avser en sådan prövning av lagenligheten”.[27] Eftersom samma slags beslut kan bli föremål för en begäran om förhandsavgörande avseende giltigheten eller en talan om ogiltigförklaring[28] och eftersom dessa två förfaranden syftar till en prövning av lagenligheten av beslutet, konstaterade följaktligen domstolen att den är behörig att med stöd av artikel 267 FEUF lämna ett förhandsavgörande avseende giltigheten av restriktiva åtgärder mot fysiska eller juridiska personer.[29]

58. Det framgår således klart av ordalydelsen i artikel 275 andra stycket FEUF att domstolens behörighet vad gäller lagenligheten av restriktiva åtgärder bara avser talan ”utformad enligt artikel 263 fjärde stycket [FEUF]”.

59. Ur en synvinkel är domstolens behörighet, enligt artikel 275 andra stycket FEUF, begränsad till att *enbart* avse prövning av lagenligheten av restriktiva åtgärder som vidtagits mot fysiska eller juridiska personer i samband med en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 263 andra stycket FEUF. Ur detta perspektiv omfattar denna behörighet *inte* några krav på ersättning för indirekt skada eller därmed sammanhängande skada. Det finns trots allt fast rättspraxis av vilken det framgår att en skadeståndstalan inte som sådan omfattas av systemet för prövning av giltigheten av unionsrättsakter.[30] Som domstolen påpekade i domen Lütticke/kommissionen[31] är det så att ”skadeståndstalan … infördes … som en *självständig form* av talan som har en särskild funktion i rättsmedelssystemet och som är underkastad villkor”.[32]

60. Tribunalen angav mer uttryckligen att ”en skadeståndstalan … skiljer sig från talan om ogiltigförklaring i det att den inte syftar till att undanröja en bestämd åtgärd utan att ersätta den skada som vållats av en institution … Principen om skadeståndstalans självständighet motiveras således av att dess syfte skiljer sig från syftet med en talan om ogiltigförklaring.”[33] Till detta kan tilläggas att det uppställs villkor för Europeiska unionens utomobligatoriska skadeståndsansvar enligt artikel 340 andra stycket FEUF som skiljer sig från dem som föreskrivs i artikel 263 FEUF. För att Europeiska unionen ska ådra sig ett skadeståndsansvar krävs det i synnerhet inte bara att sökanden visar att det föreligger en överträdelse av en rättsregel, utan även att denna överträdelse är en klar

27 Dom av den 28 mars 2017, (C-72/15, EU:C:2017:236).

28 Under förutsättning att beslutet, i det sistnämnda fallet, inte är riktat till den berörda personen; i det fallet skulle den rättspraxis som följer av domen TWD vara tillämplig. Se dom av den 9 mars 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90, punkt 18).

29 Dom av den 28 mars 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236) *punkterna* 66, 68, 76 och 81).

30 Dom av den 12 september 2006, Reynolds Tobacco m.fl./kommissionen (C-131/03 P, EU:C:2006:541, punkt 83).

31 Dom av den 28 april 1971, (4/69, EU:C:1971:40, punkt 6).

32 Min kursivering.

33 Dom av den 24 oktober 2000, Fresh Marine/kommissionen (T-178/98, EU:T:2000:240, punkt 45).

överträdelse som avser en regel som har till syfte att ge enskilda rättigheter och vidare att sökanden har lidit skada till följd av denna överträdelse.[34] Med andra ord, även om det till följd av en framgångsrik talan om ogiltigförklaring enligt artikel 263 FEUF klart har fastställts att det föreligger en rättsstridighet, finns det inte någon automatisk rätt till skadestånd.

61. Samtidigt är det så att även om trohet mot själva texten i fördraget är särskilt viktig – inte minst i samband med sådana behörighetsbegränsningar som den som är i fråga i förevarande mål – kan dock inte artikel 275 FEUF tolkas med orubblig bokstavstrohet. Hela fördraget ska trots allt läsas på ett holistiskt och harmoniskt sätt, så att dess sammankopplade delar leder till ett resultat som – med en smärre omskrivning av domstolens uttalande i punkt 78 i domen Rosneft – säkerställer ”det nödvändiga inre sammanhanget”[35] som ligger till grund för varje system för ett effektivt domstolsskydd.

62. Det kan här påpekas att i den mån som rådet handlar på detta område genom förordning enligt artikel 215 FEUF, kan skadestånd, i de fall då de relevanta delarna av förordningen antingen har ogiltigförklarats eller tillämpats felaktigt, beviljas enligt artikel 340 andra stycket FEUF om det har skett en tillräckligt klar överträdelse av en rättsregel som i sin tur direkt har orsakat skada. Detta är i alla fall vad som hände i domen Safa Nicu Sepahan, där skadestånd beviljades enligt artikel 340 andra stycket FEUF till följd av att rådet inte hade styrkt att sökandeföretaget hade uppfyllt åtminstone ett av de villkor som angavs i den relevanta förordningen om restriktiva åtgärder, och när detta under de aktuella omständigheterna ansågs utgöra en tillräckligt klar överträdelse av en rättsregel som hade orsakat sökandeföretaget skada.

63. Man kan därför ställa sig följande fråga: varför skulle domstolen inte ha någon behörighet att bevilja skadestånd när det aktuella Gusp-beslutet om restriktiva åtgärder har antagits enligt kapitel 2 i avdelning V FEU, och samtidigt ha sådan behörighet när rådet också har antagit en förordning (som det alltid gör) enligt artikel 215 FEUF, vilken praktiskt taget bara återger det ursprungliga beslutet om restriktiva åtgärder? Det är svårt att undvika slutsatsen att sådana förhållanden bara skulle resultera i oförsvarliga anomalier som skulle vara omöjliga att motivera. Allt detta skulle leda till en sådan situation som innebär att det rättsmedelssystem som föreskrivs i fördragen med avseende på domstolsprövning av restriktiva åtgärder skulle sakna det nödvändiga inre sammanhanget.

64. I detta avseende kan man enligt min mening inte instämma i rådets uppfattning att den omständigheten att antingen tribunalen eller domstolen saknar behörighet att pröva en talan om ogiltigförklaring av ett individuellt beslut som fattats på grundval av artikel 29 FEU uppvägs av att det finns andra rättsmedel, i synnerhet möjligheten att på det sätt som följer av domen Francovich[36] väcka talan mot enskilda medlemsstater på grund av nationella åtgärder som vidtagits i enlighet med detta beslut. Det mest uppenbara svaret på detta argument är att medlemsstaterna enligt artikel 29 andra meningen FEU är *skyldiga* att verkställa de beslut som antagits med stöd av denna bestämmelse. Oavsett hur man ser på Francovich-doktrinen, kan enskilda medlemsstater inte hållas ansvariga för skada som orsakats av en nationell åtgärd som vidtagits för att följa ett sådant beslut, eftersom varje eventuell rättsstridighet som har orsakat skadan inte kan tillskrivas medlemsstaterna.

65. I detta avseende är det även viktigt att erinra om vad domstolen slog fast i punkterna 72–74 i domen Rosneft. Domstolen framhöll att unionen grundade sig på rättsstaten och att möjligheten till en effektiv domstolsprövning ”i syfte att säkerställa iakttagandet av unionsrätten är … i sig en grundförutsättning för en rättsstat”. Domstolen angav därefter att artikel 47 i Europeiska unionens

34 Se, exempelvis, dom av den 30 maj 2017, Safa Nicu Sepahan/rådet (C-45/15 P, EU:C:2017:402, punkterna 29–32, 61 och 62 och där angiven rättspraxis).

35 Dom av den 28 mars 2017, (C-72/15, EU:C:2017:236).

36 Dom av den 19 november 1991, Francovich m.fl. (C-6/90 och C-9/90, EU:C:1991:428).

stadga om de grundläggande rättigheterna ”kan … inte ge EU-domstolen behörighet när någon sådan behörighet inte föreligger enligt fördragen”. Principen om ett effektivt domstolsskydd ”innebär emellertid att undantaget från EU-domstolens behörighet på området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken ska tolkas restriktivt”.

66. Om vi återgår till ordalydelsen i artikel 275 andra stycket FEUF, anser jag att en mer korrekt tolkning av dessa undantagsbestämmelser är att upphovsmännen – av högst förståeliga skäl – avsåg att bara utesluta domstolens behörighet med hänsyn till allmängiltigheten i akter på Gusp-området, *med undantag för dessa beslut som rör restriktiva åtgärder*. Eftersom en skadeståndstalan inte har uteslutits med avseende på rättsakter som antagits på grundval av artikel 215 FEUF i fråga om samma område, finns det anledning att betvivla huruvida upphovsmännen verkligen hade för avsikt att utesluta en skadeståndstalan som är en följd av eller har ett nära samband med talan om ogiltigförklaring enligt artikel 263 FEUF med avseende på sådana restriktiva åtgärder. I synnerhet var det knappast upphovsmännens avsikt att förhindra att en sökande, som har haft framgång med ett yrkande om ogiltigförklaring, kräver skadestånd för vad som möjligtvis skulle kunna ha visat sig vara en mycket klar överträdelse av en rättsregel.

67. Varje annan slutsats skulle, såsom jag har påpekat, leda till oförsvarliga anomalier som inte bara skulle strida mot grundläggande principer som avser skyddet för rättsstaten – vilket i sig utgör en grundval för unionsrätten – utan skulle även äventyra verkan av och det nödvändiga inre sammanhanget i det rättsmedelssystem som föreskrivs i fördragen.

68. Av detta följer därför att domstolen, under dessa omständigheter, enligt min mening inte är skyldig att tolka blotta orden i artikel 275 andra stycket FEUF på ett orubbligt ordagrant och kompromisslöst sätt. Jag anser att det är tillåtet att tolka fördragen på ett holistiskt och harmoniskt sätt, om nödvändigt med särskilt beaktande av tillämpningen av artikel 215 FEUF.

69. Det är riktigt att i både artikel 24 FEU och artikel 275 FEUF omnämns kontroll av lagenligheten av vissa beslut, men vad beträffar hänvisningen till villkoren i artikel 263 fjärde stycket [37] ska dessa ord förstås i en allmän betydelse, genom att de hänvisar till de typer av beslut som kan bli föremål för domstolsprövning av unionsdomstolen och inte till ett *särskilt förfarande* för domstolsprövning.

70. Även om talan om ogiltigförklaring och skadeståndstalan inte eftersträvar samma mål, vilket gör att en ”överträdelse av en rättsregel” inom ramen för sistnämnda talan inte i sig räcker för att medföra skadeståndsansvar, är det under alla omständigheter så, att en kontroll av lagenligheten av det beslut som har orsakat den påstådda skadan likväl är nödvändig som ett steg i förfarandet för att i sak pröva någon skadeståndstalan. [38] Förekomsten av en rättsstridighet är visserligen inte i sig tillräcklig för att Europeiska unionen ska ådra sig utomobligatoriskt skadeståndsansvar, men inom ramen för en talan om ogiltigförklaring kan vissa fel inte leda till en ogiltigförklaring av beslutet. [39]

71. Jag anser följaktligen att domstolen är behörig att pröva en skadeståndstalan som har direkt samband med eller är underordnad en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 263 FEUF som avser lagenligheten av restriktiva åtgärder mot fysiska eller juridiska personer som rådet har vidtagit på grundval av kapitel 2 i avdelning V FEU och att en sådan behörighet, med hänsyn till denna tolkning, inte är utesluten enligt artikel 275 andra stycket FEUF.

37 Punkt 70 i domen Rosneft kan ge intryck av att domstolen avsåg att utesluta en talan som inte syftar till en sådan kontroll av lagenligheten. Den punkten ska dock ses mot bakgrund av det särskilda sammanhanget i det målet, som avsåg huruvida domstolen var behörig att lämna ett förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, och ska inte betraktas som en regel med allmän giltighet. Eftersom domstolen tidigare hade slagit fast att en talan om ogiltigförklaring och en begäran om förhandsavgörande avseende giltigheten både avsåg en sådan kontroll av lagenligheten, bör denna punkt tolkas som att den endast syftar till att framhålla att hänvisningen i artikel 275 FEUF, till artikel 263 FEUF, ska anses omfatta i synnerhet varje förfarande som syftar till en sådan kontroll av lagenligheten såvitt avser en sådan akt som det hänvisas till i artikel 263 FEUF.

38 Se, analogt, dom av den 9 september 2008, FIAMM m.fl./rådet och kommissionen (C-120/06 P och C-121/06 P, EU:C:2008:476, punkt 120).

39 Så är fallet i en situation med normbunden behörighet eller när felet inte kan ha påverkat innehållet i beslutet. Se, exempelvis, dom av den 8 maj 2014, Bolloré/kommissionen (C-414/12 P, ej publicerad, EU:C:2014:301, punkt 84).

72. Jag avser nu att pröva klagandebolagets första grund i sak.

B. Prövning av den första grunden

73. I enlighet med de villkor som utvecklades i domen Francovich [40] – vilken är analogt tillämplig [41] – ska tre villkor vara uppfyllda för att Europeiska unionen ska ådra sig utomobligatoriskt skadeståndsansvar enligt artikel 340 andra stycket FEUF för det rättsstridiga handlandet av unionens institutioner. Dessa villkor är, för det första, att det föreligger en tillräckligt klar överträdelse av en rättsregel som har till syfte att ge enskilda rättigheter, för det andra, att det verkligen föreligger en skada och, för det tredje, att det finns ett orsakssamband mellan åsidosättandet av skadevållarens skyldighet och den skada som de drabbade personerna har lidit. [42]

74. Vad beträffar det första villkoret, vilket är det som är i fråga i förevarande mål om överklagande, har domstolen redan slagit fast att det föreligger en tillräckligt klar överträdelse av en rättsregel som har till syfte att ge personer eller enheter rättigheter när överträdelsen innebär att den berörda institutionen uppenbart och allvarligt har överskridit gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning. Bland de omständigheter som i det avseendet ska beaktas återfinns bland annat komplexiteten i de situationer som ska regleras, klarheten och precisionen hos den rättsregel som överträtts, liksom omfattningen av det utrymme för skönsmässig bedömning som unionsinstitutionen ges genom den regel som överträtts. [43] En överträdelse kan anses vara fastställd när det konstaterats föreligga en oegentlighet, som under liknande omständigheter inte skulle ha begåtts av en normalt försiktig och aktsam administration. [44]

75. I den överklagade domen stödde sig tribunalen, för att ogilla klagandebolagets talan, på en rättspraxis enligt vilken ett åsidosättande av motiveringsskyldigheten inte räcker för att utomobligatoriskt skadeståndsansvar ska uppkomma. Eftersom klagandebolaget i sin ansökan grundade talan enbart på den dom genom vilken tribunalen ogiltigförklarade besluten att föra in bolagets namn på förteckningarna på grund av otillräcklig motivering, fann tribunalen att det första villkoret för att Europeiska unionen ska ådra sig utomobligatoriskt skadeståndsansvar inte var uppfyllt. [45]

76. Som första grund för överklagandet har klagandebolaget hävdat att tribunalen tillämpade denna rättspraxis på ett felaktigt sätt, eftersom den endast är tillämplig på regleringsåtgärder, och att det i förevarande fall förelåg exceptionella omständigheter som borde ha föranlett tribunalen att avstå från att tillämpa den.

77. Personligen delar jag inte den uppfattningen. Med hänsyn till den allmänna formulering som används och det ”bakomliggande syftet”, är denna rättspraxis tillämplig på alla beslut, oavsett om de är av administrativ eller reglerande karaktär. Som rådet påpekade i sitt skriftliga yttrande, även om domstolen i vissa domar har använt denna rättspraxis med avseende på regleringsakter, [46] har den även tillämpat den i samband med individuella beslut i vilka förtecknas namnet på en specifik person bland dem som berörs av restriktiva åtgärder. [47] Även om klagandebolaget ganska vagt åberopade exceptionella omständigheter, tycks det inte ha funnits någon grund för tribunalen att med rätta kunna avvika från denna rättspraxis.

40 Dom av den 19 november 1991, Francovich m.fl. (C-6/90 och C-9/90, EU:C:1991:428, punkt 40).

41 Dom av den 4 juli 2000, Bergaderm och Goupil/kommissionen (C-352/98 P, EU:C:2000:361, punkt 41).

42 Se, exempelvis, dom av den 4 juli 2000, Bergaderm och Goupil/kommissionen (C-352/98 P, EU:C:2000:361, punkt 42).

43 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 september 2019, HTTS/rådet (C-123/18 P, EU:C:2019:694, punkt 42).

44 Ibidem, punkt 43.

45 Punkterna 42 och 43 i den överklagade domen.

46 Dom av den 15 september 1982, Kind/EEG (106/81, EU:C:1982:291, punkt 14), och dom av den 6 juni 1990, AERPO m.fl./kommissionen (C-119/88, EU:C:1990:231, punkt 20).

47 Dom av den 10 september 2019, HTTS/rådet (C-123/18 P, EU:C:2019:694, punkt 103).

78. Denna rättspraxis skulle likväl kunna förtydligas ytterligare för att varje person eller enhet som berörs ska kunna förstå hur man går till väga för att få ersättning.

79. Denna strävan att ge förtydliganden är av stor betydelse när man beaktar, för det första, att rätten till ett effektivt domstolsskydd innebär att den berörda personen, även under sådana omständigheter som föreligger i målet rörande huvudsaken, när en institution har orsakat skada genom att anta ett individuellt beslut utan någon som helst motivering, måste kunna få lämplig ersättning för skadan.[48] Som klagandebolagets ombud påpekade vid förhandlingen är förekomsten av denna typ av rättsmedel av mycket mer grundläggande betydelse för denna enhet än frågan huruvida domstolen är behörig att pröva en talan om skadestånd för antagandet av ett beslut med stöd av artikel 29 FEU, eftersom rådet, såsom jag redan har påpekat, i praktiken systematiskt antar två identiska beslut, det ena grundat på artikel 29 FEU och det andra grundat på artikel 215 FEUF.

80. För det andra kan det konstateras att ett åsidosättande av motiveringsskyldigheten i sig utgör en tillräcklig klar överträdelse av en rättsregel som har till syfte att ge enskilda rättigheter. Som underförstått erkänns i artikel 296 FEUF, är rätten till motivering det säkraste skyddet mot godtyckligt beslutsfattande och utgör en grundläggande komponent i ett samhälle som bygger på rättsstatsprincipen. Ett syfte med motiveringen är mer specifikt att göra det möjligt för den som den aktuella rättsakten är riktad till att få kännedom om skälen till att den antogs och att följaktligen besluta huruvida den ska angripas eller ej,[49] varför motiveringsskyldigheten måste anses ge enskilda rättigheter.

81. I detta särskilda sammanhang finns det emellertid två olika aspekter av rätten till motivering som bör uppmärksammas. För det första utgör motiveringsskyldigheten en väsentlig formföreskrift som ska iakttas i samtliga fall,[50] medan frågan huruvida den motivering som faktiskt har angetts är välgrundad – vilken avser den aktuella åtgärdens lagenlighet i materiellt hänseende – är en något annorlunda fråga.

82. För det andra kan rådet, i fråga om Gusp, visserligen stöta på vissa svårigheter vad gäller tillgång till information, men den omständigheten är inte sådan att den rättfärdigar en avsaknad av motivering. Domstolen har ju slagit fast följande: ”motiveringsskyldigheten i artikel 296 FEUF … innebär … under alla omständigheter … att denna motivering ska innehålla en beskrivning av de individuella, specifika och konkreta skäl som har fått de behöriga myndigheterna att anse att den berörda personen bör bli föremål för restriktiva åtgärder”.[51] Ett åsidosättande av motiveringsskyldigheten ska därför i allmänhet anses som en oegentlighet som en normalt försiktig och aktsam administration inte skulle ha begått.

83. Även om domstolen hittills aldrig har haft tillfälle att ange varför ett åsidosättande av motiveringsskyldigheten inte *i sig* är tillräckligt för att ge upphov till utomobligatoriskt skadeståndsansvar, anser jag att svaret ändå är klart. När en sökande begär ersättning för skada som orsakats av de rättsverkningar som ett beslut medför, kan denna skada inte endast vara en följd av att det saknas en motivering. Snarare orsakas sådan skada enbart av att beslutet inte är välgrundat.[52]

48 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 september 2006, Reynolds Tobacco m.fl./kommissionen (C-131/03 P, EU:C:2006:541, punkterna 80–83).

49 Se, exempelvis, dom av den 15 november 2012, rådet/Bamba (C-417/11 P, EU:C:2012:718, punkt 50).

50 På franska ”une formalité substantielle”.

51 Se dom av den 18 juli 2013, kommissionen m.fl./Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P och C-595/10 P, EU:C:2013:518, punkterna 116–118), och dom av den 18 februari 2016, rådet/Bank Mellat (C-176/13 P, EU:C:2016:96, punkt 76).

52 Avsaknaden av motivering kan visserligen orsaka skada som hänger samman med den osäkerhet som den som beslutet är riktat till kan ha drabbats av till följd av detta, men denna skada är av ideell karaktär. När en person påstår sig ha lidit skada till följd av de rättsverkningar som ett beslut medför, är denna skada visserligen ekonomisk, men den kan endast följa av att beslutet inte är välgrundat.

84. Med hänsyn till att det krävs att det finns en motivering för att säkerställa att domstolarna kan genomföra laglighetskontrollen av det aktuella beslutet,[53] är det i avsaknad av en sådan motivering inte möjligt att avgöra huruvida beslutet var välgrundat och, i vidare betydelse, huruvida villkoret om att det ska finnas ett orsakssamband är uppfyllt.[54]

85. Detta betyder dock inte, under sådana omständigheter som i förevarande fall, när en institution, för att genomföra och verkställa en dom om ogiltigförklaring, beslutar att anta ett nytt beslut som har verkningar endast för framtiden, att den som beslutet är riktat till fråntas alla möjligheter att få skadestånd för den betydande negativa inverkan av det ursprungliga beslutet.[55]

86. Ett åsidosättande av motiveringsskyldigheten, vilken fastslås i artikel 296 FEUF, kan följaktligen inte *i sig* medföra att Europeiska unionens utomobligatoriska skadeståndsansvar uppkommer. Den som ett beslut som saknar motivering är riktat till kan dock gå längre och göra gällande att beslutet i själva verket inte är välgrundat och att det inte stöds av några relevanta uppgifter eller bevis.[56]

87. I avsaknad av en motivering kan visserligen den som ett beslut är riktat till inte förväntas att göra något mer än att uppge att det även bestrids att beslutet är välgrundat. Sökanden måste trots det åtminstone åberopa en sådan grund avseende vad som skulle kunna kallas de ifrågasatta beslutens materiella lagenlighet, särskilt att de saknar lämpligt stöd i bevisningen). Domstolen är trots allt bunden av parternas yrkanden. För detta syfte är det följaktligen inte tillräckligt att sökanden endast pekar på den omständigheten att vederbörande angrep avsaknaden av motivering.

88. För det fall den som ett beslut är riktat till hävdar att det inte bara saknas en motivering, utan även att det inte finns några sådana välgrundade skäl, ska den berörda institutionen – i detta fall rådet – visa att detta beslut i själva verket var välgrundat.[57] Om institutionen i detta skede inte kan ge någon förklaring till de skäl som ledde till antagandet av denna rättsakt, då måste i varje fall de första villkoren för att Europeiska unionen ska ådra sig utomobligatoriskt skadeståndsansvar enligt artikel 340 andra stycket FEUF anses ha fastställts.

53 Se dom av den 18 juli 2013, kommissionen m.fl./Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P och C-595/10 P, EU:C:2013:518, punkt 100).

54 Även om vissa domar tycks koppla denna rättspraxis till det första villkoret, nämligen att det ska föreligga en överträdelse av en rättsregel, tycks domstolen i den första dom i vilken den kom fram till denna slutsats snarare ha hänfört den till att denna typ av rättstridighet inte kan ge upphov till en skada av detta slag, vilket snarare avser att det saknas ett orsakssamband. Se, i detta avseende, dom av den 15 september 1982, Kind/EEG (106/81, EU:C:1982:291, punkterna 14 och 34).

55 Se, analogt, dom av den 18 juli 2013, kommissionen m.fl./Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P och C-595/10 P, EU:C:2013:518, punkt 132). Den som ett beslut som saknar motivering är riktat till ska varken drabbas av följderna av den berörda institutionens försumlighet, eller av tribunalens val att ogiltigförklara ett beslut utan att den, av processekonomiska skäl, prövat samtliga grunder som sökanden har åberopat. Det ska dessutom påpekas att när ett beslut ogiltigförklaras i en dom på grund av åsidosättande av motiveringsskyldigheten, kan sökanden inte överklaga den domen med motiveringen att tribunalen felaktigt kvalificerade det konstaterade felet som ett åsidosättande av motiveringsskyldigheten.

56 Det skulle kunna anses att när ett beslut ogiltigförklaras är det i princip för tidigt att ta ställning till Europeiska unionens utomobligatoriska skadeståndsansvar, eftersom det ankommer på den institution som har antagit beslutet att besluta hur domen ska genomföras. Det är först efter vidtagandet av åtgärderna för att genomföra denna dom som omfattningen av den skada som blivit föremål för ersättningsanspråk kan fastställas, eftersom vidtagandet av vissa av dessa åtgärder kan ha avhjälpt de negativa följderna av beslutet. Se, exempelvis, dom av den 14 december 2018, FV/rådet (T-750/16, EU:T:2018:972, punkterna 176 och 177). I förevarande mål antog rådet, vid genomförandet av domen om ogiltigförklaring, inte ett nytt korrekt motiverat beslut med retroaktiv verkan, utan beslutade att anta ett beslut enbart för framtiden. Rådet gjorde visserligen detta utan att kompensera den nackdel som klagandebolaget drabbades av till följd av de tidigare verkningarna av de ogiltigförklarade åtgärderna. Se, med avseende på skyldigheten att avhjälpa tidigare effekter av en upphävd dom, dom av den 14 maj 1998, rådet/De Nil och Impens (C-259/96 P, EU:C:1998:224, punkt 16). Klagandebolaget gjorde i förevarande mål ändå inte gällande att rådet hade åsidosatt sin skyldighet enligt artikel 266 FEUF att vidta nödvändiga åtgärder för att följa domen varigenom beslutet ogiltigförklarades.

57 Dom av den 26 juli 2017, rådet/Hamas (C-79/15 P, EU:C:2017:584, punkt 49).

89. Det är riktigt att i samband med en talan om ogiltigförklaring ska skälen i princip ha angetts samtidigt med antagandet av beslutet och endast i undantagsfall i ett senare skede, på den berörda personens begäran. Det ska dock hållas i minnet att en skadeståndstalan är ett självständigt rättsmedel, som inte syftar till ogiltigförklaring av en bestämd åtgärd, utan snarare till att få ersättning för den skada som orsakats av en institution. [58]

90. Om tribunalen, inom ramen för en talan om ogiltigförklaring, ska ogiltigförklara ett beslut som inte motiverats före talan väckts, kan rådet, när det är fråga om en skadeståndstalan, fortfarande lämna denna motivering i samband med svaromålet för att visa att beslutet i själva verket var välgrundat och att Europeiska unionen därför inte ska hållas ansvarig. [59]

91. I förevarande fall stödde sig klagandebolaget, såvitt avser dess skadeståndsyrkande, uteslutande på tribunalens konstaterande i domen om ogiltigförklaring avseende avsaknaden av motivering.

92. I punkt 82 i domen om ogiltigförklaring konstaterade visserligen tribunalen att rådet hade åsidosatt sin motiveringsskyldighet och skyldigheten att meddela klagandebolaget, i egenskap av berörd enhet, vilka omständigheter som lades vederbörande till last, och därigenom kanske hade gett intryck av att tribunalen hade identifierat två olika fel.

93. Som tribunalen korrekt påpekade i punkt 49 i den överklagade domen, åberopades emellertid denna hänvisning till en underlåtenhet att meddela vilka omständigheter som lades klagandebolaget till last i domen om ogiltigförklaring för att bemöta en grund som inte avsåg en uppenbart oriktig bedömning, utan snarare ett åsidosättande av motiveringsskyldigheten. [60] Enligt tribunalen utgjorde detta därför inte en separat grund för att upphäva den överklagade domen, utan utgjorde snarare stöd för slutsatsen att skälen för de omtvistade besluten inte hade motiverats i vederbörlig ordning, eftersom rådet inte ens kunde meddela klagandebolaget, i egenskap av berörd enhet, vilka omständigheter som lades vederbörande till last. Detta betyder emellertid inte att tribunalen har slagit fast att rådet inte hade inhämtat någon bevisning till stöd för de restriktiva åtgärderna eller att tillräckliga och välgrundade skäl inte kunde anföras för att föra in klagandebolaget i förteckningen över restriktiva åtgärder.

94. Härav följer att tribunalen, i motsats till vad klagandebolaget har gjort gällande inom ramen för sin fjärde grund, inte feltolkade den ursprungliga domen om ogiltigförklaring, vilken klagandebolaget uteslutande hade åberopat i sin talan om skadestånd i första instans, genom att slå fast att tribunalen i den domen endast hade konstaterat att det skett ett åsidosättande av motiveringsskyldigheten till skillnad från konstaterandet att inga sådana välgrundade skäl någonsin skulle ha kunnat anföras.

95. Det är även riktigt att klagandebolaget, i punkterna 24, 31 och 33 i sin talan om skadestånd i första instans, uppgav att det ansåg att rådet, å ena sidan, hade åsidosatt bestämmelser i de texter som det påstods ha åberopat genom att tillämpa dem utan någon motivering och, å andra sidan, inte hade beaktat rätten till försvar och gjort en felaktig rättstillämpning genom att inte visa att de vidtagna åtgärderna var välgrundade. Det ska dock hållas i minnet att enligt artikel 76 d i tribunalens rättegångsregler ska en ansökan innehålla tydliga hänvisningar till de grunder som sökanden åberopar. Dessa uppgifter ska vara så klara och precisa att svaranden kan förbereda sitt försvar och att tribunalen kan pröva talan, i förekommande fall utan att ha tillgång till andra uppgifter. [61]

58 Se, dom av den 2 december 1971, Zuckerfabrik Schöppenstedt/rådet (5/71, EU:C:1971:116, punkt 3). Den slutsatsen påverkas inte av den lösning som domstolen kom fram till i punkt 46 i domen av den 10 september 2019, HTTS/rådet (C-123/18 P, EU:C:2019:694). Den avser nämligen möjligheten för rådet att åberopa omständigheter som inträffat efter ett beslut för att motivera detta beslut retroaktivt, och inte frågan huruvida rådet, inom ramen för en skadeståndstalan, fortfarande kan ange skäl som motiverar antagandet av ett beslut.

59 Det kan i förbigående naturligtvis tilläggas att den omständigheten att dessa skäl har åberopats för sent ska under dessa omständigheter beaktas när det gäller eventuella beslut om rättegångskostnader som kan komma att fattas. Klagandebolaget skulle även behöva tillåtas att anpassa sina argument i enlighet med den förklaring som hittills har lämnats.

60 Se punkt 70 i domen om ogiltigförklaring.

61 Se, exempelvis, beslut av den 21 januari 2016, Internationaler Hilfsfonds/kommissionen (C-103/15 P, ej publicerat, EU:C:2016:51, punkt 33).

96. I detta fall hänvisade klagandebolaget i sin ansökan till dessa omständigheter i en underrubrik i ansökan, i titeln [62] och i det första stycket däri, där det angavs att syftet inte var att identifiera det handlande som lades rådet till last, utan snarare att visa att det rättsstridiga beteende som identifierades i den föregående delen uppfyllde de villkor som uppställts i domstolens praxis för att Europeiska unionen ska ådra sig skadeståndsansvar. I den föregående delen av ansökan i första instans hade emellertid klagandebolaget begränsat sig till att åberopa avsaknaden av motivering i den ursprungliga domen om ogiltigförklaring vid identifieringen av det påstått rättsstridiga beteendet.

97. Med hänsyn till klagandebolagets val att inte hänvisa till dessa potentiellt mer omfattande argument i den relevanta delen av sin ansökan, kan inte tribunalen kritiseras för att den av innehållet i denna andra underrubrik inte drog slutsatsen att bolaget även avsåg att åberopa dessa rättsstridiga åtgärder. Som tribunalen påpekade i punkterna 52–58 i den överklagade domen, var det först under förfarandet som klagandebolaget klargjorde att det avsåg att åberopa att de omtvistade besluten inte var lagenliga i materiellt hänseende.

98. Det är denna omständighet som enligt min mening skiljer förevarande mål från domen av den 25 november 2014, Safa Nicu Sepahan/rådet (T-384/11, EU:T:2014:986), som klagandebolaget har åberopat i sitt överklagande. Även om de faktiska omständigheterna i de båda målen är ganska likartade, framgår det av punkt 26 i nämnda dom, vilken fastställdes av domstolen efter överklagande, att sökanden i det målet uttryckligen hade åberopat en felaktig bedömning – och inte (som i detta fall) *enbart* en avsaknad av motivering – till stöd för sitt yrkande om skadestånd. [63]

99. Hur liten skillnaden mellan förevarande mål och målet Safa Nicu Sepahan än tycks vara, ska följaktligen tribunalens avslag på klagandebolagets skadeståndsyrkande i förevarande fall, med beaktande av hur bolaget hade formulerat yrkandet, anses vara helt berättigat med hänsyn till omständigheterna.

100. Jag föreslår därför att EU-domstolen inte ska bifalla överklagandet såvitt avser den första grunden.

VI. Förslag till avgörande

101. Mot bakgrund av det ovan anförda är mina huvudsakliga slutsatser följande:

EU-domstolen är behörig att pröva en skadeståndstalan som har direkt samband med eller är underordnad en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 263 FEUF som avser lagenligheten av restriktiva åtgärder mot fysiska eller juridiska personer som Europeiska unionens råd har vidtagit på grundval av kapitel 2 i avdelning V FEU och en sådan behörighet, med hänsyn till denna tolkning, är inte utesluten enligt artikel 275 andra stycket FEUF.

Överklagandet kan inte vinna bifall såvitt avser den första grunden.

62 Denna underrubrik hade följande lydelse: ”B. Denna rättstridighet medför skadeståndsansvar för unionen”.

63 Som jag tidigare har nämnt är nämligen åsidosättandet av motiveringsskyldigheten och underlåtenheten att fullgöra skyldigheten att inhämta uppgifter eller bevisning till stöd för de restriktiva åtgärderna två helt olika saker. Se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 juli 2017, rådet/Hamas (C-79/15 P, EU:C:2017:584, punkt 48), och dom av den 26 juli 2017, rådet/LTTE (C-599/14 P, EU:C:2017:583, punkt 70), där uttrycket ”dels” och ”dels” används för att göra åtskillnad mellan varje skyldighet. Ett åsidosättande av den förstnämnda skyldigheten är ett fel som avser vad som kan kallas den formella lagenligheten, medan ett åsidosättande av den andra skyldigheten påverkar det aktuella beslutets materiella lagenlighet.