Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
GERARDA HOGANA,
predstavljeni 28. maja 2020[1]

Zadeva C-134/19 P

Bank Refah Kargaran
proti

Svetu Evropske unije

„Pritožba – Odškodninska tožba – Omejevalni ukrepi proti Iranu – Člen 29 PEU – Člen 215 PDEU – Pristojnost Sodišča za odločanje o odškodninskih tožbah – Povrnitev škode, ki naj bi pritožnici nastala zaradi uvrstitve njenega imena na različne sezname v zvezi z omejevalnimi ukrepi – Možnost odškodnine za kršitev obveznosti obrazložitve“

I. Uvod

1. Širjenje jedrskega orožja je ena največjih groženj človeštvu. V zadnjih letih je na Bližnjem vzhodu ta grožnja postala še posebno preteča. Države članice Evropske unije in Evropska unija so si zato prizadevale, da bi z nekaterimi omejevalnimi ukrepi (ali sankcijami) Islamsko republiko Iran odvrnile od dejanj, ki bi tej državi lahko omogočila razvoj sistemov jedrskega orožja. To je splošni okvir, v katerega se umešča obravnavana zadeva.

2. Bank Refah Kargaran s pritožbo predlaga delno razveljavitev sodbe z dne 10. decembra 2018, Bank Refah Kargaran/Svet (T-552/15, neobjavljena, EU:T:2018:897; v nadaljevanju: izpodbijana sodba), s katero je Splošno sodišče zavrnilo njeno tožbo za povrnitev škode, ki naj bi ji nastala zaradi vpisa njenega imena na različne sezname v zvezi z omejevalnimi ukrepi. S to pritožbo se postavljajo zapletena vprašanja razlage Pogodb v zvezi s pristojnostjo tega Sodišča za nadzor nad odločbami, sprejetimi na področju skupne zunanje in varnostne politike, ter zlasti vprašanje, ali je mogoče dodeliti odškodnino, če je Sodišče v skladu s členom 275 PDEU razglasilo ničnost sklepa, ki določa omejevalne ukrepe zoper fizično ali pravno osebo in ki ga je Svet sprejel na podlagi poglavja 2, naslov V, PEU.

II. Dejansko stanje spora

3. Dejansko stanje spora, kot izhaja iz točk od 1 do 13 izpodbijane sodbe, je mogoče povzeti, kot je navedeno v nadaljevanju.

4. Kot sem pravkar navedel, se spor umešča v okvir omejevalnih ukrepov, ki jih je Evropska unija sprejela proti Islamski republiki Iran. Ti ukrepi so bili in so še vedno namenjeni izvajanju pritiska na Islamsko republiko Iran, da bi se prekinile nekatere dejavnosti, ki bi lahko pomenile dejansko tveganje širjenja jedrskega orožja, in ustavil razvoj izstrelitvenih sistemov jedrskega orožja.

1 Jezik izvirnika: angleščina.

5. Ime pritožnice, iranske banke, je bilo 26. julija 2010 uvrščeno na seznam subjektov, ki sodelujejo pri širjenju jedrskega orožja iz Priloge II k Sklepu Sveta 2010/413/SZVP z dne 26. julija 2010 o omejevalnih ukrepih proti Iranu.[2] Ti ukrepi so bili sprejeti zato, ker naj bi ta banka po sprejetju omejevalnih ukrepov proti drugi pomembni iranski finančni instituciji, Banki Melli, domnevno prevzela nekatere njene finančne transakcije.

6. Iz istih razlogov je bilo ime pritožnice vpisano tudi na seznam v Prilogi V k Uredbi Sveta (ES) št. 423/2007 o omejevalnih ukrepih proti Iranu (UL 2007, L 103, str. 1). Ti omejevalni ukrepi proti Bank Refah so bili ohranjeni v Izvedbeni uredbi Sveta (EU) št. 668/2010 z dne 26. julija 2010 o izvajanju člena 7(2) Uredbe št. 423/2007 o omejevalnih ukrepih proti Iranu (UL 2010, L 195, str. 25).

7. Po tem, ko je bila Uredba št. 423/2007 razveljavljena z Uredbo Sveta (EU) št. 961/2010 z dne 25. oktobra 2010 o omejevalnih ukrepih proti Iranu,[3] je Svet tožečo stranko vključil v Prilogo VIII k navedeni uredbi.

8. Svet Evropske unije je s Sklepom 2010/644/SZVP[4] ohranil ime pritožnice na seznamu v Prilogi II k Sklepu 2010/413.[5]

9. Ime pritožnice je bilo na seznamu v Prilogi VIII k Uredbi št. 961/2010 ohranjeno tudi z Izvedbeno uredbo Sveta (EU) št. 1245/2011 z dne 1. decembra 2011 o izvajanju Uredbe št. 961/2010 o omejevalnih ukrepih proti Iranu (UL 2011, L 319, str. 11).

10. Ker je bila Uredba št. 961/2010 razveljavljena z Uredbo Sveta (EU) št. 267/2012 z dne 23. marca 2012 o omejevalnih ukrepih proti Iranu (UL 2012, L 88, str. 1), je Svet imena pritožnice vključil v Prilogo IX k zadnjenavedeni uredbi. Razlog za vključitev pritožnice je enak tistemu iz Sklepa 2010/413.

11. Pritožnica je 19. januarja 2011 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila tožbo, s katero je med drugim predlagala razglasitev ničnosti Sklepa 2010/644 in Uredbe št. 961/2010 v delu, v katerem se nanašata nanjo. Nato je pritožnica prilagodila svoje tožbene predloge in predlagala razglasitev ničnosti Sklepa 2011/783, Izvedbene uredbe št. 1245/2011 in Uredbe št. 267/2012 v delu, v katerem se nanašajo nanjo.

12. Splošno sodišče je v točki 83 sodbe z dne 6. septembra 2013, Bank Refah Kargaran/Svet (T-24/11, EU:T:2013:403; v nadaljevanju: ničnostna sodba), ugodilo drugemu tožbenemu razlogu pritožnice v delu, v katerem se je nanašal na kršitev obveznosti obrazložitve. Zato je Splošno sodišče razglasilo ničnost vpisa imena pritožnice na seznam, prvič, v Prilogi II, kakor je bila spremenjena s Sklepom 2010/644 in nato s Sklepom 2011/783, drugič, v Prilogi VIII k Uredbi št. 961/2010 (kakor je bila spremenjena zlasti z Izvedbeno uredbo št. 1245/2011), in tretjič, v Prilogi IX k Uredbi št. 267/2012. Splošno sodišče je pri sprejemanju te odločitve menilo, da ni treba preučiti drugih trditev in tožbenih razlogov pritožnice.

2 Sklep Sveta o omejevalnih ukrepih proti Iranu in razveljavitvi Skupnega stališča 2007/140/SZVP (UL 2010, L 195, str. 39).

3 Uredba o omejevalnih ukrepih proti Iranu in razveljavitvi Uredbe št. 423/2007 (UL 2010, L 281, str. 1).

4 Sklep Sveta o spremembi Sklepa 2010/413/SZVP o omejevalnih ukrepih proti Iranu in razveljavitvi Skupnega stališča 2007/140/SZVP (UL 2010, L 281, str. 81).

5 S Sklepom Sveta 2011/783/SZVP z dne 1. decembra 2011 o spremembi Sklepa 2010/413 o omejevalnih ukrepih proti Iranu (UL 2011, L 319, str. 71) ta seznam glede pritožnice ni bil spremenjen.

13. V skladu s členom 60, drugi odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije začnejo odločitve Splošnega sodišča, s katerimi se neka uredba razglasi za nično, veljati šele z datumom poteka roka za vložitev pritožbe iz prvega odstavka člena 56 tega statuta ali, če je bila v tem roku vložena pritožba, z datumom njene zavrnitve. Splošno sodišče je zato odločilo, da je treba učinke Priloge II k Sklepu 2010/413, kot izhaja iz Sklepa 2010/644 in Sklepa 2011/783, glede pritožnice ohraniti do takrat, ko začne učinkovati razglasitev ničnosti uvrstitve tožeče stranke na seznam v Prilogi IX k Uredbi št. 267/2012, da bi bila datuma učinka ničnosti obeh uvrstitev pritožnice na seznam enaka.

14. Pozneje je bilo ime pritožnice s Sklepom Sveta 2013/661/SZVP z dne 15. novembra 2013 [6] ponovno vpisano na seznam omejevalnih ukrepov v Prilogi II k Sklepu 2010/413. Člen 2 tega sklepa je določal, da bo ta sklep začel veljati na dan objave v *Uradnem listu Evropske unije*, kar je bilo 16. novembra 2013.

15. Ime pritožnice je bilo nato z Izvedbeno uredbo Sveta (EU) št. 1154/2013 z dne 15. novembra 2013 [7] vključeno na seznam v Prilogi IX k Uredbi št. 267/2012. Ta izvedbena uredba je začela veljati na dan objave v *Uradnem listu Evropske unije*, kar je prav tako bilo 16. novembra 2013. V Prilogi IX je bil zoper pritožnico naveden ta razlog:

„Ta subjekt zagotavlja podporo iranski vladi. Je v 94-odstotni lasti Iranian Social Security Organisation, ki je pod nadzorom iranske vlade in opravlja bančne storitve za ministrstva."

16. Pritožnica je 28. januarja 2014 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila tožbo, s katero je med drugim predlagala razglasitev ničnosti Sklepa 2013/661 in Izvedbene uredbe št. 1154/2013 v delu, v katerem se nanašata nanjo. Ta tožba je bila zavrnjena s sodbo z dne 30. novembra 2016, Bank Refah Kargaran/Svet (T-65/14, neobjavljena, EU:T:2016:692). Zoper to drugo sodbo Splošnega sodišča pritožba ni bila vložena.

III. Postopek pred Splošnim sodiščem in izpodbijana sodba

17. Pritožnica je 25. septembra 2015 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila odškodninsko tožbo. Splošnemu sodišču je predlagala, naj Uniji naloži, naj ji povrne škodo, nastalo zaradi sprejetja in ohranitve zadevnih omejevalnih ukrepov, dokler niso bili razglašeni za nične z izpodbijano sodbo, tako da ji plača znesek 68.651.318 EUR, povečan za zakonske obresti, za premoženjsko škodo, in znesek 52.547.415 EUR, povečan za zakonske obresti, za nepremoženjsko škodo. Podredno je pritožnica Splošnemu sodišču predlagala, naj se vsi zneski, uveljavljani iz naslova nepremoženjske škode, ali del teh zneskov štejejo za premoženjsko škodo.

18. Komisija je 6. januarja 2016 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila predlog za intervencijo v postopku v podporo predlogom Sveta. Predsednik prvega senata Splošnega sodišča je s sklepom z dne 3. novembra 2016 dovolil to intervencijo. Komisija je vložila intervencijsko vlogo, glavni stranki pa sta v predpisanih rokih predložili stališča glede te vloge. [8]

19. Pritožnica je bila z ukrepom procesnega vodstva z dne 19. septembra 2018 pozvana, naj predloži svoja stališča, zlasti glede trditve Sveta, navedene v točki 4 duplike, da naj Splošno sodišče ne bi bilo pristojno za odločanje o tej odškodninski tožbi glede sklepov 2010/413, 2010/644 in 2011/783. Odgovori na vprašanja pritožnice so v sodno tajništvo Splošnega sodišča prispeli 4. oktobra 2018.

6 Sklep Sveta o spremembi Sklepa 2010/413/SZVP o omejevalnih ukrepih proti Iranu (UL 2013, L 306. str. 18).

7 Uredba Sveta o izvajanju Uredbe (EU) št. 267/2012 o omejevalnih ukrepih proti Iranu (UL 2013, L 306, str. 3).

8 S sklepom predsednika prvega senata Splošnega sodišča z dne 7. oktobra 2016 je bil postopek v skladu s členom 69(b) Poslovnika Splošnega sodišča prekinjen do izdaje odločbe Sodišča, s katero se bo končal postopek v zadevi C-45/15 P, Safa Nicu Sepahan/Svet. Sodišče je s sodbo z dne 30. maja 2017, Safa Nicu Sepahan/Svet (C-45/15 P, EU:C:2017:402), zavrnilo pritožbi družbe Safa Nicu Sepahan in Sveta. Splošno sodišče je stranke z ukrepom procesnega vodstva z dne 27. februarja 2018 pozvalo, naj ga obvestijo o svojih stališčih glede posledic te sodbe za obravnavano zadevo. Komisija je na vprašanje odgovorila 13. marca 2018, Svet in pritožnica pa sta nanj odgovorila 15. marca 2018.

20. Splošno sodišče je v izpodbijani sodbi v točkah od 25 do 32 v zvezi s svojo pristojnostjo odločilo, da bo preučilo tožbo za plačilo odškodnine za povrnitev škode, ki naj bi nastala zaradi omejevalnih ukrepov. Po preučitvi upoštevnih določb Pogodb je ugotovilo, da je skupni učinek člena 24(1) PEU, člena 40 PEU in člena 275, prvi odstavek, PDEU tak, da ni pristojno za obravnavo odškodninske tožbe v zvezi s povračilom škode, ki naj bi nastala zaradi sprejetja sklepov, ki se v okviru skupne zunanje in varnostne politike (SZVP) sprejmejo na podlagi člena 29 PEU, kakršni so sklepi 2010/413, 2010/644 in 2011/783. Vendar pa se je Splošno sodišče izreklo za pristojno za obravnavo zahtevka za povračilo škode, ki naj bi jo oseba ali subjekt utrpel zaradi omejevalnih ukrepov, sprejetih na podlagi člena 215 PDEU, kot so posamični ukrepi iz Uredbe št. 961/2010, Uredbe št. 267/2012 ter Izvedbene uredbe št. 1245/2011, uvedeni proti pritožnici.

21. V zvezi z vsebino zahtevka je Splošno sodišče v točkah 34 in 35 izpodbijane sodbe opozorilo, da morajo biti za nastanek nepogodbene odgovornosti Evropske unije izpolnjeni trije pogoji: ugotovljeno mora biti nezakonito ravnanje, ki pomeni dovolj resno kršitev pravnega pravila, „katerega namen je podeliti pravice posameznikom“, vlagateljica pravnega sredstva mora biti dejansko oškodovana ter obstajati mora vzročna zveza med očitanim ravnanjem in zatrjevano škodo.

22. Splošno sodišče je v točki 42 in naslednjih preučilo tri trditve pritožnice, s katerimi je ta želela dokazati obstoj take kršitve.

23. Prvo trditev, da obstaja resna kršitev pravnega pravila zaradi kršitve obveznosti obrazložitve, ugotovljene v ničnostni sodbi, je Splošno sodišče zavrnilo z razlogom, da ni verjetno, da bi kršitev obveznosti obrazložitve lahko predstavljala podlago za nastanek odgovornosti Unije.

24. Drugo trditev, ki jo je Splošno sodišče opredelilo kot zatrjevanje, da je v ničnostni sodbi ugotovilo, da je Svet kršil pravici pritožnice do obrambe in učinkovitega sodnega varstva, je Splošno sodišče zavrnilo, ker so bili sporni sklepi v tej sodbi razglašeni za nične samo zaradi obstoja kršitve obveznosti obrazložitve, ne da bi bili preučeni tožbeni razlogi pritožnice, v katerih je zatrjevala kršitev svojih pravic do obrambe in do učinkovitega sodnega varstva.

25. S tretjo trditvijo pritožnica trdi, da Svet pri utemeljitvi njene uvrstitve na seznam ni uporabil merila, ki naj bi ga po svojih trditvah uporabil. Splošno sodišče je ta očitek zavrglo kot nedopusten, ker je bil naveden prepozno. Splošno sodišče je namreč menilo, da so trditve, navedene v tožbi, temeljile zgolj na nezakonitosti, ki jo je Splošno sodišče ugotovilo v ničnostni sodbi, zato te tretje trditve, ki je bila prvič navedena v dupliki pritožnice, ni mogoče šteti za podrobnejšo utemeljitev trditev, navedenih v tožbi.

26. Splošno sodišče je ugotovilo, da prvi pogoj, ki se zahteva za uveljavljanje nepogodbene odgovornosti Unije in se nanaša na obstoj nezakonitega ravnanja Sveta, v obravnavani zadevi ni izpolnjen. Zato je Splošno sodišče tožbo zavrnilo, ne da bi preučilo druga dva pogoja, potrebna za uveljavljanje nepogodbene odgovornosti Unije za namene člena 340, drugi odstavek, PDEU.

IV. Pritožba

A. Postopek in predlogi strank

27. Pritožnica Sodišču predlaga, naj:

– izpodbijano sodbo delno razveljavi;

– ji v postopku v glavni stvari dodeli odškodnino v višini 68.651.318 EUR za premoženjsko škodo in v višini 52.547.415 EUR za nepremoženjsko škodo;

– podredno, zadevo vrne v razsojanje Splošnemu sodišču;

– Svetu naloži plačilo stroškov postopka na obeh stopnjah.

28. Svet in Komisija Splošnemu sodišču predlagata, naj:

– pritožbo zavrne in

– plačilo stroškov naloži pritožnici.

B. Povzetek trditev pritožnice

29. Pritožnica v utemeljitev pritožbe navaja sedem pritožbenih razlogov, v zvezi s katerimi je mogoče povzeti, da se v bistvu nanašajo na to, da je Splošno sodišče:

– napačno uporabilo pravo s tem, da je navedlo, da ni verjetno, da bi lahko kršitev obveznosti obrazložitve predstavljala podlago za odgovornost Unije (prvi pritožbeni razlog);

– napačno uporabilo pravo s tem, da je presodilo, da se zaradi dejstva, da je pritožnica, ki je bila žrtev nezakonite sankcije, ki jo je sprejel Svet Evropske unije, vložila tožbo in dosegla razglasitev ničnosti sankcije, ni mogoče sklicevati na dovolj resno kršitev pravice do učinkovitega sodnega varstva (drugi pritožbeni razlog);

– napačno uporabilo pravo s tem, da je zavrnilo tožbeni razlog, ki ga je pritožnica podrobno opredelila v repliki, ne da bi preverilo, kot to zahteva sodna praksa, ali je podrobna opredelitev tega tožbenega razloga v repliki posledica normalnega razvoja razprave na podlagi tožbe med postopkom (tretji pritožbeni razlog);

– napačno uporabilo pravo s tem, da je napačno razlagalo ničnostno sodbo in da je presodilo, da ugotovitev, v skladu s katero je Svet kršil obveznost posredovanja obremenilnih dokazov pritožnici glede razloga za sprejetje ukrepov zamrznitve sredstev, ne dokazuje obstoja dovolj resne kršitve prava Evropske unije, ki bi povzročila odgovornost Unije (četrti in peti pritožbeni razlog);

– izkrivilo tožbo s tem, da je za ugotovitev, da trditev pritožnice ni dopustna, štelo, da se ta v tožbi ni sklicevala na domnevno nezakonitost, ki izhaja iz tega, da razlog za vpis njenega imena na sezname oseb, na katere se nanašajo omejevalni ukrepi, ni v skladu z merilom, ki ga je uporabil Svet (šesti pritožbeni razlog);

– izkrivilo tožbo s tem, da je tožbene razloge pritožnice, ki so se nanašali na nezakonitost, omejilo na zgolj kršitev obveznosti obrazložitve (sedmi tožbeni razlog).

30. V skladu z zahtevo Sodišča se nameravam v sklepnih predlogih v prvi vrsti osredotočiti na vprašanje pristojnosti, to je, ali je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, ker se je o svoji pristojnosti glede omejevalnih ukrepov izreklo, kot se je. Poleg tega bom preučil le še prvi pritožbeni razlog, s katerim pritožnica Splošnemu sodišču očita, da je napačno uporabilo pravo s tem, da je v obravnavani zadevi razsodilo, da na podlagi kršitve obveznosti obrazložitve ne more nastati pravica do odškodnine, pri čemer je namen drugih pritožbenih razlogov v bistvu ovreči to ugotovitev Splošnega sodišča.

V. Analiza

A. Pristojnost sodišča Evropske unije za dodelitev odškodnine zaradi omejevalnih ukrepov

1. Možnost Sodišča, da to vprašanje obravnava po uradni dolžnosti

31. Uvodoma je treba poudariti, da pritožnica v pritožbi ni izpodbijala ugotovitev Splošnega sodišča v zvezi z njegovo pristojnostjo. Ker pa je vprašanje pristojnosti Sodišča za odločanje o sporu vprašanje javnega reda, ga je mogoče preučiti kadar koli med postopkom, tudi po uradni dolžnosti. [9]

32. Ker mora sodišče Evropske unije upoštevati načelo kontradiktornosti, pa se v zvezi s tako preučitvijo zahteva, da so bile stranke obveščene, da namerava Sodišče tako vprašanje obravnavati po uradni dolžnosti, in da so imele možnost o tem razpravljati. Ti zahtevi sta bili v obravnavani zadevi izpolnjeni.

33. V dopisu z dne 10. decembra 2019 so bile stranke pozvane, naj na obravnavi izrazijo svoje stališče o tem, ali so sodišča Evropske unije pristojna za obravnavo odškodninskega zahtevka pritožnice v zvezi s škodo, ki naj bi jo slednja utrpela zaradi omejevalnih ukrepov, določenih v sklepih, ki spadajo na področje SZVP. Pozvane so bile tudi, naj zavzamejo stališče o tem, ali je Sodišče pristojno za obravnavo tega vprašanja po uradni dolžnosti.

34. Iz tega sledi, da lahko Sodišče, če meni, da je to primerno, po uradni dolžnosti preuči vprašanje, ali so sodišča Evropske unije pristojna za odločanje o odškodninski sodbi, s katero se predlaga plačilo odškodnine za škodo, ki naj bi nastala zaradi sklepa o uvedbi omejevalnih ukrepov, sprejetega v okviru skupne zunanje in varnostne politike (SZVP).

2. Vsebinska presoja

35. Pred preučitvijo utemeljenosti zadeve je treba najprej opisati to, kar se zdi, da je splošna praksa Sveta na področju sprejemanja omejevalnih ukrepov, in preučiti sodno prakso Splošnega sodišča v zvezi s pristojnostjo na tem področju.

36. Svet omejevalne ukrepe soglasno sprejme na podlagi člena 29 PEU. Ukrepi, kot so ti iz obravnavane zadeve, vsebujejo splošne določbe, ki so lahko namenjene na primer omejitvi uvoza nekaterih izdelkov iz posameznih držav in izvoza vanje. Vendar imajo taki ukrepi lahko tudi obliko specifičnih prepovedi v zvezi s kategorijo naslovnikov, ki so dejansko namenjene preprečevanju, da bi te osebe na ozemlju Evropske unije prodajale ali prejemale blago ali storitve.

37. Za to je v omejevalnih ukrepih opredeljeno, pod katerimi pogoji je lahko oseba vključena v te priloge in ohranjena v njih. Ti sklepi, sprejeti na podlagi člena 29, lahko vsebujejo tudi sveženj posamičnih odločb v obliki priloge, ki vsebuje seznam določljivih oseb, organov ali subjektov in razloge za mnenje Sveta, da izpolnjujejo pogoje za uvrstitev na tak seznam, določene s splošnimi merili. [10]

9 Glej sodbi z dne 12. novembra 2015, Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753, točke od 36 do 38), in z dne 26. februarja 2015, Planet/Komisija (C-564/13 P, EU:C:2015:124, točka 20).

10 Glej na primer sodbo z dne 21. aprila 2016, Svet/Bank Saderat Iran (C-200/13 P, EU:C:2016:284, točka 119).

38. Omejevalni ukrepi, sprejeti kot sklepi na podlagi člena 29 PEU, imajo torej posebno naravo, saj so hkrati splošni akti (ker kategoriji naslovnikov, ki je določena na splošno in abstraktno, med drugim prepovedujejo, da dajo sredstva in ekonomske vire na razpolago osebam in subjektom, ki so navedeni na seznamih, priloženih tem aktom) in sveženj posamičnih odločb, sprejetih v zvezi s temi osebami in subjekti. [11]

39. Vendar se ti sklepi, sprejeti na podlagi člena 29, uporabljajo samo za države članice in nimajo učinkov za tretje osebe. Zato Svet za to, da zagotovi, da jih vsi gospodarski subjekti v vseh državah članicah [12] enotno uporabljajo, sledi praksi, da vzporedno sprejme tudi uredbo na podlagi člena 215 PDEU. V tej uredbi je na splošno povzeto besedilo sklepa, sprejetega na podlagi člena 29 PEU. [13] Svet zato odloča s kvalificirano večino na skupni predlog Komisije in visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko ter o tem obvesti Evropski parlament. Če pride, na primer, do spremembe seznama oseb, na katere se nanašajo omejevalni ukrepi, se vzporedno spremenita sklep, sprejet na podlagi člena 29 PEU, in uredba, sprejeta na podlagi člena 215 PDEU.

40. Vendar je treba opozoriti, da so posamične odločbe, s katerimi se določene osebe vpišejo in ohranjajo na seznamih iz prilog k tem uredbam, sprejetim na podlagi člena 215 PDEU, nedvomno lahko predmet odškodninske tožbe v skladu s členom 340, drugi odstavek, PDEU, če je bila ta uredba razglašena za nično ali je bilo ugotovljeno, da se ni ustrezno uporabljala.

41. Doslej je Splošno sodišče glede pristojnosti sodišča Unije, da obravnava odškodninsko tožbo za povračilo škode, ki naj bi nastala zaradi sprejetja sklepov na podlagi člena 29 PEU, v tej in drugih podobnih zadevah ugotavljalo, da ni pristojno. [14]

42. V skladu s sedanjo usmeritvijo sodne prakse Splošnega sodišča, ki je povzeta v točkah 30 in 31 izpodbijane sodbe, sodišča EU na podlagi člena 24(1), drugi pododstavek, šesti stavek, PEU in člena 275, prvi odstavek, PDEU načeloma nimajo pristojnosti glede določb primarnega prava v zvezi s SZVP in pravnimi akti, ki so sprejeti na njihovi podlagi. [15] Sodišča Evropske unije imajo v skladu s členom 275, drugi odstavek, PDEU le izjemoma kakršno koli pristojnost na področju SZVP. Ta pristojnost obsega na eni strani nadzor spoštovanja člena 40 PEU in na drugi strani ničnostne tožbe oseb ali subjektov v skladu s pogoji iz člena 263, četrti odstavek, PDEU v zvezi z omejevalnimi ukrepi, ki jih Svet sprejme v okviru SZVP.

43. Vendar je bistveno to, da Splošno sodišče člen 275 PDEU razlaga tako, da sodiščem EU ne podeljuje nobene pristojnosti za obravnavo odškodninskih tožb in razsojanje v njih. [16] Splošno sodišče zato meni, da je odškodninska tožba za povračilo škode, ki naj bi nastala zaradi akta, sprejetega na področju SZVP, zunaj njegove pristojnosti. [17] Sodišče Unije naj bi bilo pristojno le za obravnavo zahtevkov za povračilo škode, ki naj bi jo oseba ali subjekt utrpel zaradi izvrševanja omejevalnih ukrepov, sprejetih v zvezi s to osebo ali subjektom v skladu s členom 215 PDEU, saj ta zadnjenavedena določba ne spada med določbe v zvezi s SZVP iz Pogodb. [18]

11 Sodba z dne 23. aprila 2013, Gbagbo in drugi/Svet (od C-478/11 P do C-482/11 P, EU:C:2013:258, točka 56).

12 Glej na primer uvodno izjavo 3 Uredbe št. 423/2007 z dne 19. aprila 2007 in uvodno izjavo 4 Uredbe št. 961/2010, ki se obravnavata v tej zadevi.

13 Člen 215(2) PDEU določa, da kadar sklep, sprejet v skladu s poglavjem 2, naslov V, PEU, tako določa, lahko Svet sprejme omejevalne ukrepe zoper fizične ali pravne osebe, skupine ali nedržavne subjekte.

14 Splošno sodišče se je v preteklosti že izognilo sprejetju stališča o tem vprašanju: glej v tem smislu sodbi z dne 11. junija 2014, Syria International Islamic Bank/Svet (T-293/12, neobjavljena, EU:T:2014:439, točki 70 in 83), in z dne 24. septembra 2014, Kadhaf Al Dam/Svet (T-348/13, neobjavljena, EU:T:2014:806, točka 115).

15 Sodbi z dne 13. decembra 2018, Iran Insurance/Svet (T-558/15, EU:T:2018:945, točki 53 in 55), in z dne 13. decembra 2018, Post Bank Iran/Svet (T-559/15, EU:T:2018:948, točke od 23 do 55).

16 Sodba z dne 18. februarja 2016, Jannatian/Svet (T-328/14, neobjavljena, EU:T:2016:86, točka 30).

17 Sodba z dne 18. februarja 2016, Jannatian/Svet (T-328/14, neobjavljena, EU:T:2016:86, točka 31).

18 Glej v tem smislu sodbi z dne 11. julija 2007, Sison/Svet (T-47/03, neobjavljena, EU:T:2007:207, točke od 232 do 251), in z dne 25. novembra 2014, Safa Nicu Sepahan/Svet (T-384/11, EU:T:2014:986, točke od 45 do 149), ki je bila v pritožbenem postopku potrjena s sodbo z dne 30. maja 2017, Safa Nicu Sepahan/Svet (C-45/15 P, EU:C:2017:402).

44. Drugače povedano, Splošno sodišče meni, da sicer *ni* pristojno za odločanje o zahtevku osebe ali subjekta za povrnitev škode, ki naj bi mu nastala zaradi omejevalnih ukrepov, sprejetih proti njemu s sklepom, sprejetim na podlagi določb v zvezi s SZVP (kot je člen 29 PEU), vendar *je* pristojno za odločanje o istem zahtevku v delu, v katerem se nanaša na povračilo škode, ki naj bi tej osebi ali subjektu nastala zaradi izvajanja istih odločitev, če so bile sprejete z uredbo na podlagi člena 215 PDEU. [19]

45. Za preučitev tega pomembnega vprašanja pristojnosti je treba najprej preučiti upoštevne določbe Pogodb.

46. Čeprav člen 19 PEU sodiščem Evropske unije nalaga nalogo, da „[zagotavljajo] upoštevanje prava pri razlagi in uporabi Pogodb“, je v zadnjem stavku člena 24(1), drugi pododstavek, PEU in členu 275, prvi odstavek, PDEU izrecno navedeno tudi, da Sodišče na področju skupne zunanje in varnostne politike načeloma ni pristojno za določbe v zvezi s SZVP niti za „akte, sprejete na njihovi podlagi“. [20]

47. V zvezi s tem je generalni pravobranilec N. Wahl v svojih sklepnih predlogih v zadevi H/Svet in Komisija (C-455/14 P, EU:C:2016:212, točka 2) navedel, da ti določbi Pogodb odražata ustaljene prakse nacionalnih sodišč v zvezi z odločbami na področju zunanje politike, ki jih sprejme vlada njihove države članice. To tradicionalno popustljivost do izvršilne veje oblasti v zvezi s sodnim nadzorom takih odločb je mogoče utemeljiti z različnimi razlogi. Številne od teh odločb – med drugim na primer v zvezi z vprašanjem priznanja držav ali ustreznega odziva na sovražna dejanja tuje države, da ne omenjamo zadev, kot je razmestitev vojaškega osebja – vključujejo vprašanja politike in diplomacije na visoki ravni, ki po svoji naravi niso primerna za sodno reševanje. Odločbe v zvezi s takimi zadevami pogosto vključujejo izvajanje politične diskrecije vlad držav članic in pomembno je, da izvršilna in sodna veja oblasti v zvezi z njimi ne izražata neenotnih stališč. Poleg tega vprašanj, ki se postavljajo na področju zunanje politike, pogosto ni mogoče zlahka razrešiti z uporabo ustaljenih pravnih načel ali standardnih pravosodnih metod ugotavljanja dejstev, dokazovanja in pravne presoje dokazov. [21]

48. Vendar to *ne* drži za *vse* odločbe v zvezi z zunanjepolitičnimi vprašanji. Natančneje, vsaka odločba o navedbi imena fizične ali pravne osebe na seznamu v zvezi z omejevalnimi ukrepi *je* lahko predmet nadzora glede na standardne pravne temelje, kot so spoštovanje pravice do obrambe, obveznosti obrazložitve in načela sorazmernosti. Prejšnja ničnostna sodba, ki je podlaga za obravnavani spor, namreč sama po sebi priča o tem, da so take konkretne zunanjepolitične odločbe določenih vrst dejansko lahko predmet sodnega nadzora.

49. Kot sem pravkar nakazal, iz takega razumevanja jasno izhaja, kakšna je povezava med temi določbami pogodb in sklepi, sprejetimi v okviru SVZP. Upoštevati bi bilo namreč treba, da so akti, sprejeti na podlagi določb v zvezi s SZVP, načeloma namenjeni samo prenosu povsem političnih odločitev, povezanih z izvajanjem SZVP, v zvezi s katerimi je sodni nadzor težko uskladiti z delitvijo oblasti. Kot je generalni pravobranilec N. Wahl poudaril v zadevi H/Svet in Komisija, Sodišče Evropske unije sodni nadzor glede zadev SZVP „izvaja le izjemoma“. [22]

50. Vendar je prav tako pomembno opozoriti, da vsi akti, sprejeti v okviru SZVP, niso izključeni iz nadzora Sodišča z upoštevnimi določbami Pogodbe.

19 Glej v tem smislu sodbi z dne 13. decembra 2018, Iran Insurance/Svet (T-558/15, EU:T:2018:945, točka 57), in z dne 13. decembra 2018, Post Bank Iran/Svet (T-559/15, EU:T:2018:948, točka 57).

20 Sodba z dne 19. julija 2016, H/Svet in drugi (C-455/14 P, EU:C:2016:569, točka 39). Za pojasnitev nastanka teh določb glej stališče generalne pravobranilke J. Kokott v mnenju 2/13, Pristop Evropske unije k EKČP, (EU:C:2014:2475, točka 90).

21 Glej na splošno Butler, G., *Constitutional Law of the EU's Common Foreign and Security Policy*, Hart Publishing, Oxford, 2019, str. od 202 do 213.

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

51. Prvič, kot izhaja iz besedila člena 24(1), drugi pododstavek, PEU in člena 275, prvi odstavek, PDEU, se izrecna izključitev, določena v teh določbah, nanaša le na akte, sprejete na podlagi členov od 23 do 46 PEU, ali na akte, sprejete na njihovi podlagi.

52. Drugič, Sodišče je ne glede na pravno podlago aktov ugotovilo, da nekateri že po svoji naravi niso izključeni iz sodnega nadzora z določbami iz člena 24(1), drugi pododstavek, PEU in člena 275, prvi odstavek, PDEU. Sodišče je na primer ugotovilo, da je pristojno za nadzor veljavnosti aktov upravljanja s kadri, ki so podobni odločbam, ki jih sprejmejo institucije Unije pri izvajanju svojih pristojnosti, kot so ukrepi premestitve. [23]

53. Tretjič, ker člen 24(1), drugi pododstavek, PEU in člen 275, prvi odstavek, PDEU pomenita odstopanje od pravila splošne pristojnosti, ki je s členom 19 PEU podeljena Sodišču za zagotovitev upoštevanja prava pri razlagi in uporabi Pogodb, je treba ti določbi razlagati ozko. [24] Zato Sodišče, če se v zvezi z aktom uporabljajo pravila, določena v PDEU, kot so določbe finančne uredbe v zvezi z javnim naročanjem, ohrani pristojnost za razlago in uporabo teh pravil. [25]

54. Četrtič, v Pogodbah sta opredeljena dva položaja v zvezi s SZVP, v katerih je pristojnost sodišč EU izrecno priznana. Tako člen 24(1), drugi pododstavek, zadnji stavek, PEU kot člen 275, drugi odstavek, PDEU namreč določata, da je Sodišče pristojno za nadzor nad skladnostjo s členom 40 PEU, to je za nadzor nad tem, ali je bil akt sprejet ob spoštovanju postopkov in pristojnosti institucij, določenih s Pogodbama. [26]

55. Poleg tega je bila na podlagi člena 24(1), drugi pododstavek, zadnji stavek, PEU in člena 275, drugi odstavek, PDEU s Pogodbama Sodišču izrecno podeljena pristojnost za nadzor zakonitosti sklepov Sveta, ki določajo omejevalne ukrepe zoper fizične ali pravne osebe.

56. V zvezi z drugo izjemo je treba ugotoviti, da je v členu 24(1), drugi pododstavek, zadnji stavek, PEU Sodišču dodeljena pristojnost za nadzor zakonitosti nekaterih sklepov iz člena 275, drugi pododstavek, PDEU, ob tem pa je v zadnjenavedeni določbi določeno tudi, da je Sodišče pristojno za nadzor zakonitosti sklepov Sveta, ki predvidevajo uvedbo omejevalnih ukrepov za fizične ali pravne osebe, v okviru tožb, vloženih „v skladu s pogoji četrtega pododstavka člena 263 [TFEU]“.

57. V zvezi s tem je Sodišče v točki 70 sodbe Rosneft razsodilo, da je treba to sklicevanje na pogoje iz člena 263, četrti odstavek, razumeti tako, da se ne nanaša na „vrst[o] postopka, v okviru katerega Sodišče lahko preverja zakonitost nekaterih sklepov, temveč [na] določit[ev] vrste sklepov, katerih zakonitost Sodišče lahko nadzira, v okviru katerega koli postopka, katerega predmet je takšen nadzor zakonitosti“. [27] Ker je ista vrsta sklepov lahko predmet predloga za sprejetje predhodne odločbe o veljavnosti ali ničnostne tožbe [28] in ker je cilj teh dveh postopkov nadzor zakonitosti takega sklepa, je Sodišče tako ugotovilo, da je v skladu s členom 267 PDEU pristojno za predhodno odločanje o veljavnosti omejevalnih ukrepov zoper fizične ali pravne osebe. [29]

58. Iz besedila člena 275, drugi odstavek, PDEU tako jasno izhaja, da je pristojnost Sodišča glede zakonitosti omejevalnih ukrepov omejena le na tožbe, „vložen[e] v skladu s pogoji četrtega pododstavka člena 263 [PDEU]“.

23 Sodba z dne 19. julija 2016, H/Svet in drugi (C-455/14 P, EU:C:2016:569, točki 54 in 59).

24 Glej sodbo z dne 19. julija 2016, H/Svet in drugi (C-455/14 P, EU:C:2016:569, točka 40).

25 Sodba z dne 12. novembra 2015, Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753, točka 49).

26 Glej sodbi z dne 14. junija 2016, Parlament/Svet (C-263/14, EU:C:2016:435, točka 42), in z dne 5. marca 2015, Ezz in drugi/Svet (C-220/14 P, EU:C:2015:147, točka 42).

27 Sodba z dne 28. marca 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236).

28 V zadnjenavedenem primeru, če zadevna oseba ni naslovnik tega sklepa, saj bi se v tem primeru uporabljala sodna praksa iz zadeve TWD. Glej sodbo z dne 9. marca 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90, točka 18).

29 Sodba z dne 28. marca 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, točke 66, 68, 76 in 81).

59. V skladu z enim od stališč je pristojnost Sodišča s členom 275, drugi odstavek, PDEU omejena *zgolj* na nadzor zakonitosti omejevalnih ukrepov, uvedenih za fizične ali pravne osebe, v okviru ničnostne tožbe iz člena 263, drugi odstavek, PDEU. S tega vidika pristojnost *ne* zajema posledičnih ali povezanih odškodninskih zahtevkov. Ne nazadnje je ustaljena sodna praksa, da odškodninska tožba sama po sebi ni del sistema nadzora zakonitosti aktov Unije.[30] Kot je Sodišče opozorilo v zadevi Lütticke/Komisija,[31] „je bila odškodninska tožba […] določena […] kot *neodvisna oblika* tožbe, ki ima v okviru sistema tožb poseben namen in za uporabo katere morajo biti izpolnjeni pogoji“.[32]

60. Natančneje, Splošno sodišče je navedlo, da „se odškodninska tožba […] od predloga za razglasitev ničnosti razlikuje po tem, da njen cilj ni odprava posameznega ukrepa, temveč nadomestilo za škodo, ki jo je povzročila institucija […] Načelo neodvisnosti odškodninske tožbe je tako pojasnjeno z dejstvom, da se namen take tožbe razlikuje od namena ničnostne tožbe.“[33] Temu bi se lahko dodalo, da za nepogodbeno odgovornost Evropske unije iz člena 340, drugi odstavek, PDEU veljajo drugačni pogoji, kot so tisti iz člena 263 PDEU. Za nastanek odgovornosti Evropske unije mora tožeča stranka ne le dokazati, da obstaja kršitev pravnega pravila, temveč tudi, da je ta kršitev resna in povezana s pravilom, katerega namen je podelitev pravic posameznikom, ter dalje, da je zaradi te kršitve nastala škoda.[34] Drugače povedano, tudi če je bila nezakonitost jasno ugotovljena z uspešno ničnostno tožbo na podlagi člena 263 PDEU, ni nujno, da bo odškodninski zahtevek uspešen.

61. Obenem pa, čeprav je skladnost z dejanskim besedilom Pogodbe posebno pomembna – zlasti v okviru omejitev pristojnosti, kot so te v obravnavani zadevi – se člen 275 PDEU ne sme razlagati povsem dobesedno in brez odstopanj. Ne nazadnje je treba celotno Pogodbo razlagati celovito in skladno, tako da njeni povezani deli dajo rezultat, ki zagotavlja, če nekoliko prilagodim izraz Sodišča v sodbi Rosneft, točka 78, „potrebn[o] skladnost“,[35] ki je sestavni del vsakega sistema učinkovitega sodnega varstva.

62. V zvezi s tem je mogoče ugotoviti, da če Svet na tem področju ukrepa z uredbo na podlagi člena 215 PDEU, se v primerih, v katerih so bili upoštevni deli uredbe bodisi razglašeni za nične bodisi napačno uporabljeni, v skladu s členom 340, drugi odstavek, PDEU lahko dodeli odškodnina, če je prišlo do dovolj resne kršitve pravnega pravila, s čimer je bila neposredno povzročena škoda. To se je ne nazadnje zgodilo v zadevi Safa Nicu Sepahan, v kateri je bila v skladu s členom 340, drugi odstavek, PDEU odškodnina dodeljena, ker Svet ni dokazal, da je v zvezi s tožečo družbo podan vsaj eden od razlogov za uvrstitev na seznam, ki so določeni v upoštevnih uredbah o določitvi omejevalnih ukrepov, in ker je bilo glede na okoliščine ugotovljeno, da je to dovolj resna kršitev pravnega pravila, s katero je bila tožeči družbi povzročena škoda.

63. Vprašati se je torej treba, zakaj Sodišče ne bi bilo pristojno za dodelitev odškodnine, če je bil upoštevni sklep SZVP o omejevalnih ukrepih sprejet v skladu s poglavjem 2, naslov V, PEU, če je obenem pristojno, kadar Svet sprejme uredbo na podlagi člena 215 PDEU (kar vedno stori), ki je vsekakor zgolj reprodukcija izvirnega sklepa o omejevalnih ukrepih. Težko se je izogniti ugotovitvi, da bi takšno stanje povzročilo preprosto nesprejemljive nepravilnosti, ki jih ne bi bilo mogoče utemeljiti. Vse to bi privedlo do položaja, v katerem sistem pravnih sredstev, ki ga Pogodbi določata v zvezi s sodnim nadzorom omejevalnih ukrepov, ne bi zagotavljal potrebne skladnosti.

30 Sodba z dne 12. septembra 2006, Reynolds Tobacco in drugi/Komisija (C-131/03 P, EU:C:2006:541, točka 83).

31 Sodba z dne 28. aprila 1971 (4/69, EU:C:1971:40, točka 6).

32 Moj poudarek.

33 Sodba z dne 24. oktobra 2000, Fresh Marine/Komisija (T-178/98, EU:T:2000:240, točka 45).

34 Glej na primer sodbo z dne 30. maja 2017, Safa Nicu Sepahan/Svet (C-45/15 P, EU:C:2017:402, točke od 29 do 32, 61 in 62 ter navedena sodna praksa).

35 Sodba z dne 28. marca 2017 (C-72/15, EU:C:2017:236).

64. Menim, da se v tem smislu ni mogoče strinjati s stališčem, ki ga je izrazil Svet, da je nepristojnost Splošnega sodišča in Sodišča za obravnavanje ničnostne tožbe zoper posamičen sklep, sprejet na podlagi člena 29 PEU, uravnotežena z obstojem drugih pravnih sredstev, natančneje, z možnostjo vložitve tožbe, podobne tisti iz sodbe Francovich,[36] proti posameznim državam članicam zaradi nacionalnih ukrepov, sprejetih v skladu s tem sklepom. Najočitnejši odgovor na to trditev je, da imajo države članice v skladu s členom 29, drugi stavek, PEU *obveznost* izvrševanja sklepov, sprejetih v skladu s to določbo. Posamezne države članice v skladu z doktrino, ki izhaja iz sodbe Francovich, nikakor ne morejo biti odgovorne za škodo, povzročeno z nacionalnimi ukrepi, ki so bili uvedeni zaradi spoštovanja takega sklepa, saj morebitne nezakonitosti, s katero je bila povzročena škoda, ni mogoče pripisati njim.

65. V zvezi s tem je treba opozoriti tudi na navedbe Sodišča v točkah od 72 do 74 sodbe Rosneft. Sodišče je poudarilo, da Unija temelji na pravni državi in da je obstoj učinkovitega sodnega nadzora, „namenjenega zagotovitvi spoštovanja določb prava Unije, neločljivo povezan z obstojem pravne države“. Sodišče je še navedlo, da člen 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah sicer „ne more ustvariti pristojnosti Sodišča, če jo Pogodbe izključujejo“, vendar načelo učinkovitega sodnega nadzora vseeno „pomeni, da je treba izključitev pristojnosti Sodišča na področju SZVP razlagati ozko“.

66. Glede besedila člena 275, drugi odstavek, PDEU, menim, da je te izključitvene določbe mogoče bolje razložiti s tem, da so snovalci – iz povsem razumljivih razlogov – želeli samo izključiti pristojnost Sodišča v zvezi z akti SZVP na splošno, *razen teh sklepov v zvezi z omejevalnimi ukrepi*. Ker odškodninska tožba v zvezi z akti, sprejetimi na podlagi člena 215 PDEU v okviru iste zadeve, ni izključena, je treba podvomiti, ali so snovalci dejansko nameravali izključiti odškodninsko tožbo, ki je posledica ničnostne tožbe v zvezi s takimi omejevalnimi ukrepi, vložene na podlagi člena 263 PDEU, ali je tesno povezana z njo. Natančneje, snovalci verjetno niso nameravali tožeči stranki, ki je uspela z zahtevkom za razglasitev ničnosti, preprečiti, da bi zahtevala odškodnino v zvezi s tem, kar se je morda izkazalo za zelo resno kršitev pravnega pravila.

67. Kot sem navedel, bi lahko kakršen koli drugačen zaključek privedel do nesprejemljivih nepravilnosti, ki ne bi bile samo v nasprotju s temeljnimi načeli v zvezi z varstvom pravne države – kar je samo po sebi temeljno načelo prava EU – temveč bi ovirale tudi učinkovitost in potrebno skladnost sistema pravnih sredstev, določenega v Pogodbah.

68. Iz tega torej sledi, da Sodišču v teh okoliščinah po mojem mnenju besedila člena 275, drugi odstavek, PDEU ni treba razlagati povsem dobesedno in togo. Menim, da je Pogodbi dovoljeno razlagati celovito in skladno, po potrebi ob posebnem upoštevanju načina uporabe člena 215 PDEU.

69. Res je, da člen 24 PEU in člen 275 PDEU omenjata nadzor zakonitosti nekaterih sklepov, vendar je treba to besedilo glede sklicevanja na pogoje, določene v členu 263, četrti odstavek,[37] razumeti v splošnem smislu, da se nanaša na vrste sklepov, ki so lahko predmet sodnega nadzora sodišč EU, in ne na *posamezni postopek* sodnega nadzora.

36 Sodba z dne 19. novembra 1991, Francovich in drugi (C-6/90 in C-9/90, EU:C:1991:428).

37 Točka 70 sodbe Rosneft morda daje vtis, da je želelo Sodišče izključiti tožbo, katere cilj ni tak nadzor zakonitosti. Vendar je treba to točko razumeti v posebnem okviru zadeve Rosneft, v kateri je šlo za to, ali je Sodišče pristojno za sojenje na podlagi člena 267 PDEU, in ne kot splošno pravilo. V zvezi s tem, da je Sodišče prej zavzelo stališče, da je cilj tako ničnostne tožbe kot predloga za sprejetje predhodne odločbe, ki se nanaša na vprašanje veljavnosti, takšen nadzor zakonitosti, bi se moralo to točko razumeti v smislu, da je njen namen zgolj poudariti, da je treba sklicevanje na člen 263 PDEU v členu 275 PDEU razumeti tako, da vključuje zlasti vse postopke, katerih namen je tak nadzor zakonitosti v zvezi z aktom iz člena 263 PDEU.

70. Čeprav ničnostna tožba in odškodninska tožba nimata enakih ciljev, tako da v okviru zadnjenavedene „kršitev pravnega pravila“ še ne zadostuje za nastanek odgovornosti, vsekakor drži, da je presoja zakonitosti sklepa, s katerim je bila povzročena zatrjevana škoda, vseeno nujna faza postopka presoje utemeljenosti odškodninske tožbe.[38] Samo obstoj nezakonitosti sicer še ne zadostuje za nastanek nepogodbene odgovornosti Evropske unije, vendar tudi pri ničnostni tožbi nekatere pomanjkljivosti ne vodijo nujno do razglasitve ničnosti odločbe.[39]

71. V skladu s tem menim, da je Sodišče pristojno za odločanje o odškodninski tožbi, ki je neposredno povezana ali pomožna v razmerju do ničnostne tožbe na podlagi člena 263 PDEU, ki se nanaša na zakonitost omejevalnih ukrepov zoper fizične ali pravne osebe, ki jih je Svet sprejel na podlagi poglavja 2, naslov V, PEU, ter da glede na to razlago člen 275, drugi odstavek, PDEU take pristojnosti ne izključuje.

72. Zdaj bom preučil utemeljenost prvega pritožbenega razloga pritožnice.

B. Prvi pritožbeni razlog

73. V skladu s pogoji, razvitimi v sodbi Francovich –[40] ki se uporablja po analogiji –[41] morajo biti za nastanek nepogodbene odgovornosti Evropske unije na podlagi člena 340, drugi odstavek, PDEU v zvezi z nezakonitim ravnanjem njenih institucij izpolnjeni trije pogoji. Gre za, prvič, obstoj dovolj resne kršitve pravnega pravila, katerega namen je podeliti pravice posameznikom, drugič, obstoj škode, in tretjič, obstoj vzročne zveze med kršitvijo obveznosti storilca dejanja in škodo, povzročeno oškodovancem.[42]

74. V zvezi s prvim pogojem, ki je sporen v obravnavani pritožbi, je Sodišče že ugotovilo, da je dovolj resna kršitev pravnega pravila, katerega namen je dodelitev pravic osebam ali subjektom, podana, kadar zadevna institucija očitno in resno krši meje svoje proste presoje. V zvezi s tem so dejavniki, ki jih je treba upoštevati, zlasti zapletenost položajev, ki jih je treba urediti, stopnja jasnosti in natančnosti kršenega pravila ter obseg polja proste presoje, ki ga kršeno pravilo dopušča instituciji Unije.[43] Kršitev se lahko šteje za ugotovljeno, kadar se ugotovi nepravilnost, ki je običajno skrbna in vestna uprava v podobnih okoliščinah ne bi storila.[44]

75. V sodbi, ki je predmet nadzora, se je Splošno sodišče pri zavrnitvi tožbe, ki jo je vložila pritožnica, sklicevalo na usmeritev sodne prakse, v skladu s katero kršitev obveznosti obrazložitve ne zadostuje za nastanek nepogodbene odgovornosti. Ker je pritožnica svojo tožbo oprla samo na ničnostno sodbo, s katero je Splošno sodišče sklepe o vključitvi imena pritožnice na sezname zaradi nezadostne obrazložitve razglasilo za nične, je Splošno sodišče ugotovilo, da prvi pogoj za nastanek nepogodbene odgovornosti Evropske unije ni izpolnjen.[45]

76. Pritožnica v svojem prvem pritožbenem razlogu trdi, da je Splošno sodišče napačno uporabilo to usmeritev sodne prakse, saj se ta uporablja samo za zakonodajne ukrepe, in da so bile v obravnavani zadevi izredne okoliščine, zaradi katerih je to sodišče ne bi smelo uporabiti.

38 Glej po analogiji sodbo z dne 9. septembra 2008, FIAMM in drugi/Svet in Komisija (C-120/06 P in C-121/06 P, EU:C:2008:476, točka 120).

39 Tako je v položaju vezane pristojnosti ali kadar ni verjetno, da je pomanjkljivost vplivala na vsebino sklepa. Glej na primer sodbo z dne 8. maja 2014, Bolloré/Komisija (C-414/12 P, neobjavljena, EU:C:2014:301, točka 84).

40 Sodba z dne 19. novembra 1991, Francovich in drugi (C-6/90 in C-9/90, EU:C:1991:428, točka 40).

41 Sodba z dne 4. julija 2000, Bergaderm in Goupil/Komisija (C-352/98 P, EU:C:2000:361, točka 41).

42 Glej na primer sodbo z dne 4. julija 2000, Bergaderm in Goupil/Komisija (C-352/98 P, EU:C:2000:361, točka 42).

43 Glej v tem smislu sodbo z dne 10. septembra 2019, HTTS/Svet (C-123/18 P, EU:C:2019:694, točka 42).

44 Prav tam (točka 43).

45 Točki 42 in 43 izpodbijane sodbe.

77. S tem se ne morem strinjati. Glede na uporabljeno splošno formulacijo in razlog za obstoj se ta usmeritev sodne prakse uporablja za vse odločbe, tako upravne kot zakonodajne. Kot je Svet opozoril v svojih pisnih stališčih, je namreč Sodišče to usmeritev sodne prakse v nekaterih sodbah uporabilo v zvezi z zakonodajnimi akti,[46] pa tudi v okviru posamičnih odločb o uvrstitvi imena določene osebe na seznam tistih, na katere se nanašajo omejevalni ukrepi.[47] Čeprav se je pritožnica razmeroma nejasno sklicevala na izredne okoliščine, se zdi, da ni podlage, na kateri bi lahko Splošno sodišče v tej zadevi ustrezno odstopalo od te usmeritve sodne prakse.

78. Vseeno bi se lahko ta usmeritev sodne prakse dodatno pojasnila tako, da bi morebitne zadevne osebe ali subjekti razumeli, kako dobiti odškodnino.

79. To prizadevanje za pojasnitev je zelo pomembno, če se upošteva, prvič, da pravica do učinkovitega sodnega varstva pomeni, da mora biti tudi v okoliščinah, kot so te v postopku v glavni stvari, če je institucija povzročila škodo s sprejetjem posamične odločbe brez ustrezne utemeljitve, zadevna oseba deležna ustreznega nadomestila za to škodo.[48] Zastopnik pritožnice je na obravnavi opozoril, da je obstoj takega pravnega sredstva za ta subjekt veliko bolj temeljnega pomena kot vprašanje, ali je Sodišče pristojno za obravnavanje odškodninske tožbe zaradi sprejetja sklepa na podlagi člena 29 PEU, saj, kot sem že navedel, Svet v praksi sistematično sprejema po dva identična akta, enega na podlagi člena 29 PEU in drugega na podlagi člena 215 PDEU.

80. Drugič, ugotoviti je mogoče, da vsaka kršitev obveznosti obrazložitve sama po sebi pomeni dovolj resno kršitev pravnega pravila, katerega namen je podeliti pravice posameznikom. Kot je posredno priznano v členu 296 PDEU, je pravica do obrazložitve najbolj zanesljiva zaščita pred samovoljnim odločanjem in temeljna sestavina družbe, ki temelji na načelu pravne države. Natančneje, ker je eden od namenov obrazložitve ta, da se naslovniku zadevnega akta omogoči, da se seznani z razlogi za njegovo sprejetje in se glede na to odloči, ali naj ga izpodbija,[49] se mora šteti, da so z obrazložitvijo posamezniku podeljene pravice.

81. Vendar v tem posebnem okviru obstajata dva ločena vidika pravice do obrazložitve, ki jima je treba nameniti pozornost. Prvič, medtem ko je obveznost obrazložitve bistvena postopkovna zahteva, ki ji je treba zadostiti v vseh zadevah,[50] pa je vprašanje, ali je dejansko podana obrazložitev utemeljena – ki se nanaša na vsebinsko zakonitost spornega ukrepa – nekoliko drugačno.

82. Drugič, res je, da lahko Svet v zadevah v zvezi s SZVP naleti na nekatere težave v smislu razpoložljivosti podatkov, vendar to dejstvo ne opravičuje neobrazložitve. Kot je namreč razsodilo Sodišče: „[O]bveznost obrazložitve, določena v členu 296 PDEU, pomeni, da morajo biti v vsakem primeru […] v obrazložitvi navedeni posamični, specifični in konkretni razlogi, na podlagi katerih pristojni organi menijo, da je treba za zadevno osebo uvesti omejevalne ukrepe.“[51] V skladu s tem bi se morala vsaka kršitev obveznosti obrazložitve na splošno šteti za nepravilnost, ki je običajno skrbna in vestna uprava ne bi smela storiti.

46 Sodbi z dne 15. septembra 1982, Kind/CEE (106/81, EU:C:1982:291, točka 14), in z dne 6. junija 1990, AERPO in drugi/Komisija (C-119/88, EU:C:1990:231, točka 20).

47 Sodba z dne 10. septembra 2019, HTTS/Svet (C-123/18 P, EU:C:2019:694, točka 103).

48 Glej v tem smislu sodbo z dne 12. septembra 2006, Reynolds Tobacco in drugi/Komisija (C-131/03 P, EU:C:2006:541, točke od 80 do 83).

49 Glej na primer sodbo z dne 15. novembra 2012, Svet/Bamba (C-417/11 P, EU:C:2012:718, točka 50).

50 V francoščini „une formalité substantielle“.

51 Glej sodbi z dne 18. julija 2013, Komisija in drugi/Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P in C-595/10 P, EU:C:2013:518, točke od 116 do 118), in z dne 18. februarja 2016, Svet/Bank Mellat (C-176/13 P, EU:C:2016:96, točka 76).

83. Čeprav Sodišče doslej ni imelo priložnosti, da bi se izreklo o tem, zakaj kršitev obveznosti obrazložitve *sama po sebi* ne zadostuje za nastanek nepogodbene odgovornosti, menim, da je odgovor jasen. Če tožeča stranka uveljavlja povračilo škode, ki ji je nastala zaradi pravnih posledic sklepa, ta škoda ne more biti zgolj posledica neobrazložitve. Tako škodo namreč povzroči le neobstoj utemeljene podlage za ta sklep. [52]

84. Ker se obstoj obrazložitve zahteva, da se sodiščem zagotovi možnost ustreznega nadzora zakonitosti zadevnega sklepa, [53] če take obrazložitve ni, ni mogoče ugotoviti, ali je bil sklep utemeljen, in s tem, ali je izpolnjen pogoj obstoja vzročne zveze. [54]

85. Vendar to ne pomeni, da je v okoliščinah, kot so te v obravnavani zadevi, v katerih se je institucija, da bi izvršila ničnostno sodbo, odločila za sprejetje novega sklepa, ki bo imel učinke le v prihodnosti, naslovnik tega sklepa prikrajšan za vse možnosti pridobitve odškodnine za bistven negativni učinek prvotnega sklepa. [55]

86. Kršitev obveznosti obrazložitve, kot je določena v členu 296 PDEU, torej *sama po sebi ni taka*, da bi z njo nastala nepogodbena odgovornost Evropske Unije. Vendar pa gre lahko naslovnik neobrazloženega sklepa dlje in trdi, da sklep dejansko ni utemeljen in da ni bil podprt z upoštevnimi podatki ali dokazi. [56]

87. Res ni mogoče pričakovati, da bi naslovnik sklepa ob neobrazložitvi naredil več kot to, da bi navedel, da izpodbija tudi vsebino tega sklepa. Vendar mora pritožnik vsaj zatrjevati tak pritožbeni razlog, ki se nanaša na to, čemur bi se lahko reklo notranja zakonitost izpodbijanega sklepa, to je zlasti, da sklep ni ustrezno utemeljen z dokazi. Sodišče je ne nazadnje vezano na predloge strank. Za to torej ne zadostuje, da pritožnik zgolj opozori na dejstvo, da je grajal neobrazložitev.

88. Če naslovnik sklepa ne trdi le, da ni obrazložitve, temveč tudi, da utemeljeni razlogi sploh ne obstajajo, mora zadevna institucija, v tem primeru Svet, dokazati, da je bil sklep dejansko utemeljen. [57] Če v tej fazi ne zagotovi pojasnila, na podlagi katerih razlogov je bil ta akt sprejet, se mora šteti, da je podan vsaj prvi pogoj za nastanek nepogodbene odgovornosti Evropske unije iz člena 340, drugi odstavek, PDEU.

52 Neobrazložitev res lahko povzroči škodo zaradi negotovosti, v kateri bi se posledično lahko znašel naslovnik zadevnega sklepa, vendar ta škoda ni materialna. Če oseba trdi, da je utrpela škodo zaradi pravnih učinkov nekega sklepa, pa je ta škoda vsekakor materialna, povzroči pa jo lahko samo neobstoj utemeljene podlage za ta sklep.

53 Glej sodbo z dne 18. julija 2013, Komisija in drugi/Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P in C-595/10 P, EU:C:2013:518, točka 100).

54 Medtem ko se zdi, da je v nekaterih sodbah ta usmeritev sodne prakse povezana s prvim pogojem, to je obstojem kršitve pravnega pravila, se v prvi sodbi, v kateri je Sodišče podalo to rešitev, zdi, da je to pripisalo nezmožnosti, da bi bila s tako nezakonitostjo povzročena ta vrsta škode, kar je pravzaprav povezano z neobstojem vzročne zveze. Glej v zvezi s tem sodbo z dne 15. septembra 1982, Kind/EGS (106/81, EU:C:1982:291, točki 14 in 34).

55 Glej po analogiji sodbo z dne 18. julija 2013, Komisija in drugi/Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P in C-595/10 P, EU:C:2013:518, točka 132). Naslovnik neobrazloženega sklepa ne bi smel občutiti posledic malomarnosti zadevne institucije niti odločitve Splošnega sodišča, da zaradi ekonomičnosti postopka sklep razglasi za ničen, ne da bi preučilo vse tožbene razloge tožeče stranke. Poleg tega je treba opozoriti, da če se sklep s sodbo razglasi za ničen zaradi kršitve obveznosti obrazložitve, se tožeča stranka zoper to sodbo ne more pritožiti z utemeljitvijo, da je Splošno sodišče ugotovljeno napako neustrezno opredelilo kot kršitev obveznosti obrazložitve.

56 Štelo bi se lahko, da je takrat, ko se razglasi ničnost sklepa, načeloma prezgodaj za presojanje nepogodbene odgovornosti Evropske unije, saj se mora institucija, ki je sklep sprejela, odločiti, kako bo to sodbo izvršila. Tako je mogoče šele po sprejetju ukrepov za izvršitev te sodbe ugotoviti obseg škode, za katero se uveljavlja odškodnina, saj bi se lahko s sprejetjem nekaterih od teh ukrepov popravile negativne posledice tega sklepa. Glej na primer sodbo z dne 14. decembra 2018, FV/Svet (T-750/16, EU:T:2018:972, točki 176 in 177). Vendar v obravnavani zadevi Svet pri izvrševanju ničnostne sodbe ni retroaktivno sprejel novih, ustrezno obrazloženih sklepov, temveč se je odločil le za sprejetje sklepov za prihodnost, ne da bi izravnal neugodnosti zadevne pritožnice zaradi preteklih učinkov ukrepov, ki so bili razglašeni za nične. V zvezi z obveznostjo izravnave preteklih učinkov sklepov, ki so bili razglašeni za nične, glej sodbo z dne 14. maja 1998, Svet/De Nil and Impens (C-259/96 P, EU:C:1998:224, točka 16). Vendar pritožnica v obravnavani zadevi Svetu ni očitala, da je kršil svojo obveznost na podlagi člena 266 PDEU, da sprejme ukrepe za izvršitev sodbe, s katero je bila razglašena ničnost sklepa.

57 Sodba z dne 26. julija 2017, Svet/Hamas (C-79/15 P, EU:C:2017:584, točka 49).

89. Drži, da je treba v okviru ničnostne tožbe obrazložitev načeloma navesti hkrati s sprejetjem tega sklepa in le izjemoma pozneje, na zahtevo zadevne osebe. Vendar je treba upoštevati, da je odškodninska tožba samostojno pravno sredstvo, katerega namen ni razglasitev ničnosti posameznega ukrepa, temveč pridobitev nadomestila za škodo, ki jo je povzročila institucija. [58]

90. Zato mora Splošno sodišče v okviru ničnostne tožbe razglasiti ničnost sklepa, če obrazložitev ni bila podana pred vložitvijo tožbe, medtem ko lahko Svet v primeru odškodninske tožbe to obrazložitev še vedno poda v fazi odgovora na tožbo, da bi dokazal, da je bil sklep dejansko utemeljen in da zato Evropska unija ne bi smela nositi odgovornosti. [59]

91. V obravnavani zadevi se je pritožnica v zvezi z odškodninskim zahtevkom sklicevala izključno na ugotovitev Splošnega sodišča iz ničnostne sodbe o neobstoju obrazložitve.

92. Splošno sodišče je v točki 82 te ničnostne sodbe res navedlo, da je Svet kršil svojo obveznost obrazložitve ter obveznost, da tožeči stranki kot zainteresirani stranki sporoči dokaze, ki so zanjo obremenilni, s čimer je morda dalo vtis, da je ugotovilo dve različni nepravilnosti.

93. Vendar, kot je Splošno sodišče pravilno ugotovilo v točki 49 izpodbijane sodbe, je bilo to sklicevanje na kršitev obveznosti sporočitve obremenilnih dokazov v ničnostni sodbi navedeno kot odgovor na tožbeni razlog, v katerem ni bila zatrjevana očitna napaka pri presoji, temveč kršitev obveznosti obrazložitve. [60] Zato to po mnenju Splošnega sodišča ni samostojen razlog za razveljavitev izpodbijane sodbe, temveč je s tem podprta ugotovitev, da razlogi za izpodbijane sklepe niso bili ustrezno utemeljeni, saj Svet pritožnice kot zainteresirane stranke niti ni mogel seznaniti z obremenilnimi dokazi. Vendar to ne pomeni, da je Splošno sodišče ugotovilo, da Svet ni zbral nobenih dokazov, ki bi utemeljevali omejevalne ukrepe, ali da ustrezne in utemeljene obrazložitve v zvezi z vključitvijo pritožnice na seznam v zvezi z omejevalnimi ukrepi ni mogoče podati.

94. Iz tega sledi, da Splošno sodišče, v nasprotju s trditvami pritožnice v njenem četrtem pritožbenem razlogu, ni napačno razlagalo prvotne ničnostne sodbe, na katero se je pritožnica izključno sklicevala v svoji odškodninski tožbi na prvi stopnji, s tem, da je presodilo, da je v navedeni sodbi ugotovilo le kršitev obveznosti obrazložitve, kar ni enako kot ugotovitev, da utemeljene obrazložitve ni mogoče navesti.

95. Drži tudi, da je pritožnica v točkah 24, 31 in 33 svoje odškodninske tožbe na prvi stopnji navedla, da je Svet po njenem mnenju na eni strani kršil določbe predpisov, na katere se je skliceval, s tem, da jih je uporabil brez kakršne koli utemeljitve, na drugi strani pa ni upošteval pravice do obrambe in je napačno uporabil pravo s tem, da sprejetih ukrepov ni utemeljil. Vendar je treba upoštevati, da morajo biti v skladu s členom 76(d) Poslovnika Splošnega sodišča v tožbi jasno navedeni tožbeni razlogi, na katere se sklicuje tožeča stranka. Ti elementi morajo biti dovolj jasni in natančni, da toženi stranki omogočajo pripravo obrambe in Splošnemu sodišču, da odloči o tožbi, po potrebi tudi brez drugih informacij. [61]

58 Glej sodbo z dne 2. decembra 1971, Zuckerfabrik Schöppenstedt/Svet (5/71, EU:C:1971:116, točka 3). Te ugotovitve ne omaja rešitev, ki jo je Sodišče sprejelo v točki 46 sodbe z dne 10. septembra 2019, HTTS/Svet (C-123/18 P, EU:C:2019:694), in se nanaša na možnost, da se Svet sklicuje na dejansko stanje, nastalo po sprejetju sklepa, da bi ta sklep retroaktivno utemeljil, in ne vprašanje, ali lahko Svet v okviru odškodninske tožbe še vedno poda obrazložitev, s katero utemelji sprejetje sklepa.

59 Mimogrede bi seveda lahko dodal, da bi bilo treba v teh okoliščinah zamudo pri obrazložitvi upoštevati pri morebitni odločitvi o stroških. Pritožnik bi moral imeti tudi možnost, da svoje trditve prilagodi glede na do tedaj zagotovljeno pojasnilo.

60 Glej točko 70 ničnostne sodbe.

61 Glej na primer sklep z dne 21. januarja 2016, Internationaler Hilfsfonds/Komisija (C-103/15 P, neobjavljen, EU:C:2016:51, točka 33).

96. V obravnavani tožbi se je pritožnica na te okoliščine sklicevala v podpoglavju tožbe, v katerega naslovu [62] in prvem odstavku je navedeno, da namen ni opredeliti ravnanja, ki se očita Svetu, temveč dokazati, da nezakonito ravnanje, opredeljeno v prejšnjem delu, zadošča pogojem iz sodne prakse Sodišča za nastanek odgovornosti Evropske Unije. Vendar je pritožnica v prejšnjem delu tožbe na prvi stopnji pri opredelitvi očitane kršitve navedla samo neobrazložitev iz prvotne ničnostne sodbe.

97. Glede na odločitev pritožnice, da v ustreznem delu svoje tožbe ne bo navedla teh potencialno širših trditev, Splošnemu sodišču ni mogoče očitati, da iz vsebine tega drugega podpoglavja ni sklepalo, da se namerava pritožnica sklicevati tudi na te kršitve. Kot je Splošno sodišče poudarilo v točkah od 52 do 58 izpodbijane sodbe, je pritožnica šele med postopkom pojasnila, da se namerava sklicevati na neobstoj notranje zakonitosti izpodbijanih sklepov.

98. Zaradi te okoliščine se po mojem mnenju ta zadeva razlikuje od sodbe z dne 25. novembra 2014, Safa Nicu Sepahan/Svet (T-384/11, EU:T:2014:986), na katero se pritožnica sklicuje v pritožbi. Čeprav so dejstva v obeh zadevah zelo podobna, je iz točke 26 navedene sodbe razvidno, kar je v pritožbenem postopku potrdilo Sodišče, da se je v tej zadevi tožeča stranka v utemeljitvi svojega odškodninskega zahtevka izrecno sklicevala na napako pri presoji, in ne *zgolj* na neobrazložitev (kot v obravnavani zadevi). [63]

99. Čeprav se razlika med obravnavano zadevo in zadevo Safa Nicu Sepahan morda zdi majhna, je treba odločitev Splošnega sodišča, da v obravnavani zadevi zavrne odškodninski zahtevek pritožnice, glede na okoliščine šteti za povsem upravičeno, ob upoštevanju načina, kako je pritožnica ta zahtevek zasnovala.

100. Sodišču tako predlagam, naj prvi pritožbeni razlog zavrne.

VI. Predlog

101. Ob upoštevanju navedenega so moje glavne ugotovitve naslednje:

Sodišče Evropske unije je pristojno za odločanje o odškodninski tožbi, ki je neposredno povezana z ali pomožna v razmerju do ničnostne tožbe na podlagi člena 263 PDEU, ki se nanaša na zakonitost omejevalnih ukrepov zoper fizične ali pravne osebe, ki jih je Svet Evropske unije sprejel na podlagi poglavja 2, naslov V, PEU; ob upoštevanju te razlage taka pristojnost s členom 275, drugi odstavek, PDEU ni izključena.

Prvi pritožbeni razlog je treba zavrniti.

62 Naslov tega podpoglavja se je glasil: „B. Zaradi te nezakonitosti je podana odgovornost Unije“.

63 Kot sem že navedel, sta namreč kršitev obveznosti obrazložitve in neizpolnitev obveznosti, da se zberejo informacije ali dokazi, ki utemeljujejo omejevalne ukrepe, dve povsem različni stvari. Glej v tem smislu sodbi z dne 26. julija 2017, Svet/Hamas (C-79/15 P, EU:C:2017:584, točka 48), in z dne 26. julija 2017, Svet/LTTE (C-599/14 P, EU:C:2017:583, točka 70), v katerih sta uporabljena izraza „prvič“ in „drugič“ za razlikovanje obveznosti. Kršitev prve obveznosti je nepravilnost, ki se nanaša na to, kar bi lahko poimenoval formalna zakonitost, medtem ko kršitev druge obveznosti zadeva notranjo zakonitost spornega sklepa.