



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
G. HOGAN
представено на 28 май 2020 година¹

Дело C-134/19 P

**Bank Refah Kargaran
срещу**

Съвет на Европейския съюз

„Обжалване — Иск за обезщетение — Ограничителни мерки срещу Иран — Член 29 ДЕС — Член 215 ДФЕС — Компетентност на Съда да разгледа иск за обезщетение за вреди — Обезщетение за вреди, които жалбоподателят твърди, че е претърпял поради включване на името му в различни списъци с ограничителни мерки — Възможност за получаване на обезщетение за нарушение на задължението за мотивиране“

I. Въведение

1. Разпространението на ядрени оръжия е една от най-големите заплахи, пред които е изправено човечеството. В рамките на Близкия Изток през последните няколко години тази заплаха стана особено остра. С оглед на това държавите — членки на Европейския съюз, и самият Европейски съюз се опитват посредством някои ограничителни мерки (или санкции) да разубедят Ислямска република Иран да предприема стъпки, които биха позволили на тази държава да разработва системи за ядрено оръжие. Това е общият контекст на разглежданото дело.

2. С жалбата си Bank Refah Kargaran иска да се отмени частично решение от 10 декември 2018 г., Bank Refah Kargaran/Съвет (Т-552/15, наричано по-нататък „обжалваното съдебно решение“, непубликувано, EU:T:2018:897), с което Общият съд отхвърля иска на Bank Refah Kargaran за присъждане на обезщетение за вреди, които жалбоподателят твърди, че е претърпял поради включване на името му в различни списъци с ограничителни мерки. Тази жалба повдига трудни въпроси за тълкуване на Договора във връзка с компетентността на Съда да разглежда решения, взети по отношение на въпросите на общата политика на сигурност и външна политика, и по-специално въпроса дали може да се присъжда обезщетение, когато прието от Съвета на основание на дял V, глава 2 ДЕС решение за налагане на ограничителни мерки срещу физическо или юридическо лице е отменено от Съда съгласно член 275 ДФЕС.

II. Обстоятелствата по спора

3. Обстоятелствата по спора, изложени в точки 1—13 от обжалваното съдебно решение, могат да се обобщят така.

¹ Език на оригиналния текст: английски.

4. Както посочих по-горе, спорът се развива в контекста на ограничителни мерки, приети от Европейския съюз спрямо Ислямска република Иран. Тези мерки за взети и имат за цел да окажат натиск върху Ислямска република Иран да преустанови някои дейности, които биха създали реална опасност от ядрено разпространение, както и да се преустанови разработването от тази държава на носители на ядрено оръжие.

5. На 26 юли 2010 г. името на жалбоподателя, иранска банка, е включено в списъка с образувания, занимаващи се с ядрено разпространение, посочени в приложение II към Решение 2010/413/ОВППС на Съвета от 26 юли 2010 година относно ограничителни мерки срещу Иран². Мерките са взети на основание на подозрения, че банката е поела някои финансови трансакции от друга голяма иранска финансова институция, Bank Melli, вследствие приемането на ограничителни мерки срещу последната.

6. По същите причини името на жалбоподателя е включено и в списъка, съдържащ се в приложение V към Регламент на Съвета (ЕО) № 423/2007 относно ограничителни мерки срещу Иран (ОВ L 103, 2007 г., стр. 1). Ограничителните мерки срещу Bank Refah са запазени с Регламент за изпълнение (ЕС) № 668/2010 на Съвета от 26 юли 2010 година за прилагане на член 7, параграф 2 от Регламент № 423/2007 относно ограничителни мерки срещу Иран (ОВ L 195, 2010 г., стр. 25).

7. След отмяната на Регламент № 423/2007 с Регламент (ЕС) № 961/2010 на Съвета от 25 октомври 2010 година относно ограничителни мерки срещу Иран³ името на жалбоподателя е включено в списъка, съдържащ се в приложение VIII към последния регламент.

8. С Решение 2010/644/ОВППС⁴ Съветът на Европейския съюз оставя името на жалбоподателя в списъка в приложение II към Решение 2010/413⁵.

9. С Регламент за изпълнение (ЕС) № 1245/2011 на Съвета от 1 декември 2011 година за прилагане на Регламент (ЕС) № 961/2010 относно ограничителни мерки срещу Иран (ОВ L 319, 2011 г., стр. 11) името на жалбоподателя е оставено и в списъка в приложение VIII към Регламент № 961/2010.

10. Тъй като Регламент № 961/2010 е отменен с Регламент (ЕС) № 267/2012 на Съвета от 23 март 2012 година относно ограничителни мерки срещу Иран (ОВ L 88, 2012 г., стр. 1), името на жалбоподателя е включено от Съвета в приложение IX към последния регламент. Причината за включването на жалбоподателя в списъка е същата като посочената в Решение 2010/413.

11. На 19 януари 2011 г. жалбоподателят подава жалба в секретариата на Общия съд, като иска по-специално отмяна на Решение 2010/644 и Регламент № 961/2010 в частта, в която тези актове се отнасят до него. Впоследствие жалбоподателят изменя исканията си, като претендира отмяна на Решение 2011/783, Регламент за изпълнение № 1245/2011 и Регламент № 267/2012 в частта, в която те се отнасят до него.

12. В точка 83 от решение от 6 септември 2013 г., Bank Refah Kargaran/Съвет (Т-24/11, ЕУ:Т:2013:403, наричано по-нататък „отменителното решение“) Общият съд уважава второто основание, изтъкнато от жалбоподателя, доколкото е обосновано с нарушение на задължението за мотивиране. Поради това Общият съд отменя включването на жалбоподателя, първо, в

2 Решение на Съвета от 26 юли 2010 година относно ограничителни мерки срещу Иран и за отмяна на Обща позиция 2007/140/ОВППС (ОВ L 195, 2010 г., стр. 39).

3 Регламент относно ограничителни мерки срещу Иран и за отмяна на Регламент № 423/2007 (ОВ L 281, 2010 г., стр. 1).

4 Решение на Съвета от 25 октомври 2010 година за изменение на Решение 2010/413 относно ограничителни мерки срещу Иран и за отмяна на Обща позиция 2007/140/ОВППС (ОВ L 281, 2010 г., стр. 81).

5 Решение 2011/783/ОВППС на Съвета от 1 декември 2011 година за изменение на Решение 2010/413/ОВППС относно ограничителни мерки срещу Иран (ОВ L 319, 2011 г., стр. 71) не изменя този списък по отношение на жалбоподателя.

приложение II към Решение 2010/644, впоследствие към Решение 2011/783, второ, в приложение VIII към Регламент № 961/2010 (изменен по-специално с Регламент за изпълнение № 1245/2011) и трето, в приложение IX към Регламент № 267/2012. Като стига до това решение, Общият съд не счита за необходимо да разглежда останалите доводи и основания, изложени от жалбоподателя.

13. Съгласно член 60, втора алинея от Статута на Съда на Европейския съюз решенията на Общия съд, които обявяват регламент за недействителен, влизат в сила само от датата на изтичането на срока, посочен в член 56, първа алинея от този статут, или, при предявяването на жалба в този срок, от датата на отхвърлянето на жалбата. Поради това Общият съд решава, че за да съвпадат датите, на които поражда действие отмяната на вписването във всеки списък, действието на приложение II към Решение 2010/413 в редакцията му съгласно Решение 2010/644, а впоследствие съгласно Решение 2011/783 трябва да се запази по отношение на жалбоподателя до момента, в който отмяната на включването на жалбоподателя в приложение IX към Регламент № 267/2012 също породи действие.

14. На по-късен етап с Решение 2013/661/ОВППС на Съвета от 15 ноември 2013 г.⁶ името на жалбоподателя отново е включено в списъка с ограничителни мерки, съдържащ се в приложение II към Решение 2010/413. Съгласно член 2 от това решение то влиза в сила в деня на публикуването му в *Официален вестник на Европейския съюз*, извършено на 16 ноември 2013 г.

15. Впоследствие с Регламент за изпълнение (ЕС) № 1154/2013 на Съвета от 15 ноември 2013 г.⁷ името на жалбоподателя е включено в списъка в приложение IX към Регламент № 267/2012. Регламентът за изпълнение влиза в сила в деня на публикуването му в *Официален вестник на Европейския съюз*, което също е станало на 16 ноември 2013 г. В приложение IX се посочва следната причина по отношение на жалбоподателя:

„Образование, което предоставя подкрепа на правителството на Иран. То е 94 % собственост на Iranian Social Security Organisation, която на свой ред се контролира от иранското правителство и предоставя банкови услуги на държавните министерства“.

16. На 28 януари 2014 г. жалбоподателят подава жалба в секретариата на Общия съд, като иска по-специално отмяна на Решение 2013/661 и на Регламент за изпълнение № 1154/2013 в частта, в която тези актове се отнасят до него. Тази жалба е отхвърлена с решение от 30 ноември 2016 г., Bank Refah Kargaran/Съвет (T-65/14, непубликувано, EU:T:2016:692). Това второ решение на Общия съд не е обжалвано.

III. Производството пред Общия съд и обжалваното съдебно решение

17. С искова молба, подадена на 25 септември 2015 г. в секретариата на Общия съд, жалбоподателят предявява иск за присъждане на обезщетение. Той иска Общият съд да разпорежи Европейският съюз да му изплати обезщетение за вредите, претърпени от него поради приемането и оставянето в сила на въпросните ограничителни мерки до момента на тяхната отмяна с обжалваното съдебно решение, като му изплати сума в размер на 68 651 318 EUR, заедно със законните лихви, за имуществени вреди, и сума в размер на 52 547 415 EUR, заедно със законните лихви, за неимуществени вреди. При условията на евентуалност жалбоподателят иска Общият съд да приеме, че цялата или част от сумата, търсена като неимуществени вреди, следва да се счита за имуществени вреди.

⁶ Решение на Съвета за изменение на Решение 2010/413/ОВППС относно ограничителни мерки срещу Иран (ОВ L 306, 2013 г., стр. 18).

⁷ Регламент за изпълнение на Съвета за прилагане на Регламент № 267/2012 относно ограничителни мерки срещу Иран (ОВ L 306, 2013 г., стр. 3).

18. С молба, подадена в секретариата на Общия съд на 6 януари 2016 г., Комисията иска да встъпи в производството в подкрепа на исканията на Съвета. С решение от 3 февруари 2016 г. председателят на първи състав на Общия съд допуска встъпването. Комисията представя изявлението си при встъпване, а главните страни представят коментарите си по него в определените срокове⁸.

19. Чрез процесуално-организационно действие от 19 септември 2018 г. жалбоподателят е поканен да представи становище по-специално по отношение на доводите на Съвета, изложени в точка 4 от дубликата, че Общият съд не е компетентен да разгледа настоящия иск за присъждане на обезщетение във връзка с решения 2010/413, 2010/644 и 2011/783. Отговорите на въпросите на жалбоподателя са получени в секретариата на Общия съд на 4 октомври 2018 г.

20. В точки 25—32 от обжалваното съдебно решение Общият съд се произнася по отношение на компетентността си да разглежда искове за присъждане на обезщетение за вреди, за които се твърди, че са претърпени поради наложени ограничителни мерки. След като разглежда съответните разпоредби от Договора, той стига до извода, че съгласно общото действие на член 24, параграф 1 ДЕС, член 40 ДЕС и член 275, първа алинея ДФЕС Общият съд не е компетентен да разглежда искове за присъждане на обезщетение за вреди, за които се твърди, че са претърпени в резултат от вземането на решения в рамките на общата външна политика и политика на сигурност (наричана по-нататък „ОВППС“) по реда на член 29 ДЕС, като решения 2010/413, 2010/644 и 2011/783. Общият съд обаче приема, че е компетентен да разглежда искове за обезщетение за вреди, за които се твърди, че са претърпени от лица или образувания в резултат на ограничителни мерки, приети на основание член 215 ДФЕС, като предприетите индивидуални мерки срещу жалбоподателя, съдържащи се в Регламент № 961/2010 и Регламент № 267/2010, както и в Регламент за изпълнение № 1245/2011.

21. По съществуването на искането Общият съд припомня в точки 34 и 35 от обжалваното съдебно решение, че за да се ангажира извъндоговорната отговорност на Съюза, трябва да са изпълнени три условия: трябва да се установи неправомерно поведение, което да представлява достатъчно съществено нарушение на правна норма, „която има за цел да се предоставят права на частноправни субекти“, жалбоподателят да е претърпял действителна вреда и да е налице причинно-следствена връзка между укоримото поведение и твърдяната вреда.

22. Общият съд разглежда в точка 42 и сл. трите довода, изложени от жалбоподателя, за да се установи наличието на такова нарушение.

23. По отношение на първия довод, с който се твърди наличието на съществено нарушение на правна норма поради неизпълнение на задължението за мотивиране, установено в отменителното решение, Общият съд го отхвърля, тъй като неизпълнението на задължението за мотивиране не може да представлява основание за ангажиране отговорността на Съюза.

24. Общият съд отхвърля втория довод — с който приема, че се поддържа, че с отменителното решение Общият съд е постановил, че Съветът е нарушил правото на жалбоподателя на защита и правото му на ефективна съдебна защита — на основание че с това съдебно решение разглежданите решения са били отменени единствено поради наличието на неизпълнение на задължението за мотивиране, без да се разглеждат оплакванията на жалбоподателя за нарушение на правото му на защита и правото му на ефективна съдебна защита.

⁸ С решение от 7 октомври 2016 г. на председателя на първи състав на Общия съд в съответствие с член 69, буква б) от Процедурния правилник на Общия съд производството е спряно до произнасяне на Съда с решението, с което се слага край на производството по дело C-45/15 P, *Safa Nicu Sepahan/Съвет*. С решение от 30 май 2017 г., *Safa Nicu Sepahan/Съвет* (C-45/15 P, EU:C:2017:402) Съдът отхвърля жалбите, подадени от *Safa Nicu Sepahan* и от Съвета. Чрез процесуално-организационно действие от 27 февруари 2018 г. страните са поканени да уведомят Общия съд за последиците от това съдебно решение за разглежданото дело. Комисията отговоря на въпроса на 13 март 2018 г., Съветът и жалбоподателят отговарят на 15 март 2018 г.

25. С третия си довод жалбоподателят твърди, че Съветът не е приложил критерия, който твърди, че е приложил, за да обоснове включването на жалбоподателя в списъка. Общият съд отхвърля това оплакване като недопустимо, тъй като то е направено извън срока. Действително според Общия съд доводите, изтъкнати в исковата молба, се основават единствено на установената от Общия съд незаконосъобразност в отменителното решение, поради което този трети довод, който се споменава за първи път в дубликата на жалбоподателя, не може да се приеме като доразвиващ доводите, изтъкнати в исковата молба.

26. Общият съд прави извода, че първото условие за ангажиране на извъндоговорната отговорност на Съюза, свързано с наличието на неправомерно поведение от страна на Съвета, не е изпълнено в разглежданото дело. Поради това Общият съд отхвърля иска, без да разглежда другите две условия, които трябва да бъдат изпълнени, за да се ангажира извъндоговорната отговорност на Съюза за целите на член 340, втора алинея ДФЕС.

IV. Обжалването

A. Производство и искания на страните

27. Жалбоподателят моли Съда:

- да отмени частично обжалваното съдебно решение,
- главно искане: присъждане на обезщетение за претърпени от жалбоподателя имуществени вреди в размер на 68 651 318 EUR и неимуществени вреди в размер на 52 547 415 EUR,
- при условията на евентуалност — да върне делото на Общия съд за ново разглеждане,
- да осъди Съвета да заплати съдебните разноски пред двете инстанции.

28. Съветът и Комисията поддържат, че Съдът трябва:

- да отхвърли жалбата, и
- да осъди жалбоподателя да заплати съдебните разноски.

B. Обобщение на основанията на жалбоподателя

29. В подкрепа на жалбата си жалбоподателят изтъква седем основания, които могат да бъдат обобщени като твърдение по същество, че Общият съд е допуснал:

- грешка при прилагане на правото, като е приел, че неизпълнението на задължението за мотивиране не може да представлява основание за ангажиране отговорността на Съюза (първо основание),
- грешка при прилагане на правото, като е постановил, че фактът, че жалбоподател, на когото е била наложена незаконосъобразна санкция от Съвета, е подал жалба и санкцията е била отменена, не може след това да се позовава на наличието на достатъчно съществено нарушение на правото на ефективна съдебна защита (второ основание),

- грешка при прилагане на правото, като е отхвърлил посочено от жалбоподателя в неговата писмена реплика основание, без да провери, както изисква съдебната практика, дали посочването на това основание в писмената реплика е следствие от обичайното развитие на обсъжданията във връзка с жалбата в хода на съдебното производство (трето основание),
- грешка при прилагане на правото, като неправилно е тълкувал отменителното решение и като е приел, че с констатацията, според която Съветът е нарушил задължението си да уведоми жалбоподателя за уличаващите го доказателства относно мотива за приемане на мерките за замразяване на средства, не се установява наличието на достатъчно съществено нарушение на правото на Европейския съюз, ангажиращо отговорността на Съюза (четвърто и пето основание),
- преиначаване на жалбата, като е приел с цел да постанови, че доводите му са недопустими, че на етапа на подаване на жалбата жалбоподателят не е изтъкнал твърдение за незаконосъобразност, изведено от липсата на съвместимост на мотива за вписване на името му в списъците на лицата, за които се отнасят ограничителните мерки, с приложения от Съвета критерий (шесто основание),
- преиначаване на жалбата, като е ограничил изтъкнатите от жалбоподателя основания само до нарушение на задължението за мотивиране (седмо основание).

30. По искане на Съда предлагам да огранича заключението си, на първо място, до въпроса за компетентността, т.е. дали Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е постановил решение относно своята компетентност във връзка с ограничителните мерки. По отношение на останалото ще разгледам само първото основание, с което жалбоподателят твърди, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел в разглежданото дело, че нарушението на задължението за мотивиране не може да породи право на обезщетение за вреди, тъй като останалите основания по същество целят да заобиколят тази констатация на Общия съд.

V. Анализ

A. По компетентността на съда на Европейския съюз да присъжда обезщетение във връзка с ограничителни мерки

1. Може ли Съдът да повдигне този въпрос ex officio?

31. Следва да се отбележи в самото начало, че в жалбата си жалбоподателят не оспорва съображенията на Общия съд във връзка с компетентността му. Тъй като обаче въпросът за компетентността на Съда да разгледа даден спор е абсолютна процесуална предпоставка, такъв въпрос може да бъде разгледан на всеки етап от производството пред Съда, включително служебно⁹.

32. Тъй като съдът на Европейския съюз е обвързан от принципа на състезателното производство, едно такова разглеждане изисква страните да са уведомени, че Съдът обмисля да повдигне този въпрос служебно, и те да имат възможност да го обсъдят. Тези изисквания са спазени в разглежданото дело.

⁹ Вж. решения от 12 ноември 2015 г., *Elitaliana/Eulex Kosovo* (C-439/13 P, EU:C:2015:753, т. 36—38) и от 26 февруари 2015 г., *Planet/Комисия* (C-564/13 P, EU:C:2015:124, т. 20).

33. С писмо от 10 декември 2019 г. страните са поканени да коментират в съдебното заседание въпроса дали съдилищата на Европейския съюз са компетентни да разгледат искането на жалбоподателя за присъждане на обезщетение за вредите, които твърди, че е претърпял поради ограничителните мерки, предвидени в решения, попадащи в обхвата на ОВППС. Те са поканени също да изразят становище дали Съдът е компетентен да повдигне този въпрос *ex officio*.

34. Следователно Съдът, ако прецени подобна стъпка за подходяща, може служебно да разгледа въпроса дали съдилищата на Европейския съюз са компетентни да се произнасят по искове за обезщетение за претърпени вреди, за които се твърди, че са настъпили поради решение за налагане на ограничителни мерки, приети в контекста на ОВППС.

2. По същество

35. Преди да разгледам въпроса по същество, уместно би било първо да опиша общата практика на Съвета по отношение приемането на ограничителни мерки, както и да разгледам практиката на Общия съд относно компетентността му във връзка с тези въпроси.

36. Ограничителните мерки се приемат от Съвета с единодушие на основание член 29 ДЕС. Тези мерки, като разглежданите в настоящото дело, съдържат общи разпоредби, които могат например да имат за цел да ограничат вноса и износа на определени стоки в и от конкретни държави. Подобни мерки могат също така да бъдат под формата на конкретни забрани, насочени към определена категория адресати, с цел на практика да възпрепятстват тези лица да търгуват или да получават стоки или услуги на територията на Европейския съюз.

37. За тази цел ограничителните мерки посочват условията, при които едно лице може да бъде включено и оставено в тези приложения. Такива решения, взети на основание член 29, могат също да съдържат съвкупност от индивидуални решения под формата на приложение, съдържащо списък с лица, чиято самоличност може да се установи, органи или образувания и причините, поради които Съветът счита, че те отговарят на условията, установени с общия критерий, за включване в списъците¹⁰.

38. Следователно ограничителните мерки, приети по силата на решение по член 29 ДЕС, имат особена същност, тъй като приличат както на актове с общо приложение (доколкото забраняват на категория адресати, определени общо и абстрактно, в частност да предоставят средства и икономически ресурси на разположение на лицата и образуванията, чиито имена са включени в списъците в приложенията им), така и на съвкупност от индивидуални решения по отношение на тези посочени лица и образувания¹¹.

39. Тези решения, взети на основание член 29, обаче се прилагат единствено по отношение на държавите членки и нямат действие спрямо трети страни. Ето защо, с оглед осигуряване на еднаквото им прилагане от икономическите оператори във всички държави членки¹², практиката на Съвета да приема успоредно и регламенти по силата на член 215 ДФЕС. Тези регламенти най-общо възпроизвеждат текста на решенията, основани на член 29 ДЕС¹³. За тази цел Съветът решава с квалифицирано мнозинство по съвместно предложение на Комисията и

¹⁰ Вж. например решение от 21 април 2016 г., Съвет/Bank Saderat Iran (C-200/13 P, EU:C:2016:284, т. 119).

¹¹ Решение от 23 април 2013 г., Gbagbo и др./Съвет (C-478/11 P—C-482/11 P, EU:C:2013:258, т. 56).

¹² Вж. например съображение 3 от Регламент № 423/2007 и съображение 4 от Регламент № 961/2010, които са предмет на настоящото дело.

¹³ Съгласно член 215, параграф 2 ДФЕС, когато решение, прието съгласно глава 2 на дял V ДЕС, предвижда това, Съветът може да приеме ограничителни мерки по отношение на физически или юридически лица, недържавни групи или образувания.

върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност и информира Европейския парламент. В случай например на промяна в списъка на лицата, засегнати от ограничителните мерки, успоредно се приемат изменения в решението, основано на член 29, и в регламента, приет съгласно член 215 ДФЕС.

40. Трябва да се отбележи обаче, че няма никакво съмнение, че индивидуалните решения, в които са посочени и които оставят определени лица в списъците, съдържащи се в приложенията към тези регламенти, приети на основание на член 215 ДФЕС, могат да бъдат предмет на иск за обезщетение за претърпени вреди в съответствие с член 340, втора алинея ДФЕС, в случай че самият този регламент бъде отменен или се установи, че е бил неправилно приложен.

41. Към днешна дата, що се отнася до компетентността на съда на Съюза да разглежда искове за обезщетения за вреди, за които се твърди, че са претърпени в резултат на решения, основани на член 29 ДЕС, Общият съд е стигал до извода по настоящото и други подобни дела, че не е компетентен по този въпрос¹⁴.

42. Съгласно настоящата практика на Общия съд, обобщена в точки 30 и 31 от обжалваното съдебно решение, по силата на член 24, параграф 1, втора алинея, шесто изречение ДЕС и на член 275, първа алинея ДФЕС съдилищата на Съюза по принцип нямат компетентност по отношение на разпоредби на първичното право, свързани с ОВППС, и актовете, приети въз основа на тези разпоредби¹⁵. Само по изключение съдилищата на Европейския съюз са компетентни съгласно член 275, втора алинея ДФЕС в областта на ОВППС. Тази компетентност обхваща, от една страна, контрола за спазването на член 40 ДЕС и от друга страна, произнасянето по жалби за отмяна от лица или образувания, подадени при условията, предвидени в член 263, четвърта алинея ДФЕС, срещу ограничителни мерки, приети от Съвета в рамките на ОВППС.

43. Важно е обаче, че Общият съд тълкува член 275, втора алинея ДФЕС в смисъл, че не предоставя на съдилищата на Съюза компетентност да разглеждат и да се произнасят по искове за присъждане на обезщетение за претърпени вреди¹⁶. Следователно искът за обезщетение за вреди, за които се твърди, че са претърпени вследствие на акт, приет в областта на ОВППС, попада извън обхвата на компетентността на този съд¹⁷. Съдът на Съюза е компетентен да разглежда само иск за присъждане на обезщетение за вреди, за които се твърди, че са претърпени от лице или образувание вследствие на действието на ограничителни мерки, приети по отношение на това лице или образувание в съответствие с член 215 ДФЕС, тъй като последната разпоредба не попада в обхвата на разпоредбите на Договорите, свързани с ОВППС¹⁸.

14 По-рано Общият съд избягва да заема позиция по този въпрос; вж. в този смисъл решения от 11 юни 2014 г., *Syria International Islamic Bank/Съвет* (Т-293/12, непубликувано, ЕУ:Т:2014:439, т. 70 и 83) и от 24 септември 2014 г., *Kadhaf Al Dam/Съвет* (Т-348/13, непубликувано, ЕУ:Т:2014:806, т. 115).

15 Решения от 13 декември 2018 г., *Iran Insurance/Съвет* (Т-558/15, ЕУ:Т:2018:945 т. 53 и т. 55) и от 13 декември 2018 г., *Post Bank Iran/Съвет* (Т-559/15, ЕУ:Т:2018:948, т. 23—55).

16 Решение от 18 февруари 2016 г., *Jannatian/Съвет* (Т-328/14, непубликувано, ЕУ:Т:2016:86, т. 30).

17 Решение от 18 февруари 2016 г., *Jannatian/Съвет* (Т-328/14, непубликувано, ЕУ:Т:2016:86, т. 31).

18 Вж. в този смисъл решения от 11 юли 2007 г., *Sison/Съвет* (Т-47/03, непубликувано, ЕУ:Т:2007:207, т. 232—251) и от 25 ноември 2014 г., *Safa Nicu Sepahan/Съвет* (Т-384/11, ЕУ:Т:2014:986, т. 45—149), потвърдено на втора инстанция с решение от 30 май 2017 г., *Safa Nicu Sepahan/Съвет* (С-45/15 P, ЕУ:С:2017:402).

44. С други думи, Общият съд приема, че макар да *не е* компетентен да разгледа искане за обезщетение на лице или образувание за вреди, за които се твърди, че са претърпени вследствие на ограничителни мерки, взети по отношение на това лице или образувание с решение, прието съгласно свързаните с ОВППС разпоредби (като член 29 ДЕС), той *е* компетентен да се произнесе по същото това искане, доколкото се отнася до вредите, които лицето или образуванието твърди, че е претърпяло вследствие на изпълнението на същите тези решения, когато това е станало посредством регламент, приет по силата на член 215 ДФЕС¹⁹.

45. При всяко обсъждане на този важен въпрос във връзка с компетентността първо е необходимо да се разгледат съответните разпоредби от Договорите.

46. Въпреки че член 19 ДЕС възлага на съдилищата на Европейския съюз задачата „[да осигуряват] спазването на правото при тълкуването и прилагането на Договорите“, както член 24, параграф 1, втора алинея, последно изречение ДЕС, така и член 275, първа алинея ДФЕС изрично предвиждат, че Съдът по принцип не е компетентен по отношение на разпоредбите относно ОВППС и „по отношение на актовете, приети въз основа на тези разпоредби“²⁰.

47. В това отношение, както отбелязва генералният адвокат Wahl в заключението си по дело Н/Съвет и Комисия (С-455/14 Р, ЕУ:С:2016:212, т. 2), тези разпоредби от Договорите отразяват добре установени практики на националните юрисдикции по отношение на решения в областта на външната политика, приемани от правителствата на съответните държави членки. Тази традиционна почителност към изпълнителната власт по отношение на съдебния контрол на такива решения може да се обоснове с многообразие от различни основания. Много от тези решения, свързани например с въпроси като признаването на държави или с подходящата реакция в отговор на неприятелски действия от страна на чужда държава, без да се посочват въпроси като разполагане на военни части, включват аспекти от политиката и дипломацията на високо равнище, които по своята същност са неподходящи за съдебно разрешаване. Решенията във връзка с такива въпроси нерядко са свързани с упражняването на политическа свобода на преценка от страна на правителствата на държавите членки, по отношение на която е важно изпълнителната и съдебната власт да не си противоречат. Освен това възникналите въпроси в областта на външните работи често не могат лесно да се разрешат посредством прилагането на традиционни правни принципи или използването на стандартни съдебни методи за установяване на факти, доказване и правна оценка на доказателствата²¹.

48. Това обаче *не* се отнася до *всички* решения, свързани с външнополитически въпроси. По-специално всяко решение името на физическо или юридическо лице да бъде включено в списък с ограничителни мерки, *подлежи* на контрол по отношение на стандартните правни основания като зачитане правото на защита, задължението за мотивиране и принципа на пропорционалност. В действителност предходното отменително решение, което е в основата на настоящото производство, по свой начин свидетелства за това как такива специфични и конкретни видове външнополитически решения могат на практика да бъдат предмет на съдебен контрол.

19 Вж. в този смисъл решения от 13 декември 2018 г., Iran Insurance/Съвет (Т-558/15, ЕУ:Т:2018:945, т. 57), и от 13 декември 2018 г., Post Bank Iran/Съвет (Т-559/15, ЕУ:Т:2018:948, т. 57).

20 Решение от 19 юли 2016 г., Н/Съвет и др. (С-455/14 Р, ЕУ:С:2016:569, т. 39). За разяснение на произхода на тези разпоредби вж. Становището на генералния адвокат Kokott в производството за даване на становище 2/13 (Присъединяване на Европейския съюз към ЕКПЧ) (ЕУ:С:2014:2475, т. 90).

21 Вж. най-общо Butler G. Constitutional Law of the EU's Common Foreign and Security Policy. Hart Publishing, Oxford, 2019, 202-213.

49. Както отбелязах по-горе, тази линия на разсъждения обяснява ясно разпоредбите от Договорите по отношение на решенията в областта на ОВППС. Действително следва да се има предвид, че актове, приети на основание разпоредби, свързани с ОВППС, по принцип целят единствено да изпълнят решения с чисто политически характер, свързани с прилагането на ОВППС, по отношение на които е трудно да се съчетае съдебният контрол с разделението на властите. Съответно, както генералният адвокат Wahl изтъква в заключението си по делото Н/Съвет и Комисия, Съдът на Европейския съюз упражнява съдебен контрол в областта на ОВППС „само при изключителни обстоятелства“²².

50. Също толкова важно е обаче да се припомни, че не всички актове, приети в рамките на ОВППС, са изключени от обхвата на контрола на Съда от съответните разпоредби на Договорите.

51. Първо, както следва от текста на член 24, параграф 1, втора алинея ДЕС и член 275, първа алинея ДФЕС, предвиденото в тези разпоредби изрично изключване се отнася само до актовете, приети на основание на една от разпоредбите, предвидени в членове 23—46 ДЕС, или в съответствие с акт, който на свой ред е приет въз основа на тези разпоредби.

52. Второ, независимо от правното основание, на което са приети, Съдът е постановявал, че някои актове поради самата си същност не са изключени от обхвата на съдебния контрол по силата на разпоредбите на член 24, параграф 1, втора алинея ДЕС и член 275, първа алинея ДФЕС. Съдът постановява например, че е компетентен да осъществява контрол върху валидността на актове за управление на личния състав, като актовете за преназначаване, които са подобни на решенията, приемани от институциите на Съюза при упражняване на техните правомощия²³.

53. Трето, тъй като член 24, параграф 1, втора алинея ДЕС и член 275, първа алинея ДФЕС въвеждат изключение от правилото за общата компетентност, която член 19 ДЕС предоставя на Съда, за да осигурява спазването на правото при тълкуването и прилагането на Договорите, следователно тези разпоредби трябва да се тълкуват ограничително²⁴. Поради това, когато спрямо даден акт са приложими правила, предвидени в ДФЕС, като разпоредбите на Финансовия регламент по отношение възлагането на обществени поръчки, Съдът запазва своята компетентност да тълкува и прилага тези правила²⁵.

54. Четвърто, самите Договори посочват две положения във връзка с ОВППС, в които компетентността на юрисдикциите на Съюза е изрично призната. В действителност както член 24, параграф 1, втора алинея, последно изречение ДЕС, така и член 275, втора алинея ДФЕС предвиждат, че Съдът е компетентен да следи за съответствието с член 40 ДЕС, а именно да проверява дали даден акт е приет в съответствие с процедурите и правомощията на институциите, предвидени в Договорите²⁶.

55. В допълнение, по силата член 24, параграф 1, втора алинея, последно изречение ДЕС и член 275, втора алинея ДФЕС Договорите изрично предоставят на Съда компетентност да проверява законосъобразността на решенията на Съвета, с които се налагат ограничителни мерки по отношение на физически или юридически лица.

22 C-455/14 P, EU:C:2016:212, т. 2.

23 Решение от 19 юли 2016 г., Н/Съвет и др. (C-455/14 P, EU:C:2016:569, т. 54 и 59).

24 Вж. решение от 19 юли 2016 г., Н/Съвет и др. (C-455/14 P, EU:C:2016:569, т. 40).

25 Решение от 12 ноември 2015 г., Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753, т. 49).

26 Вж. решения от 14 юни 2016 г., Парламент/Съвет (C-263/14, EU:C:2016:435, т. 42) и от 5 март 2015 г., Ezz и др./Съвет (C-220/14 P, EU:C:2015:147, т. 42).

56. По отношение на това второ изключение, докато член 24, параграф 1, втора алинея, последно изречение ДЕС предоставя на Съда компетентност да проверява законосъобразността на определени решения, посочени в член 275, втора алинея ДФЕС, последната разпоредба също уточнява, че Съдът е компетентен да осъществява контрол за законосъобразност на решения на Съвета, с които се налагат ограничителни мерки на физически или юридически лица в контекста на производства във връзка с жалби, подадени „при условията, предвидени в член 263, четвърта алинея [ДФЕС]“.

57. В тази връзка Съдът е постановил в точка 70 от решение Rosneft, че тази препратка към „условията, предвидени в член 263, четвърта алинея“, следва да се разбира като отнасяща се не до „вида производство, в рамките на което Съдът може да проверява законосъобразността на някои решения, а [до] вида решения, чиято законосъобразност Съдът може да проверява, в рамките на всяко производство, предмет на което е такава проверка за законосъобразност“²⁷. Съответно, тъй като същият вид решения могат да бъдат предмет на преюдициално запитване за преценка на валидността или на жалба за отмяна²⁸, а тези две производства имат за цел контрол за законосъобразност на съответното решение, Съдът стига до извода, че е компетентен да се произнесе преюдициално на основание член 267 ДФЕС относно валидността на ограничителните мерки срещу физически или юридически лица²⁹.

58. Така от текста на член 275, втора алинея ДФЕС е ясно, че компетентността на Съда относно законосъобразността на ограничителните мерки е само във връзка с жалбите, „заведени при условията, предвидени в член 263, четвърта алинея [ДФЕС]“.

59. От една страна, компетентността на Съда по силата на член 275, втора алинея ДФЕС е ограничена *само* до контрола за законосъобразността на ограничителните мерки, наложени на физически или юридически лица в контекста на жалба за отмяна, заведена при условията, предвидени в член 263, втора алинея ДФЕС. От тази гледна точка тази компетентност *не* обхваща искове за обезщетение за преки или непреки вреди. В крайна сметка, съгласно установената съдебна практика искът за обезщетение сам по себе си не е част от системата за проверка за законосъобразност на актовете на Съюза³⁰. Както изтъква Съдът в решение Lütticke/Комисия³¹, „искът за присъждане на обезщетение за вреди [...] е въведен [...] като *независим* иск с конкретна цел в рамките на системата от искове и съобразно условия за неговото използване“³².

60. По-конкретно Общият съд постановява, че „искът за присъждане на обезщетение за вреди [...] се различава от жалбата за отмяна, тъй като целта му не е премахване на определена мярка, а обезщетение за вреди, причинени от институция. [...] Ето защо принципът за независимия характер на иска за присъждане на обезщетение се обяснява с факта, че целта на този иск се различава от целта на жалбата за отмяна“³³. Към това може да се добави, че извъндоговорната отговорност на Европейския съюз по член 340, втора алинея ДФЕС се подчинява на условия, които се различават от тези, посочени в член 263 ДФЕС. По-специално, за да се ангажира отговорността на Европейския съюз, жалбоподателят трябва не само да установи наличието на нарушение на правна норма, но и че то е съществено нарушение на

27 Решение от 28 март 2017 г. (C-72/15, EU:C:2017:236).

28 При условие, във втория случай, че засегнатото лице не е адресат на това решение, в която хипотеза ще е приложима съдебната практика по дело TWD. Вж. решение от 9 март 1994 г., TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90, т. 18).

29 Решение от 28 март 2017 г., Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, т. 66, 68, 76 и 81).

30 Решение от 12 септември 2006 г., Reynolds Tobассо и др./Комисия (C-131/03 P, EU:C:2006:541, т. 83).

31 Решение от 28 април 1971 г. (4/69, EU:C:1971:40, т. 6).

32 Курсивът е мой.

33 Решение от 24 октомври 2000 г., Fresh Marine/Комисия (T-178/98, EU:T:2000:240, т. 45).

правна норма, с която се цели да се предоставят права на частноправни субекти, а така също че е претърпял вреди от това нарушение³⁴. С други думи, дори когато след уважена жалба за отмяна по реда на член 263 ДФЕС незаконосъобразността е ясно установена, това не води до автоматично право на обезщетение.

61. В същото време, въпреки че е особено важно стриктното придържане към конкретния текст на разпоредбата от Договора, и то не само в контекста на ограниченията на компетентността, които са предмет на разглеждане, все пак член 275 ДФЕС не може да бъде тълкуван буквално, без отклонение. В крайна сметка целият Договор трябва да се чете по холистичен и хармоничен начин, така че взаимосвързаните му части да доведат до резултат, който да гарантира — да перифразирам казаното от Съда в решението му *Rosneft*, точка 78 — „необходимата съгласуваност“³⁵, която е присъща на всяка система за ефективна съдебна защита.

62. В това отношение може да се отбележи, че доколкото Съветът действа в тази област чрез регламент на основание член 215 ДФЕС, в онези случаи, когато съответните части на регламента са отменени или са били погрешно прилагани, може да се присъди обезщетение съгласно член 340, втора алинея ДФЕС, ако е налице достатъчно съществено нарушение на правна норма, което на свой ред е причинило пряко претърпени вреди. Всъщност това се случва по дело *Safa Nicu Sepahan*, в което е присъдено обезщетение за вреди съгласно член 340, втора алинея ДФЕС вследствие невъзможността на Съвета да докаже, че дружеството на жалбоподателя отговаря поне на едно от условията, посочени в съответните регламенти, с които се налагат ограничителни мерки, и в което с оглед на обстоятелствата това е прието за достатъчно съществено нарушение на правна норма, от естество да причини вреди на жалбоподателя.

63. Следователно може да се попита защо Съдът не е компетентен да присъжда обезщетения, когато решението за съответните ограничителни мерки в областта на ОВППС е прието съгласно дял V, глава 2 ДЕС, като в същото време разполага с такава компетентност, когато Съветът е приел и регламент (както неизменно прави) съгласно член 215 ДФЕС, който във всички случаи само възпроизвежда оригиналното решение за приемане на ограничителни мерки. Трудно е да се избегне изводът, че такова положение би довело просто до неоправдани аномалии, които би било невъзможно да се обосноват. Всичко това би довело до положение, в което системата от правни средства за защита, предвидена в Договорите по отношение на съдебния контрол на ограничителните мерки, ще бъде лишена от необходимата съгласуваност.

64. В това отношение мисля, че не може да се сподели становището на Съвета, че липсата на компетентност на Общия съд или на настоящата юрисдикция да разгледа жалба за отмяна на индивидуално решение, прието на основание член 29 ДЕС, се компенсира с наличието на други възможности за защита, по-специално възможността да се предявя иск от типа *Francovich*³⁶ срещу отделна държава членка поради националните мерки, приети съгласно това решение. Най-очевидният отговор на този довод е, че по силата на второто изречение на член 29 ДЕС държавите членки са *дължни* да приведат в действие всяко решение, прието съгласно тази разпоредба. Във всички случаи съгласно доктрината *Francovich* отделните държави членки не могат да носят отговорност за вреди, причинени от национална мярка, приета с оглед постигане на съответствие с такова решение, тъй като всяка възможна незаконосъобразност, причиняваща вреди, не може да се вмени на държавите членки.

34 Вж. например решение от 30 май 2017 г., *Safa Nicu Sepahan/Съвет* (C-45/15 P, EU:C:2017:402, т. 29—32, 61 и 62 и цитираната съдебна практика).

35 Решение от 28 март 2017 г. (C-72/15, EU:C:2017:236).

36 Решение от 19 ноември 1991 г., *Francovich* и др. (C-6/90 и C-9/90, EU:C:1991:428).

65. В това отношение е важно да се припомни какво казва Съдът в точки 72—74 от решение Rosneft. Съдът подчертава, че Съюзът се основава на правовата държава и че самото наличие на ефективен съдебен контрол, „чието предназначение е да гарантира спазването на разпоредбите от правото на Съюза, е неделимо свързано със съществуването на правовата държава“. Съдът продължава, като изтъква, че въпреки че член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз „не може да създаде компетентност за Съда, когато Договорите я изключват“, принципът на ефективен съдебен контрол „все пак предполага изключването на компетентността на Съда в областта на ОВППС да се тълкува стеснително“.

66. Връщайки се към текста на член 275, втора алинея ДФЕС, смятам, че по-доброто тълкуване на тези разпоредби за изключване е, че авторите са имали предвид — по съвсем разбираеми причини — просто да изключат компетентността на Съда по отношение на почти всички актове на ОВППС, с изключение на тези решения, които се отнасят до ограничителни мерки. Тъй като искът за обезщетение не е изключен по отношение на актовете, приети на основание член 215 ДФЕС във връзка със същия въпрос, едва ли авторите са имали намерение да изключат иска за обезщетение за вреди, произтичащи от или пряко свързани с жалба за отмяна съгласно член 263 ДФЕС, по отношение на такива ограничителни мерки. По-конкретно, авторите едва ли са имали намерение да възпрепятстват жалбоподател, чиято жалба за отмяна е била уважена, да претендира обезщетение за вреди по отношение на вероятно много съществено нарушение на правна норма.

67. Както посочвам по-горе, всеки друг извод би довел до неоправдани аномалии, които не само биха били в противоречие с основни принципи, свързани със защитата на правовата държава — който е основополагащ принцип на правото на Съюза — но биха накърнили ефективността, както и необходимата съгласуваност на системата за правна защита, предвидена в Договорите.

68. От това следва, че при тези обстоятелства Съдът не е длъжен, според мен, да тълкува самите думи на член 275, втора алинея ДФЕС абсолютно буквално и строго. Считаю, че е допустимо Договорите да се тълкуват по един холистичен и хармоничен начин, като при необходимост се обърне особено внимание на прилагането на член 215 ДФЕС.

69. Вярно е, че както член 24 ДЕС, така и член 275 ДФЕС посочват контрола за законосъобразност на определени решения, но по отношение на препратката към условията, предвидени в член 263, четвърта алинея³⁷, тези изрази трябва да се разбират в общ смисъл като посочване на видовете решения, които могат да бъдат предмет на съдебен контрол от Съда на Съюза, а не на конкретно производство за съдебен контрол.

70. Във всеки случай, дори жалбата за отмяна и искът за отговорност да не преследват едни и същи цели, така че в рамките на последния „нарушението на правна норма“ само по себе си да не е достатъчно да ангажира отговорност, факт е, че контрол за законосъобразността на решението, причинило твърдените вреди, въпреки всичко е необходим като процесуална стъпка при преценката на основателността на всеки иск за отговорност³⁸. Несъмнено наличието на незаконосъобразност само по себе си не е достатъчно, за да ангажира извъндоговорната отговорност на Съюза, но по подобен начин някои пороци могат да не доведат до отмяна на решението в производството за отмяна³⁹.

³⁷ Точка 70 от решение Rosneft може да създаде впечатлението, че Съдът е имал намерение да изключи жалба, с която не се иска контрол за законосъобразност. Точка 70 обаче трябва да се разглежда в конкретния контекст на делото Rosneft, в което се обсъжда дали Съдът е компетентен да се произнесе съгласно член 267 ДФЕС, и не трябва да се възприема като правило с общо приложение. Доколкото Съдът вече се е произнесъл, че както жалбата за отмяна, така и преюдициалното запитване за преценка на валидността имат за предмет контрол за законосъобразност, тази точка в действителност следва да се разглежда като целяща само да се подчертае, че препратката в член 275 ДФЕС към член 263 ДФЕС трябва да се разбира в смисъл, че включва по-конкретно всяко производство, което има за цел такъв контрол за законосъобразност, що се отнася до акт, посочен в член 263 ДФЕС.

³⁸ Вж. по аналогия решение от 9 септември 2008 г., FIAMM и др./Съвет и Комисия (C-120/06 P и C-121/06 P, EU:C:2008:476, т. 120).

³⁹ Такъв е случаят при обвързана компетентност или когато порокът не е засягал съдържанието на решението. Вж. например решение от 8 май 2014 г., Bolloré/Комисия (C-414/12 P, непубликувано, EU:C:2014:301, т. 84).

71. Съответно считам, че Съдът е компетентен да разгледа иск за обезщетение за претърпени вреди, който е пряко свързан със или е акцесорен по отношение на жалба за отмяна съгласно член 263 ДФЕС, подадена във връзка със законосъобразността на ограничителни мерки срещу физически или юридически лица, приети от Съвета на основание на дял V, глава 2 ДЕС, и че предвид това тълкуване компетентността му не е изключена от член 275, втора алинея ДФЕС.

72. Сега предлагам да разгледам по същество първото основание, посочено от жалбоподателя.

Б. По първото основание

73. В съответствие с условията, изведени в решение *Francovich*⁴⁰ — които са приложими по аналогия⁴¹, за да се ангажира извъндоговорната отговорност на Съюза по член 340, втора алинея ДФЕС по отношение на незаконосъобразното поведение на неговите институции, трябва да са изпълнени три условия. Това са, първо, наличие на достатъчно съществено нарушение на правна норма, която има за цел да се предоставят права на частноправни субекти, второ, наличие на претърпени вреди и трето, наличие на причинно-следствена връзка между нарушението на задължението от страна на извършителя на деянието и претърпяната вреда от засегнатите страни⁴².

74. По отношение на първото условие, което е предмет на спор в разглежданата жалба, Съдът вече се е произнесъл, че е налице достатъчно съществено нарушение на правна норма, която цели да се предоставят права на лица или образувания, при явно и значително неспазване от страна на съответната институция на ограниченията, които са наложени на нейното право на преценка. В това отношение факторите, които следва да се вземат предвид, са по-конкретно сложността на подлежащите на уреждане положения, яснотата и прецизността на нарушената правна норма и обхватът на свободата на преценка, която нарушената правна норма предоставя на институцията на Съюза⁴³. Нарушението се приема за установено, когато се констатира нередност, която при аналогични обстоятелства не би допуснала действаща разумно и с дължима грижа администрация⁴⁴.

75. В обжалваното съдебно решение Общият съд се позовава, за да отхвърли иска на жалбоподателя, на съдебна практика, съгласно която нарушението на задължението за мотивиране не е достатъчно, за да ангажира извъндоговорна отговорност. Тъй като в исковата си молба жалбоподателят посочва като основание на иска единствено отменителното решение, с което Общият съд отменя решенията за включване името на жалбоподателя в списъците на основание непълнота на мотивите, Общият съд стига до извода, че първото условие за ангажиране извъндоговорната отговорност на Съюза не е изпълнено⁴⁵.

76. В първото си основание за обжалване жалбоподателят твърди, че Общият съд е приложил неправилно тази съдебна практика, тъй като тя се прилага единствено по отношение на подзаконови мерки, а в настоящия случай са налице извънредни обстоятелства, които е трябвало да накарат този съд да я остави без приложение.

40 Решение от 19 ноември 1991 г., *Francovich* и др. (C-6/90 и C-9/90, EU:C:1991:428, т. 40).

41 Решение от 4 юли 2000 г., *Bergaderm* и *Goupil*/Комисия (C-352/98 P, EU:C:2000:361, т. 41).

42 Вж. например решение от 4 юли 2000 г., *Bergaderm* и *Goupil*/Комисия (C-352/98 P, EU:C:2000:361, т. 42).

43 Вж. в този смисъл решение от 10 септември 2019 г., *HTTS*/Съвет (C-123/18 P, EU:C:2019:694, т. 42).

44 Пак там, т. 43.

45 Точки 42 и 43 от обжалваното съдебно решение.

77. От своя страна аз не мога да се съглася с този довод. Като се имат предвид използваната обща формулировка и смисълът на съществуването ѝ, тази съдебна практика се прилага по отношение на всяко едно решение, независимо дали е административно, или нормативно по своя характер. Действително, както изтъква Съветът в писменото си становище, докато в някои решения Съдът се позовава на тази съдебна практика по отношение на подзаконовни актове⁴⁶, той също така я е приложил и в контекста на индивидуални решения за включване на името на конкретно лице сред лицата, засегнати от ограничителните мерки⁴⁷. Въпреки че жалбоподателят доста неясно се позовава на извънредни обстоятелства, изглежда, няма основание в настоящия случай Общият съд да се отклонява основателно от тази съдебна практика.

78. Независимо от това тази съдебна практика би могла допълнително да се разясни, за да могат съответните лица или образувания да разберат как да получат обезщетение.

79. Това усилие за предоставяне на повече яснота е изключително важно, като се има предвид първо, че правото на ефективна съдебна защита предполага, че дори при обстоятелства като тези в главното производство, където институцията е причинила вреди с приемането на индивидуално решение без подходяща обосновка, засегнатото лице трябва да може да получи подходящо обезщетение за тези вреди⁴⁸. Както изтъкна представителят на жалбоподателя в съдебното заседание, наличието на такова средство за правна защита е от много по-голямо значение за това образувание, отколкото въпросът дали Съдът е компетентен да разглежда искове за присъждане на обезщетение за претърпени вреди вследствие от приемането на решение на основание член 29 ДЕС, тъй като, както вече посочих, на практика Съветът системно приема две еднакви решения, едното на основание член 29 ДЕС, а другото — на член 215 ДФЕС.

80. Второ, може да се отбележи, че всяко неизпълнение на задължението за мотивиране само по себе си ще съставлява достатъчно съществено нарушение на правна норма, която има за цел да се предоставят права на частноправни субекти. Както член 296 ДФЕС мълчаливо признава, правото на мотивирано решение е най-сигурната защита срещу произволното взимане на решения и е основен елемент на всяко общество, основано на правовата държава. По-конкретно, тъй като цел на мотивирането е да се даде възможност на адресата на въпросния акт да установи основанията за неговото приемане и съответно да прецени дали да го оспори⁴⁹, то трябва да се счита за предоставящо права на частноправните субекти.

81. В този конкретен контекст обаче има два отделни аспекта на правото на мотивирано решение, които заслужават внимание. От една страна, докато задължението за мотивиране съставлява съществено процесуално изискване, което трябва да се съблюдава във всички случаи⁵⁰, то въпросът дали действително изложените мотиви са основателни — който се отнася до законосъобразността на разглежданата мярка по същество — е в известна степен различен.

82. От друга страна, по въпросите на ОВППС Съветът може наистина да се натъкне на трудности по отношение наличието на информация, но този факт не може да оправдае липсата на мотиви. Действително, както Съдът е постановил, „задължението за мотивиране, предвидено в член 296 ДФЕС, при всички положения изисква [...] съображенията да посочват отделните,

46 Решения от 15 септември 1982 г., Kind/ЕИО (106/81, EU:C:1982:291, т. 14) и от 6 юни 1990 г., AERPO и др./Комисия (C-119/88, EU:C:1990:231, т. 20).

47 Решение от 10 септември 2019 г., HTTS/Съвет (C-123/18 P, EU:C:2019:694, т. 103).

48 Вж. в този смисъл решение от 12 септември 2006 г., Reynolds Tobacco и др./Комисия (C-131/03 P, EU:C:2006:541, т. 80—83).

49 Вж. например решение от 15 ноември 2012 г., Съвет/Vamba (C-417/11 P, EU:C:2012:718, т. 50).

50 На френски „une formalité substantielle“.

конкретни и специфични причини, поради които компетентните органи считат, че на засегнатото лице трябва да се наложат ограничителни мерки⁵¹. Съответно всяко нарушение на задължението за мотивиране по принцип следва да се приема за нередност, която не би допуснала действаща разумно и с дължима грижа администрация.

83. Въпреки че досега Съдът не е имал възможност да се произнесе защо нарушението на задължението за мотивиране *само по себе си* не е достатъчно да ангажира извъндоговорната отговорност на Съюза, отговорът според мен е ясен. Когато жалбоподател претендира обезщетение за вреди, причинени от правните последици на дадено решение, тези вреди не могат да са причинени изключително от липсата на мотиви. Тези вреди по-скоро са причинени единствено от липсата на надлежно основание за приемането на това решение⁵².

84. Като се има предвид, че наличието на мотиви е необходимо, за да се гарантира, че съдилищата могат надлежно да осъществят контрола за законосъобразност на разглежданото решение⁵³, то тогава при липсата на такива мотиви не е възможно да се определи дали това решение е надлежно обосновано, а оттук и дали е изпълнено условието за наличие на причинно-следствена връзка⁵⁴.

85. Това обаче не означава, че при обстоятелства като тези в разглежданото дело, където, за да се изпълни и приведе в действие отменителното решение, съответната институция решава да приеме ново решение, което действа само занапред, адресатът на това решение е лишен от всякаква възможност да получи обезщетение за вреди по отношение на значителното негативно въздействие на първоначалното решение⁵⁵.

86. Нарушението на задължението за мотивиране, залегнало в член 296 ДФЕС, съответно не може *само по себе си* да ангажира извъндоговорната отговорност на Европейския съюз. Адресатът на немотивираното решение може обаче да отиде по-далеч и да твърди, че решението всъщност не е надлежно обосновано и не е подкрепено с относими данни или доказателства⁵⁶.

51 Вж. решения от 18 юли 2013 г., Комисия и др./Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P и C-595/10 P, EU:C:2013:518, т. 116—118) и от 18 февруари 2016 г., Съвет/Bank Mellat (C-176/13 P, EU:C:2016:96, т. 76).

52 Несъмнено липсата на мотиви би могла да причини вреди, дължащи се на несигурността, която адресатът на въпросното решение е изпитал, но тези вреди са неимуществени. Когато лице твърди, че е претърпяло вреди поради правното действие на дадено решение, тези вреди определено са имуществени, но те може да са вследствие единствено от липсата на надлежно основание за въпросното решение.

53 Вж. решение от 18 юли 2013 г., Комисия и др./Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P и C-595/10 P, EU:C:2013:518, т. 100).

54 Докато някои решения, изглежда, свързват тази съдебна практика с първото условие, а именно наличието на нарушение на правна норма, в първото решение, в което Съдът стига до това заключение, той, изглежда, приема, че това се дължи на невъзможността този вид незаконосъобразност да причини този вид вреди, което по-скоро е свързано с липсата на причинно-следствена връзка. Вж. в този смисъл решение от 15 септември 1982 г., Kind/ЕИО (106/81, EU:C:1982:291, т. 14 и 34).

55 Вж. по аналогия решение от 18 юли 2013 г., Комисия и др./Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P и C-595/10 P, EU:C:2013:518, т. 132). Адресатът на немотивираното решение не трябва да търпи последиците нито от проявената небрежност от страна на съответната институция, нито от избора на Общия съд да отмени дадено решение, без да разгледа, поради процесуална икономия, всички основания, изтъкнати от жалбоподателя. В допълнение следва да се посочи, че когато със съдебно решение се отменя решение поради нарушение на задължението за мотивиране, жалбоподателят не може да оспори това съдебно решение, на основание че Общият съд неправилно е квалифицирал порока като нарушение на задължението за мотивиране.

56 Може да се приеме, че когато е отменено дадено решение, на този етап по принцип е твърде рано за произнасяне по извъндоговорната отговорност на Съюза, тъй като институцията, приела съответното решение, трябва да реши как да изпълни това съдебно решение. Поради това едва след приемането на мерки за изпълнение на съдебното решение може да се определи размерът на вредите, за които се търси обезщетение, тъй като приемането на определени мерки може да е довело до поправяне на отрицателните последици от това решение. Вж. например решение от 14 декември 2018 г., FV/Съвет (T-750/16, EU:T:2018:972, т. 176 и 177). В настоящия случай обаче при изпълнението на отменителното решение Съветът не е приел нови надлежно мотивирани решения, действащи със задна дата, а е решил да приеме решения, действащи само занапред, без да компенсира вредите, понесени от жалбоподателя вследствие на миналото действие на отменените мерки. Във връзка със задължението за поправяне на вече настъпилите последици на отменено решение вж. решение от 14 май 1998 г., Съвет/De Nil и Impens (C-259/96 P, EU:C:1998:224, т. 16). В настоящия случай жалбоподателят не твърди, че Съветът е нарушил своето задължение по член 266 ДФЕС да предприеме необходимите мерки за изпълнение на отменителното съдебно решение.

87. Наистина при липса на мотиви от адресата на съответното решение не може да се очаква да направи нещо повече от това да оспори и основателността на решението. Независимо от това, жалбоподателят трябва най-малкото да посочи основание, свързано с това, което може да се определи като вътрешна законосъобразност на оспорваните решения, по конкретно че не са обосновани с надлежни доказателства. Съдът в крайна сметка е обвързан от твърденията на страните. Следователно не е достатъчно за тази цел жалбоподателят просто да изтъкне факта, че е оспорил липсата на мотиви.

88. В случай че адресатът на дадено решение поддържа, че не само липсват мотиви, но и че не съществуват такива обосновани мотиви, съответната институция, в този случай Съветът, трябва да докаже, че това решение наистина е надлежно обосновано⁵⁷. Ако на този етап не успее да предостави обяснение за причините, които са довели до приемането на този акт, то тогава поне първото условие за ангажиране на извъндоговорната отговорност на Европейския съюз съгласно член 340, втора алинея ДФЕС трябва да се приеме за установено.

89. Вярно е, че в контекста на жалба за отмяна по принцип мотивите трябва да се изложат едновременно с приемането на решението и само по изключение на по-късен етап, по молба на засегнатото лице. Трябва да се има предвид обаче, че искът за обезщетение за претърпени вреди е независимо средство за правна защита, което не е насочено към отмяна на конкретна мярка, а по-скоро към получаване на обезщетение за вреди, причинени от институция⁵⁸.

90. Следователно, докато в контекста на жалба за отмяна Общият съд трябва да отмени всяко решение, за което не са представени мотиви преди подаването на тази жалба, в случай на иск за обезщетение за вреди Съветът все пак може да посочи мотиви на етапа на писмената защита, за да докаже, че решението в действителност е надлежно обосновано и следователно Европейският съюз не носи отговорност⁵⁹.

91. В разглеждания случай по отношение на иска за обезщетение жалбоподателят се позовава изключително на констатацията на Общия съд за липсата на мотиви, направена в отменителното решение.

92. Действително в точка 82 от отменителното решение Общият съд посочва, че Съветът не е изпълнил задължението за мотивиране и задължението да уведоми жалбоподателя, в качеството му на засегнато образувание, за използваните срещу него доказателства, като по този начин може би се създава впечатление, че Общият съд е установил два отделни порока.

93. Както правилно отбелязва обаче Общият съд в точка 49 от обжалваното съдебно решение, позоваването на нарушение поради неупредомвяване на жалбоподателя за използваните срещу него доказателства е направено в отменителното решение в отговор на основание, с което се твърди не явна грешка в преценката, а по-скоро нарушение на задължението за мотивиране⁶⁰. Следователно според Общия съд това не съставлява отделно основание за отмяна на обжалваното съдебно решение, а по-скоро подкрепя констатацията, че мотивите към оспорваните решения не са надлежно обосновани, тъй като Съветът дори не е уведомил

57 Решение от 26 юли 2017 г., Съвет/Hamas (C-79/15 P, EU:C:2017:584, т. 49).

58 Вж. решение от 2 декември 1971 г., Zuckerfabrik Schöppenstedt/Съвет (5/71, EU:C:1971:116, т. 3). Този извод не се поставя под въпрос от разрешението, възприето от Съда в точка 46 от решение от 10 септември 2019 г., HTTS/Съвет (C-123/18 P, EU:C:2019:694), което засяга възможността Съветът да се позовава на факти, възникнали след приемането на дадено решение, за да обоснове решението си със задна дата, но не и въпроса дали в рамките на иск за отговорност Съветът все пак може да посочи мотиви, с които да обоснове приемането на свое решение.

59 Може да се добави между другото, разбира се, че при тези обстоятелства късното посочване на мотиви следва да се вземе предвид при евентуално осъждане за заплащане на съдебните разноски. На жалбоподателя също така следва да се позволи да пригоди доводите си в съответствие с предоставените разяснения.

60 Вж. т. 70 от отменителното решение.

жалбоподателя, като засегнато образувание, за използваните срещу него доказателства. Това не означава обаче, че Общият съд е установил, че Съветът не е събрал доказателства в подкрепа на ограничителните мерки или че не могат да се посочат подходящи и обосновани мотиви за включване на жалбоподателя в списъка във връзка с ограничителните мерки.

94. Следователно, противно на твърденията на жалбоподателя в четвъртото основание в жалбата му, Общият съд не е тълкувал неправилно първоначалното отменително решение — на което жалбоподателят изключително се позовава в искането си за обезщетение пред първа инстанция — като е постановил, че в това решение Общият съд е установил единствено нарушение на задължението за мотивиране, за разлика от това да установи, че обосновани мотиви не са могли да бъдат дадени.

95. Вярно е също така, че в точки 24, 31 и 33 от искането за обезщетение в първоинстанционното производство жалбоподателят твърди, че според него Съветът, от една страна, е нарушил подзаконовите разпоредби на текстовете, на които твърди, че се е позовал, като ги е приложил без никакво основание, а от друга страна, е нарушил правото на защита и е допуснал грешка при прилагане на правото, като не е установил основанията за приетите мерки. Трябва обаче да се има предвид, че съгласно член 76, буква г) от Процедурния правилник на Общия съд жалбата трябва ясно да посочва основанията, на които се позовава жалбоподателят. Това посочване трябва да бъде достатъчно ясно и точно, за да позволи на ответника да подготви защитата си, а на Общия съд — да се произнесе по иска или жалбата, ако е необходимо, без да разполага с други данни⁶¹.

96. В жалбата си жалбоподателят се позовава на онези обстоятелства в подзаглавието на искането си, заглавието⁶² и първия абзац, като заявява, че целта му не е била да се установи поведението, в което се упреква Съветът, а по-скоро да се докаже, че неправомерното поведение, установено в предходната част, отговаря на предвидените в съдебната практика условия за ангажиране отговорността на Европейския съюз. В предходната част на искането в първоинстанционното производство, когато определя твърдяното неправомерно поведение, жалбоподателят обаче се ограничава до липсата на мотиви в първоначалното отменително решение.

97. С оглед на избора на жалбоподателя да не се позове на тези евентуално по-пространни доводи в съответната част на искането си, Общият съд не може да бъде критикуван, че не е извлякъл от съдържанието на второто подзаглавие, че жалбоподателят е имал също така намерение да се позове на тези неправомерни актове. Както Общият съд посочва в точки 52—58 от обжалваното съдебно решение, едва в хода на производството жалбоподателят е заявил ясно, че има намерение да се позове на вътрешна незаконосъобразност на оспорваните решения.

98. Именно този факт според мен отличава разглеждания случай от този по дело *Safa Nicu Serapan/Съвет* (решение от 25 ноември 2014 г., T-384/11, EU:T:2014:986), на което жалбоподателят се позовава в жалбата си. Въпреки че фактите по двете дела са доста сходни, видно от точка 26 от това решение, потвърдено при обжалване от Съда, в този случай в подкрепа на иска си за обезщетение за вреди жалбоподателят се е позовал изрично на грешка в преценката, а не (както тук) *просто* на липсата на мотиви⁶³.

61 Вж. например определение от 21 януари 2016 г., *Internationaler Hilfsfonds/Комисия* (C-103/15 P, непубликувано, EU:C:2016:51, т. 33).

62 Подзаглавието е „Б. Тази незаконосъобразност ангажира отговорността на Съюза“.

63 В действителност, както посочих по-горе, нарушението на задължението за мотивиране и неспазването на задължението да се съберат данни или доказателства в подкрепа на ограничителните мерки, са две напълно различни неща. Вж. в този смисъл решенията от 26 юли 2017 г., *Съвет/Намас* (C-79/15 P, EU:C:2017:584, т. 48) и от 26 юли 2017 г., *Съвет/LTTE* (C-599/14 P, EU:C:2017:583, т. 70), където се използват изразите „от една страна“ и „от друга страна“, за да се разграничат отделните задължения. Нарушението на първото задължение е порок по отношение на т.нар. „външна законосъобразност“, докато нарушението на второто задължение засяга вътрешната законосъобразност на въпросното решение.

99. Следователно, колкото и несъществена да изглежда разликата между разглежданото дело и *Safa Nicu Serapan*, отхвърлянето в настоящия случай от Общия съд на иска на жалбоподателя за обезщетение за вреди, като се вземе предвид начинът, по който жалбоподателят е формулирал искането си, трябва да се приеме за напълно обосновано с оглед на обстоятелствата.

100. Ето защо предлагам Съдът да отхвърли първото основание на жалбата.

VI. Заключение

101. В светлината на гореизложеното основното ми заключение е следното:

Съдът е компетентен да разгледа иск за обезщетение, който е пряко свързан със или е акцесорен по отношение на жалба за отмяна съгласно член 263 ДФЕС, подадена във връзка със законосъобразността на ограничителните мерки спрямо физически или юридически лица, приети от Съвета на Европейския съюз на основание на дял V, глава 2 ДЕС, и, предвид това тълкуване, член 275, втора алинея ДФЕС не изключва такава компетентност.

Първото основание на жалбата следва да бъде отхвърлено.