



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
GERARD HOGAN
28 päivänä toukokuuta 2020¹

Asia C-134/19 P

**Bank Refah Kargaran
vastaan**

Euroopan unionin neuvosto

Muutoksenhaku - Vahingonkorvauskanne - Iraniin kohdistuvat rajoittavat toimenpiteet - SEU 29 artikla - SEUT 215 artikla - Unionin tuomioistuimen toimivalta tutkia vahingonkorvauskanne - Korvaus vahingosta, jonka kantaja väittää itselleen aiheutuneen siitä, että sen nimi on merkitty rajoittavien toimenpiteiden eri luetteloihin - Mahdollisuus saada korvaus perusteluvollisuuden laiminlyönnin vuoksi

I Johdanto

1. Ydinaseiden levittäminen on yksi suurimmista ihmiskuntaan kohdistuvista uhista. Lähi-idän kontekstissa kyseisestä uhasta on tullut erityisen akuutti viime vuosina. Tämän vuoksi Euroopan unionin jäsenvaltiot ja Euroopan unioni itse ovat pyrkineet tiettyjen rajoittavien toimenpiteiden (tai pakotteiden) avulla saamaan Iranin islamilaisen tasavallan pidättymään sellaisten toimenpiteiden toteuttamisesta, joiden avulla kyseinen valtio saattaisi voida kehittää ydinasejärjestelmiä. Tämä on yleisesti ottaen käsiteltävän asian taustalla.

2. Bank Refah Kargaran vaatii valituksellaan kumottavaksi osittain 10.12.2018 annetun tuomion Bank Refah Kargaran v. neuvosto (T-552/15, ei julkaistu, EU:T:2018:897; jäljempänä valituksenalainen tuomio), jolla unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi Bank Refah Kargaranin nostaman kanteen, jolla vaadittiin korvausta vahingosta, jonka viimeksi mainittu väitti itselleen aiheutuneen siksi, että sen nimi oli merkitty rajoittavien toimenpiteiden eri luetteloihin. Käsiteltävässä valituksessa nousee esiin vaikeita perussopimuksen tulkintakysymyksiä, jotka koskevat unionin tuomioistuimen toimivaltaa valvoa yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla tehtyjä päätöksiä, ja erityisesti kysymys siitä, voidaanko vahingonkorvausta myöntää tilanteessa, jossa päätös, jolla vahvistetaan luonnolliseen henkilöön tai oikeushenkilöön kohdistuvat rajoittavat toimenpiteet ja jonka neuvosto on antanut SEU V osaston 2 luvun perusteella, on kumottu unionin tuomioistuimessa SEUT 275 artiklan mukaisesti.

II Asian tausta

3. Asian tausta, joka käy ilmi valituksenalaisen tuomion 1–13 kohdasta, voidaan tiivistää seuraavasti.

¹ Alkuperäinen kieli: englanti.

4. Kuten olen juuri todennut, oikeusriita liittyy sellaisten rajoittavien toimenpiteiden asiayhteyteen, jotka Euroopan unioni on kohdistanut Iranin islamilaiseen tasavaltaan. Kyseisten toimenpiteiden tarkoituksena oli – ja on – painostaa Iranin islamilaista tasavaltaa päättämään tietyt toimet, joihin voi liittyä todellinen ydinaseiden levittämisen vaara, sekä lopettamaan ydinasejärjestelmien kehittäminen.
5. Valittajan, joka on iranilainen pankki, nimi merkittiin ydinaseiden levittämiseen osallistuvien yhteisöjen luetteloon, joka sisältyy Iraniin kohdistuvista rajoittavista toimenpiteistä 26.7.2010 annetun neuvoston päätöksen 2010/413/YUTP² liitteeseen II. Kyseiset toimenpiteet toteutettiin siksi, että mainitun pankin väitettiin ottaneen vastattavakseen toisen merkittävän iranilaisen rahalaitoksen eli Bank Mellin tietyt rahoitustoimet sen jälkeen, kun viimeksi mainittuun rahalaitokseen oli kohdistettu rajoittavia toimenpiteitä.
6. Valittajan nimi merkittiin samasta syystä myös Iraniin kohdistuvista rajoittavista toimenpiteistä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 423/2007 (EUVL 2007, L 103, s. 1) liitteessä V olevaan luetteloon. Kyseiset Bank Refahiin kohdistetut rajoittavat toimenpiteet pysytettiin Iraniin kohdistuvista rajoittavista toimenpiteistä annetun asetuksen N:o 423/2007 7 artiklan 2 kohdan täytäntöönpanosta 26.7.2010 annetulla neuvoston täytäntöönpanoasetuksella (EU) N:o 668/2010 (EUVL 2010, L 195, s. 25).
7. Sen jälkeen, kun asetus N:o 423/2007 oli kumottu Iraniin kohdistuvista rajoittavista toimenpiteistä 25.10.2010 annetulla neuvoston asetuksella (EU) N:o 961/2010,³ valittajan nimi merkittiin viimeksi mainitun asetuksen liitteessä VIII olevaan luetteloon.
8. Euroopan unionin neuvosto pysytti päätöksellä 2010/644/YUTP⁴ valittajan nimen päätöksen 2010/413⁵ liitteessä II olevassa luettelossa.
9. Valittajan nimi pysytettiin myös asetuksen N:o 961/2010 liitteessä VIII olevassa luettelossa Iraniin kohdistuvista rajoittavista toimenpiteistä annetun asetuksen N:o 961/2010 täytäntöönpanosta 1.12.2011 annetulla neuvoston täytäntöönpanoasetuksella (EU) N:o 1245/2011 (EUVL 2011, L 319, s. 11).
10. Koska asetus N:o 961/2010 kumottiin Iraniin kohdistuvista rajoittavista toimenpiteistä 23.3.2012 annetulla neuvoston asetuksella (EU) N:o 267/2012 (EUVL 2012, L 88, s. 1), neuvosto lisäsi valittajan nimen viimeksi mainitun asetuksen liitteeseen IX. Syy valittajan luetteloon merkitsemiselle oli sama kuin päätöksessä 2010/413 esitetty syy.
11. Valittaja nosti unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 19.1.2011 jätetyllä kannekirjelmällä kanteen, jossa se vaati muun muassa päätöksen 2010/644 ja asetuksen N:o 961/2010 kumoamista siltä osin kuin kyseiset säädökset koskivat sitä. Myöhemmin valittaja mukautti vaatimuksiaan siten, että se vaati päätöksen 2011/783, täytäntöönpanoasetuksen N:o 1245/2011 ja asetuksen N:o 267/2012 kumoamista siltä osin kuin kyseiset säädökset koskevat sitä.
12. Unionin yleinen tuomioistuin hyväksyi 6.9.2013 annetun tuomion Bank Refah Kargaran v. neuvosto (T-24/11, EU:T:2013:403; jäljempänä kumoamistuomio) 83 kohdassa valittajan esittämän toisen kanneperusteen siltä osin kuin siinä vedottiin perusteluvollisuuden laiminlyöntiin. Näin ollen unionin yleinen tuomioistuin kumosi valittajan nimen merkitsemisen ensinnäkin päätökseen 2010/644

2 Iraniin kohdistuvista rajoittavista toimenpiteistä ja yhteisen kannan 2007/140/YUTP kumoamisesta annettu neuvoston päätös (EUVL 2010, L 195, s. 39).

3 Iraniin kohdistuvista rajoittavista toimenpiteistä ja asetuksen N:o 423/2007 kumoamisesta annettu asetus (EUVL 2010, L 281, s. 1).

4 Iraniin kohdistuvista rajoittavista toimenpiteistä ja yhteisen kannan 2007/140/YUTP kumoamisesta tehdyn päätöksen 2010/413 muuttamisesta 25.10.2010 tehty neuvoston päätös (EUVL 2010, L 281, s. 81).

5 Iraniin kohdistuvista rajoittavista toimenpiteistä annetun päätöksen 2010/413 muuttamisesta 1.12.2011 annetulla neuvoston päätöksellä 2011/783/YUTP (EUVL 2011, L 319, s. 71) ei muutettu kyseistä luetteloa valittajan osalta.

ja sittemmin päätökseen 2011/783 perustuvaan liitteeseen II, toiseksi asetuksen N:o 961/2010 (sellaisena kuin se on muutettuna erityisesti täytäntöönpanoasetuksella N:o 1245/2011) liitteeseen VIII ja kolmanneksi asetuksen N:o 267/2012 liitteeseen IX. Ratkaisunsa tekemiseksi unionin yleinen tuomioistuin ei katsonut tarpeelliseksi tutkia valittajan esittämiä muita perusteita ja perusteluita.

13. Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 60 artiklan toisen kohdan mukaan unionin yleisen tuomioistuimen ratkaisut, joilla asetus kumotaan, tulevat voimaan vasta kyseisen perussäännön 56 artiklan ensimmäisessä kohdassa tarkoitetun ajan kuluttua tai – jos muutosta on haettu tämän ajan kuluessa – muutoksenhaun hylkäämisestä. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi näin ollen, että jotta päivät, joina kukin luetteloon merkitsemisen kumoaminen tuli voimaan, olisivat samat, päätöksen 2010/413 liitteen II, sellaisena kuin se on päätöksellä 2010/644 ja sittemmin päätöksellä 2011/783 muutettuna, vaikutukset oli pysyttävä valittajan osalta siihen saakka, kunnes sen asetuksen N:o 267/2012 liitteessä IX olevaan luetteloon merkitsemisen kumoaminen tuli myös voimaan.

14. Valittajan nimi merkittiin sittemmin uudelleen päätöksen 2010/413 liitteessä II olevaan rajoittavien toimenpiteiden luetteloon 15.11.2013 annetulla neuvoston päätöksellä 2013/661/YUTP.⁶ Kyseisen päätöksen 2 artiklassa täsmennettiin, että se tulisi voimaan päivänä, jona se julkaistaan Euroopan unionin virallisessa lehdessä, eli 16.11.2013.

15. Valittajan nimi merkittiin tämän jälkeen asetuksen N:o 267/2012 liitteessä IX olevaan luetteloon 15.11.2013 annetulla neuvoston täytäntöönpanoasetuksella (EU) N:o 1154/2013.⁷ Kyseinen täytäntöönpanoasetus tuli voimaan päivänä, jona se julkaistiin virallisessa lehdessä, eli niin ikään 16.11.2013. Liitteessä IX esitettiin valittajan osalta seuraavat perustelut:

”Yhteisö, joka antaa rahoitustukea Iranin hallitukselle. Se on 94-prosenttisesti Iranin sosiaaliturvajärjestön (Iranian Social Security Organisation) omistama. Sosiaaliturvajärjestö on puolestaan Iranin hallituksen määräysvallassa ja tarjoaa pankkipalveluita ministeriöille.”

16. Valittaja nosti unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 28.1.2014 jättämällänsä kannekirjelmällä kanteen, jossa se vaati muun muassa päätöksen 2013/661 ja täytäntöönpanoasetuksen N:o 1154/2013 kumoamista siltä osin kuin kyseiset säädökset koskivat sitä. Kanne hylättiin 30.11.2016 annetulla tuomiolla Bank Refah Kargaran v. neuvosto (T-65/14, ei julkaistu, EU:T:2016:692). Tästä toisesta unionin yleisen tuomioistuimen antamasta tuomiosta ei valitettu.

III Asian käsittely unionin yleisessä tuomioistuimessa ja valituksenalainen tuomio

17. Valittaja nosti unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 25.9.2015 jättämällänsä kannekirjelmällä vahingonkorvauskanteen. Se vaati unionin yleistä tuomioistuinta velvoittamaan Euroopan unioni korvaamaan sille kyseisten rajoittavien toimenpiteiden toteuttamisesta ja pysyttämisestä siihen saakka, kunnes ne kumottiin valituksenalaisella tuomiolla, aiheutunut vahinko ja maksamaan sille 68 651 318 euron suuruinen summa lakisääteisine korkoineen korvauksena aineellisesta vahingosta ja 52 547 415 euron suuruinen summa lakisääteisine korkoineen korvauksena aineettomasta vahingosta. Valittaja vaati toissijaisesti, että unionin yleinen tuomioistuin katsoo aineettomasta vahingosta vaaditut summat kokonaisuudessaan tai osittain aineelliseksi vahingoksi.

⁶ Iraniin kohdistuvista rajoittavista toimenpiteistä annetun päätöksen 2010/413 muuttamisesta annettu neuvoston päätös (EUVL 2013, L 306, s. 18).

⁷ Iraniin kohdistuvista rajoittavista toimenpiteistä annetun asetuksen N:o 267/2012 täytäntöönpanosta annettu neuvoston asetus (EUVL 2013, L 306, s. 3).

18. Komissio toimitti unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 6.1.2016 väliintulohakemuksen, jossa se pyysi saada osallistua oikeudenkäyntiin tukeakseen neuvoston vaatimuksia. Unionin yleisen tuomioistuimen ensimmäisen jaoston puheenjohtaja hyväksyi väliintulohakemuksen 3.2.2016 tekemällään päätöksellä. Komissio toimitti väliintulokirjelmänsä ja asianosaiset esittivät huomautuksensa kyseisestä kirjelmästä määräajassa.⁸

19. Valittajaa kehoitettiin 19.9.2018 päivätyllä prosessinjohtotoimella esittämään huomautuksensa erityisesti neuvoston vastauskirjelmänsä 4 kohdassa esittämästä väitteestä, jonka mukaan unionin yleinen tuomioistuin ei ollut toimivaltainen tutkimaan kannetta, jolla pyrittiin saamaan korvaus päätösten 2010/413, 2010/644 ja 2011/783 vuoksi. Valittajan vastaukset esitettiin kysymyksiin saapuvien unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 4.10.2018.

20. Unionin yleinen tuomioistuin lausui valituksenalaisen tuomion 25–32 kohdassa toimivallastaan tutkia kanne, jossa vaaditaan korvausta vahingosta, jonka väitetään aiheutuneen rajoittavien toimenpiteiden vuoksi. Tutkittuaan perussopimuksen asian kannalta merkitykselliset määräykset unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että SEU 24 artiklan 1 kohdan, SEU 40 artiklan ja SEUT 275 artiklan ensimmäisen kohdan yhteisvaikutus oli se, että sillä ei ollut toimivaltaa tutkia vahingonkorvauskannetta, jossa vaaditaan korvausta vahingosta, jonka väitetään aiheutuneen yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) alalla SEU 29 artiklan nojalla tehtyjen päätösten, kuten päätösten 2010/413, 2010/644 ja 2011/783, vuoksi. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi sen sijaan olevansa toimivaltainen tutkimaan vaatimuksen sellaisen vahingon korvaamisesta, jonka henkilö tai yhteisö väittää itselleen aiheutuneen SEUT 215 artiklan nojalla toteutettujen rajoittavien toimenpiteiden, kuten asetuksiin N:o 961/2010 ja N:o 267/2012 sekä täytäntöönpanoasetukseen N:o 1245/2011 sisältyvien yksittäisten toimenpiteiden, jotka on kohdistettu valittajaan, vuoksi.

21. Asiakysymyksestä unionin yleinen tuomioistuin muistutti valituksenalaisen tuomion 34 ja 35 kohdassa, että sopimussuhteen ulkopuolisen Euroopan unionin vastuun syntyminen edellyttää kolmen edellytyksen täyttymistä: on näytettävä toteen lainvastainen toiminta, joka muodostuu sellaisen oikeussäännön riittävän ilmeisestä rikkomisesta, jonka ”tarkoituksena on antaa yksityisille oikeuksia”, kantajalle on pitänyt aiheutua todellista vahinkoa ja moititun toiminnan ja väitetyn vahingon välillä on oltava syy-yhteys.

22. Unionin yleinen tuomioistuin tarkasteli valituksenalaisen tuomion 42 kohdassa ja sitä seuraavissa kohdissa kolmea väitettä, jotka valittaja oli esittänyt tällaisen rikkomisen olemassaolon osoittamiseksi.

23. Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi ensimmäisen väitteen, joka koski oikeussäännön riittävän ilmeistä rikkomista kumoamistuomiossa todetun perusteluvollisuuden laiminlyönnin vuoksi, sillä perusteella, että oli epätodennäköistä, että perusteluvollisuuden laiminlyönti olisi peruste unionin vastuun syntymiselle.

24. Toisen väitteen, jonka unionin yleinen tuomioistuin tulkitsi siten, että sen mukaan unionin yleinen tuomioistuin totesi kumoamistuomiossa, että neuvosto oli loukannut valittajan puolustautumisoikeuksia ja sen oikeutta tehokkaaseen oikeussuojaan, unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi sillä perusteella, että kyseisessä tuomiossa kyseessä olleet päätökset oli kumottu pelkästään sillä perusteella, että perusteluvollisuutta oli laiminlyöty, tutkimatta valittajan esittämiä kanneperusteita, jotka koskivat sen puolustautumisoikeuksien ja sen tehokasta oikeussuojaa koskevan oikeuden loukkaamista.

⁸ Unionin yleisen tuomioistuimen ensimmäisen jaoston puheenjohtajan 7.10.2016 tekemällä päätöksellä asian käsittelyä lykättiin unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan b alakohdan mukaisesti siihen saakka, kunnes unionin tuomioistuin on antanut lopullisen ratkaisun asiassa C-45/15 P, Safa Nicu Sepahan v. neuvosto. Unionin tuomioistuin hylkäsi 30.5.2017 antamallaan tuomiolla Safa Nicu Sepahan v. neuvosto (C-45/15 P, EU:C:2017:402) Safa Nicu Sepahanin ja neuvoston tekemät valitukset. Asianosaisia ja muita osapuolia kehoitettiin 27.2.2018 päivätyllä prosessinjohtotoimella ilmoittamaan unionin yleiselle tuomioistuimelle edellä mainitun tuomion vaikutuksista nyt esillä olevaan asiaan. Komissio vastasi kysymykseen 13.3.2018, ja neuvosto ja valittaja vastasivat siihen 15.3.2018.

25. Kolmannella väitteellään valittaja väitti, että neuvosto ei ollut soveltanut kriteeriä, jota se väitti soveltaneensa oikeuttaakseen valittajan luetteloon merkitsemisen. Unionin yleinen tuomioistuin jätti kyseisen väitteen tutkimatta, koska se esitettiin myöhässä. Unionin yleisen tuomioistuimen mukaan kannekirjelmässä mainitut väitteet perustuivat yksinomaan unionin yleisen tuomioistuimen kumoamistuomioissa toteamaan lainvastaisuuteen, joten mainittua kolmatta väitettä, joka mainittiin ensimmäistä kertaa valittajan vastauskirjelmässä, ei voitu pitää kannekirjelmässä esitettyjen perusteiden laajentamisena.

26. Unionin yleinen tuomioistuin päätteli, että ensimmäinen edellytys sopimussuhteen ulkopuolisen unionin vastuun syntymiselle eli neuvoston lainvastainen toiminta ei täytynyt käsiteltävässä asiassa. Näin ollen unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi kanteen tutkimatta tutkia kahta muuta edellytystä SEUT 340 artiklan toisessa kohdassa tarkoitetun sopimussuhteen ulkopuolisen unionin vastuun syntymiseksi.

IV Valitus

A Asian käsittely unionin tuomioistuimessa ja asianosaisten ja muiden osapuolten vaatimukset

27. Valittaja vaatii, että unionin tuomioistuin

- kumoaa valituksenalaisen tuomion osittain
- pääasiassa: myöntää sille 68 651 318 euroa korvauksena aineellisesta vahingosta ja 52 547 415 euroa korvauksena aineettomasta vahingosta
- toissijaisesti palauttaa asian unionin yleiseen tuomioistuimeen
- velvoittaa neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut kummassakin oikeusasteessa.

28. Neuvosto ja komissio vaativat, että unionin tuomioistuin

- hylkää valituksen
- velvoittaa valittajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

B Yhteenvedo valittajan valitusperusteista

29. Valittaja esittää valituksensa tueksi seitsemän valitusperustetta, jotka voidaan tiivistää siten, että niiden mukaan unionin yleinen tuomioistuin lähinnä

- teki oikeudellisen virheen, kun se totesi, että perusteluvollisuuden laiminlyönti ei todennäköisesti ole peruste unionin vastuulle (ensimmäinen valitusperuste)
- teki oikeudellisen virheen, kun se katsoi, että se, että neuvoston määräämän lainvastaisen seuraamuksen kohteena ollut valittaja nosti kanteen ja sai kyseisen seuraamuksen kumotuksi, estää sitä vetoamasta tehokasta oikeussuojaa koskevan oikeuden riittävän ilmeisen rikkomisen olemassaoloon (toinen valitusperuste)
- teki oikeudellisen virheen, kun se hylkäsi valittajan vastauksessaan esittämän perusteen määrittämättä oikeuskäytännössä edellytetyllä tavalla sitä, perustuiko vastauksessa esitetty peruste kannekirjelmässä esitettyjen argumenttien tavanomaiseen laajentamiseen oikeudenkäynnin aikana (kolmas valitusperuste)

- teki oikeudellisen virheen tulkitsemalla kumoamistuomiota virheellisesti ja katsomalla, että toteamus siitä, että neuvosto oli laiminlyönyt velvollisuutensa ilmoittaa valittajalle tätä vastaan puhuvat seikat siltä osin kuin oli kyse varojen jäädyttämistä koskevien toimenpiteiden perusteluista, ei merkitse unionin oikeuden riittävän ilmeistä rikkomista, joka synnyttää Euroopan unionin vastuun (neljäs ja viides valitusperuste)
- otti kannekirjelmän huomioon vääristyneellä tavalla, kun se katsoi – jättääkseen valittajan väitteen tutkimatta –, ettei valittaja ollut vedonnut kannekirjelmässään sen seikan lainvastaisuuteen, että perusteet sen nimen merkitsemiselle rajoittavien toimenpiteiden kohteena olevien henkilöiden luetteloon eivät olleet neuvoston soveltaman kriteerin mukaiset (kuudes valitusperuste)
- otti kannekirjelmän huomioon vääristyneellä tavalla rajoittamalla valittajan esittämät lainvastaisuusperusteet yksinomaan perusteluvollisuuden laiminlyöntiin (seitsemäs valitusperuste).

30. Unionin tuomioistuimen pyynnöstä keskityn ratkaisuehdotuksessani ensisijaisesti toimivaltakysymykseen eli kysymykseen siitä, tekikö unionin yleinen tuomioistuin oikeudellisen virheen lausussaan toimivallastaan rajoittavien toimenpiteiden alalla. Muilta osin tarkastelen ainoastaan ensimmäistä valitusperustetta, jolla valittaja väittää, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen katsoessaan käsiteltävässä asiassa, että perusteluvollisuuden laiminlyönti ei voi synnyttää oikeutta vahingonkorvaukseen, koska muilla valitusperusteilla pyritään lähinnä kiertämään tämä unionin yleisen tuomioistuimen toteamus.

V Asian tarkastelu

A Euroopan unionin tuomioistuimen toimivalta myöntää korvausta rajoittavien toimenpiteiden vuoksi

1. Unionin tuomioistuimen mahdollisuus ottaa tämä kysymys huomioon omasta aloitteestaan

31. Aluksi on todettava, että valittaja ei kyseenalaistanut valituksessaan toteamuksia, jotka unionin yleinen tuomioistuin oli esittänyt toimivallastaan. Koska kysymys unionin tuomioistuimen toimivallasta tutkia riita-asia kuuluu kuitenkin oikeusjärjestyksen perusteisiin, unionin tuomioistuin voi tutkia tällaisen kysymyksen missä tahansa oikeudenkäynnin vaiheessa myös omasta aloitteestaan.⁹

32. Koska unionin tuomioistuimia sitoo kontradiktorinen periaate, tällainen tutkiminen edellyttää kuitenkin sitä, että asianosaisille on ilmoitettu, että unionin tuomioistuin aikoo tutkia tällaisen kysymyksen omasta aloitteestaan, ja että niillä on ollut mahdollisuus keskustella tästä. Nämä edellytykset täyttyvät nyt esillä olevassa asiassa.

33. Asianosaisia pyydettiin 10.12.2019 päivätyllä kirjeellä lausumaan istunnossa siitä, ovatko unionin tuomioistuimet toimivaltaisia käsittelemään valittajan vaatimuksen saada korvausta vahingosta, jonka väitetään aiheutuneen YUTP:n soveltamisalaan kuuluvissa päätöksissä vahvistettujen rajoittavien toimenpiteiden vuoksi. Niitä pyydettiin myös ottamaan kantaa siihen, onko unionin tuomioistuin toimivaltainen ottamaan tämän kysymyksen huomioon omasta aloitteestaan.

⁹ Ks. tuomio 12.11.2015, *Elitaliana v. Eulex Kosovo* (C-439/13 P, EU:C:2015:753, 36–38 kohta) ja tuomio 26.2.2015, *Planet v. komissio* (C-564/13 P, EU:C:2015:124, 20 kohta).

34. Tästä seuraa, että jos unionin tuomioistuin pitää tätä asianmukaisena, se voi tutkia omasta aloitteestaan, onko Euroopan unionin tuomioistuimella toimivalta ratkaista kanne, jolla vaaditaan korvausta vahingosta, jonka väitetään aiheutuneen YUTP:n asiayhteydessä annetun päätöksen, jolla määrätään rajoittavista toimenpiteistä, vuoksi.

2. Pääasia

35. Ennen asiakysymyksen tarkastelemista vaikuttaa aluksi asianmukaiselta kuvailla sitä, mikä vaikuttaa olevan neuvoston yleinen käytäntö rajoittavien toimenpiteiden toteuttamisessa, ja tarkastella unionin yleisen tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, joka koskee sen toimivaltaa mainittujen seikkojen osalta.

36. Neuvosto toteuttaa rajoittavat toimenpiteet yksimielisesti SEU 29 artiklan nojalla. Nämä käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan kaltaiset toimenpiteet sisältävät yleisiä säännöksiä, joilla voidaan esimerkiksi pyrkiä rajoittamaan tiettyjen tavaroiden tuontia tiettyihin valtioihin ja niiden vientiä tietyistä valtioista. Tällaiset toimenpiteet voivat kuitenkin olla myös sellaisia erityisiä kieltoja, jotka on kohdistettu yhteen adressaattiluokkaan ja joiden tarkoituksena on itse asiassa estää tällaisia henkilöitä myymästä tai vastaanottamasta tavaroita tai palveluja Euroopan unionin alueella.

37. Tässä tarkoituksessa rajoittavissa toimenpiteissä täsmennetään edellytykset, joiden täytyessä henkilön nimi voidaan merkitä kyseisiin liitteisiin ja pysyttää niissä. Näihin SEU 29 artiklan nojalla tehtyihin päätöksiin voi sisältyä myös useita yksittäistapauksia koskevia päätöksiä, jotka esitetään sellaisen liitteen muodossa, jossa on luettelo yksilöitävissä olevista henkilöistä, elimistä tai yhteisöistä ja jossa esitetään syyt, joiden vuoksi neuvosto katsoo, että nämä täyttävät yleisissä arviointiperusteissa vahvistetut luetteloon merkitsemisen edellytykset.¹⁰

38. SEU 29 artiklan nojalla tehdyllä päätöksellä toteutetut rajoittavat toimenpiteet ovat näin ollen luonteeltaan erityisiä, sillä ne muistuttavat samalla sekä yleisesti sovellettavia toimia (koska niissä kielletään yleisellä ja abstraktilla tavalla määriteltyä adressaattiluokkaa muun muassa asettamasta varoja tai taloudellisia resursseja niiden liitteissä lueteltujen luonnollisten henkilöiden ja yhteisöjen saataville) että useita yksittäistapauksissa näiden nimettyjen henkilöiden ja yhteisöjen osalta tehtyjä päätöksiä.¹¹

39. Näitä SEU 29 artiklan perusteella tehtyjä päätöksiä sovelletaan kuitenkin ainoastaan jäsenvaltioihin eikä niillä ole vaikutuksia kolmansiin nähdessä. Sen varmistamiseksi, että kaikki talouden toimijat jäsenvaltioissa soveltavat niitä yhtenäisesti,¹² neuvoston käytäntönä on näin ollen antaa samanaikaisesti asetuksia SEUT 215 artiklan nojalla. Kyseisissä asetuksissa yleisesti ottaen toistetaan SEU 29 artiklan perusteella tehtyjen päätösten sanamuoto.¹³ Tässä tarkoituksessa neuvosto toimii määräenemmistöllä komission ja unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan yhteisen ehdotuksen perusteella ja ilmoittaa asiasta Euroopan parlamentille. Jos esimerkiksi rajoittavien toimenpiteiden kohteena olevien henkilöiden luetteloa muutetaan, SEU 29 artiklan perusteella tehty päätöstä ja SEUT 215 artiklan mukaisesti annettua asetusta muutetaan samanaikaisesti.

40. On kuitenkin huomattava, ettei ole epäilystäkään siitä, että yksittäistapauksia koskevista päätöksistä, joissa mainitaan tiettyjä henkilöitä ja pysytetään heidät kyseisten SEUT 215 artiklan perusteella annettujen asetusten liitteinä olevissa luetteloissa, voidaan nostaa vahingonkorvauskanne SEUT 340 artiklan toisen kohdan mukaisesti, jos kyseinen asetus itse on joko kumottu tai jos on todettu, että sitä on sovellettu epäasianmukaisesti.

10 Ks. esim. tuomio 21.4.2016, neuvosto v. Bank Saderat Iran (C-200/13 P, EU:C:2016:284, 119 kohta).

11 Tuomio 23.4.2013, Gbagbo ym. v. neuvosto (C-478/11 P–C-482/11 P, EU:C:2013:258, 56 kohta).

12 Ks. esim. asetuksen N:o 423/2007 johdanto-osan kolmas perustelukappale ja asetuksen N:o 961/2010 johdanto-osan neljäs perustelukappale, joista käsiteltävässä asiassa on kyse.

13 SEUT 215 artiklan 2 kohdassa määrätään, että jos SEU V osaston 2 luvun mukaisesti tehdyssä päätöksessä niin säädetään, neuvosto voi toteuttaa luonnollisiin henkilöihin tai oikeushenkilöihin, ryhmiin tai muihin kuin valtiollisiin yhteisöihin kohdistuvia rajoittavia toimenpiteitä.

41. Kun on kyse unionin tuomioistuinten toimivallasta tutkia kanne, jolla vaaditaan korvausta vahingosta, jonka väitetään aiheutuneen SEU 29 artiklan nojalla tehtyjen päätösten vuoksi, unionin yleinen tuomioistuin on tähän mennessä katsonut tässä ja muissa samankaltaisissa asioissa, että sillä ei ole asiassa toimivaltaa.¹⁴

42. Unionin yleisen tuomioistuimen tämänhetkisen oikeuskäytännön, joka esitettiin tiivistetysti valituksenalaisen tuomion 30 ja 31 kohdassa, mukaan unionin tuomioistuimilla ei – SEU 24 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan kuudennen virkkeen ja SEUT 275 artiklan ensimmäisen kohdan nojalla – lähtökohtaisesti ole toimivaltaa YUTP:tä koskevien primaarioikeuden määräysten eikä näiden määräysten perusteella annettujen oikeudellisten toimien osalta.¹⁵ Euroopan unionin tuomioistuimella on SEUT 275 artiklan toisen kohdan mukaisesti yksinomaan poikkeuksellisesti toimivaltaa YUTP:n alalla. Tämä toimivalta käsittää yhtäältä SEU 40 artiklan noudattamisen valvonnan ja toisaalta henkilöiden tai yhteisöjen SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa määrätyin edellytyksin nostamat kumoamiskanteet neuvoston YUTP:n puitteissa toteuttamien rajoittavien toimenpiteiden osalta.

43. Ratkaisevaa on kuitenkin se, että unionin yleinen tuomioistuin tulkitsee SEUT 275 artiklan toista kohtaa siten, että siinä ei anneta unionin tuomioistuimille toimivaltaa tutkia ja ratkaista vahingonkorvauskanteita.¹⁶ Sen mukaan on näin ollen niin, että kanne, joka koskee korvausta vahingosta, jonka väitetään aiheutuneen YUTP:n alalla annetun toimen vuoksi, ei kuulu sen toimivaltaan.¹⁷ Unionin tuomioistuimilla on yksinomaan toimivalta tutkia sellaista vahinkoa koskeva korvausvaatimus, jonka henkilö tai yhteisö väittää itselleen aiheutuneen kyseiseen henkilöön tai yhteisöön kohdistuvien rajoittavien toimenpiteiden toteuttamisesta SEUT 215 artiklan mukaisesti, koska viimeksi mainittu määräys ei kuulu perussopimusten YUTP:tä koskevien määräysten soveltamisalaan.¹⁸

44. Unionin yleinen tuomioistuin katsoo toisin sanoen, että vaikka se *ei ole* toimivaltainen tutkimaan henkilön tai yhteisön vaatimusta, joka koskee korvausta vahingosta, jonka väitetään aiheutuneen YUTP:tä koskevien määräysten (kuten SEU 29 artiklan) mukaisesti tehdyllä päätöksellä siihen kohdistettujen rajoittavien toimenpiteiden vuoksi, se *on* toimivaltainen tutkimaan viimeksi mainitun vaatimuksen siltä osin kuin se koskee korvausta vahingosta, joka kyseiselle henkilölle tai yhteisölle väitetään aiheutuneen sen vuoksi, että kyseiset päätökset on pantu täytäntöön SEUT 215 artiklan mukaisesti annetulla asetuksella.¹⁹

45. Tätä toimivaltaa koskevaa tärkeää kysymystä tarkasteltaessa on ensin tarpeen tutkia perussopimuksen asian kannalta merkityksellisiä määräyksiä.

14 Unionin yleinen tuomioistuin oli aiemmin välttänyt ottamasta kantaa tähän asiaan: ks. vastaavasti tuomio 11.6.2014 Syria International Islamic Bank v. neuvosto (T-293/12, ei julkaistu, EU:T:2014:439, 70 ja 83 kohta) ja tuomio 24.9.2014, Kadhaf Al Dam v. neuvosto (T-348/13, ei julkaistu, EU:T:2014:806, 115 kohta).

15 Tuomio 13.12.2018, Iran Insurance v. neuvosto (T-558/15, EU:T:2018:945, 53 ja 55 kohta) ja tuomio 13.12.2018, Post Bank Iran v. neuvosto (T-559/15, EU:T:2018:948, 23–55 kohta).

16 Tuomio 18.2.2016, Jannatian v. neuvosto (T-328/14, ei julkaistu, EU:T:2016:86, 30 kohta).

17 Tuomio 18.2.2016, Jannatian v. neuvosto (T-328/14, ei julkaistu, EU:T:2016:86, 31 kohta).

18 Ks. vastaavasti tuomio 11.7.2007, Sison v. neuvosto (T-47/03, ei julkaistu, EU:T:2007:207, 232–251 kohta) ja tuomio 25.11.2014, Safa Nicu Sepahan v. neuvosto (T-384/11, EU:T:2014:986, 45–149 kohta), pysytetty muutoksenhaussa 30.5.2017 annetulla tuomiolla Safa Nicu Sepahan v. neuvosto (C-45/15 P, EU:C:2017:402).

19 Ks. vastaavasti tuomio 13.12.2018, Iran Insurance v. neuvosto (T-558/15, EU:T:2018:945, 57 kohta) ja tuomio 13.12.2018, Post Bank Iran v. neuvosto (T-559/15, EU:T:2018:948, 57 kohta).

46. Vaikka SEU 19 artiklassa annetaan Euroopan unionin tuomioistuimelle tehtäväksi ”huolehtia siitä, että perussopimusten tulkinnassa ja soveltamisessa noudatetaan lakia”, sekä SEU 24 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan viimeisessä virkkeessä että SEUT 275 artiklan ensimmäisessä kohdassa todetaan myös nimenomaisesti, että unionin tuomioistuimella ei lähtökohtaisesti ole toimivaltaa yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla YUTP:tä koskevien määräysten osalta eikä ”näiden määräysten nojalla hyväksytyjen säädösten osalta”.²⁰

47. Tämän osalta on todettava, että kuten julkisasiamies Wahl totesi ratkaisuehdotuksessaan H v. neuvosto ja komissio (C-455/14 P, EU:C:2016:212, 2 kohta), kyseiset perussopimuksen määräykset kuvastavat kansallisten tuomioistuinten vakiintuneita käytäntöjä, jotka koskevat jäsenvaltioiden hallitusten tekemiä ulkopoliittisia päätöksiä. Kun on kyse tällaisten päätösten tuomioistuinvalvonnasta, tämä perinteinen toimeenpanovallan kunnioittaminen on perusteltavissa eri syistä. Moniin näistä päätöksistä – jotka koskevat esimerkiksi kysymyksiä valtion tunnustamisesta tai sitä, mikä on asianmukainen vastaus vieraan valtion vihamieliseen toimintaan, sotilaallista läsnäoloa koskevista seikoista puhumattakaan – liittyy korkean tason poliittisia ja diplomaattisia kysymyksiä, jotka eivät luonteensa vuoksi sovellu tuomioistuinten ratkaistaviksi. Tällaisia asioita koskeviin päätöksiin liittyy usein jäsenvaltioiden hallitusten poliittisen harkintavallan käyttöä, ja niiden osalta on tärkeää, että toimeenpano- ja tuomiovallan käyttäjät eivät anna keskenään ristiriitaisia lausuntoja. On lisäksi yleistä, että ulkoasioiden alalla esitetyjä kysymyksiä ei voida helposti ratkaista perinteisiä oikeudellisia periaatteita soveltamalla eikä tosiseikkojen tutkimista, todisteita ja todisteiden oikeudellista arviointia koskevia vakiintuneita oikeudellisia menetelmiä käyttämällä.²¹

48. Näin *ei* kuitenkaan ole *kaikkien* ulkopoliittisia kysymyksiä koskevien päätösten osalta. Erityisesti päätöstä merkitä luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön nimi rajoittavien toimenpiteiden luetteloon *voidaan* valvoa sellaisten vakiintuneiden oikeudellisten perusteiden kuin puolustautumisoikeuksien kunnioittaminen, perusteluvollisuus ja suhteellisuusperiaate perusteella. Tämän oikeudenkäynnin taustalla oleva aikaisempi kumoamistuomio kuvastaa omalla tavallaan tapaa, jolla tällaiset erityiset ja erityisentyypiset ulkopoliitiikan alan päätökset voivat itse asiassa olla tuomioistuinvalvonnan kohteena.

49. Kuten juuri totesin, tämä ajattelutapa selittää selvästi nämä perussopimuksen määräykset YUTP:n alalla tehtyjen päätösten osalta. On nimittäin pidettävä mielessä, että YUTP:n määräysten perusteella toteutettavilla toimilla on lähtökohtaisesti yksinomaan tarkoitus ilmentää YUTP:n täytäntöönpanoon liittyviä, luonteeltaan puhtaasti poliittisia päätöksiä, joiden osalta tuomioistuinvalvontaa on vaikea sovittaa yhteen vallanjako-opin kanssa. Kuten julkisasiamies Wahl korosti asiassa H v. neuvosto ja komissio, Euroopan unionin tuomioistuin harjoittaa näin ollen valvontaa YUTP:n alalla ”vain poikkeustapauksissa”.²²

50. On kuitenkin aivan yhtä tärkeää muistuttaa, että kaikkia YUTP:n yhteydessä toteutettuja toimia ei ole suljettu unionin tuomioistuinten harjoittaman valvonnan ulkopuolelle perussopimuksen asian kannalta merkityksellisillä määräyksillä.

51. Kuten SEU 24 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan ja SEUT 275 artiklan ensimmäisen kohdan sanamuodosta ilmenee, kyseisissä määräyksissä määrätty nimenomainen valvonnan ulkopuolelle jättäminen koskee ainoastaan toimia, jotka on annettu SEU 23–SEU 46 artiklan määräysten nojalla tai sellaisen toimen mukaisesti, joka on itse annettu kyseisten määräysten nojalla.

20 Tuomio 19.7.2016, H v. neuvosto ym. (C-455/14 P, EU:C:2016:569, 39 kohta). Kyseisten määräysten alkuperän selittämiseksi ks. julkisasiamies Kokottin näkemys lausunnossa 2/13 (Euroopan unionin liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen) (EU:C:2014:2475, 90 kohta).

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

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

52. Unionin tuomioistuin on toiseksi katsonut tiettyjen toimien oikeusperustasta riippumatta, että niitä ei luonteensa vuoksi ole suljettu tuomioistuinvalvonnan ulkopuolelle SEU 24 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa ja SEUT 275 artiklan ensimmäisessä kohdassa määrättyjen määräysten nojalla. Unionin tuomioistuin on esimerkiksi katsonut, että sillä on toimivalta valvoa henkilöstöhallintoon liittyviä toimia, jotka ovat samankaltaisia kuin unionin toimielinten tekemät päätökset niiden käyttäessä toimivaltaansa; tällaisia ovat esimerkiksi uudelleensijoittamistoimet.²³

53. Kolmanneksi on niin, että koska SEU 24 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa ja SEUT 275 artiklan ensimmäisessä kohdassa otetaan käyttöön poikkeus säännöstä, joka koskee yleistä toimivaltaa, joka SEU 19 artiklassa annetaan unionin tuomioistuimille sen turvaamiseksi, että perussopimusten tulkinnassa ja soveltamisessa noudatetaan lakia, kyseisiä määräyksiä on tulkittava suppeasti.²⁴ Tämän vuoksi tilanteessa, jossa toimeen sovelletaan EUT-sopimuksessa määrättyjä sääntöjä, joita ovat esimerkiksi julkisia hankintoja koskevat varainhoitoasetuksen säännökset, unionin tuomioistuimella on toimivalta tulkita ja soveltaa kyseisiä sääntöjä.²⁵

54. Neljänneksi perussopimuksissa itsessään yksilöidään YUTP:n osalta kaksi tilannetta, joissa unionin tuomioistuinten toimivalta on nimenomaisesti tunnustettu. Sekä SEU 24 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan viimeisessä virkkeessä että SEUT 275 artiklan toisessa kohdassa määrätään, että unionin tuomioistuimella on toimivalta valvoa SEU 40 artiklan noudattamista eli valvoa sitä, onko toimi annettu perussopimuksissa määrättyjen menettelyjen ja toimielinten toimivaltuuksien mukaisesti.²⁶

55. SEU 24 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan viimeisen virkkeen ja SEUT 275 artiklan toisen kohdan mukaan unionin tuomioistuimelle on annettu perussopimuksissa nimenomaisesti toimivalta valvoa luonnollisiin henkilöihin tai oikeushenkilöihin kohdistettuja rajoittavia toimenpiteitä sisältävien neuvoston päätösten laillisuus.

56. Tästä toisesta poikkeuksesta on todettava, että kun SEU 24 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan viimeisessä virkkeessä annetaan unionin tuomioistuimelle toimivalta valvoa tiettyjen SEUT 275 artiklan toisessa kohdassa tarkoitettujen päätösten laillisuutta, viimeksi mainitussa määräyksessä täsmennetään myös, että unionin tuomioistuimella on toimivalta valvoa sellaisten neuvoston päätösten laillisuutta, joissa määrätään luonnollisiin henkilöihin tai oikeushenkilöihin kohdistuvista rajoittavista toimenpiteistä, "[SEUT] 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitetuina edellytyksinä" vireille pannuissa menettelyissä.

57. Unionin tuomioistuin totesi tämän osalta asiassa Rosneft annetun tuomion 70 kohdassa, että tätä viittausta "SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettuihin edellytyksiin" ei tule ymmärtää siten, että sillä viitataan siihen, "minkä tyyppisessä menettelyssä unionin tuomioistuin voi tutkia tiettyjen päätösten laillisuuden, vaan [pikemminkin siihen], minkä tyyppisten päätösten laillisuuden unionin tuomioistuin voi tutkia missä tahansa menettelyssä, jonka kohteena on tällainen laillisuusvalvonta".²⁷ Näin ollen on niin, että koska saman tyyppiset päätökset voivat olla pätevyyden arviointia koskevan ennakkoratkaisupyynnön tai kumoamiskanteen kohteena²⁸ ja koska näillä kahdella menettelyllä pyritään kyseisen päätöksen laillisuusvalvontaan, unionin tuomioistuin katsoi, että sillä on SEUT 267 artiklan nojalla toimivalta antaa ennakkoratkaisuja siitä, ovatko luonnollisiin henkilöihin tai oikeushenkilöihin kohdistetut rajoittavat toimenpiteet päteviä.²⁹

23 Tuomio 19.7.2016, H v. neuvosto ym. (C-455/14 P, EU:C:2016:569, 54 ja 59 kohta).

24 Ks. tuomio 19.7.2016, H v. neuvosto ym. (C-455/14 P, EU:C:2016:569, 40 kohta)

25 Tuomio 12.11.2015, Elitaliana v. Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753, 49 kohta).

26 Ks. tuomio 14.6.2016, parlamentti v. neuvosto (C-263/14, EU:C:2016:435, 42 kohta) ja tuomio 5.3.2015, Ezz ym. v. neuvosto (C-220/14 P, EU:C:2015:147, 42 kohta).

27 Tuomio 28.3.2017 (C-72/15, EU:C:2017:236).

28 Viimeksi mainitussa tapauksessa sillä edellytyksellä, että kyseistä päätöstä ei ole osoitettu asianomaiselle henkilölle, jolloin sovelletaan asiassa TWD annettuun tuomioon perustuvaa oikeuskäytäntöä. Ks. tuomio 9.3.1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90, 18 kohta).

29 Tuomio 28.3.2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, 66, 68, 76 ja 81 kohta).

58. SEUT 275 artiklan toisen kohdan sanamuodon perusteella on siis selvää, että unionin tuomioistuimen toimivalta rajoittavien toimenpiteiden laillisuuden osalta rajoittuu "[SEUT] 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitetuin edellytyksin vireille pantuihin" menettelyihin.

59. Yhdestä näkökulmasta käsin unionin tuomioistuimen toimivalta rajoittuu SEUT 275 artiklan toisen kohdan nojalla *yksinomaan* luonnollisiin henkilöihin tai oikeushenkilöihin kohdistettujen rajoittavien toimenpiteiden laillisuuden valvontaan SEUT 263 artiklan toiseen kohtaan perustuvan kumoamiskanteen yhteydessä. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna kyseinen toimivalta *ei* ulotu mainittuun kanteeseen perustuvaan tai siihen liittyvään vahingonkorvausvaatimukseen. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on nimittäin niin, että vahingonkorvauskanne ei sellaisenaan kuulu unionin toimien laillisuusvalvontaa koskevaan järjestelmään.³⁰ Kuten yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa *Lütticke v. komissio*,³¹ "vahingonkorvauskanne on luotu *itsenäiseksi* kannetyypiksi, jolla on oma tehtävänsä kannetyyppien joukossa ja jonka nostamisen edellytykset määräytyvät sen – – tarkoituksen perusteella".³²

60. Unionin yleinen tuomioistuin on todennut täsmällisemmin, että "vahingonkorvauskanne eroaa kumoamiskanteesta siinä, että sillä pyritään tietyn toimenpiteen poistamisen asemesta korvauksen saamiseen vahingosta, jonka toimielin on aiheuttanut tehtäviään suorittaessaan. Vahingonkorvauskanteen itsenäistä asemaa oikeussuojakeinona koskeva periaate on perusteltu siitä syystä, että tällainen kanne eroaa kumoamiskanteesta kohteensa vuoksi".³³ Tähän voitaisiin lisätä, että SEUT 340 artiklan toisessa kohdassa määrättyyn sopimussuhteen ulkopuoliseen Euroopan unionin vastuuseen sovelletaan edellytyksiä, jotka eroavat SEUT 263 artiklassa määrätystä edellytyksistä. On erityisesti niin, että jotta Euroopan unioni on vastuussa, kantajan on osoitettava paitsi oikeussäännön rikkominen myös se, että kyseinen rikkominen on ilmeinen, mikä merkitsee sääntöä, jonka tarkoituksena on antaa yksityisille oikeuksia, ja lisäksi sitä, että hänelle tai sille on aiheutunut vahinkoa kyseisestä rikkomisesta.³⁴ On toisin sanoen niin, että vaikka lainvastaisuus on selvästi osoitettu SEUT 263 artiklaan perustuvalla menestyksekkäällä kumoamiskanteella, automaattista oikeutta vahingonkorvaukseen ei ole.

61. Samanaikaisesti on niin, että vaikka uskollisuus perussopimuksen sanamuotoa kohtaan on erityisen tärkeää – varsinkin käsiteltävän kaltaisessa asiayhteydessä, jossa tuomioistuINVALVONTA on rajattua –, SEUT 275 artiklaa ei kuitenkaan voida poikkeuksetta tulkita kirjaimellisesti. Koko perussopimusta on nimittäin tulkittava kokonaisvaltaisella ja sopusointuisella tavalla siten, että sen toisiinsa nivoutuvat osat johtavat lopputulokseen, jolla varmistetaan – unionin tuomioistuimen asiassa *Rosneft* antaman tuomion 78 kohtaa mukaillen – "välttämätön johdonmukaisuus",³⁵ joka on olennainen osa mitä tahansa tehokasta oikeussuojajärjestelmää.

62. Tämän osalta voidaan todeta, että siltä osin kuin neuvosto toimii tällaisissa asioissa SEUT 215 artiklan mukaisesti annetun asetuksen perusteella, on niin, että kun asian kannalta merkitykselliset osat asetuksesta on joko kumottu tai niitä on jätetty soveltamatta, vahingonkorvausta voidaan myöntää SEUT 340 artiklan toisen alakohdan mukaisesti, kun oikeussääntöä on rikottu riittävän ilmeisesti, mikä on puolestaan suoraan aiheuttanut vahinkoa. Juuri näin nimittäin tapahtui asiassa *Safa Nicu Sepahan*, jossa vahingonkorvausta myönnettiin SEUT 340 artiklan toisen kohdan nojalla sen jälkeen, kun neuvosto oli jättänyt esittämättä näyttöä siitä, että kantajana oleva yhtiö oli täyttänyt ainakin yhden asian kannalta merkityksellisissä asetuksissa, joissa säädettiin rajoittavista toimenpiteistä, vahvistetuista edellytyksistä ja jossa kyseisen asian olosuhteissa katsottiin, että tämä oli oikeussäännön riittävän ilmeinen rikkominen, joka oli aiheuttanut vahinkoa kantajana olevalle yhtiölle.

30 Tuomio 12.9.2006, *Reynolds Tobacco ym. v. komissio* (C-131/03 P, EU:C:2006:541, 83 kohta).

31 Tuomio 28.4.1971 (4/69, EU:C:1971:40, 6 kohta).

32 Kursivointi tässä.

33 Tuomio 24.10.2000, *Fresh Marine v. komissio* (T-178/98, EU:T:2000:240, 45 kohta).

34 Ks. esim. tuomio 30.5.2017, *Safa Nicu Sepahan v. neuvosto* (C-45/15 P, EU:C:2017:402, 29–32 ja 61–62 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

35 Tuomio 28.3.2017 (C-72/15, EU:C:2017:236).

63. Voidaan näin ollen kysyä, miksi unionin tuomioistuimen ei pitäisi olla toimivaltainen myöntämään vahingonkorvauksia, kun asian kannalta merkityksellinen YUTP:n rajoittavia toimenpiteitä koskeva päätös on tehty SEU V osaston 2 luvun mukaisesti, kun sillä samanaikaisesti on tällainen toimivalta tilanteessa, jossa neuvosto on myös antanut SEUT 215 artiklan mukaisesti asetuksen (minkä se poikkeuksetta tekee), jolla itse asiassa yksinkertaisesti toistetaan alkuperäinen rajoittavia toimenpiteitä koskeva päätös. On vaikea välttää päätelmää, jonka mukaan tällaisesta asiantilasta aiheutuisi pelkästään epäkohtia, jotka eivät ole puolustettavissa eivätkä oikeutettavissa. Kaikki tämä johtaisi tilanteeseen, jossa perussopimuksissa määrättyä oikeussuojajärjestelmältä rajoittavien toimenpiteiden tuomioistuinvalvonnan alalla puuttuisi edellytetty johdonmukaisuus.

64. Tämän osalta ei mielestäni voida yhtyä neuvoston kantaan, jonka mukaan unionin yleisen tuomioistuimen tai unionin tuomioistuimen toimivallan puuttuminen SEU 29 artiklan perusteella yksittäistapauksessa tehtyä päätöstä koskevan kumoamiskanteen tutkimiseksi tasapainottuu sillä, että on muita oikeussuojakeinoja – ja erityisesti mahdollisuus nostaa Francovich-tyyppinen³⁶ kanne yksittäistä jäsenvaltiota vastaan SEU 29 artiklan perusteella tehdyn päätöksen mukaisesti toteutettujen kansallisten toimenpiteiden vuoksi. Ilmeisin vastaus tähän argumenttiin on se, että SEU 29 artiklan toisen virkkeen mukaan jäsenvaltioiden *velvollisuutena* on panna täytäntöön kyseisen määräyksen nojalla tehdyt päätökset. Riippumatta siitä, millä tavoin Francovich-oikeuskäytäntöä tulkitaan, yksittäiset jäsenvaltiot eivät voi olla vastuussa vahingosta, joka on aiheutunut kansallisesta toimenpiteestä, joka on toteutettu tällaisen päätöksen noudattamiseksi, koska ne eivät voi olla vastuussa vahingon aiheuttaneesta mahdollisesta sääntöjenvastaisuudesta.

65. Tämän osalta on myös palautettava mieleen, mitä unionin tuomioistuin totesi edellä mainitussa asiassa Rosneft antamansa tuomion 72–74 kohdassa. Unionin tuomioistuin korosti, että unionin perustana on oikeusvaltio ja että ”unionin oikeuden määräysten ja säännösten noudattamisen varmistamiseen” tarkoitettuna tehokkaan tuomioistuinvalvonnan olemassaolo ”kuuluu erottamattomana osana oikeusvaltioon”. Unionin tuomioistuin totesi edelleen, että ”vaikka Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklalla ei voida – – antaa toimivaltaa unionin tuomioistuimelle silloin, kun sitä ei sillä perussopimusten mukaan ole”, tehokkaan oikeussuojan periaate ”edellyttää kuitenkin, että unionin tuomioistuimen toimivallan sulkemista pois YUTP:n alalla tulkitaan suppeasti”.

66. Kun tarkastellaan SEUT 275 artiklan toisen kohdan sanamuotoa, katson, että parempi tulkinta näistä toimivallan poissulkemista koskevista määräyksistä on se, että niiden laatijat aikoivat – hyvin ymmärrettävistä syistä – yksinkertaisesti määrätä, että unionin tuomioistuimella ei ole toimivaltaa useimpien YUTP:n alan toimien osalta *kyseisiä rajoittavia toimenpiteitä koskevia päätöksiä lukuun ottamatta*. Koska vahingonkorvauskanne voidaan nostaa, kun on kyse SEUT 215 artiklan perusteella toteutetuista toimista, jotka koskevat samaa asiaa, on syytä epäillä, oliko määräysten laatijoiden tarkoituksena todella se, että kun on kyse tällaisista rajoittavista toimenpiteistä, SEUT 263 artiklan mukaiseen kumoamiskanteeseen perustuvaa tai siihen läheisesti liittyvää vahingonkorvauskannetta ei voida nostaa. Erityisesti on todettava, että kyseisten määräysten laatijoiden tarkoituksena tuskin oli estää sitä, että kantaja, jonka kumoamisvaatimus on hyväksytty, voisi vaatia vahingonkorvausta seikasta, joka on saattanut olla oikeussäännön erittäin ilmeinen rikkominen.

67. Kuten olen todennut, mikä tahansa muu päätelmä johtaisi epäkohtiin, jotka eivät ole puolustettavissa ja jotka olisivat paitsi ristiriidassa oikeusvaltion – joka on itse unionin oikeuden perusperiaate – suojaamista koskevien perusperiaatteiden kanssa myös heikentäisivät perussopimuksessa määrätyn oikeussuojakeinojen järjestelmän tehokkuutta ja edellytettyä johdonmukaisuutta.

36 Tuomio 19.11.1991, Francovich ym. (C-6/90 ja C-9/90, EU:C:1991:428).

68. Tästä seuraa näin ollen, että unionin tuomioistuimen ei tässä tilanteessa mielestäni tarvitse tulkita SEUT 275 artiklan toisen kohdan sanamuotoa täysin kirjaimellisesti ja ehdottomasti. Mielestäni perussopimuksia voidaan tulkita kokonaisvaltaisella ja sopusointuisella tavalla ja tarvittaessa kiinnittää erityistä huomiota SEUT 215 artiklan toimintaan.

69. On totta, että sekä SEU 24 artiklassa että SEUT 275 artiklassa mainitaan tiettyjen päätösten laillisuuden valvonta, mutta kun on kyse viittauksesta SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa vahvistettuihin edellytyksiin,³⁷ sanamuoto on ymmärrettävä yleisesti siten, että viitataan sentyypisiin päätöksiin, joihin unionin tuomioistuinten valvonta voi kohdistua, eikä tuomioistuinvalvonnan *erityiseen menettelyyn*.

70. On joka tapauksessa niin, että vaikka kumoamiskanteella ja vahingonkorvauskanteella ei ole samaa päämäärää, joten kun on kyse viimeksi mainitusta, ”oikeussäännön rikkominen” ei itsessään riitä vastuun syntymiseen, on kuitenkin niin, että väitetyn vahingon aiheuttaneen päätöksen laillisuusvalvonta on menettelyn välttämätön vaihe arvioitaessa sitä, onko vahingonkorvauskanne perusteltu.³⁸ On toki niin, että lainvastaisuuden olemassaolo ei itsessään riitä sopimussuhteen ulkopuolisen Euroopan unionin vastuun syntymiseen, vaan – kuten kumoamiskanteessa – tietyt virheet eivät välttämättä johda päätöksen kumoamiseen.³⁹

71. Näin ollen katson, että unionin tuomioistuin on toimivaltainen tutkimaan vahingonkorvauskanteen, joka liittyy suoraan SEUT 263 artiklan mukaisesti nostettuun kumoamiskanteeseen, joka koskee luonnolliseen henkilöön tai oikeushenkilöön kohdistettujen sellaisten rajoittavien toimenpiteiden laillisuutta, jotka neuvosto on toteuttanut SEU V osaston 2 luvun perusteella, tai on sen liitännäisvaatimus, ja että – tämä tulkinta huomioiden – tällaista toimivaltaa ei suljeta pois SEUT 275 artiklan toisessa kohdassa.

72. Seuraavaksi tarkastelen sitä, onko valittajan esittämä ensimmäinen valitusperuste perusteltu.

B Ensimmäinen valitusperuste

73. Tuomiossa Francovich⁴⁰ – jota sovelletaan analogisesti⁴¹ – vahvistetun mukaisesti kolmen edellytyksen on täyttyvä, jotta Euroopan unioni olisi SEUT 340 artiklan toisen kohdan nojalla sopimussuhteen ulkopuolisessa vastuussa toimielinten lainvastaisen toiminnan vuoksi. Nämä ovat ensinnäkin oikeussäännön, jonka tarkoituksena on antaa oikeuksia yksityisille, riittävän ilmeinen rikkominen, toiseksi syntynyt vahinko ja kolmanneksi syy-yhteys vahingon aiheuttajalla olevan velvollisuuden laiminlyönnin ja vahinkoa kärsineille henkilöille aiheutuneen vahingon välillä.⁴²

74. Unionin tuomioistuin on jo täsmentänyt ensimmäisestä edellytyksestä, josta on kyse nyt käsiteltävässä valituksessa, että oikeussäännön, jonka tarkoituksena on antaa oikeuksia henkilöille tai yhteisöille, rikkominen on riittävän ilmeinen, kun asianomainen toimielin on rikkonut sen harkintavallalle asetettuja rajoja selvästi ja vakavasti. Tämän osalta tekijöitä, jotka on otettava

37 Rosneft-tuomion 70 kohdan perusteella voitaisiin päätellä, että unionin tuomioistuimen tarkoituksena oli jättää toimivallan ulkopuolelle kanne, jolla ei pyritä tällaiseen laillisuusvalvontaan. Kyseistä kohtaa on kuitenkin tarkasteltava Rosneft-asian, joka koski sitä, oliko unionin tuomioistuimella toimivalta antaa ratkaisu SEUT 267 artiklan nojalla, erityisessä asiayhteydessä, eikä sitä tule pitää yleisesti sovellettavana sääntönä. Koska unionin tuomioistuin oli jo aikaisemmin katsonut, että sekä kumoamiskanteen että pätevyuden arviointia koskevan ennakkoratkaisupyynnön kohteena on tällainen laillisuusvalvonta, kyseistä kohtaa on todellakin tulkittava siten, että siinä pyritään ainoastaan korostamaan sitä, että SEUT 275 artiklassa olevan viittauksen SEUT 263 artiklaan on katsottava sisältävän erityisesti kaikki menettelyt, joiden tarkoituksena on tällainen laillisuusvalvonta, sikäli kuin on kyse SEUT 263 artiklassa tarkoitettusta toimesta.

38 Ks. analogisesti tuomio 9.9.2008, FIAMM ym. v. neuvosto ja komissio (C-120/06 P ja C-121/06 P, EU:C:2008:476, 120 kohta).

39 Tilanne on tämä, kun on kyse sidotusta harkinnasta tai kun virhe ei todennäköisesti ole vaikuttanut päätöksen sisältöön. Ks. esim. tuomio 8.5.2014, Bolloré v. komissio (C-414/12 P, ei julkaistu, EU:C:2014:301, 84 kohta).

40 Tuomio 19.11.1991, Francovich ym. (C-6/90 ja C-9/90, EU:C:1991:428, 40 kohta).

41 Tuomio 4.7.2000, Bergaderm ja Goupil v. komissio (C-352/98 P, EU:C:2000:361, 41 kohta).

42 Ks. esim. tuomio 4.7.2000, Bergaderm ja Goupil v. komissio (C-352/98 P, EU:C:2000:361, 42 kohta).

huomioon, ovat muun muassa säänneltävien tilanteiden monimuotoisuus, rikotun säännön selkeys ja täsmällisyys ja kyseisessä säännössä unionin toimielimelle annetun harkintavallan laajuus.⁴³ Voidaan katsoa, että rikkomisen on näytetty toteen, kun toimielimen todetaan syyllistyneen sääntöjenvastaisuuteen, jollaiseen tavanomaisesti varovainen ja huolellinen viranomainen ei olisi vastaavissa olosuhteissa syyllistynyt.⁴⁴

75. Valituksenalaisessa tuomiossa unionin yleinen tuomioistuin tukeutui valittajan nostaman kanteen hylkäämiseksi oikeuskäytäntöön, jonka mukaan perusteluvollisuuden laiminlyönti ei riitä synnyttämään sopimussuhteen ulkopuolista vastuuta. Koska valittaja perusti kannekirjelmässään kanteensa yksinomaan kumoamistuomioon, jolla unionin yleinen tuomioistuin kumosi päätökset merkitä valittajan nimi luetteloihin puutteellisten perustelujen vuoksi, unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että ensimmäinen edellytys sopimussuhteen ulkopuolisen Euroopan unionin vastuun syntymiseksi ei täyttynyt.⁴⁵

76. Valittaja väittää ensimmäisessä valitusperusteessaan, että unionin yleinen tuomioistuin sovelsi kyseistä oikeuskäytäntöä virheellisesti, koska sitä sovelletaan ainoastaan sääntelytoimiin, ja että käsiteltävässä asiassa oli olemassa poikkeuksellisia olosuhteita, joiden vuoksi kyseisen tuomioistuimen olisi pitänyt jättää soveltamatta mainittua oikeuskäytäntöä.

77. En voi yhtyä tähän näkemykseen. Kun otetaan huomioon käytetty yleinen sanamuoto ja ”raison d’être” (tarkoitus), mainittua oikeuskäytäntöä sovelletaan kaikkiin päätöksiin riippumatta siitä, ovatko ne luonteeltaan hallinnollisia toimia vai sääntelytoimia. Kuten neuvosto huomautti kirjallisissa huomautuksissaan, vaikka unionin tuomioistuin on tietyissä tuomioissa hyödyntänyt tätä oikeuskäytäntöä sääntelytoimien osalta,⁴⁶ se on myös soveltanut sitä yksittäistapauksia koskevien päätösten osalta, joissa mainitaan tietyn henkilön nimi rajoittavien toimenpiteiden kohteena olevien henkilöiden joukossa.⁴⁷ Vaikka valittaja vetosi sängen epämääräisesti poikkeuksellisiin olosuhteisiin, mitään syytä, jonka perusteella unionin yleinen tuomioistuin olisi käsiteltävässä asiassa voinut asianmukaisesti poiketa kyseisestä oikeuskäytännöstä, ei vaikuta olleen.

78. Kyseistä oikeuskäytäntöä voidaan kuitenkin selventää lisää, jotta henkilöt tai yhteisöt, joita asia koskee, voivat ymmärtää, miten korvausta voi saada.

79. Tämä pyrkimys selventämiseen on erityisen tärkeä, kun otetaan huomioon se, että ensinnäkin oikeus tehokkaaseen oikeussuojaan merkitsee sitä, että jopa pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa, jossa toimielin aiheutti vahinkoa tekemällä yksittäistapausta koskeneen päätöksen, jota ei ollut perusteltu asianmukaisesti, kyseisen henkilön on voitava saada asianmukainen korvaus kyseisestä vahingosta.⁴⁸ Kuten valittajan edustaja huomautti suullisessa käsittelyssä, tämänkaltaisen oikeussuojakeinon olemassaolo on paljon tärkeämpää kyseessä olevalle yhteisölle kuin kysymys siitä, onko tuomioistuimella toimivalta tutkia kante, jossa vaaditaan korvausta SEU 29 artiklaan perustuvan päätöksen tekemisen vuoksi, koska – kuten olen jo huomauttanut – käytännössä neuvosto tekee järjestelmällisesti kaksi identtistä päätöstä, joista yksi perustuu SEU 29 artiklaan ja toinen SEUT 215 artiklaan.

43 Ks. vastaavasti tuomio 10.9.2019, HTTS v. neuvosto (C-123/18 P, EU:C:2019:694, 42 kohta).

44 Ibid., 43 kohta.

45 Valituksenalaisen tuomion 42 ja 43 kohta.

46 Tuomio 15.9.1982, Kind v. ETY (106/81, EU:C:1982:291, 14 kohta) ja tuomio 6.6.1990, AERPO ym. v. komissio (C-119/88, EU:C:1990:231, 20 kohta).

47 Tuomio 10.9.2019, HTTS v. neuvosto (C-123/18 P, EU:C:2019:694, 103 kohta).

48 Ks. vastaavasti tuomio 12.9.2006, Reynolds Tobacco ym. v. komissio (C-131/03 P, EU:C:2006:541, 80–83 kohta).

80. Toiseksi voidaan todeta, että perusteluvollisuuden laiminlyönti merkitsee itsessään sellaisen oikeussäännön riittävän ilmeistä rikkomista, jonka tarkoituksena on antaa oikeuksia yksityisille. Kuten SEUT 296 artiklassa hiljaisesti tunnustetaan, oikeus perusteluihin on varmin tapa suojata omavaltaiselta päätöksenteolta ja se on oikeusvaltioon perustuvan yhteiskunnan olennainen osatekijä. Täsmällisemmin todettuna on niin, että koska yksi perustelujen tarkoituksista on se, että kyseessä olevan toimen adressaatille selviävät toimen syyt ja tämä pystyy siis päättämään, pitäisikö toimi riitauttaa vai ei,⁴⁹ on katsottava, että ne antavat oikeuksia yksityisille.

81. Tässä erityisessä asiayhteydessä perusteluvollisuuteen liittyy kuitenkin kaksi erillistä näkökohtaa, jotka ansaitsevat huomiota. On yhtäältä niin, että vaikka perusteluvollisuus on olennainen menettelymääräys, jota on noudatettava kaikissa tapauksissa,⁵⁰ kysymys siitä, ovatko annetut perustelut asianmukaisia – mikä koskee asianomaisen toimenpiteen aineellista lainmukaisuutta – on hieman eri.

82. Toisaalta on niin, että YUTP:n alaan kuuluvissa asioissa neuvostolla voi toki olla tiettyjä vaikeuksia, kun on kyse tiedon saatavuudesta, mutta tämä seikka ei oikeuta perustelujen puuttumista. Kuten unionin tuomioistuin on nimittäin katsonut: ”SEUT 296 artiklassa määrätty perusteluvollisuus – edellyttää kaikissa olosuhteissa – että perusteluissa eritellään yksilökohtaiset, erityiset ja konkreettiset syyt, joiden perusteella henkilöön on toimivaltaisten viranomaisten mielestä kohdistettava [rajoittavia] toimenpiteitä.”⁵¹ Perusteluvollisuuden laiminlyöntiä tulisi näin ollen pitää sääntöjenvastaisuutena, johon tavanomaisesti varovaisen ja huolellisen viranomaisen ei olisi pitänyt syyllistyä.

83. Vaikka unionin tuomioistuimella ei tähän mennessä ole ollut tilaisuutta todeta, miksi perusteluvollisuuden laiminlyönti ei *itsessään* riitä synnyttämään sopimussuhteen ulkopuolista vastuuta, vastaus on mielestäni kuitenkin selvä. Kun kantaja vaatii korvausta vahingosta, joka on aiheutunut päätöksen oikeusvaikutusten vuoksi, kyseinen vahinko ei voi johtua yksinomaan perustelujen puuttumisesta. Tällainen vahinko aiheutuu pikemminkin yksinomaan siitä, että kyseiseltä päätökseltä puuttuu asianmukainen perusta.⁵²

84. Koska perusteluja edellytetään sen varmistamiseksi, että tuomioistuimet voivat valvoa asianmukaisesti kyseisen päätöksen laillisuutta,⁵³ tällaisten perustelujen puuttuessa on mahdotonta määrittää, oliko päätös asianmukainen ja – laajemmin – täyttykö syy-yhteyden olemassaoloa koskeva edellytys.⁵⁴

85. Käsiteltävän asian kaltaisessa tilanteessa, jossa toimitilin päättää kumoamistuomion täytäntöön panemiseksi tehdä uuden päätöksen, jolla on vain tulevaisuuteen suuntautuvia vaikutuksia, tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, ettei kyseisen päätöksen adressaatilla olisi minkäänlaista mahdollisuutta saada vahingonkorvausta kyseisen alkuperäisen päätöksen huomattavan kielteisen vaikutuksen vuoksi.⁵⁵

49 Ks. esim. tuomio 15.11.2012, neuvosto v. Bamba (C-417/11 P, EU:C:2012:718, 50 kohta).

50 Ranskaksi ”une formalité substantielle”.

51 Ks. tuomio 18.7.2013, komissio ym. v. Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P ja C-595/10 P, EU:C:2013:518, 116–118 kohta) ja tuomio 18.2.2016, neuvosto v. Bank Mellat (C-176/13 P, EU:C:2016:96, 76 kohta).

52 Perustelujen puuttuminen voi toki aiheuttaa vahinkoa, joka johtuu epävarmuudesta, joka asianomaisen päätöksen adressaatille on voinut sen vuoksi aiheutua, mutta kyseinen vahinko on aineetonta. Kun henkilö väittää, että hänelle on aiheutunut vahinkoa päätöksen oikeusvaikutusten vuoksi, kyseinen vahinko on ehdottomasti aineellista, mutta tämä voi johtua ainoastaan siitä, että päätökseltä puuttuu asianmukainen perusta.

53 Ks. tuomio 18.7.2013, komissio ym. v. Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P ja C-595/10 P, EU:C:2013:518, 100 kohta).

54 Vaikka näyttää siltä, että joissakin tuomioissa tämä oikeuskäytäntö liitetään ensimmäiseen edellytykseen eli oikeussäännön rikkomisen olemassaoloon, ensimmäisessä tuomiossa, jossa unionin tuomioistuin päätyi kyseiseen ratkaisuun, se vaikuttaa liittäneen sen siihen, ettei tämänkaltaisen lainvastaisuus voi aiheuttaa tämän tyyppistä vahinkoa, mikä liittyy pikemminkin syy-yhteyden puuttumiseen. Ks. vastaavasti tuomio 15.9.1982, Kind v. ETA (106/81, EU:C:1982:291, 14 ja 34 kohta).

55 Ks. analogisesti tuomiot 18.7.2013, komissio ym. v. Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P ja C-595/10 P, EU:C:2013:518, 132 kohta). Perustelemattoman päätöksen adressaatille ei pitäisi aiheutua seurauksia asianomaisen toimielimen laiminlyönnistä eikä unionin yleisen tuomioistuimen ratkaisusta kumota päätös tutkimatta – prosessiekonomisista syistä – kaikkia kantajan esittämiä kanneperusteita. Lisäksi on todettava, että kun tuomiolla kumotaan päätös perusteluvollisuuden laiminlyönnin vuoksi, kantaja ei voi valittaa kyseisestä tuomiosta sillä perusteella, että unionin yleinen tuomioistuin luokitteli todetun virheen epäasianmukaisesti perusteluvollisuuden laiminlyönniksi.

86. SEUT 296 artiklassa vahvistetun perusteluvollisuuden laiminlyönti ei siis *itse ole omiaan* synnyttämään sopimussuhteen ulkopuolista Euroopan unionin vastuuta. Perustelemattoman päätöksen adressaatti voi kuitenkin argumentoida edelleen, että päätös ei itse asiassa ole asianmukainen ja että sitä ei tuettu asian kannalta merkityksellisin tiedoin eikä todistein.⁵⁶

87. Perustelujen puuttuessa ei toki voida olettaa, että päätöksen adressaatti tekisi muuta kuin toteaisi, että päätöksen asiasältö riitautetaan niin ikään. Kantajan on kuitenkin ainakin esitettävä tällainen peruste, joka koskee sitä, mitä voitaisiin kutsua riidanalaisten päätösten aineelliseksi laillisuudeksi, ja erityisesti peruste, jonka mukaan päätökset eivät perustu asianmukaiseen näyttöön. Asianosaisten vaatimukset nimittäin sitovat unionin tuomioistuinta. Ei siis riitä, että kantaja vetoaa tässä tarkoituksessa yksinomaan siihen, että se oli riitauttanut perustelujen puuttumisen.

88. Jos päätöksen adressaatti väittää, että paitsi että perustelut puuttuvat myöskään tällaisia asianmukaisia perusteita ei ole, asianomaisen toimieliimen eli tässä tapauksessa neuvoston on osoitettava, että kyseinen päätös itse asiassa oli asianmukainen.⁵⁷ Jos se ei tässä vaiheessa selitä, miksi kyseinen toimi annettiin, on katsottava, että ainakin ensimmäinen edellytys SEUT 340 artiklan toisen kohdan mukaisen sopimussuhteen ulkopuolisen Euroopan unionin vastuun syntymiselle on näytetty toteen.

89. On totta, että kumoamiskanteen asiayhteydessä perustelut on lähtökohtaisesti esitettävä samaan aikaan kuin kyseinen päätös tehdään, ja ne voidaan vain poikkeuksellisesti esittää myöhemmässä vaiheessa asianomaisen henkilön pyynnöstä. On kuitenkin pidettävä mielessä, että vahingonkorvauskanne on itsenäinen oikeussuojakeino, joka ei koske tietyn toimen kumoamista vaan pikemminkin toimieliimen aiheuttaman vahingon korvaamista.⁵⁸

90. On näin ollen niin, että kumoamiskanteen yhteydessä unionin yleisen tuomioistuimen on kumottava päätös, jota ei ole perusteltu ennen kyseisen kanteen nostamista, mutta vahingonkorvauskanteen osalta neuvosto voi edelleen esittää vastineessa kyseiset perustelut osoittaakseen, että päätös itse asiassa oli asianmukainen ja että Euroopan unionin ei näin ollen pitäisi katsoa olevan vastuussa.⁵⁹

91. Käsiteltävässä asiassa valittaja tukeutui vahingonkorvausvaatimuksensa osalta yksinomaan unionin yleisen tuomioistuimen kumoamistuomiossa esittämään perustelujen puuttumista koskevaan toteamukseen.

92. Unionin yleinen tuomioistuin toki totesi kumoamistuomion 82 kohdassa, että neuvosto oli laiminlyönyt perusteluvollisuutensa ja velvollisuutensa ilmoittaa valittajalle – yhteisönä, jota asia koskee – sitä vastaan puhuvat seikat, ja antoi ehkä tällä tavalla vaikutelman siitä, että mainittu tuomioistuin oli yksilöinyt kaksi erillistä virhettä.

56 Voitaisiin katsoa, että kun päätös kumotaan, on lähtökohtaisesti ennen aikaista ratkaista kysymys sopimussuhteen ulkopuolisesta Euroopan unionin vastuusta, koska kyseisen päätöksen tehneen toimieliimen tehtävänä on ratkaista, miten mainittu tuomio pannaan täytäntöön. Korvattavaksi vaaditun vahingon määrä voidaan näin ollen määrittää vasta kyseisen tuomion täytäntöönpanotoimenpiteiden toteuttamisen jälkeen, koska näistä toimenpiteistä tiettyjen toteuttamisen seurauksena mainitun päätöksen kielteiset seuraukset on mahdollisesti voitu korjata. Ks. esim. tuomio 14.12.2018, FV v. neuvosto (T-750/16, EU:T:2018:972, 176 ja 177 kohta). Käsiteltävässä asiassa neuvosto ei kuitenkaan – kumoamistuomion täytäntöön pannessaan – tehnyt taannehtivasti uusia asianmukaisesti perusteltuja päätöksiä vaan päätti tehdä yksinomaan tulevaisuuteen suuntautuvia päätöksiä korvaamatta haittaa, joka valittajalle oli aiheutunut kumottujen toimien aikaisempien vaikutusten vuoksi. Ks. kumotun päätöksen aikaisempien vaikutusten korjausvelvollisuudesta tuomio 14.5.1998, neuvosto v. De Nil ja Impens (C-259/96 P, EU:C:1998:224, 16 kohta). Käsiteltävässä asiassa valittaja ei kuitenkaan väittänyt, että neuvosto olisi laiminlyönyt SEUT 266 artiklan mukaisen velvollisuutensa toteuttaa tuomion, jolla päätös kumottiin, täytäntöön panemiseksi tarvittavat toimenpiteet.

57 Tuomio 26.7.2017, neuvosto v. Hamas (C-79/15 P, EU:C:2017:584, 49 kohta).

58 Ks. tuomio 2.12.1971, Zuckerfabrik Schöppenstedt v. neuvosto (5/71, EU:C:1971:116, 3 kohta). Tätä päätelmää ei aseteta kyseenalaiseksi unionin tuomioistuimen ratkaisulla, johon se päättyi 10.9.2019 annetun tuomion HTTS v. neuvosto (C-123/18 P, EU:C:2019:694) 46 kohdassa, joka koskee neuvoston mahdollisuutta vedota päätöksen jälkeisiin tosiseikkoihin perustellakseen kyseisen päätöksen taannehtivasti, eikä sitä, voiko neuvosto vahingonkorvauskanteen yhteydessä vielä esittää syyt päätöksen tekemisen oikeuttamiseksi.

59 Ohimennen voitaisiin toki lisätä, että tässä tilanteessa perustelujen myöhäisyys olisi tietenkin otettava huomioon mahdollisen oikeudenkäyntikulujen korvaamisen osalta. Kantajan pitäisi myös voida mukauttaa argumenttejaan siihen mennessä annettujen selitysten mukaisesti.

93. Kuten unionin yleinen tuomioistuin kuitenkin asianmukaisesti totesi valituksenalaisen tuomion 49 kohdassa, tämä viittaus laiminlyöntiin, joka koski velvollisuutta ilmoittaa valittajalle sitä vastaan puhuvat seikat, tehtiin kumoamistuomiossa vastauksena väitteeseen, joka ei koskenut ilmeistä arviointivirhettä vaan pikemminkin perusteluvelvollisuuden laiminlyöntiä.⁶⁰ Unionin yleinen tuomioistuin katsoi näin ollen, että tämä ei ollut erillinen valituksenalaisen tuomion kumoamisperuste vaan se pikemminkin tuki toteamusta siitä, että riidanalaisia päätöksiä ei ollut perusteltu asianmukaisesti, koska neuvosto ei kyennyt edes ilmoittamaan valittajalle yhteisönä, jota asia koskee, sitä vastaan puhuvia seikkoja. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että unionin yleinen tuomioistuin olisi katsonut, että neuvosto ei ollut kerännyt lainkaan todisteita rajoittavien toimenpiteiden oikeuttamiseksi tai että riittäviä ja asianmukaisia syitä ei kyetty esittämään sen osalta, että valittaja oli merkitty rajoittavia toimenpiteitä koskevaan luetteloon.

94. Tästä seuraa, että – toisin kuin valittaja väitti neljännessä valitusperusteessaan – unionin yleinen tuomioistuin ei tulkinnut virheellisesti alkuperäistä kumoamistuomiota, johon valittaja oli yksinomaan vedonnut ensimmäisessä oikeusasteessa nostamassaan vahingonkorvauskanteessa, kun se katsoi, että unionin yleinen tuomioistuin oli kyseisessä tuomiossa todennut ainoastaan, että perusteluvelvollisuutta oli laiminlyöty, sen sijaan, että se olisi todennut, ettei asianmukaisia syitä luetteloon merkitsemiselle kyetty esittämään.

95. On myös totta, että valittaja totesi ensimmäisessä oikeusasteessa esittämänsä vahingonkorvauskanteen 24, 31 ja 33 kohdassa, että sen näkemyksen mukaan neuvosto oli yhtäältä rikkonut niiden säädösten säännöksiä, joihin se väittää vedonneensa, soveltamalla niitä perusteettomasti, ja toisaalta loukannut puolustautumisoikeuksia ja tehnyt oikeudellisen virheen, kun se ei ollut osoittanut toteutettujen toimenpiteiden perusteltavuutta. On kuitenkin pidettävä mielessä, että unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 76 artiklan d alakohdan mukaan kannekirjelmässä on mainittava perusteet, joihin asiassa vedotaan. Näiden mainintojen on oltava riittävän selkeitä ja täsmällisiä, jotta vastaaja voi valmistella puolustuksensa ja jotta unionin yleinen tuomioistuin voi tarvittaessa ratkaista kanteen tukeutumatta muihin tietoihin.⁶¹

96. Kannekirjelmässään valittaja viittasi kyseisiin olosuhteisiin kannekirjelmänsä alaotsikossa, otsikossa⁶² ja sen ensimmäisessä kohdassa toteamalla, että sen tarkoituksena ei ollut yksilöidä neuvoston väitettyä toimintaa vaan pikemminkin osoittaa, että edellisessä osassa yksilöity lainvastainen toiminta täytti unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistetut edellytykset Euroopan unionin vastuun syntymiseksi. Ensimmäisessä oikeusasteessa nostetun kanteen edeltävässä osassa valittaja oli kuitenkin tyytynyt toteamaan, että alkuperäistä kumoamistuomiota ei ollut perusteltu, yksilöidessään väitetysti lainvastaisen toiminnan.

97. Kun otetaan huomioon se, että valittaja päätti olla vetoamatta näihin mahdollisesti laajempiin argumentteihin kannekirjelmänsä asian kannalta merkityksellisessä osassa, unionin yleistä tuomioistuinta ei voida moittia siitä, ettei se päätellyt kyseisen toisen alaotsikon sisällöstä, että valittaja aikoi vedota myös kyseisiin lainvastaisiin toimiin. Kuten unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 52–58 kohdassa, valittaja teki selväksi vasta oikeudenkäynnin aikana aikovansa vedota riidanalaisten päätösten aineellisen laillisuuden puuttumiseen.

60 Ks. kumoamistuomion 70 kohta.

61 Ks. esim. määräys 21.1.2016, Internationaler Hilfsfonds v. komissio (C-103/15 P, ei julkaistu, EU:C:2016:51, 33 kohta).

62 Kyseinen alaotsikko oli seuraava: ”B. Tämä lainvastaisuus aiheuttaa unionin vastuun”.

98. Mielestäni juuri tämä seikka erottaa käsiteltävän asian 25.11.2014 annetusta tuomiosta Safa Nicu Sepahan v. neuvosto (T-384/11, EU:T:2014:986), johon valittaja vetoaa valituksessaan. Vaikka kyseisten kahden asian perustana olevat tosiseikat ovat varsin samankaltaiset, kyseisen tuomion, jonka unionin tuomioistuin pysytti muutoksenhaussa, 26 kohdasta ilmenee, että kyseisessä tapauksessa kantaja oli nimenomaisesti vedonnut arviointivirheeseen – eikä *pelkästään* perusteluvelvollisuuden laiminlyöntiin (kuten tässä asiassa) – vahingonkorvausvaatimuksena tukemiseksi.⁶³

99. Näin ollen on niin, että vaikka nyt käsiteltävän asian ja asian Safa Nicu Sepahan välinen ero saattaa vaikuttaa pieneltä, sitä, että unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi käsiteltävässä asiassa valittajan vahingonkorvausvaatimuksen, on tässä tilanteessa pidettävä täysin perusteltuna, kun otetaan huomioon tapa, jolla kantaja oli muotoillut sen.

100. Ehdotan näin ollen, että unionin tuomioistuin hylkää ensimmäisen valitusperusteen.

VI Ratkaisuehdotus

101. Edellä esitetyn perusteella ehdotan ensisijaisesti, että unionin tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

Unionin tuomioistuin on toimivaltainen tutkimaan vahingonkorvauskanteen, joka liittyy suoraan SEUT 263 artiklan mukaisesti nostettuun kumoamiskanteeseen, joka koskee luonnollisiin henkilöihin tai oikeushenkilöihin kohdistettujen sellaisten rajoittavien toimenpiteiden laillisuutta, jotka Euroopan unionin neuvosto on toteuttanut SEU V osaston 2 luvun perusteella, tai on sen liitännäisvaatimus, ja että – tämän tulkinnan perusteella – tällaista toimivaltaa ei suljeta pois SEUT 275 artiklan toisessa kohdassa.

Ensimmäinen valitusperuste hylätään.

⁶³ Kuten aiemmin mainitsin, perusteluvelvollisuuden laiminlyönti ja rajoittavia toimenpiteitä tukevien tietojen tai todisteiden keräämättä jättämistä koskevan velvollisuuden laiminlyönti ovat kaksi täysin eri asiaa. Ks. vastaavasti tuomio 26.7.2017, neuvosto v. Hamas (C-79/15 P, EU:C:2017:584, 48 kohta) ja tuomio 26.7.2017, neuvosto v. LTTE (C-599/14 P, EU:C:2017:583, 70 kohta), joissa käytetään ”ensimmäistä” ja ”toista” kyseisten velvollisuuksien erottelemiseksi. Ensimmäisen velvollisuuden laiminlyönti on virhe niin kutsutussa muodollisessa laillisuudessa, kun taas toisen velvollisuuden laiminlyönti vaikuttaa kyseessä olevan päätöksen aineelliseen laillisuuteen.