Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Tredje Afdeling)

28. maj 2013*

»Fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik — restriktive foranstaltninger truffet over for visse personer og enheder på baggrund af situationen i Tunesien — indefrysning af midler — artikel 17, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder — erstatningssøgsmål — artikel 44, stk. 1, litra c), i Rettens procesreglement — afvisning«

I sag T-187/11,

Mohamed Trabelsi,

Ines Lejri,

Moncef Trabelsi,

Selima Trabelsi,

Tarek Trabelsi,

først ved advokat A. Metzker, derefter ved advokat A. Tekari,

sagsøgere,

mod

Rådet for Den Europæiske Union, først ved G. Étienne og A. Vitro, derefter ved G. Étienne, M. Bishop og M.-M. Joséphidès, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af:

Europa-Kommissionen ved A. Bordes og M. Konstantinidis, som befuldmægtigede,

og af

Den Tunesiske Republik ved advokat W. Bourdon,

intervenienter,

* Processprog: fransk.

angående dels en påstand om annullation af Rådets gennemførelsesafgørelse 2011/79/FUSP af 4. februar 2011 om gennemførelse af afgørelse 2011/72/FUSP om restriktive foranstaltninger over for visse personer og enheder på baggrund af situationen i Tunesien (EUT L 31, s. 40), og dels en påstand om erstatning,

har

RETTEN (Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, O. Czúcz, og dommerne I. Labucka og D. Gratsias (refererende dommer),

justitssekretær: fuldmægtig C. Kristensen,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 7. november 2012,

afsagt følgende

Dom

Tvistens baggrund

1 Som følge af de politiske begivenheder, der indtraf i Tunesien i december 2010 og januar 2011, vedtog Rådet for Den Europæiske Union, bl.a. på baggrund af artikel 29 TEU, den 31. januar 2011 afgørelse 2011/72/FUSP om restriktive foranstaltninger over for visse personer og enheder på baggrund af situationen i Tunesien (EUT L 28, s. 62).

2 Første og anden betragtning til afgørelse 2011/72 har følgende ordlyd:

»Den 31. januar 2011 bekræftede Rådet sin fulde solidaritet med og støtte til Tunesien og dets folk i deres bestræbelser for at indføre et stabilt demokrati, retsstatsforhold, demokratisk pluralisme og fuld respekt for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder.

Rådet besluttede desuden at vedtage restriktive foranstaltninger over for de personer, der er ansvarlige for uretmæssig tilegnelse af den tunesiske stats midler, og som derved berøver det tunesiske folk udbyttet af den bæredygtige udvikling af dets økonomi og samfund og underminerer udviklingen af demokrati i landet.«

3 Artikel 1 i afgørelse 2011/72 har følgende ordlyd:

»1. Alle pengemidler og økonomiske ressourcer, som tilhører, ejes, besiddes eller kontrolleres af de personer, der er ansvarlige for uretmæssig tilegnelse af den tunesiske stats midler, og fysiske eller juridiske personer eller enheder med tilknytning til dem, jf. listen i bilaget, indefryses.

2. Ingen pengemidler eller økonomiske ressourcer må hverken direkte eller indirekte stilles til rådighed for eller være til fordel for de fysiske eller juridiske personer eller enheder, der er opført på listen i bilaget.

3. En medlemsstats kompetente myndighed kan på sådanne vilkår, som den skønner hensigtsmæssige, tillade, at visse indefrosne pengemidler eller økonomiske ressourcer frigives, eller at visse pengemidler eller økonomiske ressourcer stilles til rådighed efter at have konstateret, at de pågældende pengemidler eller økonomiske ressourcer:

a) er nødvendige til at dække basale behov hos de personer, der er opført på listen i bilaget, og de familiemedlemmer, som disse har forsørgerpligt over for […]

b) alene er bestemt til betaling af rimelige honorarer og godtgørelse af udgifter i forbindelse med juridisk bistand

c) alene er bestemt til betaling af afgifter eller gebyrer til rutinemæssig opbevaring eller forvaltning af indefrosne pengemidler eller økonomiske ressourcer eller

d) er nødvendige til afholdelse af ekstraordinære udgifter […]«

4 Artikel 2, stk. 1, i afgørelse 2011/72 har følgende ordlyd: »Rådet udarbejder på forslag af en medlemsstat eller Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik listen i bilaget og vedtager ændringer hertil.«

5 Artikel 3, stk. 1, i afgørelse 2011/72 har følgende ordlyd: »Bilaget skal indeholde grundene til at opføre personerne og enhederne på listen.«

6 Artikel 5 i afgørelse 2011/72 har følgende ordlyd:

»Denne afgørelse finder anvendelse i en periode på 12 måneder. Gennemførelsen overvåges løbende. Afgørelsen forlænges eller ændres alt efter tilfældet, hvis Rådet skønner, at dens mål ikke er nået.«

7 På listen i bilaget til afgørelse 2011/72 var alene opført navnene på to fysiske personer, nemlig Zine el Abidine Ben Hamda Ben Ali, den tidligere præsident for Den Tunesiske Republik, og dennes hustru, Leïla Bent Mohammed Trabelsi.

8 På baggrund af »afgørelse 2011/72 […], særlig artikel 2, stk. 1, sammenholdt med artikel 31, stk. 2, [TEU]« vedtog Rådet den 4. februar 2011 gennemførelsesafgørelse 2011/79/FUSP om gennemførelse af afgørelse 2011/72 (EUT L 31, s. 40, herefter »den anfægtede afgørelse«).

9 Den anfægtede afgørelses artikel 1 bestemte, at listen i bilaget til afgørelse 2011/72 blev erstattet af en ny liste. Denne omhandlede 48 fysiske personer. I fjerde linje i denne nye liste optrådte, i kolonnen med overskriften »Navn«, anmærkningen »Mohamed Ben Moncef Ben Mohamed TRABELSI«. I kolonnen med overskriften »Identificerende oplysninger« blev følgende præciseret: »Tuneser, født den 7. januar 1980 i Sabha-Lybie, søn af Yamina SOUIEI, virksomhedsdirektør, gift med Inès LEJRI, bosiddende résidence de l'étoile du nord – suite B – 7. etage – lejl. nr. 25 – Centre urbain du nord – Cité El Khadra – Tunis, indehaver af nationalt id-kort med nr. 04524472«. Endelig blev følgende angivet i kolonnen med overskriften »Begrundelse«: »Person, der er genstand for de tunesiske myndigheders retslige efterforskning for så vidt angår erhvervelse af fast ejendom og løsøre, åbning af bankkonti og besiddelse af aktiver i flere lande som led i hvidvaskning af penge«.

10 I overensstemmelse med artikel 2 trådte den anfægtede afgørelse i kraft på dagen for vedtagelsen.

11 På baggrund af artikel 215, stk. 2, TEUF og afgørelse 2011/72 vedtog Rådet den 4. februar 2011, dvs. samme dag som den anfægtede afgørelse, forordning (EU) nr. 101/2011 om restriktive foranstaltninger over for visse personer, enheder og organer på baggrund af situationen i Tunesien (EUT L 31, s. 1).

Som det fremgår af anden betragtning til forordningen, blev denne forordning vedtaget, da de ved afgørelse 2011/72 indførte foranstaltninger »fald[t] ind under anvendelsesområdet for [TEUF, således at] lovgivning på EU-plan [var] nødvendig for deres gennemførelse«.

12 Artikel 2, stk. 1 og 2, i forordning nr. 101/2011 gentog i det væsentlige bestemmelserne i artikel 1, stk. 1 og 2, i afgørelse 2011/72. Denne forordning indeholdt i øvrigt et »bilag I«, som var identisk med bilaget til afgørelse 2011/72, som ændret ved den anfægtede afgørelse.

13 Den 7. februar 2011 blev der sendt et brev til Mohamed Ben Moncef Ben Mohamed Trabelsi for at meddele ham, at der for det første var blevet vedtaget restriktive foranstaltninger over for ham i medfør af den anfægtede afgørelse, at han for det andet havde mulighed for at indgive en anmodning til de kompetente myndigheder i den relevante medlemsstat med henblik på at opnå tilladelse til at anvende indefrosne aktiver til at dække basale behov eller foretage specifikke betalinger, at det for det tredje var muligt for ham at forelægge Rådet en anmodning om en fornyet vurdering af sin situation, og at det for det fjerde var muligt for ham at rejse indsigelse mod den anfægtede afgørelse for Retten. Det fremgår af de for Retten fremlagte sagsakter, at dette brev blev returneret til Rådet uden at være blevet afleveret til adressaten.

14 Anvendelsesperioden for de ved afgørelse 2011/72 fastsatte restriktive foranstaltninger, som ændret ved den anfægtede afgørelse, blev forlænget henholdsvis til den 31. januar 2013 ved Rådets afgørelse 2012/50/FUSP af 27. januar 2012 om ændring af afgørelse 2011/72 (EUT L 27, s. 11), og til den 31. januar 2014 ved Rådets afgørelse 2013/72/FUSP af 31. januar 2013 om ændring af afgørelse 2011/72 (EUT L 32, s. 20).

Retsforhandlinger og parternes påstande

15 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 30. marts 2011 har Mohamed Ben Moncef Ben Mohamed Trabelsi, dennes hustru, Ines Lejri, og deres tre mindreårige børn, Moncef, Selima et Tarek (herefter »sagsøger nr. 1-5«) anlagt nærværende søgsmål. De har nedlagt følgende påstande for Retten:

— Den anfægtede afgørelse annulleres.

— I den anfægtede afgørelse »udelades« dels navnene på sagsøger nr. 1 og 2 samt navnet på moderen til sagsøger nr. 1, dels angivelsen af sagsøger nr. 1's adresse.

— Der »tillades en ret til at tage til genmæle« til fordel for sagsøger nr. 1 og 2.

— Sagsøger nr. 5 »beskyttes«.

— Rådet pålægges »at foretage en fornyet vurdering af sin tekst og at respektere princippet om uskyldsformodning«.

— »Den af Rådet udstedte tekst stilles i bero«.

— Rådet tilpligtes at betale sagsøger nr. 1 et beløb på 150 000 EUR i erstatning for det lidte tab.

— Unionen tilpligtes at betale 25 000 EUR i sagsomkostninger.

— »Staten tilpligtes at dække de omkostninger, der ikke kan erstattes, og hvis størrelse det tilkommer Retten at fastsætte ud fra en rimelighedsvurdering på grundlag af artikel L. 761-1 i [code de justice administrative français]«.

16 Ved et særskilt dokument indleveret til Rettens Justitskontor den 31. marts 2011 har sagsøgerne indgivet begæring om foreløbige forholdsregler. Ved Rettens præsidents kendelse af 14. juli 2011 blev denne begæring ikke taget til følge, og afgørelsen om sagens omkostninger blev udsat.

17 Den 24. juni 2011 har Den Tunesiske Republik indgivet en anmodning om at måtte intervenere. Ved kendelse af 26. september 2011 har formanden for Rettens Tredje Afdeling tilladt denne intervention, idet han samtidig har angivet, at sagen skal undergives en fortrolig behandling.

18 Den 11. juli 2011 har Europa-Kommissionen indgivet en anmodning om at måtte intervenere. Ved kendelse af 26. september 2011 har formanden for Rettens Tredje Afdeling tilladt denne intervention.

19 Rådet har indgivet svarskrift til Rettens Justitskontor den 28. september 2011. Det har nedlagt påstand om frifindelse og om, at sagsøgerne tilpligtes at betale sagens omkostninger.

20 Kommissionen har den 17. november 2011 meddelt, at den ikke agter at indgive interventionsindlæg. Med hensyn til Den Tunesiske Republik har den ikke indgivet interventionsindlæg inden for den frist, der er blevet meddelt den i medfør af artikel 116, stk. 4, i Rettens procesreglement.

21 Sagsøgerne har ikke indgivet replik inden for den frist, der er blevet meddelt dem i medfør af procesreglementets artikel 47, stk. 2.

22 Efter forslag fra den refererende dommer har Retten (Tredje Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling. Retten har som en foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse anmodet parterne om at besvare et spørgsmål.

23 Kommissionen, sagsøgerne og Rådet har efterkommet denne anmodning ved skrivelser registreret ved Rettens Justitskontor henholdsvis den 27. september 2012, den 28. september 2012 og den 2. oktober 2012.

24 Rådet har i øvrigt fremlagt nye beviser ved skrivelser registreret ved Rettens Justitskontor den 30. oktober 2012 og den 5. november 2012.

25 Sagsøgerne og Rådet afgav mundtlige indlæg og besvarede spørgsmål fra Retten i retsmødet den 7. november 2012.

Retlige bemærkninger

A – *Om formaliteten*

26 I henhold til procesreglementets artikel 111 kan Retten, navnlig når det er åbenbart, at den ikke har kompetence til at behandle en sag, eller at sagen må afvises, træffe afgørelse ved begrundet kendelse uden at fortsætte sagens behandling.

27 Så meget desto mere kan Retten, når det er åbenbart, at den ikke har kompetence til at behandle en påstand, eller at et søgsmål, uanset grunden hertil, indeholder en påstand, der må afvises, endog af egen drift tage dette forudgående spørgsmål under behandling og træffe afgørelse herom ved dom (Rettens dom af 29.9.2009, forenede sager T-225/07 og T-364/07, Thomson Sales Europe mod Kommissionen, ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 217, og af 13.6.2012, sag T-246/09, Insula mod Kommissionen, præmis 105).

28 I lyset af disse betragtninger skal det undersøges, om Retten har kompetence til at træffe afgørelse såvel om de af sagsøgerne nedlagte påstande som om, hvorvidt disse kan antages til realitetsbehandling.

1. *Rækkevidden af annullationspåstanden og hvorvidt denne kan antages til realitetsbehandling*

a) Rækkevidden af annullationspåstanden

29 Som anført ovenfor i præmis 15, har sagsøgerne i deres stævning nedlagt påstand om annullation af den anfægtede afgørelse i sin helhed. De har desuden nedlagt påstand om, at Retten »udelader« dels navnene på sagsøger nr. 1 og 2 samt navnet på moderen til sagsøger nr. 1, dels angivelsen af sagsøger nr. 1's adresse i den anfægtede afgørelse.

30 Det skal i denne henseende bemærkes, at sidstnævnte påstand åbenbart er omfattet af påstanden om annullation af den anfægtede afgørelse.

31 Det skal i øvrigt konstateres, at sagsøgernes advokat, adspurgt under retsmødet om rækkevidden af den ovenfor i præmis 29 nævnte påstand angav, at hans klienter alene har nedlagt påstand om annullation af den anfægtede afgørelse, for så vidt som denne vedrører sagsøger nr. 1. Dette blev tilført retsbogen.

b) Den egenskab, der giver sagsøgerne søgsmålsinteresse

32 I medfør af artikel 263, stk. 4, TEUF kan enhver fysisk eller juridisk person indbringe klage med henblik på prøvelse af retsakter, der er rettet til vedkommende, eller som berører denne umiddelbart og individuelt.

33 I den foreliggende sag vedrører den anfægtede afgørelse sagsøger nr. 1 med navns nævnelse. Sagsøger nr. 1 har derfor fuldt ud en retlig interesse i at nedlægge påstand om annullation af denne afgørelse, for så vidt som den vedrører ham. Denne søgsmålsinteresse består i øvrigt den dag i dag, da anvendelsesperioden for de i afgørelse 2011/72 fastsatte restriktive foranstaltninger, som ændret ved den anfægtede afgørelse, er blevet forlænget.

34 Hvad angår de øvrige sagsøgere, dvs. sagsøger nr. 1's hustru og mindreårige børn, er det ufornødent at undersøge deres søgsmålskompetence og følgelig også deres søgsmålsinteresse, da de ikke har nedlagt påstande, der adskiller sig fra de af sagsøger nr. 1 nedlagte (jf. i denne retning Domstolens dom af 24.3.1993, sag C-313/90, CIRFS m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 1125, præmis 31, samt Rettens dom af 8.7.2003, sag T-374/00, Verband der freien Rohrwerke m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 2275, præmis 57, og af 9.7.2007, sag T-282/06, Sun Chemical Group m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 2149, præmis 50).

2. *Hvorvidt de øvrige påstande kan antages til realitetsbehandling*

a) Påstandene om, at Retten tillader »en ret til at tage til genmæle for sagsøger nr. 1 og 2« og beskytter sagsøger nr. 5.

35 Sagsøgerne har nedlagt påstand om, at Retten »beskytter« sagsøger nr. 5.

36 Der findes imidlertid ingen bestemmelse i traktaterne eller noget princip, der giver Retten kompetence til at træffe afgørelse om en sådan påstand. I øvrigt har sagsøgerne ikke præciseret, hvilket retsgrundlag de henholder sig til.

37 På denne baggrund må nævnte påstand forkastes, idet den er nedlagt over for en retsinstans, der åbenbart ikke har kompetence til at træffe afgørelse herom.

38 I øvrigt har sagsøgerne nedlagt påstand om, at Retten »tillader en ret til at tage til genmæle for sagsøger nr. 1 og 2«. Denne påstand må imidlertid af de ovenfor under præmis 36 anførte grunde forkastes, således som påstået af Rådet, idet den er nedlagt for en retsinstans, der ikke har kompetence til at træffe afgørelse herom.

b) Påstanden om pålæg

39 Sagsøgerne har nedlagt påstand om, at Retten pålægger Rådet »at foretage en fornyet vurdering af sin tekst og at respektere princippet om uskyldsformodning«.

40 Unionens retsinstanser er imidlertid ikke bemyndiget til at rette pålæg til institutionerne inden for rammerne af den annullationskompetence, som de er tillagt ved bestemmelserne i artikel 263 TEUF (Rettens dom af 12.7.2007, sag T-266/03, CB mod Kommissionen, ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 78, og af 9.9.2010, sag T-74/08, Now Pharm mod Kommissionen, Sml. II, s. 4661, præmis 19).

41 Retten er derfor ikke bemyndiget til at behandle den ovenfor i præmis 39 nævnte påstand om pålæg, som således åbenbart må afvises.

c) Påstanden om udsættelse af gennemførelsen

42 Artikel 278 TEUF har følgende ordlyd:

»[…] Domstolen kan […], hvis den skønner, at forholdene kræver det, udsætte gennemførelsen af den anfægtede retsakt.«

43 En begæring om udsættelse af gennemførelsen indgivet i henhold til artikel 278 TEUF skal i medfør af procesreglementets artikel 104, stk. 2, navnlig angive de omstændigheder, der medfører uopsættelighed. I øvrigt skal begæringen ifølge procesreglementets artikel 104, stk. 3, fremsættes i et særskilt dokument.

44 I nærværende sag har sagsøgerne i stævningen nedlagt påstand for Retten om, at »den af Rådet udstedte tekst stilles i bero«.

45 Henset til ordlyden af denne påstand må den anses for at svare til en begæring om udsættelse af gennemførelsen på grundlag af artikel 278 TEUF. Den er imidlertid ikke fremsat i et særskilt dokument. Følgelig må påstanden allerede af denne grund åbenbart afvises.

d) Erstatningspåstanden

46 For at opfylde de i procesreglementets artikel 44, stk. 1, litra c), opstillede krav skal en stævning, hvori der nedlægges påstand om erstatning for skade forvoldt af en EU-institution eller et EU-organ, indeholde de elementer, der gør det muligt at identificere den adfærd, som sagsøgeren bebrejder institutionen eller organet, grundene til, at han antager, at der består en årsagsforbindelse mellem adfærden og det tab, han hævder at have lidt, samt karakteren og størrelsen af dette tab (jf. Rettens dom af 2.3.2010, sag T-16/04, Arcelor mod Parlamentet og Rådet, Sml. II, s. 211, præmis 132 og den deri nævnte retspraksis).

47 I nærværende sag har sagsøgerne nedlagt påstand for Retten om, at Rådet tilpligtes at betale sagsøger nr. 1 et beløb på 150 000 EUR i erstatning for det lidte tab.

48 Da dette punkt ikke uddybes nærmere i stævningen eller blot indikeres i de øvrige akter i sagen, kan Retten imidlertid hverken med sikkerhed identificere den nøjagtige karakter af det af sagsøgerne påberåbte tab eller den årsagsforbindelse, der forudsættes at være mellem den adfærd, som sagsøgerne bebrejder Rådet, og dette tab. Ydermere er der ingen indikation i stævningen for at lægge til grund, at den adfærd, som sagsøgerne bebrejder Rådet, svarer til vedtagelsen af den anfægtede afgørelse. Der er således ikke fremført noget anbringende, som, i det mindste eksplicit, understøtter erstatningspåstanden, der først er nævnt i stævningens sidste punkt, hvor de af sagsøgerne fremsatte påstande er anført. Denne erstatningspåstand er derfor behæftet med unøjagtighed og må af denne grund åbenbart afvises.

e) Påstanden om, at staten tilpligtes at dække de omkostninger, der ikke kan erstattes

49 Sagsøgerne har nedlagt påstand for Retten om, at »staten tilpligtes at dække de omkostninger, der ikke kan erstattes, og hvis størrelse det tilkommer Retten at fastsætte ud fra en rimelighedsvurdering på grundlag af artikel L. 761-1 i [code de justice administrative français]«.

50 Unionens retsinstanser har imidlertid, således som Rådet har anført, ikke kompetence til at træffe afgørelse om påstande, der er rettet mod en stat og fremsat på grundlag af bestemmelser i en medlemsstats nationale ret (jf. analogt Rettens kendelse af 1.2.2005, sag T-413/04, Gómez Cobacho mod Spanien, ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 7).

51 Følgelig må den ovenfor nævnte påstand afvises som værende fremsat for en retsinstans, der ikke har kompetence til at træffe afgørelse herom.

B – *Om den øvrige del af søgsmålet*

52 Sagsøgerne har til støtte for deres annullationspåstand gjort anbringender gældende om for det første inkompetence hos den anfægtede afgørelses ophavsmand, for det andet tilsidesættelse af begrundelsespligten, for det tredje krænkelse af grundlæggende rettigheder og navnlig ejendomsretten, for det fjerde et åbenbart urigtigt skøn og for det femte magtfordrejning.

1. *Første anbringende om inkompetence hos den anfægtede afgørelses ophavsmand*

53 Sagsøgerne har med deres første anbringende gjort gældende, at den anfægtede afgørelse blev vedtaget af en inkompetent myndighed, da underskriveren af denne afgørelse ikke havde en forskriftsmæssig underskriftsbemyndigelse.

a) Relevante bestemmelser

54 Artikel 16, stk. 9, TEU har følgende ordlyd:

»Formandskabet for rådssammensætningerne bortset fra Rådet for Udenrigsanliggender varetages af medlemsstaternes repræsentanter i Rådet på grundlag af en ordning med ligelig rotation på betingelser fastsat i overensstemmelse med artikel 236 [TEUF].«

55 Artikel 18, stk. 3, TEU har følgende ordlyd:

»Den højtstående repræsentant er formand for Rådet for Udenrigsanliggender.«

56 Artikel 2, stk. 5, andet afsnit, i Rådets forretningsorden, der er medtaget som bilag til Rådets afgørelse af 1. december 2009 om vedtagelse af Rådets forretningsorden (EUT L 325, s. 36), har følgende ordlyd:

»Rådet for Udenrigsanliggender har Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik som formand, som efter behov kan lade sig erstatte af det medlem af denne rådssammensætning, der repræsenterer den medlemsstat, som varetager det halvårlige formandskab for Rådet.«

57 Det følger af en sammenholdelse af de nævnte bestemmelser, at den myndighed, der er kompetent til at underskrive de retsakter, der vedtages af rådssammensætningen for udenrigsanliggender, i princippet er Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik. Denne sidstnævnte kan dog efter behov lade sig erstatte af det medlem af denne rådssammensætning, der repræsenterer den medlemsstat, som varetager det halvårlige formandskab for Rådet.

b) Anvendelse på den foreliggende sag

58 I den foreliggende sag er det ubestridt, at den anfægtede afgørelse blev vedtaget af Rådet i sammensætningen for udenrigsanliggender. Det er ligeledes ubestridt, at János Martonyi den 4. februar 2011, på datoen for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, havde sæde i Rådet for Udenrigsanliggender i sin egenskab af repræsentant for den medlemsstat, som varetog det halvårlige formandskab for Rådet. Det fremgår i øvrigt af betragtningerne i ovenstående præmis 57, at János Martonyi i denne egenskab lovligt kunne erstatte Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik og havde kompetence til at underskrive den anfægtede afgørelse uden, som hævdet af sagsøgerne, at skulle begrunde dette med en underskriftsbemyndigelse.

59 Heraf følger, at det første anbringende bør forkastes.

2. *Andet anbringende om tilsidesættelse af begrundelsespligten*

a) Rækkevidden af anbringendet

60 Sagsøgerne har med deres andet anbringende gjort gældende, at den anfægtede afgørelse ikke overholder begrundelsespligten som fastsat i artikel 3 i den franske lov nr. 79-587 af 11. juli 1979 om begrundelse af administrative afgørelser og forbedring af forholdet mellem myndighederne og offentligheden (JORF af 12.7.1979, s. 1711). Ifølge sagsøgerne indskrænker denne afgørelse sig nemlig til at gengive en stereotyp formulering, hvilket er i modstrid med fransk retspraksis på det forvaltningsretlige område.

61 Ifølge fast retspraksis kan den af TEU og TEUF affødte ret, der udspringer af en autonom retskilde, i kraft af sin natur imidlertid ikke vige for nationale retsregler, af hvilken art disse end måtte være, uden at retsgrundlaget for selve Unionen bliver bragt i fare. Følgelig kan en national bestemmelse ikke med føje påberåbes til støtte for et annullationssøgsmål til prøvelse af en EU-retsakt (Domstolens dom af 4.2.1959, sag 1/58, Stork mod Den Høje Myndighed, Sml. 1954-1964, s. 127, org.ref.: Rec. s. 43, præmis 4, af 17.12.1970, sag 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, Sml. 1970, s. 235, org.ref.: Rec. s. 1125, præmis 3, og af 8.9.2010, sag C-409/06, Winner Wetten, Sml. I, s 8015, præmis 61).

62 Følgelig kan sagsøgerne ikke med held påberåbe sig tilsidesættelsen af en fransk lovbestemmelse, der pålægger forvaltningen at begrunde visse af sine forvaltningsakter, til støtte for nærværende søgsmål.

63 Det følger dog af fast retspraksis, at fejl, der er begået ved angivelsen af den relevante bestemmelse, ikke kan medføre, at klagepunktet afvises, hvis klagepunktets genstand og den nødvendige korte fremstilling heraf fremgår tilstrækkelig klart af stævningen (Domstolens dom af 7.5.1969, sag 12/68, X

mod Kontrolkommissionen, Sml. 1969, s. 27, org.ref.: Rec. s. 109, præmis 7, samt Rettens dom af 10.10.2001, sag T-171/99, Corus UK mod Kommissionen, Sml. II, s. 2967, præmis 36, og af 13.11.2008, sag T-128/05, SPM mod Rådet og Kommissionen, ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 65). Det følger heraf, at det heller ikke påhviler en sagsøger udtrykkeligt at angive den særlige retsregel, der er genstand for klagepunktet, forudsat at argumentationen er tilstrækkeligt klar til, at modparten og Unionens retsinstanser uden videre kan identificere bestemmelsen (dommen i sagen SPM mod Rådet og Kommissionen, præmis 65; jf. ligeledes i denne retning Rettens dom af 10.5.2006, sag T-279/03, Galileo International Technology m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 1291, præmis 47). Følgelig, og trods den fejlagtige henvisning til en fransk retsregel, skal det ovenfor i præmis 60 omhandlede anbringende forstås således, at sagsøgerne har villet gøre gældende, at den anfægtede afgørelse, henset til sin stereotype karakter, var i strid med den begrundelsespligt for Unionens retsakter, som er foreskrevet i artikel 296 TEUF og artikel 41 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (EUT 2010 C 83, s. 389). Denne fortolkning af stævningen blev i øvrigt gengivet af sagsøgernes advokat under retsmødet.

b) Velbegrundetheden af anbringendet

64 Artikel 296, stk. 2, TEUF har følgende ordlyd: »Retsakter [vedtaget af Unionens institutioner] skal begrundes.«

65 I medfør af chartrets artikel 41, stk. 2, litra c), omfatter retten til god forvaltning navnlig »pligt for forvaltningen til at begrunde sine beslutninger«.

66 Ifølge fast retspraksis skal den begrundelse, som kræves i henhold til artikel 296 TEUF og artikel 41 i chartret om grundlæggende rettigheder, tilpasses karakteren af den pågældende retsakt og den sammenhæng, hvori den er vedtaget. Den skal klart og utvetydigt angive de betragtninger, som den institution, der har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og således at den kompetente ret kan udøve sin prøvelsesret. Det nærmere indhold af begrundelseskravet skal fastlægges i lyset af den konkrete sags omstændigheder (jf. Rettens dom af 12.12.2006, sag T-228/02, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran mod Rådet, Sml. II, s. 4665, præmis 141 og den deri nævnte retspraksis).

67 Det kræves ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige omstændigheder, da spørgsmålet om, hvorvidt begrundelsen for en retsakt opfylder kravene efter artikel 296 TEUF og artikel 41 i chartret om grundlæggende rettigheder, ikke blot skal vurderes i forhold til begrundelsens ordlyd, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår, samt under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område. En retsakt, der er bebyrdende, er navnlig tilstrækkeligt begrundet, når den er vedtaget under omstændigheder, som er den pågældende bekendt, og således gør det muligt for vedkommende at forstå, hvilke konsekvenser den trufne foranstaltning har for denne. Desuden må kravene til en retsakts begrundelse afpasses efter de faktiske muligheder og de tekniske eller tidsmæssige betingelser, hvorunder retsakten bliver til (jf. dommen i sagen Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran mod Rådet, nævnt i præmis 66 ovenfor, præmis 141 og den deri nævnte retspraksis).

68 Navnlig kan begrundelsen for en foranstaltning om indefrysning af aktiver i princippet ikke blot bestå af en generel og stereotyp formulering. Under de i den foregående præmis angivne forbehold skal en sådan foranstaltning derimod angive de særlige og konkrete grunde til, at Rådet antager, at den relevante bestemmelse finder anvendelse på den berørte part (jf. i denne retning dommen i sagen Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran mod Rådet, nævnt i præmis 66 ovenfor, præmis 143).

69 I nærværende sag angiver den anfægtede afgørelse utvetydigt de retlige overvejelser, som den er baseret på. Således henvises der i indledningen til denne afgørelse til »afgørelse 2011/72 […], særligt artikel 2, stk. 1, sammenholdt med artikel 31, stk. 2, [TEU]«. Bilaget til den anfægtede afgørelse henviser til artikel 1 i afgørelse 2011/72.

70 Det fremgår endvidere af bilaget til den anfægtede afgørelse, sammenholdt med selve titlen på denne afgørelse, at sagsøger nr. 1 blev undergivet restriktive foranstaltninger »på baggrund af situationen i Tunesien«, med den begrundelse, at han var »genstand for de tunesiske myndigheders retslige efterforskning for så vidt angår erhvervelse af fast ejendom og løsøre, åbning af bankkonti og besiddelse af aktiver i flere lande som led i hvidvaskning af penge«. De faktiske overvejelser, på grundlag af hvilke sagsøger nr. 1 blev undergivet en indefrysning af aktiver, er således nævnt med klarhed og præcision.

71 I modsætning til, hvad sagsøgerne har hævdet, har disse overvejelser desuden ikke en stereotyp karakter. De er nemlig ikke kalkeret over affattelsen af en bestemmelse af almengyldig karakter. Disse overvejelser er ganske vist de samme som dem, på grundlag af hvilke de andre fysiske personer, som er omfattet af den anfægtede afgørelse, er blevet undergivet en indefrysning af aktiver. De angår imidlertid sagsøger nr. 1's konkrete situation, som ifølge Rådet på linje med andre har været genstand for de tunesiske myndigheders retslige efterforskning for hvidvaskning af penge.

72 Det følger heraf, at den anfægtede afgørelse indeholder en angivelse af de retlige og faktiske forhold, der ifølge afgørelsens ophavsmand udgør det grundlag, som den er truffet på. Dens ordlyd fremhæver med andre ord klart og utvetydigt det ræsonnement, som Rådet har fulgt. Den anfægtede afgørelse overholder herefter fuldt ud de krav, der er foreskrevet i artikel 296 TEUF og chartrets artikel 41.

73 Under disse omstændigheder må det andet anbringende forkastes.

3. *Tredje anbringende om krænkelse af ejendomsretten*

74 Sagsøgerne har med deres tredje anbringende gjort gældende, at den anfægtede afgørelse tilsidesætter chartrets artikel 17, stk. 1.

a) Forekomsten af en begrænsning i udøvelsen af ejendomsretten

75 Artikel 17, stk. 1, i chartret om grundlæggende rettigheder sikrer ejendomsretten. Denne ret udgør dog ikke en absolut forrettighed (jf. i denne retning Domstolens dom af 14.5.1974, sag 4/73, Nold mod Kommissionen, Sml. s. 491, præmis 14, og af 3.9.2008, forenede sager C-402/05 P og C-415/05 P, Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen, Sml. I, s. 6351, præmis 355), og kan følgelig være genstand for begrænsninger.

76 I den foreliggende sag vedtog Rådet den anfægtede afgørelse i den hensigt at indefryse bl.a. sagsøger nr. 1's aktiver i en periode på 12 måneder med mulighed for forlængelse. I dette øjemed vedtog Rådet, på baggrund af afgørelse 2011/72, hvis bilag i mellemtiden var blevet ændret ved den anfægtede afgørelse, forordning nr. 101/2011, som indebar restriktive foranstaltninger over for sagsøger nr. 1 i form af en indefrysning af hans aktiver. Vedtagelsen af den anfægtede afgørelse udgjorde således en nødvendig og afgørende etape i processen med henblik på indefrysning af sagsøger nr. 1's aktiver, således at denne afgørelse som sådan udgør en foranstaltning, der begrænser sagsøger nr. 1's udøvelse af sin ejendomsret.

b) De betingelser, hvorunder en begrænsning i udøvelsen af ejendomsretten kan tillades

77 Artikel 52, stk. 1, i chartret om grundlæggende rettigheder fastsætter dels, at »[e]nhver begrænsning i udøvelsen af de rettigheder og friheder, der anerkendes ved [chartret om grundlæggende rettigheder], skal være fastlagt i lovgivningen og skal respektere disse rettigheders og friheders væsentligste indhold«, dels, at »[u]nder iagttagelse af proportionalitetsprincippet kan der kun indføres begrænsninger, såfremt disse er nødvendige og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder«.

78 Det følger af denne artikel, at en begrænsning i udøvelsen af ejedomsretten, for at være i overensstemmelse med EU-retten, under alle omstændigheder skal opfylde tre betingelser.

79 For det første skal begrænsningen være »fastlagt i lovgivningen« (jf. i denne retning Domstolens dom af 1.7.2010, sag C-407/08 P, Knauf Gips mod Kommissionen, Sml. I, s. 6375, præmis 91). Den omhandlede foranstaltning skal med andre ord have lovhjemmel.

80 For det andet skal begrænsningen vedrøre et mål af almen interesse, der er anerkendt som sådan af Unionen. Heriblandt optræder de mål, der forfølges inden for rammerne af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (»FUSP«), og som er omhandlet i artikel 21, stk. 2, litra b) og d), TEU, nemlig styrkelse af demokrati, retsstatsprincippet og menneskerettigheder samt fremme af en bæredygtig udvikling i udviklingslandene med det hovedformål at udrydde fattigdommen.

81 For det tredje må begrænsningen ikke være uforholdsmæssig. På den ene side skal den være nødvendig og proportional i forhold til det forfulgte formål (jf. i denne retning Domstolens dom af 30.7.1996, sag C-84/95, Bosphorus, Sml. I, s. 3953, præmis 26, og dommen i sagen Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen, nævnt i præmis 75 ovenfor, præmis 355 og 360). På den anden side må »det væsentligste indhold«, dvs. substansen af den pågældende rettighed eller frihed, ikke krænkes (jf. i denne retning dommen i sagen Nold mod Kommissionen, nævnt i præmis 75 ovenfor, præmis 14, og i sagen Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen, nævnt i præmis 75 ovenfor, præmis 355).

c) Den nødvendige karakter af undersøgelsen af de betingelser, der er fastsat i præmis 79-81 ovenfor

82 Det følger af fast retspraksis, at selv om Unionens retsinstanser kun må træffe afgørelse vedrørende parternes påstande, idet det påhviler parterne at fastlægge tvistens rammer, kan de ikke være fuldstændig bundet af de argumenter, som parterne har fremført til støtte for deres krav, da de i modsat fald kan tænkes at blive nødsaget til at basere deres afgørelse på urigtige retlige betragtninger (Domstolens kendelse af 13.6.2006, sag C-172/05 P, Mancini mod Kommissionen, ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 41, og Domstolens dom af 21.9.2010, forenede sager C-514/07 P, C-528/07 P og C-532/07 P, Sverige m.fl. mod API og Kommissionen, Sml. I, s. 8533, præmis 65, samt Rettens dom af 20.6.2007, sag T-246/99, Tirrenia di Navigazione m.fl. mod Kommissionen, ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 102, og af 8.7.2010, sag T-160/08 P, Kommissionen mod Putterie-De-Beukelaer, Sml. II, s. 3751, præmis 65).

83 I den foreliggende sag er det, for at kunne tage stilling til det tredje anbringende om krænkelse af ejendomsretten, i særlig grad nødvendigt at efterprøve, om den første af de tre ovenfor i præmis 79-81 nævnte betingelser er opfyldt, og det selv om ingen af parterne har anmodet Retten om at foretage denne efterprøvelse. Hvis Retten foretog en undersøgelse af de andre betingelser, der er nævnt i præmis 79-81, uden at have foretaget denne efterprøvelse, ville den nemlig risikere at basere sig på urigtige retlige betragtninger.

d) Overholdelsen af den betingelse, der er fastsat i præmis 79 ovenfor

Hvorvidt den anfægtede afgørelse skal være i overensstemmelse med bestemmelserne i afgørelse 2011/72

84 Som præciseret i præmis 79 ovenfor, er den begrænsning, der er sket i sagsøger nr. 1's udøvelse af sin ejendomsret ved den anfægtede afgørelse, alene lovlig, såfremt denne afgørelse har lovhjemmel. For at efterprøve, om dette er tilfældet, skal det først fastlægges, hvilken forbindelse der er mellem den anfægtede afgørelse og afgørelse 2011/72.

85 I den anledning skal det bemærkes, at bestemmelserne i artikel 1-3 og 5 i afgørelse 2011/72 definerer den ordning for indefrysning af aktiver, der finder anvendelse på alle personer, enheder eller organer, som opfylder de objektive kriterier, der er fastsat i nævnte afgørelses artikel 1, stk. 1. Det drejer sig om personer, »der er ansvarlige for uretmæssig tilegnelse af den tunesiske stats midler«, og deres sammensvorne. Disse bestemmelser tager således sigte på en kategori af personer, enheder og organer, der er defineret på en objektiv, generel og abstrakt måde.

86 Bilaget til afgørelse 2011/72 svarer for sin del til en »liste over personer og enheder nævnt i artikel 1«. I sin oprindelige affattelse tilsigter denne liste at pålægge to fysiske personer, der er nævnt med navns nævnelse, en indefrysning af aktiver ifølge den i nævnte afgørelses artikel 1-3 og 5 definerede ordning (jf. præmis 7 ovenfor).

87 Som det fremgår af den anfægtede afgørelses artikel 1, har denne alene til formål at ændre den liste, der oprindeligt var medtaget som bilag til afgørelse 2011/72, for at indføje yderligere 46 personer, herunder sagsøger nr. 1, på listen.

88 Det følger heraf, at den anfægtede afgørelse navnlig skal være i overensstemmelse med artikel 1, stk. 1, i afgørelse 2011/72, på hvilken bestemmelse den er baseret.

Den anfægtede afgørelses overholdelse af bestemmelserne i artikel 1, stk. 1, i afgørelse 2011/72

89 Det skal herefter undersøges, om den anfægtede afgørelse, for så vidt som den vedrører sagsøger nr. 1, faktisk overholder bestemmelserne i artikel 1, stk. 1, i afgørelse 2011/72, hvilket kræver en forudgående fastlæggelse af betydningen og rækkevidden af på den ene side den omhandlede regel, og på den anden side den anfægtede afgørelse.

90 I den anledning skal det understreges, at sagsøgerne, som anført i præmis 83 ovenfor, ikke i deres skriftlige indlæg har anmodet udtrykkeligt om, at der foretages en sådan undersøgelse. Ligeledes har Retten ud fra ønsket om at sikre retsforhandlingernes kontradiktoriske karakter besluttet, som en foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse, at anmode parterne om at præcisere, »hvorvidt Rådet i den anfægtede afgørelse, efter deres opfattelse, faktisk har anvendt de kriterier […], der er fastsat i artikel 1 i afgørelse 2011/72 […]« (præmis 22 ovenfor).

– Betydningen og rækkevidden af artikel 1, stk. 1, i afgørelse 2011/72

91 Som der er redegjort for i præmis 3 og erindret om i præmis 85 ovenfor, pålægger artikel 1, stk. 1, i afgørelse 2011/72 en indefrysning af alle aktiver tilhørende personer, der er ansvarlige for »uretmæssig tilegnelse af den tunesiske stats midler«, eller disse personers sammensvorne. Denne bestemmelse, hvis ordlyd er klar og præcis, nævner med andre ord en specifik kategori af faktiske omstændigheder, der kan kvalificeres som strafbare i henhold til tunesisk ret: Det drejer sig ikke om enhver handling, der falder ind under økonomisk kriminalitet, men alene om de handlinger, der kan henføres under benævnelsen »uretmæssig tilegnelse af den tunesiske stats midler«.

92 Dermed er ordlyden af nævnte bestemmelse i øvrigt i fuld overensstemmelse med de af Rådet forfulgte formål. Det fremgår nemlig af betragtningerne til afgørelse 2011/72, at denne tilsigter at støtte det tunesiske folk i dets bestræbelser for at indføre et »stabilt demokrati«, og samtidig hjælpe det med at få fordel af »udbyttet af den bæredygtige udvikling af dets økonomi og samfund«. Sådanne formål, der er blandt de i artikel 21, stk. 2, litra b) og d), TEU, nævnte, kan opnås ved en indefrysning af aktiver, hvis anvendelsesområde, som i den foreliggende sag, er begrænset til de »ansvarlige« for uretmæssige tilegnelser af »den tunesiske stats midler«, og til deres sammensvorne, dvs. til de personer, hvis handlinger kan have udgjort en hindring for, at de tunesiske offentlige institutioner og de med disse forbundne organer kunne fungere effektivt.

– Betydningen og rækkevidden af den anfægtede afgørelse for så vidt som den vedrører sagsøger nr. 1

93 Som anført i præmis 9 ovenfor, blev navnet på sagsøger nr. 1 i medfør af den anfægtede afgørelse indføjet blandt de personer, der er omfattet af den indefrysning af aktiver, der er indført ved artikel 1 i afgørelse 2011/72, med den begrundelse, at han var »genstand for de tunesiske myndigheders retslige efterforskning« for handlinger begået »som led i hvidvaskning af penge«.

94 Denne begrundelse henviser imidlertid til et begreb, »hvidvaskning af penge«, som ikke anvendes i artikel 1, stk. 1, i afgørelse 2011/72. For at nævnte begrundelse kan anses for at være blandt dem, der er fastsat ved artikel 1, stk. 1, i afgørelse 2011/72, må det herefter i det mindste godtgøres, at begrebet »uretmæssig tilegnelse af statens midler« som anvendt i artikel 1, stk. 1, i afgørelse 2011/72, i forhold til relevant national ret, dvs. tunesisk ret, dækker eller i det mindste nødvendigvis forudsætter begrebet »hvidvaskning af penge«. I den konkrete sag har Rådet dog hverken godtgjort eller i øvrigt blot gjort gældende, at et individ, til trods for den umiddelbare uoverensstemmelse mellem begreberne »hvidvaskning af penge« og »uretmæssig tilegnelse af statens midler«, i forhold til tunesisk strafferet kan betegnes som »ansvarlig for uretmæssig tilegnelse af statens midler« eller forbundet med en sådan ansvarlig alene af den grund, at vedkommende er genstand for en »retslig undersøgelse« for »hvidvaskning af penge«.

95 For fuldstændighedens skyld kan det bemærkes, at »hvidvaskning af penge« inden for rammerne af EU-retten navnlig dækker forsætlig konvertering og overførsel af formuegoder, der stammer fra en kriminel handling, uanset arten af denne, med det formål at fortie eller tilsløre formuegodernes ulovlige oprindelse eller at hjælpe personer, som er involveret i en sådan handling, til at unddrage sig de retlige konsekvenser heraf. Dette fremgår navnlig af den definition, der gives i artikel 1, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/60/EF af 26. oktober 2005 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme (EUT L 309, s. 15), hvis ordlyd i det væsentlige svarer til ordlyden af artikel 9 i Europarådets konvention om hvidvaskning, efterforskning, beslaglæggelse og konfiskation af udbyttet fra strafbart forhold samt om finansiering af terrorisme, åbnet for undertegnelse den 16. maj 2005, undertegnet af Det Europæiske Fællesskab den 2. april 2009, men endnu ikke godkendt af denne. Det må imidlertid konstateres, at »hvidvaskning af penge« således defineret ikke svarer til de blotte handlinger, der gør det muligt at fortie den ulovlige oprindelse af aktiver, der stammer fra uretmæssige tilegnelser af statens midler.

96 Det følger heraf, at den anfægtede afgørelse indføjede sagsøger nr. 1 blandt de personer, hvis aktiver skulle indefryses i medfør af afgørelse 2011/72, under anvendelse af et andet kriterium end dét, der er fastsat i sidstnævnte afgørelses artikel 1, stk. 1. Den anfægtede afgørelse har herved tilsidesat den bestemmelse, som den havde til formål at gennemføre, således at begrænsningen i sagsøger nr. 1's udøvelse af sin ejendomsret, som denne afgørelse indebærer, ikke kan anses for at være fastlagt i lovgivningen som omhandlet i artikel 52, stk. 1, i chartret om grundlæggende rettigheder.

– De argumenter, som sagsøgte har fremført

97 Med henblik på at ændre den i den foregående præmis fastslåede konklusion har Rådet, støttet af Kommissionen, i det væsentlige gjort gældende, at en ordlydsfortolkning af den anfægtede afgørelse er udelukket, idet denne afgørelse derimod skal læses i lyset af den faktiske sammenhæng, som den indgik i.

98 Til støtte for en sådan opfattelse har Rådet fremført tre argumenter.

99 Med det første argument har Rådet under retsmødet anført, at det bevismateriale, på grundlag af hvilket det blev besluttet at indføje sagsøger nr. 1 blandt de personer, hvis aktiver skulle indefryses i medfør af afgørelse 2011/72, vidnede om, at denne af de tunesiske myndigheder blev anset for at være »ansvarlig for uretmæssig tilegnelse af den tunesiske stats midler« eller for at kunne have været forbundet med en person, der var ansvarlig for sådanne forhold.

100 Dette argument må under alle omstændigheder forkastes.

101 Det fremgår nemlig af sagsakterne, at navnet på sagsøger nr. 1 blev indføjet i den anfægtede afgørelse, efter at to dokumenter var blevet taget i betragtning.

102 Det første dokument er et notat fra Den Tunesiske Republiks generaldirektorat for offentlig sikkerhed af 20. januar 2011 stilet til den øverste undersøgelsesdommer ved førsteinstansretten i Tunis. Det fremgår af selve ordlyden af dette notat, at det er en liste over »slægtninge og besvogrede« til det tidligere tunesiske statsoverhoved. På denne liste optræder navnet på sagsøger nr. 1.

103 Det andet dokument er en verbalnote, som Den Tunesiske Republiks udenrigsministerium den 29. januar 2011 rettede til Den Europæiske Unions delegation i Tunesien. Denne verbalnote angiver, at de i det første dokument opførte personer er omfattet af en forundersøgelse i Tunesien for »hvidvaskning af penge gennem misbrug af embeder samt faglige og sociale aktiviteter«.

104 Det i præmis 102 ovenfor omtalte dokument redegør ganske vist klart for de familiebånd, der knytter sagsøger nr. 1 til det tidligere tunesiske statsoverhoved. Men under alle omstændigheder fremgår det på ingen måde af dette dokument, at medlemmer af sidstnævntes familie på datoen for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse var retsforfulgt i Tunesien for »uretmæssige tilegnelser af statens midler«. Som netop anført, er dette dokument en liste, der alene giver en detaljeret fremstilling af de »komplette identiteter« af »slægtninge og besvogrede« til det tidligere tunesiske statsoverhoved.

105 Hvad angår den ovenfor i præmis 103 beskrevne verbalnote nævner denne ikke sagsøger nr. 1's særlige situation. Desuden henviser den til en forundersøgelse omhandlende to kategorier af forhold: på den ene side hvidvaskningstransaktioner i forbindelse med »misbrug af embeder« og på den anden side hvidvaskningstransaktioner i forbindelse med misbrug af »faglige og sociale og aktiviteter«.

106 Selv om nævnte verbalnote omtaler en forundersøgelse omhandlende pengehvidvaskningstransaktioner i forbindelse med »misbrug af embeder«, præciserer den imidlertid ikke, om de omhandlede embeder har en privat eller offentlig karakter. Det kan således ganske vist ikke udelukkes, at den forundersøgelse, der er omtalt i nævnte verbalnote, i forhold til visse af de personer, der optræder på den i det første dokument indeholdte liste, faktisk vedrører handlinger, der kunne gives betegnelsen »hvidvaskning af penge i forbindelse med misbrug af offentlige embeder«, handlinger, hvis ophavsmænd med rimelighed kunne betegnes som ansvarlige eller »forbundne« med de ansvarlige for uretmæssige tilegnelser af statens midler. Retten kan dog ikke, alene på grundlag af de ovenfor i præmis 102 og 103 beskrevne dokumenter, fastslå, at sådanne handlinger blev gjort specifikt gældende over for sagsøger nr. 1. Denne konklusion gør sig gældende med så meget desto større vægt, som Rådet hverken har gjort gældende eller blot antydet, at sagsøger nr. 1 har udøvet offentlige embeder.

107 Dersom sagsøger nr. 1 var blevet anklaget for hvidvaskning af penge i forbindelse med misbrug af »faglige og sociale aktiviteter«, indikerer ingen af de ovenfor beskrevne dokumenter i øvrigt, at de aktiviteter, der var omfattet af en sådan anklage, var knyttet til udøvelsen af beføjelser, der henregnes til offentlig myndighed, eller henhørte under en offentlig tunesisk myndighed.

108 Som følge heraf er det umuligt, på grundlag af de ovenfor i præmis 102 og 103 beskrevne dokumenter, at fastslå med sikkerhed, at sagsøger nr. 1, på datoen for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, var genstand for en retslig efterforskning for hvidvaskning af penge i forbindelse med uretmæssige tilegnelser af statens midler.

109 Med det andet argument har Rådet anført, at de pengehvidvaskningstransaktioner, der er gjort gældende over for sagsøger nr. 1, og som er nævnt i den anfægtede afgørelse, nødvendigvis var knyttet til uretmæssige tilegnelser af statens midler, eftersom den berørte var nevø til hustruen til det tidligere tunesiske statsoverhoved.

110 Til støtte for dette argument har Rådet den 30. oktober 2012 fremlagt en udskrift fra den tunesiske »regerings formandskabs« hjemmeside, dateret den 26. januar 2011, hvoraf fremgår, at det tidligere tunesiske statsoverhoved, dennes hustru samt »flere medlemmer af deres familie« var genstand for diverse anklagepunkter, herunder et om »erhvervelse af ulovlige […] materielle goder i form af løsøre og fast ejendom i udlandet«.

111 Det fremgår imidlertid ikke af dette dokument, som ikke nævner sagsøger nr. 1, at visse andre medlemmer af den tidligere tunesiske præsidents familie end sagsøger nr. 1, på datoen for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, kunne betegnes som »ansvarlige for uretmæssige tilegnelser af statens midler«, idet »erhvervelse af ulovlige […] materielle goder i form af løsøre og fast ejendom i udlandet« ikke nødvendigvis svarer til en uretmæssig tilegnelse af statens midler.

112 Under hensyn til det ovenfor under præmis 94 anførte ville Retten, selv om hustruen til det tidligere tunesiske statsoverhoved eller visse andre medlemmer af dennes familiære omgangskreds end sagsøger nr. 1, på datoen for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, kunne være blevet betegnet som »ansvarlige for uretmæssige tilegnelser af den tunesiske stats midler«, desuden ikke, i mangel af beviser eller samstemmende indicier herfor, kunne udlede deraf, at de »pengehvidvaskningstransaktioner«, der er gjort gældende over for sagsøger nr. 1, var direkte eller indirekte knyttet til de »uretmæssige tilegnelser af den tunesiske stats midler«, som kunne være begået af disse personer. At hævde det modsatte ville gøre det nødvendigt at påstå, at ethvert tilfælde af hvidvaskning af penge, der eventuelt måtte være begået af familiemedlemmer til det tidligere tunesiske statsoverhoved, nødvendigvis er knyttet til uretmæssige tilegnelser af statens midler.

113 Det følger heraf, at Rådets andet argument under alle omstændigheder må forkastes.

114 Med det tredje argument, der blev fremsat under retsmødet, har Rådet gjort gældende, at det fremgår af en erklæring fra justitssekretæren for den øverste undersøgelsesdommer ved førsteinstansretten i Tunis, som blev fremlagt for Retten den 30. oktober 2012, at sagsøger nr. 1 blev sigtet for bl.a. »medvirken til en embedsmands eller hermed ligestillets uretmæssige tilegnelse af offentlige midler«. Denne angivelse gør det ifølge Rådet muligt at konkludere, at den efterforskning, der henvises til i den anfægtede afgørelse, nødvendigvis, i det mindste indirekte, angår tilfælde af »uretmæssig tilegnelse af den tunesiske stats midler«.

115 Det fremgår dog af de oplysninger, som Rådet afgav under retsmødet og som blev bekræftet af sagsøger nr. 1's advokat, at den omhandlede erklæring ikke er dateret den 16. september 2001, som det fremgår af den franske oversættelse af erklæringen, men derimod den 16. september 2011, som det fremgår af originalen på arabisk. Nævnte erklæring er således blevet udstedt efter den anfægtede afgørelse. Lovligheden af en afgørelse om indefrysning af aktiver skal imidlertid vurderes i forhold til den information, som Rådet havde til rådighed på det tidspunkt, hvor det vedtog afgørelsen (jf. analogt

Domstolens dom af 24.9.2002, forenede sager C-74/00 P og C-75/00 P, Falck og Acciaierie di Bolzano mod Kommissionen, Sml. I, s. 7869, præmis 168). Følgelig kan ordlyden af den pågældende erklæring under alle omstændigheder ikke ændre fortolkningen af den anfægtede afgørelse.

116 Desuden skal det for fuldstændighedens skyld bemærkes, at denne erklæring ikke præciserer, om sagsøger nr. 1, på datoen for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, allerede var retsforfulgt for forhold med forbindelse til »uretmæssige tilegnelser af den tunesiske stats midler«. Erklæringen begrænser sig til at opføre de anklagepunkter, der omhandlede sagsøger nr. 1 den 16. september 2011, »i forundersøgelsen med sagsnummer 19592/1«.

117 Det følger af det ovenstående, at det tredje anbringende om krænkelse af ejendomsretten må tiltrædes, således at den anfægtede afgørelse må annulleres, for så vidt som den vedrører sagsøger nr. 1, uden at det er fornødent at træffe afgørelse om de øvrige anbringender i sagen.

C – Om den tidsmæssige virkning af den delvise annullation af den anfægtede afgørelse

118 De domme, hvormed Retten annullerer en afgørelse, der er truffet af en EU-institution eller et EU-organ, har i princippet umiddelbar virkning, således at den annullerede retsakt fjernes fra retsordenen med tilbagevirkende kraft og anses for aldrig at have eksisteret (jf. i denne retning dommen i sagen Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran mod Rådet, nævnt i præmis 66 ovenfor, præmis 35). Det forholder sig ikke desto mindre således, at Retten på grundlag af artikel 264, stk. 2, TEUF midlertidigt kan opretholde virkningerne af en annulleret afgørelse (jf. i denne retning dommen i sagen Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen, nævnt i præmis 75 ovenfor, præmis 373-376, og Rettens dom af 16.9.2011, sag T-316/11, Kadio Morokro mod Rådet, ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 39).

119 I den foreliggende sag skal det bemærkes, at de ovenfor i præmis 14 omtalte afgørelser har begrænset sig til at erstatte den oprindelige ordlyd af artikel 5 i afgørelse 2011/72, som nævnt i præmis 6 ovenfor, for som udløbsdato for de ved denne afgørelse vedtagne foranstaltninger at fastsætte først datoen den 31. januar 2013 og derefter datoen den 31. januar 2014. Derudover er ordlyden af den pågældende artikel ikke blevet ændret.

120 Herved har de nævnte afgørelser ikke erstattet den liste, der er medtaget som bilag til afgørelse 2011/72, som ændret ved den anfægtede afgørelse. De har ikke haft anden virkning end at forlænge anvendelsesperioden for de ved afgørelse 2011/72 indførte foranstaltninger. Som følge af den tilbagevirkende kraft af annullationen af den anfægtede afgørelse skal sagsøger nr. 1, at regne fra virkningstidspunktet for denne dom, anses for aldrig at have været omfattet af disse foranstaltninger.

121 Såfremt denne dom havde umiddelbar virkning, ville forordning nr. 101/2011, for så vidt som den omfatter sagsøger nr. 1, følgelig ikke have noget gyldigt retsgrundlag, og Rådet ville, i medfør af artikel 266, stk. 1, TEUF, være forpligtet til at ophæve denne forordning i forhold til sagsøger nr. 1. Sidstnævnte ville således være i stand til at flytte sine aktiver helt eller delvist uden for Den Europæiske Union, hvilket kunne risikere at være til alvorlig og uoprettelig skade for effektiviteten af enhver indefrysning af aktiver, som Rådet i fremtiden kunne vedtage over for den pågældende (jf. i denne retning og analogt dommen i sagen Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen, nævnt i præmis 75 ovenfor, præmis 373).

122 Henset til arten af det tiltrådte anbringende kan det ikke udelukkes, at det af andre grunde end de i den anfægtede afgørelse nævnte kunne være begrundet at opføre sagsøger nr. 1 på den liste, der er medtaget som bilag til afgørelse 2011/72.

123 Det følger heraf, at virkningerne af den anfægtede afgørelse, analogt med bestemmelserne i artikel 60, stk. 2, i statutten for Den Europæiske Unions Domstol vedrørende tilfælde af annullerede forordninger, skal opretholdes indtil udløbet af appelfristen eller, såfremt appel er iværksat inden for denne frist, indtil stadfæstelsen eller afvisningen af appellen.

Sagens omkostninger

124 Artikel 87, stk. 2, i procesreglementet har følgende ordlyd:

»Det pålægges den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom […]«.

125 Artikel 87, stk. 4, i procesreglementet har følgende ordlyd:

»Medlemsstater og institutioner, der er indtrådt i en sag, bærer deres egne omkostninger.

Stater, som er parter i EØS-aftalen, bortset fra medlemsstaterne, samt EFTA-Tilsynsmyndigheden bærer ligeledes deres egne omkostninger, når de er indtrådt i en sag.

Retten kan træffe afgørelse om, at andre intervenienter end de i første afsnit nævnte skal bære deres egne omkostninger.«

126 Da Rådet i det væsentlige har tabt sagen, bør det pålægges dette at betale sagens omkostninger, herunder omkostningerne i forbindelse med sagen om foreløbige forholdsregler i overensstemmelse med sagsøgernes påstand. Med hensyn til sagsøgernes omtale af et præcist beløb, som Rådet skulle betale dem i sagsomkostninger, skal det dog bemærkes, at Retten, i tilfælde af tvist mellem parterne og efter begæring af en part, træffer afgørelse om de udgifter, som sagsøgerne kan kræve erstattet, ved kendelse afsagt på grundlag af procesreglementets artikel 92, stk. 1.

127 I øvrigt bærer Kommissionen som intervenerende institution sine egne omkostninger. Endelig gælder det samme Den Tunesiske Republik.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Tredje Afdeling):

1) Rådets gennemførelsesafgørelse 2011/79/FUSP af 4. februar 2011 om gennemførelse af afgørelse 2011/72/FUSP om restriktive foranstaltninger over for visse personer og enheder på baggrund af situationen i Tunesien annulleres, for så vidt som den vedrører Mohamed Trabelsi.

2) Virkningerne i forhold til Mohamed Trabelsi af gennemførelsesafgørelse 2011/79 opretholdes indtil udløbet af appelfristen for denne dom eller, såfremt appel er iværksat inden for denne frist, indtil stadfæstelsen eller afvisningen af appellen.

3) I øvrigt frifindes Rådet for Den Europæiske Union.

4) Rådet bærer sine egne omkostninger og betaler de af Mohamed Trabelsi, Ines Lejri, Moncef Trabelsi, Selima Trabelsi og Tarek Trabelsi afholdte omkostninger, herunder omkostningerne i forbindelse med sagen om foreløbige forholdsregler.

5) Europa-Kommissionen og Den Tunesiske Republik bærer deres egne omkostninger.

Czúcz Labucka Gratsias

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 28. maj 2013.

Underskrifter

Indhold

Tvistens baggrund

Retsforhandlinger og parternes påstande

Retlige bemærkninger

A – Om formaliteten

1. Rækkevidden af annullationspåstanden og hvorvidt denne kan antages til realitetsbehandling

   a) Rækkevidden af annullationspåstanden

   b) Den egenskab, der giver sagsøgerne søgsmålsinteresse

2. Hvorvidt de øvrige påstande kan antages til realitetsbehandling

   a) Påstandene om, at Retten tillader »en ret til at tage til genmæle for sagsøger nr. 1 og 2« og beskytter sagsøger nr. 5.

   b) Påstanden om pålæg

   c) Påstanden om udsættelse af gennemførelsen

   d) Erstatningspåstanden

   e) Påstanden om, at staten tilpligtes at dække de omkostninger, der ikke kan erstattes

B – Om den øvrige del af søgsmålet

1. Første anbringende om inkompetence hos den anfægtede afgørelses ophavsmand

   a) Relevante bestemmelser

   b) Anvendelse på den foreliggende sag

2. Andet anbringende om tilsidesættelse af begrundelsespligten

   a) Rækkevidden af anbringendet

   b) Velbegrundetheden af anbringendet

3. Tredje anbringende om krænkelse af ejendomsretten

   a) Forekomsten af en begrænsning i udøvelsen af ejendomsretten

   b) De betingelser, hvorunder en begrænsning i udøvelsen af ejendomsretten kan tillades

   c) Den nødvendige karakter af undersøgelsen af de betingelser, der er fastsat i præmis 79-81 ovenfor

   d) Overholdelsen af den betingelse, der er fastsat i præmis 79 ovenfor

Hvorvidt den anfægtede afgørelse skal være i overensstemmelse med bestemmelserne i afgørelse 2011/72

Den anfægtede afgørelses overholdelse af bestemmelserne i artikel 1, stk. 1, i afgørelse 2011/72

– Betydningen og rækkevidden af artikel 1, stk. 1, i afgørelse 2011/72

– Betydningen og rækkevidden af den anfægtede afgørelse for så vidt som den vedrører sagsøger nr. 1

– De argumenter, som sagsøgte har fremført

C – Om den tidsmæssige virkning af den delvise annullation af den anfægtede afgørelse

Sagens omkostninger