ARREST VAN HET GERECHT (Derde kamer)

28 mei 2013 *

„Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid — Restrictieve maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten vanwege situatie in Tunesië — Bevriezing van tegoeden — Artikel 17, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie — Beroep tot schadevergoeding — Artikel 44, lid 1, sub c, van het Reglement voor procesvoering van het Gerecht — Niet-ontvankelijkheid”

In zaak T-187/11,

Mohamed Trabelsi,

Ines Lejri,

Moncef Trabelsi,

Selima Trabelsi,

Tarek Trabelsi,

aanvankelijk vertegenwoordigd door A. Metzker, vervolgens door A. Tekari, advocaten,

verzoekers,

tegen

Raad van de Europese Unie, aanvankelijk vertegenwoordigd door G. Étienne en A. Vitro, vervolgens door Étienne, M. Bishop en M.-M. Joséphidès, als gemachtigden,

verweerder,

ondersteund door

Europese Commissie, vertegenwoordigd door A. Bordes en M. Konstantinidis als gemachtigden,

en door

Republiek Tunesië, vertegenwoordigd door W. Bourdon, advocaat,

interveniënten,

* Procestaal: Frans.

betreffende een verzoek tot nietigverklaring van uitvoeringsbesluit 2011/79/GBVB van de Raad van 4 februari 2011 tot uitvoering van besluit 2011/72/GBVB betreffende restrictieve maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten vanwege de situatie in Tunesië (PB L 31, blz. 40), en een verzoek om schadevergoeding,

wijst HET GERECHT (Derde kamer),

samengesteld als volgt: O. Czúcz, president, I. Labucka en D. Gratsias (rapporteur), rechters,

griffier: C. Kristensen, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 7 november 2012,

het navolgende

Arrest

Voorgeschiedenis van het geding

1 Na de politieke gebeurtenissen in Tunesië in december 2010 en januari 2011 heeft de Raad van de Europese Unie op 31 januari 2011, met name gelet op artikel 29 VEU, besluit 2011/72/GBVB van de Raad betreffende restrictieve maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten vanwege de situatie in Tunesië (PB L 28, blz. 62), vastgesteld.

2 De punten 1 en 2 van de considerans van besluit 2011/72 luiden:

„Op 31 januari 2011 heeft de Raad opnieuw uiting gegeven aan zijn volledige solidariteit en steun jegens Tunesië en zijn bevolking in hun inspanningen om te komen tot een stabiele democratie, een rechtsstaat, democratisch pluralisme en de volledige eerbiediging van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden.

De Raad heeft voorts besloten restrictieve maatregelen vast te stellen tegen personen die verantwoordelijk zijn voor het verduisteren van Tunesische overheidsgelden, en daarmee de Tunesische bevolking beroven van de voordelen van een duurzame ontwikkeling van haar economie en samenleving, en de ontwikkeling van de democratie in het land ondermijnen."

3 Artikel 1 van besluit 2011/72 is als volgt verwoord:

„1. Alle tegoeden en economische middelen die toebehoren aan, eigendom zijn van of in bezit zijn van personen die verantwoordelijk zijn voor het verduisteren van Tunesische overheidsgelden of van de met hen geassocieerde natuurlijke of rechtspersonen of entiteiten als vermeld in de bijlage worden bevroren.

2. Er worden geen tegoeden of economische middelen rechtstreeks of onrechtstreeks ter beschikking gesteld aan of ten behoeve van de in de bijlage vermelde natuurlijke of rechtspersonen of entiteiten.

3. De bevoegde autoriteit van een lidstaat kan, onder voorwaarden die zij passend acht, toestemming geven voor de vrijgave of de beschikbaarstelling van bepaalde bevroren tegoeden of economische middelen, indien zij hebben vastgesteld dat de betrokken tegoeden of economische middelen:

a) noodzakelijk zijn voor het dekken van uitgaven voor de basisbehoeften van de in de bijlage genoemde personen en de leden van hun gezin die van hen afhankelijk zijn [...];

b) uitsluitend bestemd zijn voor de betaling van redelijke honoraria en de vergoeding van kosten in verband met de verlening van juridische diensten;

c) uitsluitend bestemd zijn voor de betaling van honoraria of kosten voor alleen het houden of beheren van bevroren tegoeden of economische middelen, of

d) noodzakelijk zijn voor de betaling van buitengewone lasten [...]"

4 Ingevolge artikel 2, lid 1, van besluit 2011/72 „[stelt d]e Raad [...] op voorstel van een lidstaat of van de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid de in de bijlage opgenomen lijst en eventuele wijzigingen daarin vast".

5 Artikel 3, lid 1, van besluit 2011/72 luidt: „In de bijlage worden de gronden voor opneming van personen en entiteiten in de lijst vermeld."

6 In artikel 5 van besluit 2011/72 is het volgende bepaald:

„Dit besluit is van toepassing voor een periode van twaalf maanden. Het wordt voortdurend getoetst. Het kan zo nodig worden verlengd of gewijzigd indien de Raad van oordeel is dat de doelstellingen ervan niet zijn verwezenlijkt."

7 Op de lijst in de bijlage bij besluit 2011/72 kwamen uitsluitend de namen van twee natuurlijke personen voor, te weten Zine el-Abidine Ben Hamda Ben Ali, voormalig president van de Republiek Tunesië, en Leïla Bent Mohammed Trabelsi, zijn echtgenote.

8 Gezien „besluit 2011/72 [...], en met name artikel 2, lid 1, juncto artikel 31, lid 2, [VEU]" heeft de Raad op 4 februari 2011 uitvoeringsbesluit 2011/79/GBVB tot uitvoering van besluit 2011/72 (PB L 31, blz. 40; hierna: „bestreden besluit"), vastgesteld.

9 In artikel 1 van het bestreden besluit is vermeld dat de bijlage bij besluit 2011/72 wordt vervangen door een nieuwe lijst. Deze had betrekking op 48 natuurlijke personen. Op de vierde plaats in de lijst was in de kolom „Naam" „Mohamed Ben Moncef Ben Mohamed TRABELSI" vermeld. In de kolom „Informatie betreffende de identiteit" was het volgende gepreciseerd: „Tunesiër, geboren op 7 januari 1980 te Sabha-Lybie, zoon van Yamina SOUIEI, bedrijfsleider, getrouwd met Inès LEJRI, woonachtig résidence de l'étoile du nord – suite B – 7ème étage – appt. Nr. 25 – Centre urbain du nord – Cité El Khadra – Tunis, houder van CNI nr. 04524472". Tot slot was in de kolom „Motivering" het volgende aangegeven: „Persoon naar wie door de Tunesische autoriteiten een gerechtelijk onderzoek is ingesteld met betrekking tot het verwerven van onroerende en roerende goederen, het openen van bankrekeningen en het aanhouden van financiële activa in verschillende landen in het kader van operaties inzake het witwassen van geld".

10 Het bestreden besluit is, overeenkomstig artikel 2 ervan, op de datum van vaststelling ervan in werking getreden.

11 Gezien artikel 215, lid 2, VWEU en besluit 2011/72 heeft de Raad op 4 februari 2011, dus op dezelfde dag als het bestreden besluit, verordening (EU) nr. 101/2011 betreffende restrictieve maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten in verband met de situatie in Tunesië (PB L 31, blz. 1), vastgesteld. Zoals volgt uit punt 2 van de considerans ervan, is deze verordening vastgesteld omdat de maatregelen die bij besluit 2011/72 zijn ingesteld „onder het toepassingsgebied van het [VWEU vielen] en derhalve [...] regelgeving op het niveau van de Unie noodzakelijk [was] voor de tenuitvoerlegging ervan [...]".

12 In artikel 2, leden 1 en 2, van verordening nr. 101/2011 was in wezen het bepaalde in artikel 1, leden 1 en 2, van besluit 2011/72 overgenomen. Deze verordening omvatte daarnaast een „bijlage I" die identiek was aan de bijlage bij besluit 2011/72, zoals gewijzigd bij het bestreden besluit.

13 Op 7 februari 2011 is een brief gezonden aan Mohamed Ben Moncef Ben Mohamed Trabelsi, om hem erover te informeren, in de eerste plaats, dat krachtens het bestreden besluit beperkende maatregelen te zijnen aanzien waren getroffen, in de tweede plaats, dat hij de mogelijkheid had om een verzoek aan de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaat te richten ter verkrijging van een machtiging om bevroren tegoeden te gebruiken voor essentiële behoeften of specifieke betalingen, in derde plaats, dat hij de Raad om heroverweging van zijn situatie kon verzoeken en, in de vierde plaats, dat hij tegen het bestreden besluit kon opkomen bij het Gerecht. Uit de stukken in het dossier bij het Gerecht is gebleken dat deze brief bij de Raad is teruggekomen, zonder dat deze aan de adressaat was afgegeven.

14 Bij besluit 2012/50/GBVB van de Raad van 27 januari 2012 tot wijziging van besluit 2011/72 (PB L 27, blz. 11) en bij besluit 2013/72/GBVB van de Raad van 31 januari 2013 tot wijziging van besluit 2011/72 (PB L 32, blz. 20), is de toepassing van de beperkende maatregelen die waren voorzien bij besluit 2011/72, zoals gewijzigd bij het bestreden besluit, verlengd tot respectievelijk 31 januari 2013 en 31 januari 2014.

Procesverloop en conclusies van partijen

15 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 30 maart 2011, hebben Mohamed Ben Moncef Ben Mohamed Trabelsi, zijn echtgenote Ines Lejri en hun drie minderjarige kinderen Moncef, Selima en Tarek (hierna respectievelijk: „eerste verzoeker, tweede verzoeker, derde verzoeker, vierde verzoeker en vijfde verzoeker") het onderhavige beroep ingesteld. Zij verzoeken het Gerecht:

— het bestreden besluit nietig te verklaren;

— in dit besluit de naam van de eerste en de tweede verzoeker en die van de moeder van de eerste verzoeker alsook het adres van laatstgenoemde „door te halen";

— de eerste en de tweede verzoeker „een recht van antwoord toe te kennen";

— de vijfde verzoeker te „beschermen";

— de Raad te gelasten „zijn tekst te heroverwegen en het vermoeden van onschuld te eerbiedigen";

— „de opschorting van de door de Raad uitgevaardigde tekst te gelasten";

— de Raad te veroordelen tot betaling aan de eerste verzoeker van een bedrag van 150 000 EUR bij wijze van vergoeding voor de geleden schade;

— „het bedrag van 25 000 EUR ten laste van de Unie te brengen voor de kosten";

— „de Staat te veroordelen tot betaling van de niet-invorderbare kosten, in de door het Gerecht billijk vast te stellen omvang, op basis van artikel L. 761-1 van de [code de justice administrative français; het Franse wetboek van bestuursprocesrecht]".

16 Bij afzonderlijke akte, neergelegd te griffie van het Gerecht op 31 maart 2011, hebben verzoekers een verzoek in kort geding ingediend. Bij beschikking van 14 juli 2011 heeft de president van het Gerecht dit verzoek afgewezen en de beslissing omtrent de kosten aangehouden.

17 Op 24 juni 2011 heeft de Republiek Tunesië een interventieverzoek ingediend. Bij beschikking van de president van de Derde kamer van het Gerecht van 26 september 2011 is zij toegelaten tot interventie, waarbij is aangegeven dat de zaak jegens haar vertrouwelijk zou worden behandeld.

18 Op 11 juli 2011 heeft de Europese Commissie een interventieverzoek ingediend. Bij beschikking van 26 september 2011 heeft de president van de Derde kamer haar toegelaten tot interventie.

19 De Raad heeft zijn verweerschrift neergelegd ter griffie van het Gerecht op 28 september 2011. Hij verzoekt het Gerecht het beroep te verwerpen en verzoekers te verwijzen in de kosten.

20 Op 17 november 2011 heeft de Commissie te kennen gegeven dat zij niet voornemens was een memorie in interventie neer te leggen. De Republiek Tunesië heeft geen memorie in interventie neergelegd binnen de termijn die haar krachtens artikel 116, lid 4, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht was gesteld.

21 Verzoekers hebben niet binnen de krachtens artikel 47, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering gestelde termijn een memorie van repliek neergelegd.

22 Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht (Derde kamer) besloten tot de mondelinge behandeling over te gaan. Bij wege van maatregel tot organisatie van de procesgang heeft het partijen verzocht een vraag te beantwoorden.

23 Bij aktes die op respectievelijk 27 september 2012, 28 september 2012 en 2 oktober 2012 zijn ingeschreven ter griffie van het Gerecht, hebben de Commissie, verzoekers en de Raad aan dit verzoek voldaan.

24 Bij aktes die op 30 oktober 2012 en op 5 november 2012 zijn ingeschreven ter griffie van het Gerecht, heeft de Raad daarnaast nieuwe bewijsaanbiedingen gedaan.

25 Verzoekers en de Raad hebben ter terechtzitting van 7 november 2012 pleidooi gehouden en geantwoord op vragen van het Gerecht.

In rechte

A – *Ontvankelijkheid*

26 Volgens artikel 111 van het Reglement voor de procesvoering kan het Gerecht, wanneer het kennelijk onbevoegd is kennis te nemen van een beroep of wanneer dit kennelijk niet-ontvankelijk of rechtens kennelijk ongegrond is, zonder de behandeling voort te zetten, beslissen bij met redenen omklede beschikking.

27 Wanneer het Gerecht kennelijk onbevoegd is om van een vordering kennis te nemen of wanneer een beroep om welke reden ook een kennelijk niet-ontvankelijke vordering bevat, kan het Gerecht deze prealabele kwestie, ook ambtshalve, opwerpen en er bij arrest op antwoorden (arresten Gerecht van 29 september 2009, Thomson Sales Europe/Commissie, T-225/07 en T-364/07, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 217, en 13 juni 2012, Insula/Commissie, T-246/09, punt 105).

28 In het licht van deze overwegingen moet worden onderzocht of het Gerecht bevoegd is uitspraak te doen over verzoekers' vorderingen en over de ontvankelijkheid ervan.

1. *Strekking en ontvankelijkheid van de vorderingen tot nietigverklaring*

a) Strekking van de vorderingen tot nietigverklaring

29 Zoals in punt 15 hierboven in herinnering is gebracht, hebben verzoekers in hun verzoekschrift geconcludeerd tot nietigverklaring van het bestreden besluit. Zij hebben het Gerecht voorts verzocht om in dit besluit de namen van de eerste en de tweede verzoeker en die van de moeder van de eerste verzoeker alsook het adres van de eerste verzoeker „door te halen".

30 In dat verband moet worden opgemerkt dat het evident is dat dit laatste verzoek wordt gedekt door de vorderingen tot nietigverklaring van het bestreden besluit.

31 Bovendien moet worden vastgesteld dat de advocaat van verzoekers, ter terechtzitting gevraagd naar de strekking van de hierboven in punt 29 genoemde vorderingen, heeft aangegeven dat zijn cliënten slechts verzochten om nietigverklaring van het bestreden besluit voor zover dit op de eerste verzoeker betrekking had. Daarvan is akte genomen in het proces-verbaal van de terechtzitting.

b) Procesbevoegdheid en -belang van verzoekers

32 Krachtens artikel 263, vierde alinea, VWEU kan elke natuurlijke of rechtspersoon beroep instellen tegen handelingen die aan hem zijn gericht of die hem rechtstreeks en individueel raken.

33 In casu is de eerste verzoeker met name genoemd in het bestreden besluit. Hij heeft er dus duidelijk belang bij, te verzoeken om de nietigverklaring van het besluit voor zover dit op hem betrekking heeft. Dit procesbelang is overigens tot op de dag van vandaag blijven voortbestaan, aangezien er een verlenging is geweest van de toepassing van de beperkende maatregelen die zijn voorzien bij besluit 2011/72, zoals gewijzigd bij het bestreden besluit.

34 Wat de overige verzoekers betreft, namelijk de echtgenote en de minderjarige kinderen van de eerste verzoeker, hoeft niet te worden onderzocht of zij procesbevoegd zijn en dus ook niet of zij een procesbelang hebben, aangezien zij geen van die van de eerste verzoeker losstaande vorderingen hebben ingesteld (zie in die zin arrest Hof van 24 maart 1993, CIRFS e.a./Commissie, C-313/90, Jurispr. blz. I-1125, punt 31; arresten Gerecht van 8 juli 2003, Verband der freien Rohrwerke e.a./Commissie, T-374/00, Jurispr. blz. II-2275, punt 57, en 9 juli 2007, Sun Chemical Group e.a./Commissie, T-282/06, Jurispr. blz. II-2149, punt 50).

2. *Ontvankelijkheid van de overige vorderingen*

a) Vorderingen die ertoe strekken dat het Gerecht „[de eerste en de tweede verzoeker] een recht van antwoord" toekent en de vijfde verzoeker beschermt

35 Verzoekers hebben het Gerecht verzocht de vijfde verzoeker te „beschermen".

36 Noch het Verdrag noch enig beginsel verlenen het Gerecht evenwel de bevoegdheid om op een dergelijk verzoek uitspraak te doen. Overigens hebben verzoekers ook niet aangegeven op welke rechtsgrondslag zij hun verzoek baseren.

37 In die omstandigheden moet genoemd verzoek worden afgewezen, aangezien het is gedaan voor een rechterlijke instantie die kennelijk onbevoegd is om daarvan kennis te nemen.

38 Daarnaast verzoeken verzoekers het Gerecht om „[de eerste en de tweede verzoeker] een recht van antwoord" toe te kennen. Om de in punt 36 hierboven uiteengezette redenen moet evenwel ook dit verzoek worden afgewezen, omdat het is gedaan voor een rechterlijke instantie die kennelijk onbevoegd is om daarvan kennis te nemen, zoals de Raad had betoogd.

b) Vorderingen tot het opleggen van een bevel

39 Verzoekers verzoeken het Gerecht om de Raad te gelasten „zijn tekst te heroverwegen en het vermoeden van onschuld te eerbiedigen".

40 De Unierechter kan echter in het kader van de hem bij artikel 263 VWEU verleende bevoegdheid tot nietigverklaring, de instellingen geen bevelen geven (arresten Gerecht van 12 juli 2007, CB/Commissie, T-266/03, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 78, en 9 september 2010, Now Pharm/Commissie, T-74/08, Jurispr. blz. II-4661, punt 19).

41 Het Gerecht is dus niet bevoegd om kennis te nemen van de vorderingen tot het opleggen van een bevel die hierboven in punt 39 zijn genoemd, die dus kennelijk niet-ontvankelijk moeten worden verklaard.

c) Vorderingen strekkende tot het verkrijgen van de opschorting van de tenuitvoerlegging

42 Krachtens artikel 278 VWEU:

„[kan] het Hof [...], indien het van oordeel is dat de omstandigheden zulks vereisen, opschorting van de tenuitvoerlegging van de bestreden handeling gelasten".

43 Krachtens artikel 104, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering moet een verzoek uit hoofde van artikel 278 VWEU om opschorting van de tenuitvoerlegging een duidelijke omschrijving bevatten van de omstandigheden waaruit het spoedeisend karakter van het verzoek blijkt. Bovendien moet het verzoek ingevolge lid 3 van datzelfde artikel bij afzonderlijke akte worden gedaan.

44 In casu verzoeken verzoekers het Gerecht, in hun verzoekschrift, om „de opschorting van de door de Raad uitgevaardigde tekst".

45 Gelet op de bewoordingen ervan moet deze vordering worden beschouwd als een verzoek om opschorting van de tenuitvoerlegging op grond van artikel 278 VWEU. Dit is echter niet bij afzonderlijke akte gedaan. Bijgevolg moet het reeds om deze reden kennelijk niet-ontvankelijk worden verklaard.

d) Vorderingen tot schadevergoeding

46 Om aan de vereisten van artikel 44, lid 1, sub c, van het Reglement voor de procesvoering te voldoen, moet een beroep tot vergoeding van de door een instelling of een orgaan van de Unie beweerdelijk veroorzaakte schade de gegevens bevatten die het mogelijk maken te bepalen welke gedraging de verzoeker aan de betrokken instelling of het betrokken orgaan verwijt, de redenen waarom verzoeker meent dat er een causaal verband bestaat tussen de gedraging en de schade die hij stelt te hebben geleden, alsmede de aard en de omvang van die schade (zie arrest Gerecht van 2 maart 2010, Arcelor/Parlement en Raad, T-16/04, Jurispr. blz. II-211, punt 132, en aldaar aangehaalde rechtspraak).

47 In casu verzoeken verzoekers het Gerecht om de Raad te veroordelen tot betaling aan de eerste verzoeker van een bedrag van 150 000 EUR als schadevergoeding.

48 Zonder enige precisering daarvan in het verzoekschrift, of zelfs maar aanwijzingen in de overige dossierstukken, kan het Gerecht echter noch de precieze aard van de door verzoekers aangevoerde schade, noch het vermeende causale verband tussen het gedrag dat verzoekers de Raad verwijten en deze schade met enige zekerheid achterhalen. Bovendien bevat het verzoekschrift geen enkele aanwijzing op grond waarvan kan worden aangenomen dat het door verzoekers aan de Raad verweten gedrag de vaststelling van het bestreden besluit is. Geen van de middelen wordt immers ter ondersteuning van de vorderingen tot schadevergoeding aangevoerd, althans niet expliciet, welke vorderingen pas in het laatste punt van het verzoekschrift zijn vermeld op de lijst van vorderingen van verzoekers. Deze vorderingen tot schadevergoeding zijn dus onduidelijk geformuleerd en moeten daarom kennelijk niet-ontvankelijk worden verklaard.

e) Vorderingen tot veroordeling tot betaling van de niet-invorderbare kosten

49 Verzoekers verzoeken het Gerecht „de Staat te veroordelen tot betaling van de niet-invorderbare kosten, in de door het Gerecht billijk vast te stellen omvang, op basis van artikel L. 761-1 van de [Franse code de justice administrative]”.

50 Zoals de Raad heeft opgemerkt, is de Unierechter echter niet bevoegd om op de tegen een staat gerichte en op het recht van een lidstaat gebaseerde vorderingen uitspraak te doen (zie naar analogie beschikking Gerecht van 1 februari 2005, Gómez Cobacho/Spanje, T-413/04, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 7).

51 Bijgevolg moeten de hierboven vermelde vorderingen worden afgewezen, omdat zij zijn ingesteld bij een rechterlijke instantie die niet bevoegd is om daarvan kennis te nemen.

B – *Het beroep voor het overige*

52 Ter ondersteuning van hun vorderingen tot nietigverklaring hebben verzoekers middelen aangevoerd die in de eerste plaats zijn ontleend aan onbevoegdheid van de opsteller van het bestreden besluit, in de tweede plaats aan niet-nakoming van de motiveringsplicht, in de derde plaats aan schending van grondrechten, en met name het recht op eigendom, in de vierde plaats aan kennelijk onjuiste beoordeling en in de vijfde plaats aan misbruik van bevoegdheid.

1. *Eerste middel: onbevoegdheid van de opsteller van het bestreden besluit*

53 Met het eerste middel stellen verzoekers dat het bestreden besluit is vastgesteld door een onbevoegd gezag, aangezien de ondertekenaar niet naar behoren tot ondertekening was gemachtigd.

a) Toepasselijke bepalingen

54 Artikel 16, lid 9, VEU luidt:

„Het voorzitterschap van de andere Raadsformaties dan de formatie Buitenlandse Zaken wordt volgens een toerbeurtsysteem op basis van gelijkheid uitgeoefend door de vertegenwoordigers van de lidstaten in de Raad, onder de overeenkomstig artikel 236 [VWEU] vastgestelde voorwaarden.”

55 In artikel 18, lid 3, VEU is het volgende bepaald:

„De hoge vertegenwoordiger zit de Raad Buitenlandse Zaken voor.”

56 Artikel 2, lid 5, tweede alinea, van het reglement van orde van de Raad, dat als bijlage is gevoegd bij het besluit van de Raad van 1 december 2009 houdende vaststelling van zijn reglement van orde (PB L 325, blz. 36):

„De Raad Buitenlandse Zaken wordt voorgezeten door de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, die zich, indien nodig kan laten vervangen door het lid dat in deze formatie de lidstaat vertegenwoordigt die het halfjaarlijks voorzitterschap van de Raad bekleedt."

57 Uit deze bepalingen, in hun onderlinge samenhang gelezen, volgt dat het gezag dat bevoegd is tot ondertekening van de door de Raadsformatie voor Buitenlandse Zaken vastgestelde handelingen in beginsel de hoge vertegenwoordiger voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid is. Deze kan zich echter laten vervangen door het lid dat in deze formatie de lidstaat vertegenwoordigt die het halfjaarlijks voorzitterschap van de Raad bekleedt.

b) Toepassing op de onderhavige zaak

58 In de onderhavige zaak is onbetwist dat het bestreden besluit is vastgesteld door de Raad, zetelend in de formatie voor buitenlandse zaken. Evenmin is betwist dat op de datum van vaststelling ervan, 4 februari 2011, János Martonyi in de Raad Buitenlandse Zaken zetelde als vertegenwoordiger van de lidstaat die het halfjaarlijks voorzitterschap van de Raad bekleedde. Daarnaast volgt uit de overwegingen in punt 57 hierboven dat hij in die hoedanigheid de hoge vertegenwoordiger voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid rechtsgeldig mocht vervangen en dat hij bevoegd was het bestreden besluit te ondertekenen, zonder dat hij, zoals verzoekers stellen, hoefde te bewijzen dat hij tot ondertekening was gemachtigd.

59 Het eerste middel moet dus worden afgewezen.

2. *Tweede middel: niet-nakoming van de motiveringsplicht*

a) Strekking van het middel

60 Met het tweede middel stellen verzoekers dat in het bestreden besluit niet is voldaan aan de motiveringsplicht in artikel 3 van de Franse loi n° 79-587, du 11 juillet 1979, relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public (PBRF van 12 juli 1979, blz. 1711; wet nr. 79/587 van 11 juli 1979 inzake de motivering van bestuurshandelingen en de verbetering van de betrekkingen tussen het bestuur en het publiek). Volgens hen wordt in dit besluit niet meer dan een stereotiepe formulering herhaald, hetgeen in strijd is met de Franse bestuursrechtspraak.

61 Het is evenwel vaste rechtspraak dat de aard van het VEU- en VWEU-recht, dat zijn oorsprong in een autonome rechtsbron vindt, medebrengt dat daartegenover, wil de rechtsgrondslag van de Unie zelve niet in gevaar worden gebracht, in rechte geen beroep op enige nationale rechtsregel mag worden gedaan. Bijgevolg kan een nationale bepaling niet dienstig worden aangevoerd ter ondersteuning van een beroep tot nietigverklaring gericht tegen een handeling van de Unie (arresten Hof van 4 februari 1959, Stork/Hoge Autoriteit, 1/58, Jurispr. blz. 45, punt 4; 17 december 1970, Internationale Handelsgesellschaft, 11/70, Jurispr. blz. 1125, punt 3, en 8 september 2010, Winner Wetten, C-409/06, Jurispr. blz. I-8015, punt 61).

62 Bijgevolg kunnen verzoekers zich ter ondersteuning van het onderhavige beroep niet dienstig beroepen op de schending van een Franse wettelijke bepaling die het bestuur ertoe verplicht bepaalde van zijn handelingen te motiveren.

63 Niettemin is het vaste rechtspraak dat een vergissing in de aanwijzing van de toepasselijke bepaling niet tot niet-ontvankelijkheid van de opgeworpen grief kan leiden, wanneer het voorwerp en de beknopte uiteenzetting van deze grief voldoende duidelijk uit het verzoekschrift blijken (arrest Hof van 7 mei 1969, X/Commission de contrôle, 12/68, Jurispr. blz. 109, punt 7; arresten Gerecht van 10 oktober 2001, Corus UK/Commissie, T-171/99, Jurispr. blz. II-2967, punt 36, en 13 november 2008, SPM/Raad en Commissie, T-128/05, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 65). Hieruit moet worden afgeleid dat een verzoeker evenmin expliciet behoeft aan te geven welk specifiek rechtsvoorschrift aan zijn grief ten grondslag ligt, op voorwaarde dat zijn betoog zo duidelijk is dat de tegenpartij en de Unierechter daaruit zonder meer kunnen opmaken om welk voorschrift het gaat (arrest SPM/Raad en Commissie, reeds aangehaald, punt 65; zie in die zin ook arrest Gerecht van 10 mei 2006, Galileo International Technology e.a./Commissie, T-279/03, Jurispr. blz. II-1291, punt 47). Bijgevolg en ondanks de onjuiste verwijzing naar een bepaling van Frans recht, moet het middel bedoeld in punt 60 hierboven aldus worden opgevat dat verzoekers daarmee te kennen wilden geven dat het bestreden besluit, gelet op het stereotiepe karakter ervan, niet voldeed aan de verplichting tot motivering van de rechtshandelingen van de Unie in artikel 296 VWEU en artikel 41 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (PB 2010, C 83, blz. 389). Overigens is deze uitlegging van het verzoekschrift door de advocaat van verzoekers ter terechtzitting overgenomen.

b) Gegrondheid van het middel

64 Artikel 296, tweede alinea, VWEU luidt: „[Door de instellingen van de Unie vastgestelde r]echtshandelingen worden met redenen omkleed [...]”.

65 Krachtens artikel 41, lid 2, sub c, van het Handvest omvat het recht op behoorlijk bestuur „de plicht van de betrokken instanties om hun beslissingen met redenen te omkleden”.

66 Volgens vaste rechtspraak moet de door artikel 296 VWEU en artikel 41 van het Handvest van de grondrechten vereiste motivering beantwoorden aan de aard van de betrokken handeling en van de context waarin zij is vastgesteld. Zij moet de redenering van de instelling die de handeling heeft verricht, duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking doen komen, opdat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen en de bevoegde rechter de wettigheid ervan kan nagaan. De aan de motivering te stellen eisen moeten worden beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van het geval (zie arrest Gerecht van 12 december 2006, Organisation des Modjahedines du peuple d’Iran/Raad, T-228/02, Jurispr. blz. II-4665, punt 141, en aldaar aangehaalde rechtspraak).

67 Het is niet noodzakelijk dat alle relevante gegevens feitelijk of rechtens in de motivering worden gespecificeerd, aangezien bij de vraag of de motivering van een handeling voldoet aan de vereisten van artikel 296 VWEU en artikel 41 van het Handvest van de grondrechten, niet alleen moet worden gelet op de bewoordingen ervan, doch ook op de context en op het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen. In het bijzonder is een bezwarende handeling toereikend gemotiveerd, wanneer zij tot stand is gekomen in een context die de betrokkene bekend is, zodat deze de strekking van de hem betreffende maatregel kan begrijpen. Voorts hangt de mate van nauwkeurigheid waarmee een beschikking moet worden gemotiveerd, af van de praktische mogelijkheden en de technische omstandigheden of van de termijn waarbinnen zij tot stand moet komen (zie arrest Organisation des Modjahedines du peuple d’Iran/Raad, punt 66 supra, punt 141, en aldaar aangehaalde rechtspraak).

68 Meer bepaald kan de motivering van een maatregel tot bevriezing van activa niet uitsluitend in een algemene en stereotiepe formulering bestaan. Onder de in het vorige punt genoemde voorbehouden moet een dergelijke maatregel juist de specifieke en concrete redenen vermelden waarom de Raad van oordeel was dat de relevante regelgeving op de betrokkene van toepassing was (zie in die zin arrest Organisation des Modjahedines du peuple d’Iran/Raad, punt 66 supra, punt 143).

69 In de onderhavige zaak is in het bestreden besluit ondubbelzinnig uiteengezet op welke overwegingen rechtens het berust. De aanhalingen boven dit besluit verwijzen immers naar „besluit 2011/72 [...], en met name artikel 2, lid 1, juncto artikel 31, lid 2, [VEU]". De bijlage bij het bestreden besluit verwijst op haar beurt naar artikel 1 van besluit 2011/72.

70 Bovendien volgt uit de bijlage bij het bestreden besluit, gelezen in samenhang met de titel boven dat besluit, dat de eerste verzoeker aan beperkende maatregelen is onderworpen „vanwege de situatie in Tunesië", op grond dat „naar [hem] door de Tunesische autoriteiten een gerechtelijk onderzoek is ingesteld met betrekking tot het verwerven van onroerende en roerende goederen, het openen van bankrekeningen en het aanhouden van financiële activa in verschillende landen in het kader van operaties inzake het witwassen van geld". De feitelijke overwegingen op grond waarvan ten aanzien van de eerste verzoeker een bevriezing van activa is toegepast, zijn dus duidelijk en nauwkeurig vermeld.

71 Anders dan verzoekers stellen, zijn dit overigens geen stereotiepe overwegingen. Zij zijn immers geen woordelijke weergave van een bepaling van algemene strekking. Het zijn daarnaast weliswaar dezelfde overwegingen als die op grond waarvan een bevriezing van activa is opgelegd voor andere natuurlijke personen op wie het bestreden besluit betrekking heeft, maar zij betreffen de concrete situatie van de eerste verzoeker. Volgens de Raad was hij net als de anderen voorwerp van een gerechtelijk onderzoek van de Tunesische autoriteiten wegens witwaspraktijken.

72 Daaruit volgt dat in het bestreden besluit de elementen, rechtens en feitelijk, zijn vermeld die volgens de opsteller ervan de grondslag ervoor vormen. Anders gezegd, blijkt uit de bewoordingen ervan duidelijk en ondubbelzinnig welke redenering de Raad heeft gevolgd. Bijgevolg voldoet het in alle opzichten aan de vereisten van artikel 296 VWEU en artikel 41 van het Handvest.

73 In die omstandigheden moet het tweede middel worden afgewezen.

3. *Derde middel: schending van het recht op eigendom*

74 Met het derde middel stellen verzoekers dat het bestreden besluit in strijd is met artikel 17, lid 1, van het Handvest.

a) Of sprake is van een beperking van de uitoefening van het recht op eigendom

75 Artikel 17, lid 1, van het Handvest van de grondrechten waarborgt het recht op eigendom. Dit recht is echter niet absoluut (zie in die zin arresten Hof van 14 mei 1974, Nold/Commissie, 4/73, Jurispr. blz. 491, punt 14, en 3 september 2008, Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie, C-402/05 P en C-415/05 P, Jurispr. blz. I-6351, punt 355), zodat het aan beperkingen kan worden onderworpen.

76 In de onderhavige zaak heeft de Raad het bestreden besluit vastgesteld met de bedoeling om de door met name de eerste verzoeker gehouden activa voor hernieuwbare periodes van telkens 12 maanden te bevriezen. Daartoe heeft de Raad, gelet op besluit 2011/72, waarvan de bijlage inmiddels was gewijzigd bij het bestreden besluit, verordening nr. 101/2011 betreffende beperkende maatregelen ten aanzien van de eerste verzoeker in de vorm van de bevriezing van zijn activa vastgesteld. De vaststelling van het bestreden besluit is daarmee een noodzakelijke en beslissende tussenstap geweest in het proces van de bevriezing van de door de eerste verzoeker gehouden activa, zodat dit besluit als zodanig een maatregel is die de uitoefening van het recht op eigendom door de eerste verzoeker beperkt.

b) Voorwaarden waaronder een beperking van de uitoefening van het recht op eigendom toelaatbaar is

77 Artikel 52, lid 1, van het Handvest van de grondrechten voorziet erin dat „[b]eperkingen op de uitoefening van de in [het] Handvest [van de grondrechten] erkende rechten en vrijheden [...] bij wet [moeten] worden gesteld en de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden [moeten] eerbiedigen" en dat „[m]et inachtneming van het evenredigheidsbeginsel [...] slechts beperkingen [kunnen] worden gesteld, indien zij noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen".

78 Uit dit artikel volgt dat een beperking van de uitoefening van het recht op eigendom, wil zij met het Unierecht verenigbaar worden geacht, in elk geval aan drie voorwaarden moet voldoen.

79 In de eerste plaats moet de beperking „bij wet zijn gesteld" (zie in die zin arrest Hof van 1 juli 2010, Knauf Gips/Commissie, C-407/08 P, Jurispr. blz. I-6375, punt 91). Anders gezegd, moet er voor de maatregel een rechtsgrondslag zijn.

80 In de tweede plaats moet de beperking beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang. Onderdeel van deze doelstellingen zijn die welke in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) worden nagestreefd en genoemd zijn in artikel 21, lid 2, sub b en d, VEU, te weten ondersteuning van de democratie, de rechtsstaat en de mensenrechten alsmede ontwikkeling van de ontwikkelingslanden met de uitbanning van de armoede als voornaamste doel.

81 In de derde plaats mag de beperking niet buitensporig zijn. Zij moet noodzakelijk zijn voor en evenredig zijn aan het nagestreefde doel (zie in die zin arrest Hof van 30 juli 1996, Bosphorus, C-84/95, Jurispr. blz. I-3953, punt 26, en arrest Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie, punt 75 supra, punten 355 en 360) en zij mag de „wezenlijke inhoud", dat wil zeggen de kern, van het betrokken recht of de betrokken vrijheid niet aantasten (zie in die zin arresten Nold/Commissie, punt 75 supra, punt 14, en Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie, punt 75 supra, punt 355).

c) Noodzaak van het onderzoek van de voorwaarden in de punten 79 tot en met 81 hierboven

82 Volgens vaste rechtspraak hoeft het Hof weliswaar slechts uitspraak te doen over de vordering van partijen, aan wie het toekomt de grenzen van het geding af te bakenen, maar hoeft het zich niet te beperken tot de argumenten die zij tot staving van hun vordering hebben aangevoerd; anders zou het zich in voorkomend geval gedwongen zien, zijn beslissing te baseren op onjuiste juridische overwegingen (beschikking Hof van 13 juni 2006, Mancini/Commissie, C-172/05 P, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 41, en arrest Hof van 21 september 2010, Zweden e.a./API en Commissie, C-514/07 P, C-528/07 P en C-532/07 P, Jurispr. blz. I-8533, punt 65; arresten Gerecht van 20 juni 2007, Tirrenia di Navigazione e.a./Commissie, T-246/99, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 102, en 8 juli 2010, Commissie/Putterie-De-Beukelaer, T-160/08 P, Jurispr. blz. II-3751, punt 65).

83 Om te antwoorden op het derde middel, ontleend aan schending van het recht op eigendom, dient in casu meer bepaald te worden nagegaan of aan de eerste van de drie voorwaarden genoemd in de punten 79 tot en met 81 hierboven is voldaan, ook wanneer geen van de partijen het Gerecht heeft verzocht om dit na te gaan. Het Gerecht zou zich immers mogelijk op onjuiste juridische overwegingen baseren, indien het de overige voorwaarden in die punten zou onderzoeken zonder dit te zijn nagegaan.

d) Naleving van de voorwaarde in punt 79 hierboven

De vraag of het bestreden besluit in overeenstemming moet zijn met het bepaalde in besluit 2011/72

84 Zoals in punt 79 hierboven is verduidelijkt, is de beperking van de uitoefening van het recht op eigendom door de eerste verzoeker bij het bestreden besluit pas rechtmatig, indien er voor dat besluit een rechtsgrondslag is. Om na te gaan of dit het geval is, moet om te beginnen worden bepaald wat de onderlinge verhouding tussen het bestreden besluit en besluit 2011/72 is.

85 Dienaangaande moet worden opgemerkt dat de artikelen 1 tot en met 3 en 5 van besluit 2011/72 de regeling van de bevriezing van activa definieert voor alle personen, entiteiten of lichamen die aan de objectieve criteria in artikel 1, lid 1, van dit besluit voldoen. Het gaat om personen „die verantwoordelijk zijn voor het verduisteren van Tunesische overheidsgelden" en met hen geassocieerden. Deze bepalingen hebben dus betrekking op een objectief, algemeen en abstract gedefinieerde categorie van personen.

86 De bijlage bij besluit 2011/72 is vervolgens een „lijst van de in artikel 1 bedoelde personen en entiteiten". Zoals aanvankelijk geredigeerd was deze lijst bedoeld om de activa te bevriezen van twee met name genoemde natuurlijke personen, volgens de regeling gedefinieerd in de artikelen 1 tot en met 3 en 5 van genoemd besluit (zie punt 7 hierboven).

87 Uit artikel 1 van het bestreden besluit blijkt vervolgens dat dit uitsluitend tot doel heeft om de aanvankelijk bij besluit 2011/72 opgenomen lijst te wijzigen, om er nog 46 personen aan toe te voegen, waaronder de eerste verzoeker.

88 Bijgevolg moet het bestreden besluit met name in overeenstemming zijn met artikel 1, lid 1, van besluit 2011/72, waarop het is gebaseerd.

Naleving door het bestreden besluit van het bepaalde in 1, lid 1, van besluit 2011/72

89 Onderzocht moet dus worden of het bestreden besluit, voor zover dit op de eerste verzoeker betrekking heeft, daadwerkelijk in overeenstemming is met het bepaalde in artikel 1, lid 1, van besluit 2011/72, hetgeen ertoe noopt eerst de strekking van de betrokken bepaling en die van het bestreden besluit te bepalen.

90 In dat verband moet worden benadrukt dat verzoekers, zoals in punt 83 hierboven is vermeld, in hun geschriften niet uitdrukkelijk hebben verzocht om een dergelijk onderzoek uit te voeren. Het Gerecht heeft dan ook beslist om, ter waarborging van het contradictoire karakter van de procedure, partijen bij wege van een maatregel tot organisatie van de procesgang te vragen om een precisering „of volgens hen de criteria [...] genoemd in artikel 1 van besluit 2011/72 [...] die [waren] welke de Raad ook heeft toegepast in het bestreden besluit" (punt 22 hierboven).

– Betekenis en strekking van artikel 1, lid 1, van besluit 2011/72

91 Zoals is uiteengezet in punt 3 en in herinnering gebracht in punt 85 hierboven, verplicht artikel 1, lid 1, van besluit 2011/72 tot bevriezing van alle activa die worden gehouden door personen die verantwoordelijk zijn voor het „verduisteren van Tunesische overheidsgelden" of met deze personen geassocieerden. Anders gezegd vermeldt deze bepaling, die duidelijk en nauwkeurig is verwoord, een specifieke categorie feiten die naar Tunesisch recht een strafrechtelijke kwalificatie krijgen: het gaat dus niet om elke strafbare handeling of elke vorm van economische criminaliteit, maar uitsluitend handelingen die als „verduisteren van Tunesische overheidsgelden" kunnen worden gekwalificeerd.

92 Daarmee zijn de bewoordingen van genoemde bepaling volstrekt coherent met de door de Raad nagestreefde doelstellingen. Zoals immers volgt uit de considerans van besluit 2011/72 wil dit de Tunesische bevolking steunen in haar inspanningen om te komen tot een „stabiele democratie", en haar tegelijk helpen de „voordelen van een duurzame ontwikkeling van zijn economie en samenleving" te plukken. Dergelijke doelstellingen, die onderdeel zijn van die in artikel 21, lid 2, sub b en d, VEU, kunnen worden bereikt door een bevriezing van activa waarvan de werkingssfeer beperkt is, zoals in casu, tot de „verantwoordelijken" voor de verduistering van „Tunesische overheidsgelden" en de met hen geassocieerden, dat wil zeggen personen wier handelen de goede werking van de Tunesische overheidsinstellingen en met hen verbonden lichamen hebben kunnen belasten.

– Betekenis en strekking van het bestreden besluit, voor zover dit op de eerste verzoeker betrekking heeft

93 Zoals is vermeld in punt 9 hierboven, is krachtens het bestreden besluit de naam van de eerste verzoeker opgenomen tussen de personen op wie de bevriezing van activa zoals ingesteld bij artikel 1 besluit 2011/72 betrekking heeft, op grond dat „naar [hem] door de Tunesische autoriteiten een gerechtelijk onderzoek is ingesteld" voor handelingen „in het kader van operaties inzake het witwassen van geld".

94 Deze grond verwijst naar een begrip, het „witwassen van geld", dat in artikel 1, lid 1, van besluit 2011/72 niet is gebruikt. Om deze grond te kunnen beschouwen als een van de gronden in artikel 1, lid 1, van besluit 2011/72 is dus op zijn minst nodig dat wordt vastgesteld dat het begrip „verduistering van overheidsgelden" zoals gebruikt in artikel 1, lid 1, van besluit 2011/72, naar nationaal recht, dat wil zeggen naar Tunesisch recht, ook „witwassen van geld" omvat, althans dit noodzakelijkerwijs impliceert. Ondanks het verschil dat er op het eerste gezicht tussen de begrippen „witwassen van geld" en „verduisteren van overheidsgelden" is, heeft de Raad in casu gesteld noch bewezen dat een persoon naar Tunesisch strafrecht als „verantwoordelijk voor het verduisteren van overheidsgelden" of een met hem geassocieerde kan worden gekwalificeerd op de enkele grond dat naar hem een „gerechtelijk onderzoek" is ingesteld wegens het „witwassen van geld".

95 Ten overvloede kan worden opgemerkt dat het „witwassen van geld" zich naar het recht van de Unie onder meer uitstrekt tot de opzettelijke omzetting of overdracht van voorwerpen die uit een criminele activiteit zijn verworven, met het oogmerk de illegale herkomst ervan te verhelen of te verhullen of een persoon die bij deze activiteit is betrokken, te helpen aan de juridische gevolgen van zijn daden te ontkomen. Dit volgt in het bijzonder uit de daarvan gegeven definitie in artikel 1, lid 2, van richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2005 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme (PB L 309, blz. 15), waarvan de bewoordingen in hoofdzaak overeenstemmen met die van artikel 9 van het Verdrag van de Raad van Europa inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven en de financiering van terrorisme, ter ondertekening opengesteld op 16 mei 2005, door de Europese Gemeenschap ondertekend op 2 april 2009, maar nog niet door de Unie goedgekeurd. Vastgesteld moet worden dat het „witwassen van geld" volgens deze definitie meer omvat dan loutere handelingen waarmee de illegale herkomst van activa uit verduisterde overheidsgelden kan worden verhuld.

96 Hieruit volgt dat het bestreden besluit de eerste verzoeker heeft opgenomen tussen de personen wier activa krachtens besluit 2011/72 moesten worden bevroren, onder gebruikmaking van een ander criterium dan dat voorzien in artikel 1, lid 1, van laatstgenoemd besluit. Aldus is dit besluit in strijd met de bepaling waaraan het uitvoering moet geven, zodat de beperking van de uitoefening van het recht op eigendom door de eerste verzoeker die dit besluit inhoudt, niet kan worden geacht bij wet te zijn voorzien in de zin van artikel 52, lid 1, van het Handvest van de grondrechten.

– Argumenten van de verwerende zijde

97 Ter weerlegging van de in het vorige punt genoemde conclusie heeft de Raad, daarin ondersteund door de Commissie, in wezen betoogd dat het bestreden besluit niet letterlijk kon worden uitgelegd, maar dat het juist binnen zijn feitelijke context moest worden gelezen.

98 Hij heeft ter ondersteuning van zijn stelling drie argumenten aangevoerd.

99 Met een eerste argument heeft de Raad ter terechtzitting betoogd dat blijkens het bewijs op basis waarvan hij de eerste verzoeker heeft opgenomen tussen de personen wier activa krachtens besluit 2011/72 moesten worden bevroren, de Tunesische autoriteiten hem beschouwden als „verantwoordelijk voor het verduisteren van Tunesische overheidsgelden" of als mogelijk geassocieerd met een persoon die dergelijke feiten had begaan.

100 Dit argument moet in ieder geval worden verworpen.

101 Uit de stukken in het dossier volgt immers dat de naam van de eerste verzoeker in het bestreden besluit is opgenomen nadat twee documenten in aanmerking waren genomen.

102 Het eerste document is een nota van het directoraat-generaal Staatsveiligheid van de Republiek Tunesië van 20 januari 2011, bestemd voor de rechter-commissaris met de hoogste anciënniteit bij het Tribunal de première instance [rechtbank van eerste aanleg] van Tunis. Uit de inhoud van deze nota blijkt dat het om een lijst van „verwanten en bondgenoten" van het voormalig staatshoofd van Tunesië gaat. De naam van de eerste verzoeker komt op deze lijst voor.

103 Het tweede document is een nota-verbaal die op 29 januari 2011 door het ministerie van Buitenlandse Zaken van de Republiek Tunesië is toegezonden aan de delegatie van de Europese Unie in Tunesië. In deze nota is aangegeven dat tegen de personen op de lijst in het eerste document in Tunesië een gerechtelijk onderzoek loopt wegens „witwassen van geld na misbruik van de functie en misbruik van beroeps- en sociale activiteiten".

104 Het is juist dat in het in punt 102 hierboven genoemde document duidelijk de familiebanden tussen de eerste verzoeker en het voormalig staatshoofd van Tunesië zijn uiteengezet. Daaruit blijkt echter geenszins dat familieleden van laatstgenoemde op de datum van vaststelling van het bestreden besluit in Tunesië werden vervolgd voor het „verduisteren van overheidsgelden". Zoals zojuist is opgemerkt, is dit document een lijst waarop slechts de „volledige identiteit" van de „verwanten en bondgenten" van het voormalig staatshoofd van Tunesië in detail is uiteengezet.

105 De in punt 103 hierboven omschreven nota-verbaal vermeldt niet de specifieke situatie van de eerste verzoeker. Hij verwijst daarnaast naar een gerechtelijk onderzoek dat betrekking had op twee categorieën van feiten: witwasoperaties na „misbruik van de functie" en witwasoperaties na misbruik van „beroeps- en sociale activiteiten".

106 Hoewel in genoemde nota-verbaal melding wordt gemaakt van een gerechtelijk onderzoek naar witwasoperaties na „misbruik van de functie", is daarin niet verduidelijkt of het om overheidsfuncties of functies in de particuliere sector gaat. Het valt inderdaad niet uit te sluiten dat bij sommige van de personen op de lijst in het eerste document het gerechtelijk onderzoek dat in de nota-verbaal is vermeld, betrekking heeft op handelingen die als „witwassen van geld na misbruik van de functie" bij de overheid kunnen worden gekwalificeerd, waarbij de verrichters van deze handelingen redelijkerwijs als verantwoordelijken, of daarmee „geassocieerden", voor de verduisteringen van overheidsgelden kunnen worden gekwalificeerd. Op basis van alleen de in de punten 102 en 103 hierboven omschreven documenten kan het Gerecht echter niet tot de conclusie komen dat dergelijke handelingen specifiek aan de eerste verzoeker werden verweten. Dit geldt temeer daar de Raad gesteld noch gesuggereerd heeft dat de eerste verzoeker een overheidsfunctie heeft uitgeoefend.

107 Voor het geval dat de eerste verzoeker daarnaast zou zijn verdacht van het witwassen van geld na misbruik van „beroeps- en sociale activiteiten", is in geen van de eerder genoemde documenten aangegeven dat de verdenking betrekking heeft op handelingen die in de uitoefening van overheidsmacht hebben plaatsgevonden of die vielen onder een Tunesische openbare dienst.

108 Vervolgens kan op basis van de in de punten 102 en 103 hierboven genoemde documenten niet met zekerheid de conclusie worden getrokken dat de eerste verzoeker op de datum van vaststelling van het bestreden besluit onderwerp van een gerechtelijk onderzoek wegens witwassen van geld na verduisteringen van overheidsgelden was.

109 Met een tweede argument heeft de Raad gesteld dat de aan de eerste verzoeker verweten witwasoperaties, die in het bestreden besluit vermeld staan, noodzakelijkerwijs verband hielden met de verduistering van overheidsgelden, aangezien de betrokkene de neef van de echtgenote van het voormalig staatshoofd van Tunesië was.

110 Ter ondersteuning van dit argument heeft de Raad op 30 oktober 2012 een uittreksel van de website van het Tunesische „Voorzitterschap van de regering" van 26 januari 2011 overgelegd. Hieruit blijkt dat het voormalig staatshoofd van Tunesië, zijn echtgenote en „meerdere familieleden" van verschillende feiten werden beschuldigd, waaronder „het [illegaal] verwerven van [...] onroerende en roerende goederen [...] in het buitenland".

111 Uit dit document, waarin de eerste verzoeker niet is vermeld, blijkt evenmin dat bepaalde familieleden van de voormalige president van Tunesië op de datum van vaststelling van het bestreden besluit konden worden gekwalificeerd als „verantwoordelijk voor het verduisteren van overheidsgelden", aangezien het „[illegaal] verwerven van [...] onroerende en roerende goederen [...] in het buitenland" niet noodzakelijkerwijs neerkomt op het verduisteren van overheidsgelden.

112 Gelet op hetgeen in punt 94 hierboven is vermeld, kan het Gerecht, ook al konden de echtgenote van het voormalig staatshoofd van Tunesië of sommige andere leden van de familiekring dan de eerste verzoeker op de datum van vaststelling van het bestreden besluit als „verantwoordelijk voor het verduisteren van Tunesische overheidsgelden" worden aangemerkt, hieruit niet afleiden, bij gebreke van samenhangend bewijs of aanwijzingen daarvan, dat de aan de eerste verzoeker verweten „witwasoperaties" direct of indirect verband hielden met de „verduistering van Tunesische overheidsgelden" die eventueel door deze personen is gepleegd. Indien het tegendeel zou worden gesteld, zou dit erop neerkomen dat elke eventuele witwasoperatie door een familielid van het voormalig staatshoofd van Tunesië noodzakelijkerwijs in verband stond met de verduistering van overheidsgelden.

113 Hieruit volgt dat het tweede argument van de Raad in ieder geval moet worden afgewezen.

114 Met een derde argument, dat ter terechtzitting is aangevoerd, geeft de Raad te kennen dat uit een verklaring van de griffier van de rechter-commissaris met de hoogste anciënniteit van de rechtbank van eerste aanleg van Tunis, aan het Gerecht overgelegd op 30 oktober 2012, blijkt dat de eerste verzoeker „medeplichtigheid aan verduistering van staatsgelden door een overheidsambtenaar of een daarmee gelijkgestelde" ten laste was gelegd. Op basis van deze aanwijzing kan volgens de Raad de conclusie worden getrokken dat het onderzoek waarnaar in het bestreden besluit wordt verwezen, noodzakelijkerwijs betrekking had, al was het maar indirect, op „verduistering van Tunesische overheidsgelden".

115 Uit de door de Raad ter terechtzitting gegeven aanwijzingen, die door de advocaat van de eerste verzoeker zijn bevestigd, blijkt dat de verklaring in kwestie niet op 16 september 2001 is gedateerd, zoals volgt uit de Franse vertaling, maar op 16 september 2011, zoals is aangegeven op het origineel in het Arabisch. Deze verklaring dateert dus van na het bestreden besluit. De wettigheid van een besluit tot bevriezing van activa moet evenwel worden beoordeeld aan de hand van de gegevens waarover de

Raad kon beschikken op het ogenblik waarop hij dit besluit heeft vastgesteld (zie naar analogie arrest Hof van 24 september 2002, Falck en Acciaierie di Bolzano/Commissie, C-74/00 P en C-75/00 P, Jurispr. blz. I-7869, punt 168). Bijgevolg kan de inhoud van de verklaring in kwestie in geen geval leiden tot een andersluidende uitlegging van het bestreden besluit.

116 Bovendien moet ten overvloede worden opgemerkt dat in deze verklaring niet is gepreciseerd of de eerste verzoeker op de datum van vaststelling van het bestreden besluit, reeds voor feiten in verband met de „verduistering van Tunesische overheidsgelden" werd vervolgd. Daarin wordt niet méér weergegeven dan de lijst van inbeschuldigingstellingen ten aanzien van de eerste verzoeker op 16 september 2011 „in het vooronderzoek met referentie nr. 19592/1".

117 Uit een en ander volgt dat het derde middel, ontleend aan schending van het recht op eigendom, slaagt, zodat het bestreden besluit nietig moet worden verklaard voor zover het op de eerste verzoeker betrekking heeft, zonder dat op de overige middelen ter ondersteuning van het beroep uitspraak behoeft te worden gedaan.

C – *Werking in de tijd van de gedeeltelijke nietigverklaring van het bestreden besluit*

118 De arresten waarbij het Gerecht een door een instelling of orgaan van de Unie vastgesteld besluit nietig verklaart, hebben in beginsel onmiddellijke werking, in die zin dat de nietig verklaarde handeling met terugwerkende kracht uit de rechtsorde wordt verwijderd en geacht wordt nooit te hebben bestaan (zie in die zin arrest Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Raad, punt 66 supra, punt 35). Dit neemt niet weg dat het Gerecht krachtens artikel 264, tweede alinea, VWEU de gevolgen van een nietig verklaard besluit tijdelijk in stand kan laten (zie in die zin arrest Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie, punt 75 supra, punten 373-376, en arrest Gerecht van 16 september 2011, Kadio Morokro/Raad, T-316/11, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 39).

119 In de onderhavige zaak moet eraan worden herinnerd dat de in punt 14 hierboven genoemde besluiten slechts de aanvankelijke bewoordingen van artikel 5 van besluit 2011/72 hebben vervangen, zoals is vermeld in punt 6 hierboven, om aan te geven dat de datum waarop de vastgestelde maatregelen verstrijken eerst 31 januari 2013 en vervolgens 31 januari 2014 is geworden. Voor het overige is de tekst van bedoeld artikel niet gewijzigd.

120 Genoemde besluiten hebben de lijst in de bijlage bij besluit 2011/72, zoals gewijzigd bij het bestreden besluit, dus niet vervangen. Zij hebben geen ander gevolg gehad dan de verlenging van de maatregelen die bij dat besluit waren ingesteld. Als gevolg van de terugwerkende kracht van de nietigverklaring van het bestreden besluit, wordt de eerste verzoeker geacht vanaf de datum waarop het onderhavige arrest effect sorteert nimmer voorwerp van deze maatregelen te zijn geweest.

121 Indien het onderhavige arrest dus onmiddellijk effect zou sorteren, zou verordening nr. 101/2011, voor zover deze op de eerste verzoeker betrekking heeft, een rechtsgrondslag ontberen en zou de Raad krachtens artikel 266, eerste alinea, VWEU verplicht zijn om deze wat de eerste verzoeker betreft in te trekken. Laatstgenoemde zou dan de mogelijkheid hebben om alle of een deel van zijn activa buiten de Europese Unie te brengen, zodat de doeltreffendheid van enige bevriezing van activa waartoe de Raad in de toekomst te zijnen aanzien zou kunnen beslissen, ernstig en onherstelbaar dreigt te worden aangetast (zie in die zin en naar analogie arrest Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie, punt 75 supra, punt 373).

122 Gezien de aard van het middel dat geslaagd is, kan niet worden uitgesloten dat het om andere redenen dan vermeld in het bestreden besluit, gerechtvaardigd is dat de eerste verzoeker in de lijst bij besluit 2011/72 wordt opgenomen.

123 Hieruit volgt dat, naar analogie met het bepaalde in artikel 60, tweede alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, dat betrekking heeft op nietig verklaarde verordeningen, de gevolgen van het bestreden besluit in stand moeten worden gelaten tot aan het verstrijken van de termijn voor het instellen van hogere voorziening of, indien binnen deze termijn hogere voorziening zou worden ingesteld, tot aan de afwijzing daarvan.

Kosten

124 Artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering luidt:

„Voor zover dit is gevorderd, wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen. [...]"

125 In artikel 87, lid 4, van het Reglement voor de procesvoering is het volgende bepaald:

„De lidstaten en de instellingen die in het geding zijn tussengekomen, dragen hun eigen kosten.

De staten – niet zijnde lidstaten – die partij zijn bij de EER-Overeenkomst, alsmede de toezichthoudende Autoriteit EVA dragen eveneens hun eigen kosten, wanneer zij in het geding zijn tussengekomen.

Het Gerecht kan bepalen, dat andere interveniënten dan de in de voorgaande alinea's bedoelde, hun eigen kosten zullen dragen."

126 Aangezien de Raad in de onderhavige zaak op de voornaamste punten in het ongelijk is gesteld, moet hij overeenkomstig de vordering van de eerste verzoeker in de kosten worden verwezen, met inbegrip van de kosten van de kortgedingprocedure. Gezien het feit dat verzoekers een precies bedrag hebben genoemd dat de Raad hun als kosten zou moeten vergoeden, moet eraan worden herinnerd dat het Gerecht ingeval van geschil tussen partijen, op verzoek van de belanghebbende beslist over de invorderbare kosten van verzoekers, bij een beschikking op grond van artikel 92, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering.

127 Daarnaast zal de Commissie, als interveniërende instelling, haar eigen kosten dragen. Tot slot heeft hetzelfde te gelden voor de Republiek Tunesië.

HET GERECHT (Derde kamer),

rechtdoende, verklaart:

1) Uitvoeringsbesluit 2011/79/GBVB van de Raad van 4 februari 2011 tot uitvoering van besluit 2011/72/GBVB betreffende restrictieve maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten vanwege de situatie in Tunesië, wordt nietig verklaard voor zover dit op Mohamed Trabelsi betrekking heeft.

2) De gevolgen van uitvoeringsbesluit 2011/79 worden ten aanzien van Mohamed Trabelsi in stand gelaten tot aan het verstrijken van de termijn voor hogere voorziening tegen het onderhavige arrest of, indien binnen die termijn hogere voorziening wordt ingesteld, tot aan de afwijzing daarvan.

3) Het beroep wordt verworpen voor het overige.

4) De Raad van de Europese Unie wordt, behalve in zijn eigen kosten, ook in die van Mohamed Trabelsi, Ines Lejri, Moncef Trabelsi, Selima Trabelsi en Tarek Trabelsi verwezen, met inbegrip van de kosten van het kort geding.

5) De Europese Commissie en de Republiek Tunesië zullen ieder hun eigen kosten dragen.

Czúcz Labucka Gratsias

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 28 mei 2013.

ondertekeningen

Inhoud

Voorgeschiedenis van het geding 2

Procesverloop en conclusies van partijen 4

In rechte 5

A – Ontvankelijkheid 5

1. Strekking en ontvankelijkheid van de vorderingen tot nietigverklaring 6

a) Strekking van de vorderingen tot nietigverklaring 6

b) Procesbevoegdheid en -belang van verzoekers 6

2. Ontvankelijkheid van de overige vorderingen 6

a) Vorderingen die ertoe strekken dat het Gerecht „[de eerste en de tweede verzoeker] een recht van antwoord" toekent en de vijfde verzoeker beschermt 6

b) Vorderingen tot het opleggen van een bevel 7

c) Vorderingen strekkende tot het verkrijgen van de opschorting van de tenuitvoerlegging 7

d) Vorderingen tot schadevergoeding 7

e) Vorderingen tot veroordeling tot betaling van de niet-invorderbare kosten 8

B – Het beroep voor het overige 8

1. Eerste middel: onbevoegdheid van de opsteller van het bestreden besluit 8

a) Toepasselijke bepalingen 8

b) Toepassing op de onderhavige zaak 9

2. Tweede middel: niet-nakoming van de motiveringsplicht 9

a) Strekking van het middel 9

b) Gegrondheid van het middel 10

3. Derde middel: schending van het recht op eigendom 11

a) Of sprake is van een beperking van de uitoefening van het recht op eigendom 11

b) Voorwaarden waaronder een beperking van de uitoefening van het recht op eigendom toelaatbaar is 12

c) Noodzaak van het onderzoek van de voorwaarden in de punten 79 tot en met 81 hierboven 12

d) Naleving van de voorwaarde in punt 79 hierboven 13

De vraag of het bestreden besluit in overeenstemming moet zijn met het bepaalde in besluit 2011/72 13

Naleving door het bestreden besluit van het bepaalde in 1, lid 1, van besluit 2011/72 13

– Betekenis en strekking van artikel 1, lid 1, van besluit 2011/72 13

– Betekenis en strekking van het bestreden besluit, voor zover dit op de eerste verzoeker betrekking heeft 14

– Argumenten van de verwerende zijde 15

C – Werking in de tijd van de gedeeltelijke nietigverklaring van het bestreden besluit 17

Kosten 18