ARREST VAN HET GERECHT (Derde kamer)

27 februari 2014*

„Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid — Beperkende maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten vanwege situatie in Egypte — Bevriezing van tegoeden — Rechtsgrondslag — Motiveringsplicht — Dwaling omtrent feiten — Recht van verdediging — Recht op effectieve rechterlijke bescherming — Eigendomsrecht — Vrijheid van ondernemerschap”

In zaak T-256/11,

Ahmed Abdelaziz Ezz, wonende te Giseh (Egypte),

Abla Mohammed Fawzi Ali Ahmed, wonende te Londen (Verenigd Koninkrijk),

Khadiga Ahmed Ahmed Kamel Yassin, wonende te Londen,

Shahinaz Abdel Azizabdel Wahab Al Naggar, wonende te Giseh,

aanvankelijk vertegenwoordigd door M. Lester, barrister, en J. Binns, solicitor, vervolgens door J. Binns, J. Lewis, QC, B. Kennelly, barrister, en I. Burton, solicitor,

verzoekers,

tegen

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door M. Bishop en I. Gurov als gemachtigden,

verweerder,

ondersteund door

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

interveniënte,

betreffende een verzoek tot nietigverklaring van, enerzijds, besluit 2011/172/GBVB van de Raad van 21 maart 2011 betreffende beperkende maatregelen tegen bepaalde personen, entiteiten en lichamen vanwege de situatie in Egypte (PB L 76, blz. 63) en, anderzijds, verordening (EU) nr. 270/2011 van de Raad van 21 maart 2011 betreffende beperkende maatregelen tegen bepaalde personen, entiteiten en lichamen in verband met de situatie in Egypte (PB L 76, blz. 4), voor zover deze handelingen betrekking hebben op verzoekers,

* Procestaal: Engels.

wijst

HET GERECHT (Derde kamer),

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

griffier: S. Spyropoulos, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 12 maart 2013,

het navolgende

Arrest

Voorgeschiedenis van het geding

1 Ten gevolge van de politieke gebeurtenissen die vanaf januari 2011 in Egypte hebben plaatsgevonden, heeft de Raad van de Europese Unie op 21 maart 2011 krachtens artikel 29 VEU besluit 2011/172/GBVB betreffende beperkende maatregelen tegen bepaalde personen, entiteiten en lichamen vanwege de situatie in Egypte (PB L 76, blz. 63) vastgesteld.

2 De punten 1 en 2 van de considerans van besluit 2011/172 luiden als volgt:

„(1) Op 21 februari 2011 verklaarde de Europese Unie zich bereid steun te verlenen aan de vreedzame en ordelijke overgang naar een op de beginselen van de rechtsstaat gebaseerde civiele en democratische regering in Egypte, die de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden volledig eerbiedigt, alsook aan de totstandbrenging van een economie die de sociale cohesie versterkt en de groei bevordert.

(2) In dit verband dienen beperkende maatregelen te worden vastgesteld tegen personen die zijn geïdentificeerd als zijnde verantwoordelijk voor het verduisteren van Egyptische overheidsmiddelen, en daarmee de Egyptische 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 2011/172 is als volgt geformuleerd:

„1. Alle tegoeden en economische middelen die toebehoren aan, eigendom zijn van of in bezit zijn van personen die zijn geïdentificeerd als zijnde verantwoordelijk [„having been identified as responsible", in de Engelse taalversie] voor het verduisteren van Egyptische overheidsmiddelen, of van de met hen geassocieerde natuurlijke personen, rechtspersonen, entiteiten of lichamen 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 personen, rechtspersonen, entiteiten of organen.

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 heeft 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 natuurlijke personen en de leden van hun gezin die van hen afhankelijk zijn, zoals betalingen voor voedsel, huur of hypotheeklasten, geneesmiddelen of geneeskundige behandelingen, belastingen, verzekeringspremies of openbare voorzieningen;

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. In afwijking van lid 1 kan de bevoegde autoriteit van een lidstaat toestemming geven voor de vrijgave van bepaalde bevroren tegoeden of economische middelen mits aan de volgende voorwaarden is voldaan:

a) de betrokken tegoeden of economische middelen zijn het voorwerp van een gerechtelijk, administratief of arbitraal retentierecht of vonnis dat is vastgesteld vóór de datum waarop de natuurlijke persoon, de rechtspersoon, de entiteit of het lichaam bedoeld in lid 1 op de lijst in de bijlage werd geplaatst;

b) de betrokken tegoeden of economische middelen worden uitsluitend aangewend om te voldoen aan vorderingen die door een dergelijk retentierecht zijn gewaarborgd of door een dergelijk vonnis geldig zijn verklaard, overeenkomstig de wet- en regelgeving tot vaststelling van de rechten van de personen die titularis zijn van dergelijke vorderingen;

c) het retentierecht of het vonnis komt niet ten goede aan een natuurlijke persoon, rechtspersoon, entiteit of lichaam genoemd in de bijlage; en

d) de erkenning van het retentierecht of het vonnis is niet in strijd met de openbare orde van de betrokken lidstaat.

[...]

5. Lid 1 belet niet dat een natuurlijke persoon, rechtspersoon, entiteit of lichaam vermeld in de lijst een betaling verricht die verschuldigd is uit hoofde van een contract dat is gesloten vóór deze persoon of entiteit of dit lichaam in de bijlage werd opgenomen, op voorwaarde dat de betrokken lidstaat heeft vastgesteld dat de betaling niet rechtstreeks of onrechtstreeks wordt ontvangen door een persoon, entiteit of lichaam bedoeld in lid 1.

6. Lid 2 is niet van toepassing op de bijboeking op bevroren rekeningen van:

a) rente of andere inkomsten op die rekeningen; of

b) betalingen die verschuldigd zijn uit hoofde van contracten, overeenkomsten of verplichtingen die zijn gesloten of zijn ontstaan vóór de datum waarop de in de leden 1 en 2 bedoelde maatregelen op de betrokken rekeningen van toepassing werden,

mits deze rente, andere inkomsten en betalingen onder de in lid 1 bedoelde maatregelen blijven vallen."

4 Artikel 2, lid 1, van besluit 2011/172 luidt als volgt:

„De Raad stelt 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 2011/172 bepaalt:

„In de bijlage worden de gronden voor opneming in de lijst van de in artikel 1, lid 1, bedoelde natuurlijke personen en rechtspersonen, entiteiten en lichamen vermeld."

6 Artikel 4 van besluit 2011/172 luidt als volgt:

„Om het effect van de in artikel 1, leden 1 en 2, bedoelde maatregelen zo groot mogelijk te maken, moedigt de Unie derde landen aan soortgelijke beperkende maatregelen als de in dit besluit vervatte te treffen."

7 Artikel 5 van besluit 2011/172 bepaalt:

„Dit besluit treedt in werking op de datum waarop het wordt vastgesteld.

Dit besluit is van toepassing tot 22 maart 2012.

Dit besluit wordt voortdurend getoetst. Het kan zo nodig worden verlengd of gewijzigd, indien de Raad van oordeel is dat de doelstellingen ervan niet zijn bereikt."

8 Besluit 2011/172 bevat in bijlage een „[l]ijst van de in artikel 1 bedoelde natuurlijke personen, rechtspersonen, entiteiten en lichamen".

9 Op de zevende lijn van deze lijst wordt in de eerste kolom, met als opschrift „Naam", „Ahmed Abdelaziz Ezz" vermeld. In de tweede kolom, met als opschrift „Informatie ter identificatie", wordt gepreciseerd: „Voormalig parlementslid. Geboortedatum: 12.01.1959. Man". Ten slotte worden in de derde kolom de „[r]edenen voor plaatsing op de lijst" vermeld.

10 Op de achtste lijn, in de eerste kolom, met als opschrift „Naam", wordt vermeld: „Abla Mohamed Fawzi Ali Ahmed". In de tweede kolom, met als opschrift „Informatie ter identificatie", wordt gepreciseerd: „Echtgenote van Ahmed Abdelaziz Ezz. Geboortedatum: 31.01.1963. Vrouw". Ten slotte worden in de derde kolom de „[r]edenen voor plaatsing op de lijst" vermeld.

11 Op de negende lijn, in de eerste kolom, met als opschrift „Naam", wordt vermeld: „Khadiga Ahmed Ahmed Kamel Yassin". In de tweede kolom, met als opschrift „Informatie ter identificatie", wordt gepreciseerd: „Echtgenote van Ahmed Abdelaziz Ezz. Geboortedatum: 25.05.1959. Vrouw". Ten slotte worden in de derde kolom de „[r]edenen voor plaatsing op de lijst" vermeld.

12 Op de tiende lijn, in de eerste kolom, met als opschrift „Naam", wordt vermeld: „Shahinaz Abdel Aziz Abdel Wahab Al Naggar". In de tweede kolom, met als opschrift „Informatie ter identificatie", wordt gepreciseerd: „Echtgenote van Ahmed Abdelaziz Ezz. Geboortedatum: 09.10.1969. Vrouw". Ten slotte worden in de derde kolom de „[r]edenen voor plaatsing op de lijst" vermeld.

13 Gelet op artikel 215, lid 2, VWEU en besluit 2011/172 heeft de Raad verordening (EU) nr. 270/2011 van 21 maart 2011 betreffende beperkende maatregelen tegen bepaalde personen, entiteiten en lichamen in verband met de situatie in Egypte (PB L 76, blz. 4) vastgesteld. Artikel 2, leden 1 en 2, daarvan herhaalt in wezen het bepaalde in artikel 1, leden 1 en 2, van besluit 2011/172. Deze verordening bevat een „bijlage I" die identiek is aan de bijlage bij besluit 2011/172. Zoals blijkt uit

punt 2 van de considerans, is deze verordening vastgesteld omdat de maatregelen die bij besluit 2011/172 zijn ingesteld „onder het toepassingsgebied van het [VWEU vielen] en derhalve [...] EU-regelgeving noodzakelijk [was] voor de tenuitvoerlegging [ervan] [...]”.

14 Op 22 maart 2011 werd ten behoeve van de personen op wie de beperkende maatregelen van besluit 2011/172 en verordening nr. 270/2011 van toepassing zijn, een kennisgeving gepubliceerd in het *Publicatieblad van de Europese Unie* (PB C 90, blz. 3).

15 In de loop van de procedure heeft de Raad de toepassing van de in besluit 2011/172 neergelegde maatregelen tweemaal verlengd. Eerst heeft hij bij besluit 2012/159/GBVB van 19 maart 2012 tot wijziging van besluit 2011/172 (PB L 80, blz. 18) de toepassing van deze maatregelen verlengd tot en met 22 maart 2013. Vervolgens heeft hij die maatregelen bij besluit 2013/144/GBVB van 21 maart 2013 tot wijziging van besluit 2011/172 (PB L 82, blz. 54) verlengd tot en met 22 maart 2014.

Procesverloop en conclusies van partijen

16 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 20 mei 2011, hebben Ahmed Abdelaziz Ezz en zijn echtgenotes, te weten Abla Mohammed Fawzi Ali Ahmed, Khadiga Ahmed Ahmed Kamel Yassin en Shahinaz Abdel Azizabdel Wahab Al Naggar (hierna respectievelijk: „eerste verzoeker”, „tweede verzoekster”, „derde verzoekster” en „vierde verzoekster”), het onderhavige beroep ingesteld waarbij zij het Gerecht verzoeken:

— besluit 2011/172 en verordening nr. 270/2011 nietig te verklaren voor zover deze op hen betrekking hebben;

— de Raad te verwijzen in de kosten.

17 De Raad heeft zijn verweerschrift neergelegd op 29 juli 2011. Hij concludeert dat het Gerecht:

— het beroep verwerpt,

— verzoekers verwijst in de kosten.

18 Bij akte, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 11 augustus 2011, heeft de Commissie verzocht om toelating tot interventie aan de zijde van de Raad.

19 De repliek en dupliek zijn respectievelijk door verzoekers op 29 september 2011 en door de Raad op 23 november 2011 neergelegd.

20 Bij beschikking van 14 oktober 2011 heeft de president van de Derde kamer van het Gerecht de Commissie toegelaten tot interventie aan de zijde van de Raad.

21 Bij een op 25 november 2011 ter griffie van het Gerecht ingeschreven akte heeft de Commissie te kennen gegeven dat zij niet voornemens was een memorie in interventie neer te leggen.

22 Op voorstel van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht (Derde kamer) besloten tot de mondelinge behandeling over te gaan. Bij wege van een maatregel tot organisatie van de procesgang heeft het Gerecht verzoekers en de Raad verzocht verschillende documenten over te leggen.

23 De Raad en verzoekers zijn ingegaan op dit verzoek bij akten, die op 19 respectievelijk 20 februari 2013 zijn ingeschreven ter griffie van het Gerecht.

24 Bij een op 5 maart 2013 ter griffie van het Gerecht ingeschreven akte hebben verzoekers een nieuw bewijsaanbod overgelegd.

25 Ter terechtzitting van 12 maart 2013 zijn partijen in hun pleidooien gehoord en hebben zij de vragen van het Gerecht beantwoord.

In rechte

26 Besluit 2011/172, dat op de grondslag van artikel 29 VEU is vastgesteld, voorziet in een bevriezing van activa. Het bevat vijf artikelen. Artikel 1, lid 1, omschrijft de criteria waaraan een persoon moet voldoen opdat deze bevriezing van activa op hem van toepassing is. Artikel 1, leden 2, 5 en 6, preciseert de draagwijdte van deze bevriezing. Artikel 1, leden 3 en 4, bepaalt de gevallen waarin het mogelijk is om daarvan af te wijken. Artikel 2 vermeldt, ten eerste, de autoriteit die bevoegd is om de personen aan te wijzen die voldoen aan de in artikel 1, lid 1, omschreven criteria en stelt, ten, tweede, met name de procedurele regels vast die bij een dergelijke aanwijzing gelden. Artikel 3 bepaalt de formele regels die moeten worden nageleefd wanneer een persoon wordt aangewezen omdat hij voldoet aan de criteria van artikel 1, lid 1. Artikel 4, dat geen dwingende werking heeft, moedigt derde landen aan om soortgelijke maatregelen te treffen. Ten slotte stelt artikel 5 de periode vast gedurende welke het besluit van toepassing is. De artikelen 1 tot en met 3 en 5 van besluit 2011/172 zijn dus van toepassing op objectief bepaalde situaties en hebben bindende rechtsgevolgen ten aanzien van algemeen en abstract omschreven categorieën van personen. De bijlage bij besluit 2011/172 vermeldt met naam en toenaam de 19 natuurlijke personen die volgens de Raad voldoen aan de criteria van artikel 1, lid 1. Deze bijlage vormt dus een bundel individuele maatregelen ter uitvoering van dit artikel.

27 Verordening nr. 270/2011 heeft een vergelijkbare structuur als besluit 2011/172. In het bijzonder zij opgemerkt dat bijlage I daarvan, die identiek is aan de bijlage bij besluit 2011/172, een maatregel ter uitvoering van artikel 2, lid 1, van de verordening is, waarvan de formulering nagenoeg overeenstemt met die van artikel 1, lid 1, van besluit 2011/172.

28 In het onderhavige geval vorderen verzoekers nietigverklaring van besluit 2011/172 en van verordening nr. 270/2011 voor zover deze handelingen op hen betrekking hebben. Meer in het bijzonder vorderen zij nietigverklaring van de bijlage bij besluit 2011/172 en van bijlage I bij verordening nr. 270/2011, voor zover deze bijlagen hun namen bevatten. Ter ondersteuning van hun beroep voeren zij acht middelen aan.

1. *Eerste middel: besluit 2011/172 en verordening nr. 270/2011 missen rechtsgrondslag*

29 Verzoekers betogen in repliek dat besluit 2011/172 en verordening nr. 270/2011 geen rechtsgrondslag hebben.

30 Volgens verzoekers „voorziet het Verdrag niet in een rechtsgrondslag voor een maatregel houdende een volledige en onbepaalde bevriezing van de tegoeden van personen in de Europese Unie met als enig doel om de autoriteiten van een land buiten de Europese Unie te helpen om die tegoeden terug te vorderen na afloop van een aantal gerechtelijke procedures”. Volgens hen vloeit overigens uit de rechtspraak betreffende de artikelen 60 EG en 301 EG voort dat artikel 215 VWEU de Raad alleen toestaat om beperkende maatregelen op te leggen aan natuurlijke personen wanneer er een voldoende nauw verband bestaat tussen deze personen en de regering van een derde land, te weten de leiders daarvan en de daarmee geassocieerde personen. In het onderhavige geval heeft de Raad zelfs niet beweerd dat zij op datum van de bestreden handelingen leidinggevende functies uitoefenden in Egypte of dat zij waren geassocieerd met personen met dergelijke functies.

Strekking van het betoog van verzoekers

31 Zoals in punt 28 hierboven is gezegd, vorderen verzoekers alleen nietigverklaring van de bijlage bij besluit 2011/172 en van bijlage I bij verordening nr. 270/2011. Deze bijlagen zijn echter niet rechtstreeks op grond van een bepaling van de Verdragen vastgesteld, maar op grond van, respectievelijk, artikel 1, lid 1, van besluit 2011/172 en artikel 2, lid 1, van verordening nr. 270/2011. Door zich te beroepen op schending van de Verdragen voeren verzoekers dus in werkelijkheid twee excepties van onwettigheid in de zin van artikel 277 VWEU aan: zij betwisten de wettigheid van artikel 1, lid 1, van besluit 2011/172 en van artikel 2, lid 1, van verordening nr. 270/2011 tegen de achtergrond van de Verdragen.

32 Uit hetgeen in punt 30 hierboven is uiteengezet, blijkt dat verzoekers ter ondersteuning van elk van deze twee excepties van onwettigheid een specifiek betoog hebben gevoerd: ter ondersteuning van hun exceptie van onwettigheid ten aanzien van artikel 1, lid 1, van besluit 2011/172 voeren verzoekers in wezen aan dat dit artikel niet kon worden vastgesteld op grond van artikel 29 VEU aangezien de tot stand gebrachte bevriezing van de tegoeden uitsluitend tot doel had de Egyptische autoriteiten te helpen bij het terugvorderen van tegoeden na afloop van verschillende gerechtelijke procedures; verder hebben verzoekers, ter ondersteuning van de exceptie van onwettigheid ten aanzien van artikel 2, lid 1, van verordening nr. 270/2011, verwezen naar de rechtspraak betreffende de artikelen 60 EG en 301 EG en betoogd dat artikel 215 VWEU de Raad alleen toestaat om beperkende maatregelen op te leggen aan natuurlijke personen in een andere situatie dan die waarin zij zich bevinden, namelijk indien er een voldoende nauw verband bestond tussen deze personen en de regering van een derde land.

Exceptie van onwettigheid ten aanzien van artikel 1, lid 1, van besluit 2011/172

33 Alvorens de exceptie van onwettigheid ten aanzien van artikel 1, lid 1, van besluit 2011/172 te onderzoeken, dienen in de eerste plaats de betekenis en de strekking van artikel 29 VEU te worden bepaald.

Betekenis en strekking van artikel 29 VEU

34 Titel V van het VEU bevat twee hoofdstukken. Het eerste hoofdstuk bevat de „algemene bepalingen betreffende het externe optreden van de Unie” en het tweede hoofdstuk de „specifieke bepalingen betreffende het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid”.

35 Artikel 23 VEU, dat is opgenomen in hoofdstuk 2 van titel V, luidt als volgt:

„Het internationaal optreden van de Unie berust, voor de toepassing van dit hoofdstuk, op de beginselen, is gericht op de doelstellingen, en wordt uitgevoerd overeenkomstig de algemene bepalingen van hoofdstuk 1.”

36 Artikel 21 VEU, dat is opgenomen in hoofdstuk 1 van titel V, is als volgt geformuleerd:

„1. Het internationaal optreden van de Unie berust en is gericht op de wereldwijde verspreiding van de beginselen die aan de oprichting, de ontwikkeling en de uitbreiding van de Unie ten grondslag liggen: de democratie, de rechtsstaat, de universaliteit en de ondeelbaarheid van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden, de eerbiediging van de menselijke waardigheid, de beginselen van gelijkheid en solidariteit en de naleving van de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties en het internationaal recht.

[...]

2. De Unie bepaalt en voert een gemeenschappelijk beleid en optreden en beijvert zich voor een hoge mate van samenwerking op alle gebieden van de internationale betrekkingen, met de volgende doelstellingen:

[...]

b) consolidering en ondersteuning van de democratie, de rechtsstaat, de mensenrechten en de beginselen van het internationaal recht;

[...]

d) ondersteuning van de ontwikkeling van de ontwikkelingslanden op economisch, sociaal en milieugebied, met uitbanning van de armoede als voornaamste doel;

[...]

3. De Unie eerbiedigt de in de leden 1 en 2 bedoelde beginselen en streeft de in deze leden genoemde doelstellingen na bij de bepaling en de uitvoering van het externe optreden op de verschillende door deze titel en het vijfde deel van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie bestreken gebieden, [dat het externe optreden van de Unie betreft] [...]".

37 Artikel 24, lid 1, VEU luidt als volgt:

„De bevoegdheid van de Unie met betrekking tot het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid bestrijkt alle gebieden van het buitenlands beleid en alle vraagstukken die verband houden met de veiligheid van de Unie, met inbegrip van de geleidelijke bepaling van een gemeenschappelijk defensiebeleid dat kan leiden tot een gemeenschappelijke defensie. [...]"

38 Artikel 25 VEU is in de volgende bewoordingen gesteld:

„De Unie voert het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid uit door:

[...]

b) besluiten vast te stellen ter bepaling van:

i) het door de Unie uit te voeren optreden;

ii) de door de Unie in te nemen standpunten;

iii) de wijze van uitvoering van de onder de punten i) en ii) bedoelde besluiten [...]".

39 Artikel 28, lid 1, VEU luidt als volgt:

„Wanneer een internationale situatie een operationeel optreden van de Unie vereist, neemt de Raad de nodige besluiten. De doelstellingen, de draagwijdte, de middelen welke de Unie ter beschikking dienen te worden gesteld, zo nodig de tijdsduur, en de voorwaarden voor de uitvoering van dat optreden worden hierin omschreven.

[...]"

40 Artikel 29 VEU bepaalt:

„De Raad stelt besluiten vast waarin de aanpak van de Unie [wordt] bepaald ten aanzien van een bepaalde aangelegenheid van geografische of thematische aard. [...]”

41 Uit het samenstel van deze voorschriften volgt dat als „standpunten van de Unie” in de zin van artikel 29 VWEU worden beschouwd de besluiten die, ten eerste, passen in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid (GBVB), zoals omschreven in artikel 24, lid 1, VEU, ten tweede, betrekking hebben op een „bepaalde aangelegenheid van geografische of thematische aard” en, ten derde, geen „operationeel optreden” in de zin van artikel 28 VEU zijn.

42 Het begrip „standpunt van de Unie” leent zich dus voor een ruime uitlegging zodat, mits aan de in punt 41 hierboven genoemde voorwaarden is voldaan, op grond van artikel 29 VEU niet alleen handelingen van programmatische aard of loutere intentieverklaringen kunnen worden vastgesteld, maar ook besluiten houdende maatregelen die de rechtspositie van particulieren rechtstreeks kunnen wijzigen. Dat wordt overigens bevestigd door de tekst van artikel 275, tweede alinea, VWEU.

43 Verzoeksters komen niet rechtstreeks op tegen de in de twee voorgaande punten getrokken conclusie. Zij stellen alleen dat een besluit dat tot doel heeft om buitenlandse autoriteiten te helpen bij het terugvorderen van tegoeden na afloop van verschillende gerechtelijke procedures, niet kan worden vastgesteld op grond van artikel 29 VEU. Volgens het Gerecht is het echter in elk geval niet a priori uitgesloten dat een dergelijk besluit aan de drie in punt 41 hierboven genoemde criteria voldoet en, in het bijzonder, in het kader van het GBVB past.

Eerbiediging van artikel 29 VEU

44 In het onderhavige geval is het zo dat, ten eerste, besluit 2011/172, zoals uit punt 1 van de considerans ervan blijkt, enerzijds ertoe strekt „steun te verlenen aan de vreedzame en ordelijke overgang naar een op de beginselen van de rechtsstaat gebaseerde civiele en democratische regering in Egypte, die de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden volledig eerbiedigt” en, anderzijds, „de totstandbrenging van een economie die de sociale cohesie versterkt en de groei bevordert” beoogt te ondersteunen. Daardoor past dit besluit in het kader van een beleid ter ondersteuning van de nieuwe Egyptische autoriteiten, dat is bedoeld om zowel de politieke als de economische stabiliteit te bevorderen, en, meer in het bijzonder, om de autoriteiten van dit land te helpen in hun strijd tegen de verduistering van overheidsmiddelen. Het besluit past dus volledig in het kader van het GBVB en beantwoordt aan de in artikel 21, lid 2, sub b en d, VEU vermelde doelstellingen.

45 Ten tweede heeft besluit 2011/172, gelet op het voorwerp ervan, betrekking op een „bepaalde aangelegenheid van geografische of thematische aard”. De titel van het besluit, alsook de considerans ervan, geven immers aan dat het besluit is vastgesteld vanwege „de situatie” in een derde staat, te weten de Arabische Republiek Egypte.

46 Ten derde heeft dit besluit niet het karakter van een operationeel optreden in de zin van artikel 28 VEU, aangezien het geen civiel of militair optreden van een of meerdere lidstaten buiten de Unie vereist.

47 Uit een en ander volgt dat artikel 1 van besluit 2011/172 voldoet aan de drie in punt 41 hierboven genoemde criteria, zodat het rechtmatig kon worden vastgesteld op grond van artikel 29 VEU.

Exceptie van onwettigheid ten aanzien van artikel 2, lid 1, van verordening nr. 270/2011

48 Artikel 215 VWEU luidt als volgt:

„1. Wanneer een overeenkomstig hoofdstuk 2 van titel V van het Verdrag betreffende de Europese Unie vastgesteld besluit voorziet in verbreking of gehele of gedeeltelijke beperking van de economische en financiële betrekkingen met een of meer derde landen, stelt de Raad, op gezamenlijk voorstel van de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid en de Commissie, met gekwalificeerde meerderheid van stemmen de nodige maatregelen vast. De Raad stelt het Europees Parlement daarvan in kennis.

2. Wanneer een overeenkomstig hoofdstuk 2 van titel V van het Verdrag betreffende de Europese Unie vastgesteld besluit daarin voorziet, kan de Raad volgens de in lid 1 bedoelde procedure jegens natuurlijke personen, rechtspersonen dan wel niet-statelijke groepen of entiteiten beperkende maatregelen vaststellen.

3. De in dit artikel bedoelde handelingen bevatten de nodige bepalingen inzake juridische waarborgen."

49 In het onderhavige geval is verordening nr. 270/2011 vastgesteld op basis van artikel 215, lid 2, VWEU en besluit 2011/172. Anders dan verzoekers beweren, is de werkingssfeer van artikel 215, lid 2, VWEU echter niet beperkt tot besluiten met betrekking tot leiders van derde staten of daarmee verbonden personen. Deze bepaling kan als rechtsgrondslag dienen voor de vaststelling van beperkende maatregelen jegens om het even wie, ongeacht diens hoedanigheid, op voorwaarde dat deze maatregelen zijn vastgesteld in een in het kader van het GBVB gegeven besluit.

50 Vaststaat in het onderhavige geval dat de tekst van artikel 2, lid 1, van verordening nr. 270/2011, dat de werkingssfeer van de door deze verordening ingestelde bevriezing van tegoeden omschrijft, het bepaalde van artikel 1, lid 1, van besluit 2011/172 herhaalt. Bijgevolg was in de door deze verordening ingestelde bevriezing van tegoeden voorzien door een in het kader van het GBVB gegeven besluit en beantwoordt deze bevriezing aan de in artikel 215, lid 2, VWEU gestelde voorwaarden.

51 Aan deze conclusie kan overigens niet worden afgedaan met een beroep op de rechtspraak betreffende de artikelen 60 EG en 301 EG.

52 Volgens de rechtspraak voorzagen de artikelen 60 EG en 301 EG, die van toepassing waren vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon, niet in uitdrukkelijke of impliciete handelingsbevoegdheden om beperkende maatregelen op te leggen aan personen of entiteiten die geen enkele band hebben met het heersende regime van een derde land (arrest Hof van 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 216). Vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon vormden de artikelen 60 EG, 301 EG en 308 EG de passende rechtsgrondslag voor de oplegging van beperkende maatregelen (arrest Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie, reeds aangehaald, punt 216, en arrest Hof van 19 juli 2012, Parlement/Raad, C-130/10, punt 53).

53 Het Verdrag van Lissabon heeft de stand van het recht echter gewijzigd door een nieuw artikel 215 VWEU in te voeren. Lid 1 van dit artikel van het VWEU omvat de voorheen door de artikelen 60 EG en 301 EG bestreken gebieden (arrest Parlement/Raad, aangehaald punt 52 hierboven, punt 52), terwijl lid 2, waarop verordening nr. 270/2011 is gebaseerd, de Raad machtigt om, door middel van een in artikel 288 VWEU bepaalde handeling, beperkende maatregelen vast te stellen jegens „natuurlijke personen, rechtspersonen", dan wel „niet-statelijke groepen of entiteiten" op voorwaarde dat een overeenkomstig hoofdstuk 2 van titel V van het VEU vastgesteld besluit voorziet in dergelijke maatregelen. Met andere woorden, indien aan deze laatste voorwaarde is voldaan, staat artikel 215,

lid 2, VWEU de Raad met name toe om, zoals in punt 49 hierboven is opgemerkt, handelingen vast te stellen waarbij beperkende maatregelen worden opgelegd aan adressaten die geen enkele band hebben met het heersende regime van een derde land.

54 Het eerste middel moet dus in elk geval worden afgewezen zonder dat uitspraak hoeft te worden gedaan over de vraag of het aanvoeren van dat middel in de repliek tardief was (zie naar analogie, arrest Hof van 28 juli 2011, Mediaset/Commissie, C-403/10 P, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 51, en arrest Gerecht van 1 december 1999, Boehringer/Raad en Commissie, T-125/96 en T-152/96, Jurispr. blz. II-3427, punt 143).

2. *Tweede middel: niet-inachtneming van de criteria aan de hand waarvan de naam van bepaalde personen mag worden opgenomen op de lijst in de bijlage bij besluit 2011/172 en verordening nr. 270/2011*

55 Verzoekers betogen dat de grond waarop hun naam is opgenomen op de lijst in de bijlage bij besluit 2011/172, niet voorkomt onder de in artikel 1 van dit besluit genoemde gronden. Zij voegen daaraan toe dat de grond waarop hun naam is opgenomen op de lijst in bijlage I bij verordening nr. 270/2011, niet behoort tot de in artikel 2 van deze verordening genoemde gronden.

56 Om te antwoorden op het onderhavige middel dienen in de eerste plaats de criteria te worden vastgesteld die de Raad moet hanteren wanneer hij beslist om de naam van personen of entiteiten op te nemen op de lijst in de bijlage bij besluit 2011/172 en dient worden te bepaald op welke grond de naam van verzoekers op die lijst is opgenomen.

Criteria voor opname op de lijst in de bijlage bij besluit 2011/172

57 Artikel 1, lid 1, van besluit 2011/172, bepaalt in de Engelse taalversie ervan – Engels is in casu de procestaal – dat een bevriezing van tegoeden wordt opgelegd aan de volgende personen: „persons having been identified as responsible for misappropriation of Egyptian State funds, and natural or legal persons, entities or bodies associated with them, as listed in the Annex." Met andere woorden, in deze taalversie van besluit 2011/172 is, enerzijds, sprake van personen die zijn „geïdentificeerd" als verantwoordelijk voor het verduisteren van Egyptische overheidsmiddelen en, anderzijds, van met hen geassocieerde personen.

58 Zoals verzoekers echter in een aan de Raad gerichte brief van 13 mei 2011 hebben opgemerkt, is in de Franse taalversie van besluit 2011/172 sprake van „personnes ‚reconnues' comme responsables du détournement de fonds publics égyptiens" [personen ten aanzien van wie is vastgesteld dat zij verantwoordelijk zijn voor de verduistering van Egyptische overheidsmiddelen] en niet, zoals in de Engelse taalversie, van personen die zijn geïdentificeerd („identified") als verantwoordelijk voor dergelijke feiten.

59 Hier is er een aanzienlijk verschil tussen deze twee taalversies.

60 De Franse taalversie lijkt immers een strikte lezing van de bewoordingen van artikel 1, lid 1, van besluit 2011/172 op te leggen. Het gebruik van het werkwoord „vaststellen", dat in de rechtstaal courant wordt gebruikt tezamen met het bijvoeglijke naamwoord „schuldig", lijkt erop wijzen dat met betrekking tot de in artikel 1, lid 1, bedoelde personen formeel is „vastgesteld" dat zij schuldig zijn aan het verduisteren van Egyptische overheidsmiddelen of aan medeplichtigheid aan dergelijke verduistering, waarbij het in beginsel aan een strafrechterlijke instantie staat om schuld vast te stellen.

61 Daarentegen kan het bepaalde in artikel 1, lid 1, van besluit 2011/172 op basis van de Engelse taalversie ruim worden uitgelegd. In deze taalversie suggereert het gebruik van het werkwoord „identificeren", dat minder nauwkeurig is dan het werkwoord „vaststellen", dat de Raad, op basis van onderling

overeenstemmende gegevens zelf de „identificatie” van de personen die kunnen worden beschouwd als „verantwoordelijk” voor het verduisteren van Egyptische overheidsmiddelen alsook van de met hen geassocieerde personen uitvoert.

Noodzaak om artikel 1, lid 1, van besluit 2011/172 uit te leggen

62 Volgens vaste rechtspraak brengt het vereiste van een uniforme uitlegging van de handelingen van de Unie mee dat de tekst van een bepaling in geval van twijfel niet op zichzelf kan worden beschouwd, maar moet worden uitgelegd en toegepast in het licht van de tekst in de andere officiële talen (zie arrest Hof van 17 november 2011, Homawoo, C-412/10, Jurispr. blz. I-11603, punt 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

63 Verder moet, in geval van verschillen tussen de taalversies, bij de uitlegging van de betrokken bepaling van het recht van de Unie worden gelet op de algemene opzet en de doelstelling van de regeling waarvan zij een onderdeel vormt (zie arrest Hof van 26 april 2012, DR en TV2 Danmark, C-510/10, punt 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

64 In het onderhavige geval is het, alleen al wegens de verschillen tussen de Engelse en de Franse taalversie, noodzakelijk om artikel 1, lid 1, van besluit 2011/172 uit te leggen in het licht van alle taalversies ervan. Deze uitlegging zal rekening moeten houden met de opzet en het doel van de regeling waarvan deze bepalingen een onderdeel vormen.

Uitlegging van artikel 1, lid 1, van besluit 2011/172

65 Allereerst staat vast dat in de meeste andere talen van de Unie dan het Engels en het Frans artikel 1, lid 1, van besluit 2011/172 is geformuleerd zoals in de Engelse taalversie.

66 Daarbij komt dat, zoals in punt 44 hierboven is opgemerkt, besluit 2011/172 er met name toe strekt, de Egyptische autoriteiten te helpen in hun strijd tegen de verduistering van overheidsmiddelen door bevriezing van de tegoeden van personen die, volgens de Engelse taalversie, kunnen worden „geïdentificeerd” (identified) als „verantwoordelijk” voor dergelijke feiten of ten aanzien van wie, volgens de Franse taalversie, kan worden „vastgesteld” dat zij „verantwoordelijk” zijn voor dergelijke feiten. Indien de Raad moet wachten totdat de Egyptische gerechten strafrechtelijke veroordelingen hebben uitgesproken tegen deze personen, wordt de nuttige werking van besluit 2011/172 ernstig ondermijnd. In een dergelijke hypothese zouden de betrokken personen immers tijdens de strafrechtelijke procedure over de nodige tijd beschikken om hun tegoeden over te brengen naar staten die niet met de Egyptische autoriteiten samenwerken.

67 In deze omstandigheden dient artikel 1, lid 1, van besluit 2011/172 ruim te worden uitgelegd. Deze bepaling dient dan ook aldus te worden uitgelegd dat zij betrekking heeft op vijf afzonderlijke groepen van personen. De eerste groep bestaat uit personen die, na afloop van een gerechtelijke procedure, schuldig zijn bevonden aan „verduistering van Egyptische overheidsmiddelen”. De tweede groep bestaat uit de met hen „geassocieerde personen” in strikte zin, dat wil zeggen personen ten aanzien van wie door een strafrechterlijke instantie is vastgesteld dat zij medeplichtig waren. De derde groep omvat de personen die strafrechtelijk zijn vervolgd voor „verduistering van Egyptische overheidsmiddelen”. De vierde groep omvat de personen die strafrechtelijk zijn vervolgd als „geassocieerd” (dit wil zeggen als medeplichtigen) met degenen aan wie dergelijke feiten worden verweten. De vijfde groep stemt overeen met alle personen die betrokken zijn bij gerechtelijke procedures die verband houden met strafrechtelijke vervolgingen wegens „verduistering van Egyptische overheidsmiddelen”; dezen kunnen, op basis daarvan, worden aangemerkt als personen die met de strafrechtelijk vervolgde individuen zijn geassocieerd. Deze vijfde groep omvat met name personen die, in voorkomend geval zonder hun medeweten, hebben kunnen profiteren van de „verduistering

van Egyptische overheidsmiddelen" en die daarom zijn onderworpen aan in het kader van een gerechtelijke procedure getroffen bewarende maatregelen om de uit dergelijke verduisteringen afkomstige tegoeden veilig te stellen.

Verenigbaarheid van de uitlegging van besluit 2011/172 met beginselen of rechtsregels van hogere rang

68 Volgens vaste rechtspraak dient een bepaling van afgeleid recht zoveel mogelijk te worden uitgelegd in overeenstemming met de Verdragsbepalingen en andere regels met dezelfde juridische waarde als de Verdragen (arrest Hof van 10 september 1996, Commissie/Duitsland, C-61/94, Jurispr. blz. I-3989, punt 52, en arrest Gerecht van 13 april 2011, Duitsland/Commissie, T-576/08, Jurispr. blz. II-1578, punt 103).

69 In dit bijzondere geval moet worden nagegaan of de in punt 67 hierboven gegeven ruime uitlegging van artikel 1, lid 1, van besluit 2011/172 verenigbaar is met het beginsel dat bepalingen die voorzien in administratieve sancties, eng moeten worden uitgelegd en met het beginsel van het vermoeden van onschuld.

– Beginsel dat bepalingen die voorzien in administratieve sancties, eng moeten worden uitgelegd

70 Volgens de rechtspraak eist het legaliteitsbeginsel inzake delicten en straffen, dat is verankerd in artikel 49, lid 1, eerste volzin, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, dat de toepassing van de strafwet niet ten nadele van de verdachte wordt uitgebreid (arrest Hof van 12 december 1996, X, C-74/95 en C-129/95, Jurispr. blz. I-6609, punt 25).

71 Dit beginsel kan niet alleen worden ingeroepen ten aanzien van beslissingen waarbij strafrechtelijke sancties in de strikte zin worden opgelegd, maar ook ten aanzien van beslissingen die administratieve sancties opleggen (zie in die zin arrest Hof van 29 maart 2011, ThyssenKrupp Nirosta/Commissie, C-352/09 P, Jurispr. blz. I-2359, punt 80).

72 Het legaliteitsbeginsel inzake delicten en straffen eist dus dat bepalingen waarbij administratieve sancties worden opgelegd, niet ten nadele van de betrokken persoon worden uitgebreid.

73 In deze omstandigheden dient besluit 2011/172, indien het voorziet in administratieve sancties en dus binnen de werkingssfeer van artikel 49, lid 1, eerste volzin van het Handvest van de grondrechten valt, strikt te worden uitgelegd.

74 Dat is echter niet het geval.

75 Het bepaalde in artikel 49, lid 1, eerste volzin, van het Handvest voor de grondrechten is immers identiek aan het bepaalde in artikel 7, lid 1, eerste volzin, van het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Overeenkomstig artikel 52, lid 3, van het Handvest van de grondrechten moet deze bepaling dus worden uitgelegd in het licht van de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: „EHRM").

76 Volgens deze rechtspraak kan op artikel 7 van dit verdrag echter slechts nuttig beroep worden gedaan ter ondersteuning van de betwisting van een „straf". Om te kunnen uitmaken of er sprake is van een „straf", moet echter worden bepaald of de betrokken maatregel is opgelegd ten gevolge van een veroordeling voor een „strafbaar feit". Andere elementen zijn hiervoor eveneens relevant, te weten de kwalificatie van de betrokken maatregel in het toepasselijke recht, de aard en de opzet van de maatregel, de procedures die van toepassing zijn voor de vaststelling en tenuitvoerlegging ervan,

alsook de ernst van de maatregel. De ernst van de maatregel is echter niet doorslaggevend aangezien tal van niet-strafrechtelijke maatregelen van preventieve aard een aanzienlijke weerslag kunnen hebben op de betrokken persoon (EHRM-arrest M./Duitsland van 17 december 2009, nr. 19359/04, punt 120).

77 In het onderhavige geval geeft, ten eerste, geen enkele Unierechtelijke bepaling een strafrechtelijke connotatie aan de door artikel 1 van besluit 2011/172 opgelegde bevriezing van tegoeden.

78 Ten tweede zijn de bepalingen van deze regeling van bevriezing van tegoeden niet erop gericht te bestraffen of de herhaling van een gedraging te verhinderen. Zij hebben uitsluitend tot doel, de activa die in het bezit zijn van de in artikel 1 van besluit 2011/172 bedoelde personen, entiteiten en lichamen veilig te stellen overeenkomstig de in artikel 21, lid 2, sub b en d, VEU (zie punt 44 hierboven) vermelde doelstellingen (zie in die zin en naar analogie arresten Gerecht van 11 juli 2007, Sison/Raad, T-47/03, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 101, en 7 december 2010, Fahas/Raad, T-49/07, Jurispr. blz. II-5555, punt 67).

79 Ten derde zijn de gevolgen van deze bepalingen beperkt in de tijd en omkeerbaar: de bevriezing van tegoeden waarin zij voorzien, geldt volgens artikel 5 van besluit 2011/172 gedurende een bepaalde periode en de Raad, die dit besluit voortdurend toetst, kan op elk moment beslissen de bevriezing te beëindigen.

80 Bijgevolg vormt deze bevriezing van tegoeden geen administratieve sanctie en valt zij niet binnen de werkingssfeer van artikel 49, lid 1, eerste volzin, van het Handvest van de grondrechten.

81 Hieruit volgt dat het beginsel dat bepalingen die administratieve sancties opleggen, strikt moeten worden uitgelegd, niet eraan in de weg staat dat het Gerecht aan artikel 1 van besluit 2011/172 een ruime uitlegging geeft, zoals in punt 67 hierboven is gedaan.

– Beginsel van het vermoeden van onschuld

82 Het beginsel van het vermoeden van onschuld is in de Unierechtelijke rechtsorde verankerd in artikel 48, lid 1, van het Handvest van de grondrechten. Dit beginsel, dat overeenkomstig artikel 52, lid 3, van dit Handvest moet worden uitgelegd in het licht van de rechtspraak van het EHRM, vereist dat een vertegenwoordiger van de overheid niemand als schuldig aan een strafbaar feit mag aanwijzen voordat diens schuld in rechte is komen vast te staan (zie EHRM-arresten Allenet de Ribemont van 10 februari 1995, serie A, nr. 308, punten 35 en 36, en Lizaso Azconobieta/Spanje van 28 juni 2011, nr. 28834/08, punt 37). Verder wordt dit beginsel geschonden door uitlatingen of beslissingen die de opvatting weerspiegelen dat de betrokkene schuldig is, die het publiek in de schuld van de betrokkene laten geloven of die vooruitlopen op de beoordeling van de feiten door de bevoegde rechter (zie EHRM-arresten Pandy/België van 21 september 2006, nr. 13583/02, punt 42, en Păvălache/Roemenië van 18 oktober 2011, nr. 38746/03, punt 116).

83 Door besluit 2011/172 uit te vaardigen heeft de Raad echter niet zelf vastgesteld dat de in artikel 1, lid 1, bedoelde personen schuldig zijn aan feiten die naar Egyptisch strafrecht of naar het recht van een lidstaat van de Unie strafbaar zijn. Ook heeft de Raad het „publiek” niet ten onrechte in de schuld van deze personen laten geloven. Ten slotte is hij ook niet vooruitgelopen op de beoordeling van de feiten door de bevoegde rechter in Egypte. Hij heeft uitsluitend gepreciseerd dat verschillende categorieën van personen, die in punt 67 hierboven zijn genoemd, in aanmerking kwamen voor een bevriezing van hun tegoeden, die, zoals in punt 77 hierboven is opgemerkt, in se geen strafrechtelijke connotatie heeft.

84 Hieruit volgt dat het beginsel van het vermoeden van onschuld zich niet verzet tegen de in punt 67 hierboven gegeven uitlegging van artikel 1, lid 1, van besluit 2011/172 (zie in die zin en naar analogie arrest Gerecht van 2 september 2009, El Morabit/Raad, T-37/07 en T-323/07, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 40).

Grond voor de plaatsing van de naam van verzoekers op de lijst in de bijlage bij besluit 2011/172

Noodzaak tot uitlegging van de grond voor de plaatsing van de naam van verzoekers op de lijst in de bijlage bij besluit 2011/172

85 In herinnering dient te worden gebracht dat de plaatsing van de naam van verzoekers op de lijst in de bijlage bij besluit 2011/172 tot gevolg heeft gehad dat dezen zijn onderworpen aan een bevriezing van hun tegoeden, waarvan de regels zijn omschreven in de artikelen 1, 2, 3 en 5 van dit besluit. Verder zij opgemerkt dat de bijlage bij besluit 2011/172 in alle officiële talen van de Unie is gepubliceerd.

86 De Engelse taalversie preciseert dat de tegoeden van verzoekers bevroren zijn omdat ieder van hen betrokken was bij gerechtelijke procedures met betrekking tot het verduisteren van overheidsmiddelen die door de Egyptische autoriteiten aanhangig waren gemaakt op basis van het verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie („judicial proceedings by the Egyptian authorities in respect of the misappropriation of State Funds on the basis of the United Nations Convention against corruption"). Deze taalversie verwijst dus naar gewone gerechtelijke „procedures" waarbij verzoekers betrokken waren. Aangezien er dienaangaande geen nadere precisering is gegeven, moet worden aangenomen dat deze procedures wel verband moeten houden met strafrechtelijke vervolgingen wegens „het verduisteren van Egyptische overheidsmiddelen".

87 De Franse taalversie van de bijlage bij besluit 2011/172, die verzoekers, zoals gezegd in punt 58 hierboven, hebben ingeroepen in een aan de Raad gerichte brief van 13 mei 2011, vermeldt daarentegen dat verzoekers betrokken waren bij „poursuites judiciaires par les autorités égyptiennes pour détournement de fonds publics, sur la base de la convention des Nations unies contre la corruption" [op grond van het verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie door de Egyptische autoriteiten ingestelde vervolgingen vanwege het verduisteren van overheidsgelden]. Daaruit blijkt dat de tegoeden van verzoekers zijn bevroren omdat dezen strafrechtelijk werden vervolgd wegens het verduisteren van overheidsmiddelen.

88 Er blijken dus grote verschillen te bestaan tussen de Franse en de Engelse taalversie van de bijlage bij besluit 2011/172.

89 Wanneer er sprake is van verschillen tussen bepaalde taalversies van een individuele handeling die is gericht aan een persoon die onder de jurisdictie van een derde land valt, dient deze handeling te worden uitgelegd in het licht van, enerzijds, de andere taalversies en, anderzijds, de algemene opzet en het doel van de regeling op grond waarvan de handeling is vastgesteld.

90 Verder is het vaste rechtspraak dat een uitvoeringshandeling zoveel mogelijk in overeenstemming met de bepalingen van de basishandeling moet worden uitgelegd (zie in die zin arrest Commissie/Duitsland, aangehaald in punt 68 hierboven, punt 52 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

91 In het onderhavige geval vormt de bijlage bij besluit 2011/172, zoals in punt 26 hierboven is gezegd, een bundel van individuele beslissingen ter uitvoering van artikel 1, lid 1, van dit besluit. De in deze bijlage vermelde grond waarop verzoekers zijn onderworpen aan een bevriezing van hun tegoeden dient dus te worden uitgelegd aan de hand van de beginselen die in de twee voorgaande punten zijn geformuleerd.

Uitlegging van de grond voor de plaatsing van de naam van verzoekers op de lijst in de bijlage bij besluit 2011/172

92 Allereerst zij eraan herinnerd dat de verschillende taalversies van de bijlage bij besluit 2011/172 kunnen worden ingedeeld in twee groepen, die ongeveer even groot zijn; in bepaalde officiële talen van de Unie is deze bijlage opgesteld naar analogie van de Engelse taalversie, terwijl in andere officiële talen de tekst dicht bij de Franse taalversie aanleunt. De vergelijking van de taalversies van deze bijlage levert dus niets op; zij brengt noch de bedoeling van de auteur van de handeling, noch een eventuele schrijffout in een of meerdere taalversies aan het licht.

93 Vervolgens blijkt dat, onafhankelijk van de gekozen taalversie, de grond waarop verzoekers aan een bevriezing van hun tegoeden zijn onderworpen – die in de bijlage bij besluit 2011/172 wordt genoemd –, in overeenstemming is met artikel 1, lid 1, van dit besluit, zoals uitgelegd in punt 67 hierboven. Dit artikel voorziet immers niet alleen in bevriezing van de tegoeden van personen die persoonlijk bij strafrechtelijke „vervolgingen" in Egypte wegens het verduisteren van overheidsmiddelen zijn betrokken, maar ook, met name van personen die in hetzelfde land zijn betrokken bij gewone „gerechtelijke procedures" („judicial proceedings") die verband houden met strafrechtelijke vervolgingen wegens „het verduisteren van overheidsmiddelen".

94 Ten slotte zij opgemerkt dat artikel 1, lid 1, van besluit 2011/172 voorziet in de mogelijkheid van bevriezing van de tegoeden van vijf categorieën van personen (zie punt 67 hierboven). De Franse taalversie van de bijlage heeft echter slechts betrekking op één van deze categorieën, namelijk die van de personen die strafrechtelijk worden vervolgd wegens „het verduisteren van Egyptische overheidsmiddelen" (zie punt 87 hierboven). De Engelse taalversie van die bijlage heeft betrekking op drie categorieën van personen, namelijk, naast de personen die strafrechtelijk worden vervolgd wegens „het verduisteren van Egyptische overheidsmiddelen", personen die als medeplichtigen worden vervolgd wegens dergelijke feiten en personen die betrokken zijn bij gerechtelijke procedures die verband houden met strafrechtelijke vervolgingen wegens „het verduisteren van Egyptische overheidsmiddelen" (zie punt 86 hierboven). Aldus geeft de Engelse taalversie aan de grond voor de plaatsing van verzoekers op de lijst in de bijlage bij besluit 2011/172 een betekenis en een strekking die de werkingssfeer van artikel 1, lid 1, van dat besluit ruimer dekt. Deze taalversie beantwoordt dus beter aan het door dit artikel beoogde doel.

95 Overeenkomstig de bewoordingen van de Engelse taalversie dient dus te worden vastgesteld dat de Raad de tegoeden van verzoekers heeft bevroren omdat dezen betrokken waren bij een gerechtelijke procedure in Egypte die, op een of andere manier, verband hield met onderzoek naar het verduisteren van overheidsmiddelen.

Inachtneming van de criteria van artikel 1, lid 1, van besluit 2011/172

96 Volgens de in artikel 1, lid 1, van besluit 2011/172 neergelegde criteria konden de namen van de personen van de vijf in punt 67 hierboven vermelde categorieën op de lijst in de bijlage bij besluit 2011/172 worden geplaatst.

97 In de onderhavige zaak heeft de Raad, zoals in punt 95 hierboven is gepreciseerd, de naam van verzoekers op de lijst in de bijlage bij besluit 2011/172 geplaatst op de enkele grond dat dezen waren betrokken bij een gerechtelijke procedure in Egypte die verband hield met onderzoek naar het verduisteren van overheidsmiddelen.

98 Zoals in de punten 94 en 95 hierboven is opgemerkt, behoort een dergelijke grond tot de in artikel 1, lid 1, van dit besluit genoemde gronden. Hij verwijst immers naar drie van de vijf gevallen die in dit artikel worden genoemd.

99 Hieruit volgt dat de Raad, door de naam van verzoekers op de lijst in de bijlage bij besluit 2011/172 te plaatsen, de criteria die hij zelf in artikel 1, lid 1, van dat besluit heeft vastgelegd, niet heeft geschonden.

Inachtneming van de criteria van artikel 2, lid 1, van verordening nr. 270/2011

100 Allereerst zij eraan herinnerd dat de structuur van verordening nr. 270/2011 analoog is aan die van besluit 2011/172, zodat de overwegingen in punt 26 hierboven, zoals in punt 27 hierboven gezegd, mutatis mutandis gelden voor verordening nr. 270/2011 en bijlage I daarvan. De in die bijlage I bedoelde personen moeten dus voldoen aan de in artikel 2, lid 1, van verordening nr. 270/2011 neergelegde criteria.

101 Vervolgens zij opgemerkt dat die criteria identiek zijn aan die van artikel 1, lid 1, van besluit 2011/172. In dit opzicht stemt artikel 2, lid 1, van verordening nr. 270/2011 nagenoeg overeen met artikel 1, lid 1, van besluit 2011/172, waarnaar het overigens verwijst.

102 Ten slotte zijn de gronden voor de plaatsing van de naam van verzoekers op de lijst in bijlage I bij verordening nr. 270/2011 identiek aan de gronden waarop hun naam op de lijst in de bijlage bij besluit 2011/172 is geplaatst.

103 Om de hierboven genoemde redenen dient bijgevolg te worden geoordeeld dat de in artikel 2, lid 1, van verordening nr. 270/2011 neergelegde criteria in casu in acht zijn genomen.

104 Uit een en ander volgt dat het tweede middel dient te worden afgewezen.

3. *Derde middel: niet-nakoming van de motiveringsplicht*

105 Volgens artikel 296, tweede alinea, VWEU, „[worden] rechtshandelingen met redenen omkleed [...]”.

106 Volgens artikel 41, lid 2, sub c, van het Handvest van de grondrechten omvat het recht op behoorlijk bestuur met name „de plicht van de betrokken diensten, hun beslissingen met redenen te omkleden”.

107 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 bestreden handeling en aan de context waarin deze is vastgesteld. Zij moet de redenering van de instelling die de handeling heeft verricht, duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking doen komen, opdat de betrokkene de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kan kennen en de bevoegde rechter zijn toezicht kan uitoefenen. Het motiveringsvereiste moet worden beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van het geval (zie arrest Hof van 15 november 2012, Raad/Bamba, C-417/11 P, punten 50 en 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

108 Het is niet vereist 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, lid 2, sub c, 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. Zo is een bezwarende handeling voldoende 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 (zie arrest Raad/Bamba, aangehaald in punt 107 hierboven, punten 53 en 54 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Verder 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 Gerecht van 12 december 2006, Organisatie van Volksmujahedeen van Iran/Raad, T-228/02, Jurispr blz. II-4665, punt 141 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

109 In het bijzonder kan de motivering van een maatregel tot bevriezing van tegoeden in beginsel niet beperkt blijven tot een algemene, stereotype formulering (zie in die zin arrest Organisatie van Volksmujahedeen van Iran/Raad, punt 108 hierboven, punt 143). Onder de in punt 108 hierboven genoemde voorbehouden moet een dergelijke maatregel integendeel juist de specifieke en concrete redenen vermelden waarom de Raad van oordeel is dat de relevante regeling op de betrokkene van toepassing is (zie arrest Organisatie van Volksmujahedeen van Iran/Raad, aangehaald in punt 108 hierboven, punt 143 en aldaar aangehaalde rechtspraak; zie in die zin, arrest Raad/Bamba, aangehaald punt 107 hierboven, punt 52).

110 In casu betogen verzoekers dat de motivering van besluit 2011/172 en van verordening nr. 270/2011 ontoereikend is.

111 Ter ondersteuning van dit middel stellen verzoekers in de eerste plaats dat de Raad niet duidelijk heeft aangegeven waarom hij van oordeel was dat zij aan het in artikel 1 van besluit 2011/172 neergelegde criterium voldeden.

112 In de tweede plaats voeren verzoekers aan dat de in de bijlage bij besluit 2011/172 gegeven motivering onvoldoende omstandig is. In deze bijlage is immers sprake van een „vage bewering over gerechtelijke vervolgingen op grond van een verdrag dat verzoekers niet kennen". In elk geval zouden zij op basis van de vermeldingen in die bijlage onmogelijk kunnen opmaken waarom de Raad van mening is dat de beperkende maatregelen nog steeds gerechtvaardigd zijn.

113 Besluit 2011/172 vermeldt echter duidelijk artikel 29 VEU, op grond waarvan het besluit is vastgesteld. Verder blijkt uit de titel van de bijlage bij besluit 2011/172 dat deze bijlage een „[l]ijst van de in artikel 1 bedoelde natuurlijke personen, rechtspersonen, entiteiten en lichamen" bevat. Ten slotte verwijst verordening nr. 270/2011 naar artikel 215, lid 2, VWEU. Bijlage I bij deze verordening geeft duidelijk aan dat zij een „[l]ijst van de in artikel 2, lid 1, bedoelde natuurlijke personen, rechtspersonen, entiteiten en lichamen" bevat. Daarmee heeft de Raad ondubbelzinnig te kennen gegeven wat volgens hem de rechtsgrondslag was van besluit 2011/172, van verordening nr. 270/2011 en van de bijlagen bij deze handelingen.

114 Bovendien blijkt uit besluit 2011/172 en verordening nr. 270/2011 dat verzoekers zijn onderworpen aan beperkende maatregelen „vanwege de situatie in Egypte", op grond dat zij betrokken waren bij een gerechtelijke procedure in Egypte die verband hield met onderzoek naar het verduisteren van overheidsmiddelen (zie punt 86 hierboven). De feitelijke overwegingen op grond waarvan de Raad van oordeel was dat verzoekers aan de in artikel 1, lid 1, van besluit 2011/172 neergelegde bevriezing van tegoeden moesten worden onderworpen, zijn dus voldoende gedetailleerd opdat verzoekers de juistheid daarvan konden betwisten voor de Raad en vervolgens voor de Unierechter. Daarbij komt dat deze overwegingen in het Engels, de taal die verzoekers gebruiken in hun contacten met de Raad alsook in de onderhavige procedure, eenduidig zijn.

115 Die overwegingen zijn bovendien niet stereotiep. Zij zijn immers geen woordelijke weergave van een bepaling van algemene strekking. Verder zijn zij inderdaad identiek aan de overwegingen op grond waarvan de andere in de bijlage bij besluit 2011/172 en in bijlage I bij verordening nr. 270/2011 vermelde natuurlijke personen zijn onderworpen aan een bevriezing van hun tegoeden. Zij strekken er echter toe de concrete situatie te beschrijven van verzoekers, die volgens de Raad net als anderen betrokken waren bij gerechtelijke procedures die verband hielden met het verduisteren van overheidsmiddelen.

116 Hieruit volgt dat de bestreden handelingen de gegevens, rechtens en feitelijk, vermelden die volgens de Raad de grondslag daarvan vormen. De bewoordingen ervan doen de door de Raad gevolgde redenering duidelijk tot uitdrukking komen.

117 In die omstandigheden moet het derde middel worden afgewezen.

4. *Vierde middel: onjuiste opvatting en onjuiste juridische kwalificatie van de feiten*

118 Zoals hierboven is aangegeven, blijkt uit de bijlage bij besluit 2011/172 dat verzoekers allen zijn onderworpen aan een bevriezing van hun tegoeden om de enkele grond dat zij betrokken waren bij een gerechtelijke procedure in Egypte die verband hield met onderzoek naar het verduisteren van overheidsmiddelen.

119 Verzoekers betogen in wezen dat deze grond berust op feitelijke onjuistheden en op een onjuiste juridische kwalificatie van de feiten. Dit middel bestaat uit twee onderdelen.

120 Als eerste onderdeel voeren verzoekers aan dat de tweede, de derde en de vierde verzoekster niet bij gerechtelijke procedures in Egypte zijn betrokken.

121 Als het tweede onderdeel stellen verzoekers dat, hoewel eerste verzoeker „thans betrokken is bij gerechtelijke procedures", dit niet wegneemt dat deze procedures geen betrekking hebben op feiten ter zake van het verduisteren van overheidsmiddelen zoals vermeld in de bijlage bij besluit 2011/172.

Eerste onderdeel van het middel

122 Bij brief van 1 april 2011 hebben verzoekers de Raad meegedeeld dat zij ervan uitgingen dat de naam van eerste verzoeker op de lijsten in de bijlage bij besluit 2011/172 en in bijlage I bij verordening nr. 270/2011 was geplaatst op een verzoek in die zin van een Egyptische persoon of entiteit. Verder hebben zij de Raad verzocht, ten eerste, aan te geven welke persoon of entiteit dit was en, ten tweede, een kopie van dat verzoek en de bijhorende gegevens te verstrekken.

123 Bij brief van 7 juni 2011 heeft de Raad het advocatenkantoor van verzoekers meegedeeld dat hij „een brief van de Egyptische minister van Buitenlandse Zaken van 13 februari 2011" had ontvangen „die een verzoek van de Egyptische procureur-generaal tot bevriezing van de tegoeden van bepaalde voormalige ministers en ambtenaren bevatte", waartoe eerste verzoeker behoorde. Als bijlage bij deze brief van de Raad was een kopie van een document van 13 februari 2011 gevoegd waarop het briefhoofd van het kabinet van de Egyptische minister van Buitenlandse Zaken voorkwam. In dit niet-ondertekende document werd verwezen naar een verzoek van de Egyptische procureur-generaal dat ertoe strekte de tegoeden van Egyptische „voormalige ministers, ambtenaren en onderdanen" te bevriezen. Eerste verzoeker behoorde tot de in dit verzoek bedoelde personen, maar de tweede, de derde en de vierde verzoekster niet.

124 Intussen heeft het advocatenkantoor van verzoekers de Raad bij brief van 13 mei 2011 onder meer verzocht om al het bewijsmateriaal over te leggen waarop de Raad zich heeft gebaseerd om de tegoeden van zijn cliënten te bevriezen. Dit advocatenkantoor heeft vervolgens op 9 juni en 15 juli 2011 nog twee brieven gericht aan de Raad.

125 Bij brief van 29 juli 2011 heeft de Raad geantwoord op de brieven van het advocatenkantoor van verzoekers van 13 mei, 9 juni en 15 juli 2011. In dit antwoord wordt niet verwezen naar mogelijke gerechtelijke vervolgingen ten aanzien van de tweede, de derde en de vierde verzoekster. Daarin staat alleen het volgende:

„[Zij] staan op de lijst van personen waarop het hierboven genoemde verzoek van de Egyptische autoriteiten om justitiële samenwerking betrekking heeft (zij staan onder de nummers 2, 3 en 4 van de bijgevoegde lijst). In dat verzoek staat dat de Egyptische procureur-generaal de inbeslagname van de tegoeden van alle personen op die lijst heeft gelast, en dat dit bevel is bevestigd door een strafrechterlijke instantie."

126 Bij de brief van de Raad van 29 juli 2011 was een nota met kenmerk NV93/11/ms, van 24 februari 2011, gevoegd waarbij de ambassade van de Arabische Republiek Egypte te Brussel (België) de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor het buitenlands- en veiligheidsbeleid verzocht om een verzoek van de Egyptische procureur-generaal om justitiële samenwerking mee te delen aan de „bevoegde rechterlijke instanties".

127 Deze nota ging vergezeld van drie documenten.

128 Het eerste document was de niet-gedateerde en niet-ondertekende tekst van het verzoek om justitiële samenwerking. Dit verzoek, dat in het Engels is gesteld, strekte tot „bevriezing, inbeslagname en terugvordering van de tegoeden van bepaalde voormalige ministers en ambtenaren". Het verwees naar „het door de Egyptische Officier van justitie gevoerde onderzoek in de zaken met de nummers 162 en 234 van 2010 [...]; 34, 36, 38, 39, 55 en 70 van 2011 [...] en [in] de zaak met het nummer 137/2011 [...] betreffende misdrijven ter zake van corruptie, toe-eigening van overheidsmiddelen, en witwaspraktijken gepleegd door voormalige ministers en ambtenaren" en noemde vijftien personen, waaronder de vier verzoekers. Verder vermeldde het verzoek, ten eerste, dat de Egyptische procureur-generaal had beslist om beslag te leggen op de tegoeden van de aldus genoemde personen en, ten tweede, dat dit beslag was „goedgekeurd door een strafrechterlijke instantie".

129 Het tweede document bij de nota van 24 februari 2011 betrof een „lijst van voormalige ambtenaren, [hun] echtgenotes en kinderen", waarop de tweede, de derde en de vierde verzoekster respectievelijk op de tweede, de derde en de vierde plaats stonden.

130 Het derde document bij de nota van 24 februari 2011 was een samenvatting van de beschuldigingen tegen eerste verzoeker in „zaak nr. 38 van 2011", die in het in punt 128 hierboven beschreven verzoek om justitiële samenwerking was genoemd. Dit document was niet gedateerd. Het had bovendien geen briefhoofd en het was niet ondertekend. Maar, net als de nota van 24 februari 2011 en alle andere daarbij gevoegde stukken, droeg dit document de stempel van de ambassade van de Arabische Republiek Egypte te Brussel.

131 Kortom, geen enkel van de hierboven vermelde documenten suggereerde dat de tweede, de derde en de vierde verzoekster betrokken waren bij gerechtelijke vervolgingen in Egypte wegens het verduisteren van overheidsmiddelen.

132 Het in punt 128 hierboven vermelde verzoek om justitiële samenwerking vermeldt daarentegen ondubbelzinnig dat alle verzoekers op 24 februari 2011, dus een maand voor de vaststelling van besluit 2011/172 en verordening nr. 270/2011, het voorwerp waren van een bevel van de Egyptische procureur-generaal tot inbeslagname van hun tegoeden, dat is goedgekeurd door een strafrechterlijke instantie en dat verband hield met onderzoek naar het verduisteren van overheidsmiddelen.

133 Verder hebben verzoekers geen enkel gegeven overgelegd dat twijfel kan doen rijzen over de juistheid van de feitelijke aanwijzingen over dit verzoek om justitiële samenwerking. Integendeel, een Egyptische rechterlijke beslissing, waarvan zij op 5 maart 2013 een vertaling ter griffie van het Gerecht hebben neergelegd, bevestigt dat de tegoeden van tweede verzoekster op 30 januari 2013 nog waren bevroren. Bovendien hebben verzoekers ter terechtzitting het bestaan van dat bevel tot inbeslagname niet betwist.

134 Aangezien bovengenoemd bevel van de Egyptische procureur-generaal hen op het oog had, waren tweede, derde en vierde verzoekers personen die betrokken waren bij een gerechtelijke procedure in Egypte die verband hield met onderzoek naar het verduisteren van overheidsmiddelen. Door hen in de bijlage bij besluit 2011/172 aldus te kwalificeren heeft de Raad dus geen blijk gegeven van een onjuiste opvatting van de feiten en deze feiten ook niet juridisch onjuist gekwalificeerd.

135 Het eerste onderdeel van het middel moet dus worden afgewezen.

Tweede onderdeel van het middel

136 Ter ondersteuning van het tweede onderdeel van het middel stellen verzoekers dat eerste verzoeker alleen beschuldigd is van medeplichtigheid aan feiten die kunnen worden gekwalificeerd als de onrechtmatige afgifte van vergunningen.

137 Uit het in punt 130 hierboven vermelde document blijkt echter duidelijk dat eerste verzoeker in „zaak nr. 38 van 2011" „beschuldigd" werd van, ten eerste, de „toe-eigening van de activa" van een „overheidsbedrijf waarvan de aandelen [toebehoorden] aan de staat" en, ten tweede, het „plegen van misdrijven die erin bestaan voordelen te halen uit overheidsmiddelen en deze middelen aan te tasten, alsook zich [dergelijke middelen] toe te eigenen en [...] de toe-eigening daarvan te vergemakkelijken".

138 Meer in het bijzonder werd eerste verzoeker in dit document verweten:

— dat hij, als president-directeur van een „overheidsbedrijf waarvan de aandelen [toebehoorden] aan de staat", zijn invloed heeft gebruikt om, ten eerste, aandelen te ruilen ten voordele van een „particuliere onderneming" waarover hij de zeggenschap had, ten tweede, het deze particuliere onderneming mogelijk te maken om commercieel succes te boeken ten koste van dat „overheidsbedrijf" en, ten derde, de deelname van de betrokken „particuliere onderneming" in het kapitaal van het hierboven genoemde „overheidsbedrijf" onrechtmatig te verhogen;

— dat hij heeft nagelaten om zijn schulden aan dit overheidsbedrijf en aan de banken te voldoen.

139 Aldus was eerste verzoeker betrokken bij strafrechtelijke vervolgingen in Egypte wegens feiten die door de Egyptische Officier van Justitie zijn aangemerkt als „toe-eigening van overheidsmiddelen".

140 Het Gerecht constateert dat deze kwalificatie in wezen overeenstemt met die van het „verduisteren van overheidsmiddelen" in besluit 2011/172 en verordening nr. 270/2011.

141 In deze omstandigheden heeft de Raad, door eerste verzoeker op de lijst in de bijlage bij de bestreden handelingen te plaatsen, niet blijk gegeven van een onjuiste opvatting van de feiten en deze feiten ook niet juridisch onjuist gekwalificeerd.

142 Verzoekers hebben getracht deze slotsom op losse schroeven te zetten door in repliek te stellen dat zij noch op basis van het in punt 128 hierboven beschreven verzoek om justitiële samenwerking, noch op basis van de daarbij gevoegde documenten, konden worden geïdentificeerd als personen „verantwoordelijk voor het verduisteren van Egyptische overheidsmiddelen", die daardoor de Egyptische bevolking beroofden van de voordelen van een duurzame ontwikkeling van haar economie en samenleving, en de ontwikkeling van de democratie in het land ondermijnden of als met hen geassocieerde personen.

143 Een dergelijke omstandigheid kan echter in geen geval de onrechtmatigheid van de bestreden handelingen tot gevolg hebben. In dit verband zij eraan herinnerd dat artikel 1, lid 1, van besluit 2011/172, dat de criteria voor plaatsing op de lijst in de bijlage bij dit besluit bevat, alleen betrekking heeft op de in punt 67 hierboven vermelde personen. De tweede overweging van de considerans van besluit 2011/172 vermeldt inderdaad dat deze personen „daarmee de Egyptische bevolking beroven van de voordelen van een duurzame ontwikkeling van haar economie en samenleving, en de ontwikkeling van de democratie in het land ondermijnen". Deze vermelding vormt echter geen aanvullende voorwaarde voor de plaatsing van de naam van een nieuwe persoon op de lijst in de bijlage bij besluit 2011/172. Het gaat slechts om een explicitering van het door dit besluit nagestreefde doel. Deze overweging van de considerans preciseert immers alleen dat de in artikel 1, lid 1, van besluit 2011/172 bedoelde personen „de Egyptische bevolking [kunnen] beroven van de voordelen van een duurzame ontwikkeling van haar economie en samenleving, en de ontwikkeling van de democratie in het land [kunnen] ondermijnen".

144 Daarbij komt dat geen enkel van de vijf door verzoekers aangevoerde argumenten ter ondersteuning van de in punt 142 hierboven vermelde grief gegrond is.

145 Ten eerste hebben verzoekers gesteld dat de bij het in punt 128 hierboven beschreven verzoek om justitiële samenwerking gevoegde documenten niet „verwezen naar enige veroordeling wegens een misdrijf" of naar een inbeschuldigingstelling. Deze documenten zouden slechts een „samenvatting van bepaalde tegen eerste verzoeker neergelegde klachten" bevatten en uiteindelijk „geen enkele aanwijzing [geven] voor het antwoord op de vraag of één van deze klachten of alle klachten hebben geleid tot gerechtelijke vervolgingen [...] wegens het verduisteren van overheidsmiddelen".

146 Vaststaat echter dat de bij het in punt 128 hierboven beschreven verzoek om justitiële samenwerking gevoegde documenten geen gewag maken van een veroordeling door een strafrechterlijke instantie. Deze omstandigheid is echter niet relevant. De in artikel 1, lid 1, van besluit 2011/172 bedoelde personen zijn immers niet alleen personen die strafrechterlijk veroordeeld zijn wegens het verduisteren van overheidsmiddelen, maar ook met name personen die betrokken zijn bij gerechtelijke procedures die verband houden met dergelijke feiten (zie punt 67 hierboven).

147 Bovendien is het onjuist te stellen dat geen enkel van de bij het verzoek om justitiële samenwerking gevoegde documenten gewag maakte van een inbeschuldigingstelling wegens het verduisteren van overheidsmiddelen. Zoals in de punten 139 en 140 hierboven is gezegd, verwees het in punt 130 hierboven vermelde document naar strafrechterlijke vervolgingen die in Egypte tegen eerste verzoeker zijn ingesteld wegens feiten die als het verduisteren van overheidsmiddelen konden worden gekwalificeerd.

148 Ten tweede hebben verzoekers benadrukt dat het in punt 128 hierboven beschreven verzoek om justitiële samenwerking „geen enkele aanwijzing gaf over de omvang van de bevroren tegoeden, over het soort samenwerking waarom was verzocht, over het aangezochte gerecht, of over de reden waarom deze samenwerking noodzakelijk [was]".

149 De omstandigheid dat het bewijsmateriaal waarop de Raad zich heeft gebaseerd, geen dergelijke aanwijzingen bevat, is echter irrelevant voor de oplossing van het geschil. Daarmee kan in elk geval niet worden aangetoond dat de Raad, door te oordelen dat verzoekers betrokken waren bij gerechtelijke procedures die verband hielden met onderzoek naar het verduisteren van overheidsmiddelen, blijk heeft gegeven van een onjuiste opvatting van de feiten.

150 Ten derde hebben verzoekers betoogd dat het in punt 128 hierboven beschreven verzoek om justitiële samenwerking „zelfs geen wetgevend optreden vanwege de Europese Unie suggereer[de]".

151 Dit argument berust echter op de onjuiste premisse dat de Raad de tegoeden van verzoeker slechts kon bevriezen op voorwaarde dat de Egyptische autoriteiten hem daarom hadden verzocht. De Raad kon integendeel de tegoeden bevriezen van alle personen die voldeden aan de in artikel 1, lid 1, van besluit 2011/172 vermelde criteria, ongeacht of de situatie van deze personen hem door de Egyptische autoriteiten dan wel door andere personen was meegedeeld.

152 Ten vierde hebben verzoekers aangevoerd dat het in punt 128 hierboven beschreven verzoek om justitiële samenwerking onjuistheden bevatte. In de eerste plaats zou in de bij dit verzoek gevoegde documenten worden verwezen naar schulden van 7 miljard Egyptisch pond, terwijl dit feitelijke gegeven verband houdt met een klacht waaraan de Egyptische autoriteiten geen gevolg hebben gegeven. Verder hebben de „andere klachten" geen betrekking op het verduisteren van overheidsmiddelen, maar op feiten betreffende een vennootschap waarvan de Egyptische Staat slechts minderheidsaandeelhouder was. Deze andere klachten zouden overigens zijn neergelegd zonder dat zij door enig bewijsmateriaal waren gestaafd. Ten slotte zouden zij betrekking hebben op feiten die niet door eerste verzoeker zijn gepleegd, maar door vennootschappen waarvan deze de meerderheidsaandeelhouder was.

153 Het in punt 130 hierboven vermelde document vermeldt bij de beschrijving van de enige zaak die betrekking had op eerste verzoeker, met name „zaak nr. 38 van 2011", inderdaad dat deze had nagelaten om schulden ten bedrage van 7 miljard Egyptisch pond te voldoen. Verzoekers leggen geen enkel bewijs over dat kan aantonen dat deze vermelding onjuist is. Een eventuele onjuistheid van deze vermelding kan in elk geval gevolgen hebben voor de oplossing van het geschil. Gelet op de in de punten 137 tot en met 140 hierboven vermelde overwegingen zou een dergelijke onjuistheid immers op zichzelf niet volstaan om te bewijzen dat de Raad eerste verzoeker op basis van het in punt 130 hierboven vermelde document niet kon aanmerken als persoon die was betrokken bij gerechtelijke procedures die verband houden met onderzoek naar het verduisteren van overheidsmiddelen.

154 De andere in punt 152 hierboven in herinnering gebrachte stellingen hebben betrekking op „klachten" die, volgens verzoekers, verschillen van de in punt 153 hierboven vermelde klacht waarin sprake was van de schuld van 7 miljard Egyptisch pond. Zij hadden aldus betrekking op andere zaken dan de in punt 130 hierboven vermelde „zaak nr. 38 van 2011" en de Raad heeft zich daarop niet gebaseerd om de bestreden handelingen vast te stellen.

155 Ten vijfde hebben verzoekers betoogd dat het in punt 128 hierboven vermelde verzoek om justitiële samenwerking op onvolledige documenten was gebaseerd. Zij stelden dat de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk hebben geweigerd om op het verzoek tot bevriezing van hun tegoeden in te gaan op grond dat de Egyptische autoriteiten geen informatie hadden verstrekt die een dergelijke maatregel kon rechtvaardigen.

156 Zoals gezegd staat echter vast dat op basis van de informatie die in het verzoek om justitiële samenwerking en in de bijlagen daarbij is verstrekt, kan worden geconcludeerd dat verzoekers betrokken waren bij gerechtelijke procedures die verband hielden met onderzoek naar het verduisteren van overheidsmiddelen. Verder dient erop te worden gewezen dat de stelling met betrekking tot de gedraging van de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk betrekking heeft op feiten die losstaan van het onderhavige geschil. Dergelijke feiten zijn dus niet van invloed op de oplossing van het geschil, temeer daar verzoekers niet preciseren welke documenten de Egyptische autoriteiten aan de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk hebben toegezonden.

157 Het tweede onderdeel moet dus in zijn geheel worden afgewezen, zodat het middel niet kan worden aanvaard.

5. *Vijfde middel: schending van de rechten van de verdediging en van het recht op een effectieve rechterlijke bescherming*

158 Verzoekers betogen dat de rechten van de verdediging en het recht op een effectieve rechterlijke bescherming zijn geschonden. Dit middel bestaat uit drie onderdelen.

Eerste onderdeel

159 Verzoekers stellen dat het bewijsmateriaal op basis waarvan hun tegoeden zijn bevroren, hun niet is meegedeeld.

160 Dit argument mist feitelijke grondslag.

161 Volgens de rechtspraak moet de Raad alleen op verzoek van de belanghebbende toegang geven tot het bewijsmateriaal op grond waarvan hij een bevriezing van tegoeden heeft ingesteld. De spontane mededeling van dergelijk bewijsmateriaal zou immers een overdreven vereiste zijn (zie in die zin arrest Gerecht van 14 oktober 2009, Bank Melli Iran/Raad, T-390/08, Jurispr. blz. II-3967, punt 97).

162 In casu hebben verzoekers de Raad wel degelijk verzocht om hun het bewijsmateriaal over te leggen op basis waarvan besluit 2011/172 en verordening nr. 270/2011 zijn vastgesteld. Zoals in punt 122 hierboven in herinnering is gebracht, heeft het advocatenkantoor van verzoekers bij brief van 1 april 2011 immers aangegeven dat het ervan uitging dat besluit 2011/172 en verordening nr. 270/2011 waren vastgesteld op een „verzoek [in die zin] van een Egyptische persoon of entiteit" en heeft het de Raad verzocht, een „kopie van dit verzoek en de daarbij horende gegevens te verstrekken". Verder blijkt uit punt 124 hierboven dat hetzelfde advocatenkantoor er bij brief van 13 mei 2011 aan heeft herinnerd dat verzoekers „bewijsmateriaal en informatie nodig hadden [om] te kunnen opkomen tegen de jegens hen in aanmerking genomen elementen die [de plaatsing van hun naam op de lijst in de bijlage bij besluit 2011/172] zouden rechtvaardigen".

163 De Raad is echter volledig ingegaan op de vragen van verzoekers.

164 Uit de stukken blijkt namelijk dat de Raad bij brief van 7 juni 2011, die in punt 123 hierboven is genoemd, op het verzoek van 1 april 2011 heeft geantwoord door verzoekers te verwijzen naar een document van de Egyptische minister van Buitenlandse Zaken „van 13 februari 2011 dat een verzoek van de Egyptische procureur-generaal bevatte strekkende tot bevriezing van de tegoeden van bepaalde voormalige ministers en ambtenaren op basis van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie, en dat [eerste verzoeker] op de lijst van betrokken personen plaatste". Dit document van 13 februari 2011 was bij de brief van de Raad gevoegd.

165 Verder heeft de Raad bij brief van 29 juli 2011, die in punt 125 hierboven is genoemd, geantwoord op de brief van 13 mei 2011. Daarin heeft hij het advocatenkantoor van verzoekers verzocht om niet alleen rekening te houden met „de in de vorige brief van de Raad van 7 juni 2011 meegedeelde gegevens," maar ook met een „nota [...] van de Egyptische missie bij de E[uropese] U[nie] van 24 februari 2011 die een verzoek van de Egyptische procureur-generaal om justitiële samenwerking bevat". Deze nota en het verzoek om justitiële samenwerking, die respectievelijk in de punten 126 en 128 hierboven zijn beschreven, waren bij deze brief van de Raad gevoegd.

166 Bijgevolg dient het eerste onderdeel van het middel te worden afgewezen.

Tweede onderdeel

167 Verzoekers stellen in hun verzoekschrift dat de grond voor de bevriezing van hun tegoeden te vaag is. Bovendien betogen zij in repliek dat de Raad pas in zijn verweerschrift de werkelijke grond voor deze bevriezing van tegoeden heeft onthuld. Bijgevolg konden zij deze grond niet met succes betwisten op het moment waarop besluit 2011/172 en verordening nr. 270/2011 zijn vastgesteld.

168 Deze argumenten berusten echter in elk geval op een onjuiste premisse.

169 Anders dan verzoekers stellen, zijn besluit 2011/172 en verordening nr. 270/2011 voldoende gemotiveerd (zie punt 116 hierboven). Verzoekers hebben de motivering daarvan overigens overgenomen in hun brief aan de Raad van 13 mei 2011.

170 Het tweede onderdeel van het middel moet dus worden afgewezen.

Derde onderdeel

171 Verzoekers stellen ten eerste dat zij bij brief van 13 mei 2011 verschillende opmerkingen hebben gericht aan de Raad, maar dat de Raad in zijn brief van 29 juli 2011 niet heeft geantwoord op al deze argumenten. Volgens hen heeft de Raad in het bijzonder niet geantwoord op de opmerkingen met betrekking tot de politieke beweegreden voor de vervolgingen van eerste verzoeker in Egypte of op de opmerkingen betreffende de schending van de rechten van verdediging tijdens deze vervolgingen.

172 Ten tweede voeren verzoekers aan dat besluit 2011/172 noch verordening nr. 270/2011 preciseert dat de gronden voor de individuele maatregelen tot bevriezing van hun tegoeden en het bewijsmateriaal waarop deze maatregelen zijn gebaseerd, hun moeten worden meegedeeld. Zij voegen eraan toe dat deze handelingen niet vermelden dat personen die door een bevriezing van tegoeden zijn getroffen, moeten worden gehoord en dat met hun standpunt rekening moet worden gehouden. Ten slotte stellen zij dat besluit 2011/172 en verordening nr. 270/2011 „niet voorzien in een procedure van mededeling van het bewijsmateriaal op grond waarvan de beslissing om verzoekers op de lijst te plaatsen is gebaseerd, en evenmin in de verplichting om hun weerwoord te horen en om de stellingen en het bewijsmateriaal dat ten grondslag ligt aan de beslissing om verzoekers op de lijst te plaatsen en deze lijst te handhaven, op een correcte manier te verifiëren".

173 Ten derde betogen verzoekers dat de gronden voor de jegens hen vastgestelde maatregelen tot bevriezing van tegoeden hun niet zijn meegedeeld vóór de bekendmaking van besluit 2011/172 en van verordening nr. 270/2011. Zij benadrukken tevens dat zij niet vooraf op de hoogte zijn gesteld van de maatregelen tot bevriezing van hun tegoeden.

174 Deze argumenten kunnen niet slagen.

175 Ten eerste bepaalt besluit 2011/172, noch verordening nr. 270/2011, noch enige andere tekst of beginsel dat de Raad verplicht is om te antwoorden op alle opmerkingen die verzoekers hem na de vaststelling van besluit 2011/172 en verordening nr. 270/2011 hebben meegedeeld, op straffe van onrechtmatigheid van de individuele maatregelen tot bevriezing van tegoeden die op grond van de bepalingen van algemene strekking van deze handelingen zijn vastgesteld. De enkele omstandigheid dat de Raad niet specifiek heeft geantwoord op de stellingen van verzoekers dat de vervolgingen in Egypte tegen eerste verzoeker een politieke beweegreden hadden en dat daarbij de rechten van verdediging waren geschonden, kan dus niet van invloed zijn op de rechtmatigheid van de procedure na de vaststelling van besluit 2011/172 en verordening nr. 270/2011, en dit ongeacht de gegrondheid van dergelijke stellingen.

176 Ten tweede moet een eerste maatregel tot bevriezing van tegoeden, zoals de maatregel die op grond van de bijlage bij besluit 2011/172 en van bijlage I bij verordening nr. 270/2011 jegens verzoekers is vastgesteld, een verrassingseffect kunnen hebben. Bijgevolg kan van de Raad niet worden verlangd dat hij vóór de vaststelling van een dergelijke maatregel de gronden voor deze maatregel aan de betrokken persoon meedeelt (arrest Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie, aangehaald in punt 52 hierboven, punt 338). Evenmin is hij verplicht om de door een dergelijke maatregel getroffen personen te waarschuwen voor de nakende vaststelling daarvan.

177 Ten derde vereist, zoals uit de twee voorgaande punten blijkt, geen enkele bepaling en geen enkel beginsel dat de handelingen van de Unie waarbij de regeling voor individuele maatregelen tot bevriezing van tegoeden wordt vastgesteld, bepalingen bevatten of zelf procedures vaststellen zoals die welke in punt 172 hierboven beschreven.

178 Daarbij komt dat, zelfs al zouden verzoekers met hun in de punten 171 tot en met 173 hierboven uiteengezet betoog tevens hebben willen aanvoeren, ten eerste, dat noch het bewijsmateriaal op basis waarvan zij aan een bevriezing van tegoeden zijn onderworpen, noch de gronden voor deze bevriezing van tegoeden hun zijn meegedeeld na de vaststelling van besluit 2011/172 en verordening nr. 270/2011, en, ten tweede, dat de Raad hen niet heeft gehoord, een dergelijk betoog moet worden afgewezen.

179 Ten eerste moet het argument dat de Raad hun het bewijsmateriaal waarop hij zich heeft gebaseerd, niet heeft meegedeeld, worden afgewezen om de in de punten 161 tot en met 165 hierboven uiteengezette redenen.

180 Ten tweede vereisen het beginsel van de eerbiediging van de rechten van de verdediging en het in artikel 47, lid 1, van de Handvest van de grondrechten gewaarborgde recht op een doeltreffende voorziening in rechte in beginsel dat de instelling van de Unie die een handeling vaststelt waarbij aan een persoon of een entiteit beperkende maatregelen worden opgelegd, de aan deze handeling ten grondslag liggende gronden, zo snel als mogelijk na de vaststelling ervan meedeelt om deze personen of entiteiten in staat te stellen, hun belangen te verdedigen en hun recht van beroep uit te oefenen (zie in die zin arrest Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie, aangehaald in punt 52 hierboven, punten 335 en 336, en arrest Bank Melli Iran/Raad, aangehaald in punt 161 hierboven, punt 92). De Raad moet normaliter bij wege van een individuele mededeling voldoen aan deze verplichting (arrest Hof van 16 november 2011, Bank Melli Iran/Raad, C-548/09 P, Jurispr. blz. I-11381, punten 52 en 55).

181 De omstandigheid dat de Raad heeft nagelaten om zelf de gronden mee te delen van een handeling waarbij beperkende maatregelen worden opgelegd, kan echter geen afbreuk doen aan de geldigheid van deze handeling wanneer een dergelijk verzuim niet ertoe heeft geleid dat de betrokken persoon of entiteit niet tijdig kennis heeft kunnen nemen van de motivering van deze handeling en de gegrondheid ervan heeft kunnen beoordelen (zie in die zin arrest van 6 november 2011, Bank Melli Iran/Raad, aangehaald in punt 180 hierboven, punt 55).

182 In casu blijkt in elk geval uit de bewoordingen zelf van bovengenoemde brief die het advocatenkantoor van verzoekers op 13 mei 2011 aan de Raad heeft gericht, en uit het verzoekschrift, dat verzoekers tijdig toegang hebben gekregen tot de gronden van besluit 2011/172 en verordening nr. 270/2011 om tegen deze handelingen te kunnen opkomen. In het bijzonder hebben zij op de derde bladzijde van deze brief een deel van de gronden van deze handelingen overgenomen.

183 Ten derde hebben de natuurlijke personen of rechtspersonen die door een eerste maatregel tot bevriezing van hun tegoeden zijn getroffen, het recht om na de vaststelling van dit besluit door de Raad te worden gehoord. Laatstgenoemde is evenwel niet verplicht om deze personen ambtshalve te horen (arrest Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie, aangehaald in punt 52 hierboven, punt 341, en arrest van 14 oktober 2009, Bank Melli Iran/Raad, aangehaald in punt 161 hierboven, punt 98).

184 In casu blijkt uit de stukken van het dossier niet dat verzoekers, die met name bij brieven van 1 april en 13 mei 2011 hun schriftelijke opmerkingen over besluit 2011/172 en verordening nr. 270/2011 hebben ingediend, de Raad hebben verzocht om na de vaststelling van deze handelingen te worden gehoord. In deze omstandigheden kunnen deze personen, die in elk geval niet vóór de vaststelling van besluit 2011/172 en verordening nr. 270/2011 moesten worden gehoord (arrest Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie, aangehaald in punt 52 hierboven, punt 341), niet met succes aanvoeren dat zij door de Raad niet zijn gehoord.

185 Het derde onderdeel moet dus worden afgewezen, zodat het middel niet kan worden aanvaard.

6. *Zesde middel: schending van het eigendomsrecht*

186 Verzoekers beroepen zich op schending van het eigendomsrecht. Ter ondersteuning van dit middel voeren zij vier argumenten aan.

187 Ten eerste stellen zij dat de Raad niet heeft aangetoond dat een volledige bevriezing van hun tegoeden de minst belastende maatregel was om het met besluit 2011/172 en verordening nr. 270/2011 nagestreefde doel te bereiken. Volgens hen is de hun door de Raad opgelegde bevriezing van tegoeden dus onevenredig. Ter ondersteuning van die opvatting stellen zij allereerst dat er geen enkele aanwijzing is gegeven over de hoeveelheid tegoeden die zij zouden hebben verduisterd. Verder stellen

zij dat de bevriezing van tegoeden waaraan zij in Egypte zijn onderworpen, toereikend is aangezien deze bevriezing tegoeden treft die veel meer waard zijn dan de goederen die zij zouden hebben verduisterd.

188 Ten tweede verklaren verzoekers in repliek dat het op artikel 1, lid 2, van besluit 2011/172 gebaseerde verbod voor derden om hun economische middelen ter beschikking te stellen onlogisch, onevenredig en contraproductief is ten aanzien van het door de Raad nagestreefde doel, namelijk de terugvordering, na afloop van de gerechtelijke procedure in Egypte, van overheidsmiddelen die zouden zijn verduisterd.

189 Ten derde betogen verzoekers dat besluit 2011/172 en verordening nr. 270/2011 hun reputatie merkbaar en blijvend hebben aangetast, aangezien zij er niet alleen toe hebben geleid dat al hun tegoeden in de Unie zijn bevroren, maar ook dat zij worden „bestempeld" als personen die Egyptische tegoeden hebben gestolen en dus vijanden van het Egyptische volk zijn.

190 Ten vierde stellen verzoekers dat de Raad niet heeft aangetoond dat een „verbod om te reizen" gerechtvaardigd en evenredig was.

191 Dienaangaande stelt het Gerecht meteen vast dat het derde in punt 189 hierboven genoemde argument in elk geval moet worden afgewezen. Benadrukt dient immers te worden dat het belang van de door besluit 2011/172 en verordening nr. 270/2011 nagestreefde doelen kan rechtvaardigen dat deze teksten, zelfs aanzienlijke, negatieve gevolgen hebben voor de verzoekers zonder dat dit de rechtmatigheid ervan aantast (zie in die zin arrest Hof van 30 juli 1996, Bosphorus, C-84/95, Jurispr. blz. I-3953, punt 26; arrest van 14 oktober 2009, Bank Melli Iran/Raad, aangehaald in punt 161 hierboven, punt 70).

192 Verder mist het vierde in punt 190 hierboven uiteengezette argument elke grondslag. Besluit 2011/172, noch verordening nr. 270/2011 legt verzoekers immers een verbod om te reizen op.

193 Alleen de eerste twee in de punten 187 en 188 hierboven genoemde argumenten kunnen het middel inzake schending van het eigendomsrecht dus zinvol ondersteunen. Zij zullen hierna achtereenvolgens worden onderzocht.

Eerste argument

194 Artikel 17, lid 1, van het Handvest van de grondrechten luidt als volgt:

„Eenieder heeft het recht de goederen die hij rechtmatig heeft verkregen, in eigendom te bezitten, te gebruiken, erover te beschikken en te vermaken. Niemand mag zijn eigendom worden ontnomen, behalve in het algemeen belang, in de gevallen en onder de voorwaarden waarin de wet voorziet en mits het verlies tijdig op billijke wijze wordt vergoed. Het gebruik van de goederen kan worden geregeld bij de wet voor zover het algemeen belang dit vereist."

195 In casu heeft de Raad bij besluit 2011/172 en verordening nr. 270/2011 gedurende een bepaalde periode de tegoeden van, met name, verzoekers bevroren. Bijgevolg heeft de Raad verzoekers' uitoefening van het in artikel 17, lid 1, van het Handvest van de grondrechten bedoelde recht beperkt (zie in die zin arrest Kadi en Al Baraat International Foundation/Raad en Commissie, aangehaald in punt 52 hierboven, punt 358). Het door dit artikel beschermde eigendomsrecht heeft echter geen absolute gelding (zie in die zin arresten van het Hof van 14 mei 1974, Nold/Commissie, 4/73, Jurispr. blz. 491, punt 14, en Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie, aangehaald in punt 52 hierboven, punt 355) en kan bijgevolg worden beperkt onder de voorwaarden van artikel 52, lid 1, van het Handvest van de grondrechten.

196 Volgens deze bepaling „[moeten] [b]eperkingen op de uitoefening van de in [het] Handvest [van de grondrechten] erkende rechten en vrijheden [...] bij wet worden gesteld en de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden eerbiedigen" en „[kunnen] [m]et inachtneming van het evenredigheidsbeginsel [...] slechts beperkingen 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".

197 Om met het Unierecht in overeenstemming te zijn moet een beperking van het eigendomsrecht dus in elk geval voldoen aan drie voorwaarden.

198 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). Met andere woorden, er moet voor de maatregel een rechtsgrondslag zijn.

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

200 In de derde plaats mag de beperking niet buitensporig zijn. Enerzijds moet zij noodzakelijk zijn voor en evenredig zijn aan het nagestreefde doel (zie in die zin arresten Bosphorus, aangehaald in punt 191 hierboven, punt 26, en arrest Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie, aangehaald in punt 52 hierboven, punten 355 en 360). Anderzijds mag zij 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, aangehaald in punt 195 hierboven, punt 14, en Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie, aangehaald in punt 52 hierboven, punt 355).

201 In het onderhavige geval is aan elk van deze voorwaarden voldaan.

202 Ten eerste moet de betrokken beperking op de uitoefening van het eigendomsrecht worden beschouwd als „bij wet gesteld" in de zin van artikel 52, lid 1, van het Handvest van de grondrechten, aangezien de in artikel 1, lid 1, van besluit 2011/172 en artikel 2, lid 1, van verordening nr. 270/2011 neergelegde criteria zijn nageleefd (zie punten 99 en 103 hierboven).

203 In de tweede plaats dragen besluit 2011/172 en de bijlage daarbij, zoals in punt 44 hierboven is vastgesteld, daadwerkelijk bij tot de verwezenlijking van de in artikel 21, lid 2, sub b en d, VEU genoemde doeleinden van algemeen belang. Hetzelfde geldt voor verordening nr. 270/2011 en de bijlage daarbij, aangezien deze een afspiegeling zijn van de bepalingen van besluit 2011/172.

204 In de derde plaats is de beperking op de uitoefening van het eigendomsrecht door verzoekers, anders dan dezen stellen (zie punt 187 hierboven), niet overdreven.

205 Het evenredigheidsbeginsel, dat een algemeen beginsel van het Unierecht is, vereist dat de handelingen van de instellingen van de Unie niet buiten de grenzen treden van wat geschikt en noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de doelstellingen die met de betrokken regeling worden nagestreefd. Wanneer een keuze mogelijk is tussen meerdere geschikte maatregelen, moet dus die maatregel worden gekozen die de minste belasting met zich brengt, en mogen de veroorzaakte nadelen niet onevenredig zijn aan het nagestreefde doel (arrest Hof van 12 juli 2001, Jippes e.a., C-189/01, Jurispr. blz. I-5689, punt 81, en arrest Gerecht van 6 mei 2010, Comune di Napoli/Commissie, T-388/07, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 143).

206 De maatregelen die de Raad op grond van artikel 1, lid 1, van besluit 2011/172 en artikel 2, lid 1, van verordening nr. 270/2011 heeft getroffen, zijn geschikt voor de verwezenlijking van de in punt 203 hierboven in herinnering gebrachte doelstellingen. Deze maatregelen zorgen er immers doeltreffend voor dat het gemakkelijker is om het verduisteren van overheidsmiddelen ten nadele van de Egyptische autoriteiten vast te stellen, en stellen deze autoriteiten beter in staat om de teruggave van de opbrengst van dergelijke verduisteringen te verkrijgen. Zoals uit de punten 139 tot en met 141 hierboven blijkt, volgt uit de stukken van het dossier dat eerste verzoeker in Egypte is vervolgd voor feiten die kunnen worden aangemerkt als „het verduisteren van overheidsmiddelen".

207 Verder tonen verzoekers niet aan dat de Raad minder belastende, maar even geschikte, maatregelen had kunnen overwegen als die van besluit 2011/172 en verordening nr. 270/2011.

208 Zonder te beschikken over een rechterlijke beslissing waarin uitspraak wordt gedaan over de gegrondheid van de gerechtelijke vervolgingen in Egypte kon de Raad bij de vaststelling van besluit 2011/172 en verordening nr. 270/2011 noch de aard kennen, noch zelf de hoeveelheid aangeven van de overheidsmiddelen die eerste verzoeker zou hebben verduisterd. De Raad was dus niet in staat een onderscheid te maken tussen, enerzijds, de tegoeden die ten gevolge van dergelijke verduisteringen in het vermogen van verzoekers terecht konden zijn gekomen, en anderzijds, de overige goederen waaruit het vermogen van verzoekers bestaat. In deze omstandigheden kon de Raad niet ervan uitgaan dat de tegoeden van verzoekers waarop de Egyptische autoriteiten beslag hadden gelegd (zie punt 132 hierboven), toereikend waren om eventuele toekomstige veroordelingen van eerste verzoeker te dekken.

209 Ten slotte zijn de door de bestreden maatregelen tot bevriezing van tegoeden veroorzaakte nadelen niet onevenredig aan de nagestreefde doelen. In dit verband moet er in het bijzonder op worden gewezen dat deze maatregelen naar de aard ervan tijdelijk en omkeerbaar zijn (zie punt 79 hierboven) en dat zij dus de „wezenlijke inhoud" van het eigendomsrecht niet aantasten en verder dat daarvan, overeenkomstig artikel 1, lid 3, van besluit 2011/172, mag worden afgeweken teneinde de „basisbehoeften", de kosten in verband met de verlening van juridische diensten of de „buitengewone lasten" van de betrokken personen te dekken.

Tweede argument

210 Met het in punt 188 hierboven in herinnering gebrachte argument, dat zij voor het eerst in repliek hebben geformuleerd, hebben verzoekers in wezen een exceptie van onwettigheid in de zin van artikel 277 VWEU opgeworpen die is gebaseerd op het feit dat het op basis van artikel 1, lid 2, van besluit 2011/172 aan derden opgelegde verbod om aanvullende economische middelen te hunner beschikking te stellen op onevenredige wijze afbreuk doet aan het eigendomsrecht.

211 Overeenkomstig artikel 52, lid 3, van het Handvest van de grondrechten moet artikel 17, lid 1, van dit handvest, dat het eigendomsrecht erkent, worden uitgelegd tegen de achtergrond van de rechtspraak van het EHRM met betrekking tot artikel 1 van het eerste protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, dat het recht op het ongestoord genot van „eigendom" waarborgt.

212 Artikel 1 van het eerste protocol waarborgt volgens de rechtspraak van het EHRM geen recht om „eigendom" te verwerven. Een verzoeker kan alleen schending van dit artikel aanvoeren voor zover de handelingen die hij bestrijdt, betrekking hebben op zijn „eigendom" in de zin van deze bepaling. Het begrip eigendom kan zowel „bestaande eigendom" als „vermogenswaarden" omvatten, daaronder begrepen schuldvorderingen op basis waarvan de verzoeker kan stellen dat hij ten minste een „gewettigde hoop" heeft dat hij het daadwerkelijke genot van een eigendomsrecht zal verkrijgen. Wanneer het betrokken vermogensbelang een schuldvordering is, kan het alleen als

„vermogenswaarde” worden aangemerkt als het een toereikende rechtsgrondslag heeft (zie EHRM-arrest Kopecký/Slovakije van 28 september 2004, nr. 44912/98, punten 35 en 52 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

213 In casu blijkt uit artikel 1, lid 6, van besluit 2011/172 dat lid 2 van dit artikel zich niet ertegen verzet dat op de bevroren rekeningen rente of andere inkomsten worden bijgeboekt en evenmin betalingen verbiedt die verschuldigd zijn op grond van contracten, overeenkomsten, of verplichtingen die zijn ontstaan vóór de datum waarop deze rekeningen zijn bevroren. Artikel 1, lid 2, van besluit 2011/172 verbiedt alleen dat derden nieuwe tegoeden bijboeken die op het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit op geen enkele juridische handeling waren gebaseerd.

214 Indien verzoekers echter, door de onwettigheid van deze bepaling aan te voeren, hebben willen betogen dat deze derden verbood om betalingen te verrichten die waren verschuldigd op basis van juridische handelingen van vóór de inwerkingtreding van de bevriezing van hun tegoeden, berust hun exceptie van onwettigheid in zoverre op een onjuiste premisse.

215 Verder gaan verzoekers er ten onrechte van uit dat toekomstige betalingen die bij de inwerkingtreding van de bevriezing van tegoeden op geen enkele juridische handeling berustten, binnen de werkingssfeer van artikel 17, lid 1, van het Handvest van de grondrechten vallen. Door derden te verbieden om dergelijke betalingen te verrichten, heeft de Raad verzoekers dus geen enkele „eigendom” in de zin van de in punt 212 hierboven aangehaalde rechtspraak van het EHRM ontnomen.

216 Zonder dat hoeft te worden uitgemaakt of het in punt 188 hierboven in herinnering gebrachte middel tardief in de repliek is aangevoerd (zie punt 54 hierboven), moet dit argument dus worden afgewezen.

217 Na te hebben vastgesteld dat het vijfde middel, dat is gebaseerd op schending van de rechten van de verdediging en van het recht op een effectieve rechterlijke bescherming, moet worden afgewezen, kan het Gerecht dus alleen oordelen dat ook het zesde middel in zijn geheel moet worden afgewezen.

7. *Zevende middel: schending van de vrijheid van ondernemerschap*

218 Volgens artikel 16 van het Handvest van de grondrechten: „[wordt] de vrijheid van ondernemerschap [...] erkend overeenkomstig het recht van de Unie en de nationale wetgevingen en praktijken”.

219 In casu voeren verzoekers impliciet schending van deze bepaling aan. Ter ondersteuning van dit middel stellen zij dat besluit 2011/172 en verordening nr. 270/2011 hun volstrekt verbieden, economische activiteiten met winstoogmerk in de Unie uit te oefenen.

220 Vaststaat echter dat deze handelingen niet rechtstreeks tot doel hebben, zich ertegen te verzetten dat verzoekers dergelijke activiteiten uitoefenen.

221 In deze omstandigheden dient ervan te worden uitgegaan dat verzoekers met de in punt 218 hierboven in herinnering gebrachte argumenten betogen dat besluit 2011/172 en verordening nr. 270/2011, door de tegoeden te bevriezen waarover zij op het grondgebied van de Unie beschikten en door derden te verbieden om binnen de Unie aanvullende economische middelen te hunner beschikking te stellen, tot rechtstreeks gevolg hebben dat verzoekers in de praktijk geen enkele economische activiteit met winstoogmerk kunnen uitoefenen in de Unie.

222 Zelfs indien dit middel aldus wordt uitgelegd, kan het niet worden aanvaard.

223 Zoals immers zo-even in herinnering is gebracht, hebben verzoekers ter ondersteuning van dit middel niet aangevoerd dat de verschillende door besluit 2011/172 en verordening nr. 270/2011 opgelegde verboden hen ervan weerhouden om handel te drijven met op het grondgebied van de Unie gevestigde natuurlijke personen en rechtspersonen, terwijl zij zelf buiten dit grondgebied wonen.

224 Zij stellen alleen dat deze handelingen hun in de praktijk beletten om binnen de Unie economische activiteiten met winstoogmerk uit te oefenen.

225 Verzoekers, die allen Egyptische staatsburgers zijn, tonen echter niet aan dat het hun vóór de vaststelling van besluit 2011/172 en verordening nr. 270/2011 als staatsburger van een derde land was toegestaan om op het grondgebied van een lidstaat een activiteit met winstoogmerk uit te oefenen.

226 Bijgevolg kunnen zij niet op goede gronden stellen dat besluit 2011/172 en verordening nr. 270/2011 tot gevolg hebben gehad dat zij geen economische activiteit met winstoogmerk mochten uitoefenen binnen de Unie.

227 Zelfs indien verzoekers het in punt 223 hierboven genoemde argument wilden aanvoeren, had dit middel in elk geval moeten worden afgewezen.

228 Het is juist dat artikel 1, lid 2, van besluit 2011/172 derden verbiedt om verzoekers als staatsburger van een derde land aanvullende economische financiële middelen ter beschikking te stellen en dat dit verbod indirect hun mogelijkheid heeft beperkt om handelsbetrekkingen aan te knopen met natuurlijke personen of rechtspersonen die in de Unie wonen of daar zijn gevestigd.

229 Ten eerste is deze in een bepaling van algemene strekking van besluit 2011/172 neergelegde beperking echter, zoals in punt 202 hierboven is opgemerkt, bij wet gesteld.

230 Ten tweede beantwoordt deze beperking aan hetzelfde doel van algemeen belang als het doel dat met de bevriezing van de reeds bestaande tegoeden van verzoekers wordt nagestreefd (zie punt 203 hierboven).

231 Ten derde is de betrokken beperking niet onevenredig.

232 Enerzijds is dit verbod geschikt voor de verwezenlijking van het doel van de bestreden handelingen, namelijk de Egyptische autoriteiten te helpen bij het vaststellen en het terugvorderen van tegoeden uit eventuele verduisteringen van Egyptische overheidsmiddelen. Elke wijziging in de vermogenssituatie van verzoekers die voortvloeit uit rechtshandelingen van na besluit 2011/172, kan het maken van een onderscheid tussen de tegoeden die mogelijkerwijze hun oorsprong vinden in verduisteringen van Egyptische overheidsmiddelen en de overige tegoeden waaruit het vermogen van verzoekers is samengesteld, immers moeilijker of zelfs onmogelijk maken. Het feit dat het vermogen van verzoekers niet kan aangroeien door bijboekingen waarvan de grondslag na besluit 2011/172 is ontstaan, kan de identificatie en de teruggave aan de Egyptische autoriteiten van Egyptische overheidsmiddelen die mogelijkerwijze in het voordeel van verzoekers waren verduisterd, dus vergemakkelijken.

233 Voorts bestaat er geen minder belastende maatregel dan het in artikel 1, lid 2, van besluit 2011/172 neergelegde verbod in samenhang met de bevriezing van tegoeden waarin artikel 1, lid 1, van hetzelfde besluit voorziet, om het vermogen van verzoekers in de Unie vast te leggen en daarmee de vaststelling en de teruggave aan de Egyptische autoriteiten van de opbrengst van eventueel ten voordele van verzoekers verrichte verduisteringen van overheidsmiddelen te vergemakkelijken.

8. *Achtste middel: „kennelijke beoordelingsfout”*

234 Verzoekers beroepen zich op een „kennelijke beoordelingsfout”. Ter ondersteuning van dit middel voeren zij twee argumenten aan.

235 Met hun eerste argument betogen zij dat de Raad bij het plaatsen van hun naam op de lijst in de bijlage bij besluit 2011/172 de in artikel 1 van dit besluit neergelegde criteria niet in acht heeft genomen en daardoor een „kennelijke beoordelingsfout” heeft begaan.

236 Vaststaat echter dat dit argument, dat weliswaar ter ondersteuning van het onderhavige middel is aangevoerd, identiek is aan het tweede middel, betreffende met name de niet-inachtneming van de criteria van artikel 1, lid 1, van besluit 2011/172. Het moet dus om de in de punten 57 tot en met 99 hierboven genoemde redenen worden afgewezen.

237 Met hun tweede argument stellen verzoekers dat de Raad blijkbaar niet heeft getracht te „beoordelen” of zij „daadwerkelijk” „verantwoordelijk” waren voor het verduisteren van Egyptische overheidsmiddelen. Zij stellen aldus dat de Raad verplicht was om te na te gaan of zij strafrechtelijk aansprakelijk waren voor het verduisteren van Egyptische overheidsmiddelen.

238 Zoals uit punt 67 hierboven blijkt, berust een dergelijk argument echter op de onjuiste premisse dat alleen personen die wegens dergelijke feiten zijn veroordeeld, aan de betrokken bevriezing van tegoeden konden worden onderworpen.

239 Het achtste middel dient dus te worden afgewezen.

240 Uit het voorgaande volgt dat het beroep moet worden verworpen.

Kosten

241 Ingevolge artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen, voor zover dit is gevorderd.

242 Ingevolge artikel 87, lid 4, van het Reglement voor de procesvoering moeten de lidstaten en de instellingen die in het geding zijn tussengekomen, hun eigen kosten dragen.

243 Aangezien verzoekers in casu in het ongelijk zijn gesteld, moeten zij worden verwezen in de kosten. Als interveniënte zal de Commissie haar eigen kosten dragen.

HET GERECHT (Derde kamer),

rechtdoende, verklaart:

1) Het beroep wordt verworpen.

2) Ahmed Abdelaziz Ezz alsook Abla Mohammed Fawzi Ali Ahmed, Khadiga Ahmed Ahmed Kamel Yassin en Shahinaz Abdel Azizabdel Wahab Al Naggar worden verwezen in hun eigen kosten alsook in die van de Raad van de Europese Unie.

3) De Europese Commissie zal haar eigen kosten dragen.

Czúcz Labucka Gratsias

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 27 februari 2014.

ondertekeningen

Inhoud

Voorgeschiedenis van het geding 2

Procesverloop en conclusies van partijen 5

In rechte 6

1. Eerste middel: besluit 2011/172 en verordening nr. 270/2011 missen rechtsgrondslag 6

Strekking van het betoog van verzoekers 7

Exceptie van onwettigheid ten aanzien van artikel 1, lid 1, van besluit 2011/172 7

Betekenis en strekking van artikel 29 VEU 7

Eerbiediging van artikel 29 VEU 9

Exceptie van onwettigheid ten aanzien van artikel 2, lid 1, van verordening nr. 270/2011 10

2. Tweede middel: niet-inachtneming van de criteria aan de hand waarvan de naam van bepaalde personen mag worden opgenomen op de lijst in de bijlage bij besluit 2011/172 en verordening nr. 270/2011 11

Criteria voor opname op de lijst in de bijlage bij besluit 2011/172 11

Noodzaak om artikel 1, lid 1, van besluit 2011/172 uit te leggen 12

Uitlegging van artikel 1, lid 1, van besluit 2011/172 12

Verenigbaarheid van de uitlegging van besluit 2011/172 met beginselen of rechtsregels van hogere rang 13

– Beginsel dat bepalingen die voorzien in administratieve sancties, eng moeten worden uitgelegd 13

– Beginsel van het vermoeden van onschuld 14

Grond voor de plaatsing van de naam van verzoekers op de lijst in de bijlage bij besluit 2011/172 15

Noodzaak tot uitlegging van de grond voor de plaatsing van de naam van verzoekers op de lijst in de bijlage bij besluit 2011/172 15

Uitlegging van de grond voor de plaatsing van de naam van verzoekers op de lijst in de bijlage bij besluit 2011/172 16

Inachtneming van de criteria van artikel 1, lid 1, van besluit 2011/172 16

Inachtneming van de criteria van artikel 2, lid 1, van verordening nr. 270/2011 17

3. Derde middel: niet-nakoming van de motiveringsplicht 17

4. Vierde middel: onjuiste opvatting en onjuiste juridische kwalificatie van de feiten 19

Eerste onderdeel van het middel 19

Tweede onderdeel van het middel 21

5. Vijfde middel: schending van de rechten van de verdediging en van het recht op een effectieve rechterlijke bescherming 23

Eerste onderdeel 23

Tweede onderdeel 24

Derde onderdeel 24

6. Zesde middel: schending van het eigendomsrecht 26

Eerste argument 27

Tweede argument 29

7. Zevende middel: schending van de vrijheid van ondernemerschap 30

8. Achtste middel: „kennelijke beoordelingsfout” 32

Kosten 32