



## Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Ottende Afdeling)

22. april 2015 \*

»Fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik — restriktive foranstaltninger over for visse personer og enheder på baggrund af situationen i Zimbabwe — restriktioner for indrejse i og transit gennem Unionens område — indefrysning af midler — hjemmel — åbenbart urigtigt skøn — begrundelsespligt — ret til forsvar — grundlæggende rettigheder — proportionalitet«

I sag T-190/12,

**Johannes Tomana**, Harare (Zimbabwe), og de 120 øvrige sagsøgere, hvis navne fremgår af bilaget til denne dom, først ved D. Vaughan, QC, barristers M. Lester og R. Lööf og solicitor M. O'Kane, derefter ved D. Vaughan, M. Lester og M. O'Kane,

sagsøgere,

mod

**Rådet for Den Europæiske Union** ved B. Driessen, M. Veiga og A. Vitro, som befuldmægtigede,

og

**Europa-Kommissionen** ved M. Konstantinidis, T. Scharf og E. Georgieva, som befuldmægtigede,

sagsøgte,

støttet af:

**Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland** ved E. Jenkinson, C. Murrell og M. Holt, som befuldmægtigede, bistået af barrister S. Lee,

intervenient,

angående en påstand om annullation af Rådets afgørelse 2012/97/FUSP af 17. februar 2012 om ændring af afgørelse 2011/101/FUSP om restriktive foranstaltninger over for Zimbabwe (EUT L 47, s. 50), af Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 151/2012 af 21. februar 2012 om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 314/2004 om visse restriktive foranstaltninger over for Zimbabwe (EUT L 49, s. 2) og af Rådets gennemførelsesafgørelse 2012/124/FUSP af 27. februar 2012 om gennemførelse af afgørelse 2011/101/FUSP om restriktive foranstaltninger over for Zimbabwe (EUT L 54, s. 20), for så vidt som de vedrører sagsøgerne,

har

\* Processprog: engelsk.

RETTEN (Ottende Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, D. Gratsias (refererende dommer), samt dommerne M. Kancheva og C. Wetter,

justitssekretær: fuldmægtig C. Kristensen,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 10. juni 2014,

afsagt følgende

**Dom**

**Twistens baggrund**

- 1 I fælles holdning 2002/145/FUSP af 18. februar 2002 om restriktive foranstaltninger over for Zimbabwe (EFT L 50, s. 1), som blev vedtaget på grundlag af artikel 15 i EU-traktaten i den forud for Lissabontraktaten gældende affattelse, udtrykte Rådet for Den Europæiske Union alvorlig bekymring over situationen i Zimbabwe, og navnlig over de alvorlige tilsidesættelser af menneskerettighederne, særligt ytrings- og foreningsfriheden og retten til fredelig forsamling, som blev begået af Zimbabwes regering. Rådet foreskrev derfor, for en periode på 12 måneder, der kunne forlænges, en række restriktive foranstaltninger, som skulle revideres hvert år. Disse foranstaltninger omfattede bl.a. en forpligtelse for medlemsstaterne til at begrænse indrejse i eller transit gennem deres område for de personer, der er opført på listen i bilaget til den nævnte fælles holdning, samt indefrysning af midler og økonomiske ressourcer tilhørende de personer eller enheder, der er opført i det samme bilag. Fælles holdning 2002/145 blev ændret og forlænget for en periode på 12 måneder, dvs. indtil den 20. februar 2004, ved Rådets fælles holdning 2003/115/FUSP af 18. februar 2003 om ændring og forlængelse af gyldigheden af fælles holdning 2002/145/FUSP (EUT L 46, s. 30).
- 2 Den i fælles holdning 2002/145 foreskrevne indefrysning af midler blev iværksat ved Rådets forordning (EF) nr. 310/2002 af 18. februar 2002 om visse restriktive foranstaltninger over for Zimbabwe (EFT L 50, s. 4). Dens gyldighedsperiode var begrænset til 12 måneder fra datoen for offentliggørelsen i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*. Den blev forlænget for en ny periode på 12 måneder, dvs. indtil den 20. februar 2004, ved Rådets forordning (EF) nr. 313/2003 af 18. februar 2003 om forlængelse af gyldigheden af forordning (EF) nr. 310/2002 (EUT L 46, s. 6).
- 3 Rådets fælles holdning 2004/161/FUSP af 19. februar 2004 om forlængelse af restriktive foranstaltninger over for Zimbabwe (EUT L 50, s. 66) foreskrev en forlængelse af de restriktive foranstaltninger, der var blevet indført ved fælles holdning 2002/145. I henhold til dens artikel 8, stk. 2, fandt den anvendelse fra den 21. februar 2004. Dens artikel 9 foreskrev, at den fandt anvendelse i en periode på 12 måneder, og at gennemførelsen overvågedes løbende. Ifølge samme artikel skulle den »[om nødvendigt] forlænges eller ændres [...], hvis Rådet skønne[de], at dens mål ikke [var] nået«.
- 4 Rådets forordning (EF) nr. 314/2004 af 19. februar 2004 om visse restriktive foranstaltninger over for Zimbabwe (EUT L 55, s. 1) blev ifølge femte betragtning hertil vedtaget for at implementere de restriktive foranstaltninger i fælles holdning 2004/161. Forordningen bestemmer bl.a., i artikel 6, stk. 1, at alle pengemidler og økonomiske ressourcer, der tilhører de enkelte medlemmer af Zimbabwes regering eller fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer, der har tilknytning til dem, og som er opført på listen i bilag III, indefrysnes. I medfør af samme forordnings artikel 11, litra b), bemyndiges Kommissionen til at ændre den nævnte forordnings bilag III på grundlag af afgørelser vedrørende bilaget til fælles holdning 2004/161.

- 5 Gyldighedsperioden for fælles holdning 2004/161 er blevet forlænget gentagne gange, senest indtil den 20. februar 2011, ved Rådets afgørelse 2010/92/FUSP af 15. februar 2010 om forlængelse af de restriktive foranstaltninger over for Zimbabwe (EUT L 41, s. 6).
- 6 Rådets afgørelse 2011/101/FUSP af 15. februar 2011 om restriktive foranstaltninger over for Zimbabwe (EUT L 42, s. 6) ophævede fælles holdning 2004/161. Denne afgørelse foreskrev restriktive foranstaltninger over for de personer, hvis navne var opført i bilaget hertil, som svarede til dem, der var foreskrevet ved fælles holdning 2004/161.
- 7 Artikel 4, stk. 1, i afgørelse 2011/101 bestemmer særligt:

»Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at begrænse indrejse i eller transit gennem deres område for medlemmer af Zimbabwes regering og fysiske personer med tilknytning til dem samt andre fysiske personer, som er involveret i aktiviteter, der alvorligt undergraver demokrati og respekt for menneskerettigheder og retsstatsforhold i Zimbabwe. De i nærværende stykke omhandlede personer er opført på listen i bilaget.«
- 8 Artikel 5, stk. 1, i den samme afgørelse fastsætter:

»Alle pengemidler og økonomiske ressourcer, som tilhører de enkelte medlemmer af Zimbabwes regering eller fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer med tilknytning til dem, eller andre fysiske eller juridiske personer, som er involveret i aktiviteter, der alvorligt undergraver demokrati, respekt for menneskerettigheder og retsstatsforhold i Zimbabwe, indefrys. De i nærværende stykke omhandlede personer og enheder er opført på listen i bilaget.«
- 9 Artikel 6, stk. 1, i denne afgørelse fastsætter:

»Rådet vedtager efter forslag fra en medlemsstat eller Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik ændringer til listen i bilaget, hvis den politiske udvikling i Zimbabwe tilsiger det.«
- 10 Artikel 7 i afgørelse 2011/101 bestemmer desuden:

»1. Bilaget skal indeholde grundene til at opføre de fysiske eller juridiske personer og enhederne på listen.

2. Bilaget skal også indeholde de oplysninger, som er tilgængelige, og som er nødvendige for at identificere de pågældende fysiske eller juridiske personer eller enheder. For så vidt angår fysiske personer kan sådanne oplysninger omfatte navne med tilhørende aliaser, fødselsdato og fødested, nationalitet, pas- og personkortnumre, køn, adresse og funktion eller erhverv. For så vidt angår juridiske personer eller enheder kan sådanne oplysninger omfatte navne, registreringssted og -dato, registreringsnummer og forretningssted.«
- 11 Endelig fandt afgørelse 2011/101 ifølge artikel 10, stk. 2, heri anvendelse indtil den 20. februar 2012. Ifølge den samme bestemmelse kunne den til enhver tid tages op til fornyet vurdering og om nødvendigt forlænges eller ændres, hvis Rådet fastslog, at målene ikke var nået.
- 12 Rådets afgørelse 2012/97/FUSP af 17. februar 2012 om ændring af afgørelse 2011/101 (EUT L 47, s. 50), som er den første retsakt, der er omfattet af nærværende søgsmål, har med sin artikel 1, nr. 1), erstattet artikel 10 i afgørelse 2011/101 med følgende tekst:

»1. Denne afgørelse træder i kraft på dagen for vedtagelsen.

2. Denne afgørelse finder anvendelse indtil den 20. februar 2013.

3. De foranstaltninger, der er omhandlet i artikel 4, stk. 1, bør suspenderes indtil den 20. februar 2013, for så vidt som de finder anvendelse på de personer, der er opført på listen i bilag II.
4. Denne afgørelse kan til enhver tid tages op til fornyet vurdering og kan om nødvendigt forlænges eller ændres, hvis Rådet fastslår, at målene ikke er nået.«
- 13 Desuden fremgår det dels af artikel 1, nr. 2), i afgørelse 2012/97, at udtrykket »bilag« i afgørelse 2011/101 ændres til »bilag I«, dels at teksten i dette bilag erstattes af teksten i bilag I til afgørelse 2012/97. Endelig bestemmer artikel 1, nr. 3), i afgørelse 2012/97, at bilag II til denne afgørelse tilføjes som bilag II til afgørelse 2011/101.
- 14 Første til femte betragtning til afgørelse 2012/97 er affattet således:
- »(1) Den 15. februar 2011 vedtog Rådet afgørelse 2011/101 [...]
- (2) På grundlag af en gennemgang af afgørelse 2011/101 [...] bør de restriktive foranstaltninger forlænges indtil den 20. februar 2013.
- (3) Der er dog ikke længere grund til fortsat at lade visse personer og enheder være opført på listen over personer og enheder, der er omfattet af de restriktive foranstaltninger i afgørelse 2011/101 [...]
- (4) For at lette dialogen mellem EU og Zimbabwes regering yderligere bør det rejseforbud, der er pålagt de to medlemmer af Zimbabwes regerings team for genoptagelse af dialogen, som er opført på listen i afgørelse 2011/101 [...], suspenderes.
- (5) Oplysningerne om visse personer og enheder på listen i bilaget til afgørelse 2011/101 [...] bør ajourføres«
- 15 Bilag I til afgørelse 2011/101, som ændret ved afgørelse 2012/97, indbefatter navnene på Johannes Tomana og de 120 øvrige sagsøgere, hvis navne er opført i bilag A.4 til stævningen. Navnene på de samme personer og enheder var allerede opført i bilaget til afgørelse 2011/101, før ændringerne heraf i medfør af afgørelse 2012/97.
- 16 Artikel 1 i Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 151/2012 af 21. februar 2012 om ændring af forordning nr. 314/2004 (EUT L 49, s. 2), som er den anden retsakt, som er omfattet af nærværende søgsmål, erstattede bilag III til forordning nr. 314/2004 med et nyt bilag, der indeholdt navnene på alle sagsøgerne. Endvidere er anden betragtning til denne samme forordning sålydende:
- »I Rådets afgørelse 2011/101 [...] identificeres de fysiske og juridiske personer, som skal underlægges restriktioner i henhold til afgørelsens artikel 5, og med forordning [...] nr. 314/2004 får afgørelsen virkning, for så vidt der kræves en indsats på EU-plan. Bilag III til forordning nr. 314/2004 bør derfor ændres for at sikre overensstemmelse med denne rådsafgørelse.«
- 17 Det bemærkes desuden, at navnene på alle sagsøgerne allerede var opført i bilag III til forordning nr. 314/2004 i den affattelse, som var gældende, inden det blev erstattet i medfør af artikel 1 i gennemførelsesforordning nr. 151/2012.
- 18 Rådets gennemførelsesafgørelse 2012/124/FUSP af 27. februar 2012 om gennemførelse af afgørelse 2011/101 (EUT L 54, s. 20), som er den tredje retsakt, som er omfattet af nærværende søgsmål, ændrede det anførte vedrørende sagsøger 60, Cephas George Msipa, hvis navn er opført i bilaget til

afgørelse 2011/101. Nærmere bestemt er følgende tekst blevet tilføjet for hans vedkommende i den, tidligere tomme, kolonne, som vedrører begrundelsen for, at han er opført blandt de personer, der er omfattet af de restriktive foranstaltninger, som er indført ved denne afgørelse:

»Tidligere provinsguvernør med forbindelser til ZANU-PF-fløjen i regeringen«.

- 19 Den 20. april 2012 anmodede sagsøgerne Rådet om at sende dem »alle de beviser og oplysninger«, som Rådet havde lagt til grund ved afgørelsen om at anvende restriktive foranstaltninger over for dem.

### **Retsforhandlinger og parternes påstande**

- 20 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 25. april 2012 anlagde sagsøgerne nærværende søgsmål.
- 21 Ved et processkrift med overskriften »Formalitetssindsigelse«, som blev indleveret til Rettens Justitskontor den 4. juli 2012, nedlagde Rådet følgende påstande:
- Det efterprøves, om sagsøger 2-109, som er fysiske personer, faktisk støtter søgsmålet.
  - I det omfang det viser sig, at dette ikke er tilfældet, afvises søgsmålet, for så vidt som det er anlagt af disse personer, og de øvrige sagsøgere tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 22 For så vidt som Rådet med dette processkrift i det væsentlige, principalt, anmodede om vedtagelse af en foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse som omhandlet i artikel 64 i Rettens procesreglement, opfordredes sagsøgerne og Kommissionen til at fremsætte skriftlige bemærkninger til denne anmodning, hvilket de gjorde henholdsvis den 29. og 25. oktober 2012.
- 23 Ved processkrift indleveret til Rettens Justitskontor den 16. august 2012 fremsatte Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland begæring om tilladelse til at indtræde i sagen til støtte for de søgte institutioners påstande. Ved kendelse af 25. oktober 2012 gav formanden for Rettens Anden Afdeling tilladelse til denne intervention. Det Forenede Kongerige indgav interventionsindlæg den 14. december 2012. Rådet, Kommissionen og sagsøgerne indgav skriftlige bemærkninger vedrørende det nævnte processkrift henholdsvis den 16. og 20. januar og den 20. februar 2013.
- 24 Ved skrivelse af 7. november 2012, hvoraf der blev indleveret en genpart til Rettens Justitskontor samme dag, oplyste sagsøgerne Rådet om, at sagsøger 66, Isack Stanislaus Goreražvo Mudenge, var afgået ved døden.
- 25 Ved skrivelse indleveret til Rettens Justitskontor den 19. november 2012 anmodede sagsøgerne Retten om at opfordre Rådet til at bekræfte, at de oplysninger, som fremgår af bilag B.19 til svarskriftet, ikke udgjorde de beviser, som Rådet havde lagt til grund for opførelsen af deres navne på listen over personer, som var omfattet af de anfægtede restriktive foranstaltninger. Idet der i det væsentlige var tale om en anmodning om vedtagelse af en foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse som omhandlet i procesreglementets artikel 64, anmodede Retten Rådet, Kommissionen og Det Forenede Kongerige om at fremsætte bemærkninger hertil, hvilket de gjorde henholdsvis den 10., 11. og 7. december 2012. Rådet oplyste i sine bemærkninger endvidere Retten om, at det ved skrivelse af 27. november 2012 havde besvaret den i præmis 19 ovenfor nævnte anmodning fra sagsøgerne, og fremlagde en genpart af den nævnte skrivelse og af bilagene hertil.

- 26 Da sagsøgerne i skrivelse af 19. november 2012 anmodede Retten om at påpege, at eventuelle yderligere oplysninger, som Rådet måtte påberåbe sig på dette trin i retsforhandlingerne, ikke ville blive taget i betragtning og ikke ville blive tilført sagens akter, blev sagsøgerne endvidere ved skrivelse af 26. november 2012 gjort opmærksom på, at procesreglementets artikel 48, stk. 1, fandt anvendelse med hensyn til påberåbelse af yderligere beviser.
- 27 I replikken, som blev indleveret til Rettens Justitskontor den 31. januar 2013, oplyste sagsøgerne Retten om, at sagsøger 83, John Landa Nkomo, var afgået ved døden.
- 28 Ved skrivelse indleveret til Rettens Justitskontor den 25. februar 2013 oplyste Rådet Retten om, at det havde vedtaget afgørelse 2013/89/FUSP af 18. februar 2013 om ændring af afgørelse 2011/101 (EUT L 46, s. 37). Denne afgørelse ændrede bilag I til afgørelse 2011/101 således, at navnene på følgende personer og enheder blev slettet fra listen over personer og enheder, som de omhandlede restriktive foranstaltninger fandt anvendelse på: sagsøger 6, David Chapfika, sagsøger 9, Tinaye Chigudu, sagsøger 16, Tongesai Shadreck Chipanga, sagsøger 32, R. Kwenda, sagsøger 38, Shuvai Ben Mahofa, sagsøger 42, G. Mashava, sagsøger 54, Gilbert Moyo, sagsøger 58, S. Mpabanga, sagsøger 60, Cephas George Msipa, sagsøger 64, C. Muchono, sagsøger 66, Isack Stanislaus Gorerazvo Mudenge, sagsøger 67, Columbus Mudonhi, sagsøger 68, Bothwell Mugariri, sagsøger 70, Isaac Mumba, sagsøger 78, S. Mutsunguma, sagsøger 83, John Landa Nkomo, sagsøger 84, Michael Reuben Nyambuya, sagsøger 88, David Pagwese Parirenyatwa, sagsøger 89, Dani Rangwani, sagsøger 92, Richard Ruwodo, sagsøger 109, Patrick Zhuwao og sagsøger 113, Divine Homes (Private) Ltd.
- 29 Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 145/2013 af 19. februar 2013 om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 314/2004 (EUT L 47, s. 63) ændrede bilag III til denne sidstnævnte forordning således, at angivelserne i dette bilag vedrørende de i præmis 28 ovenfor nævnte personer og enheder blev slettet.
- 30 Sagsøgerne blev opfordret til at fremsætte bemærkninger til den i præmis 28 ovenfor nævnte skrivelse fra Rådet, men efterkom ikke denne anmodning.
- 31 Artikel 1, nr. 1), i Rådets afgørelse 2013/160/FUSP af 27. marts 2013 om ændring af afgørelse 2011/101 (EUT L 90, s. 95) erstattede ordlyden af artikel 10, stk. 3, i afgørelse 2011/101 med en ny tekst, hvorefter »[d]e i artikel 4, stk. 1, og artikel 5, stk. 1 og 2, omhandlede foranstaltninger suspenderes indtil den 20. februar 2014, for så vidt som de finder anvendelse på de personer og enheder, der er opført på listen i bilag II«, idet »[s]uspension tages op til revurdering hver tredje måned«. Artikel 1, nr. 2), i afgørelse 2013/160 bestemte desuden, at bilag II til afgørelse 2011/101 erstattedes af teksten i bilaget til afgørelse 2013/160.
- 32 Navnene på hovedparten af sagsøgerne, såvel fysiske personer som enheder, er opført i bilag II til afgørelse 2011/101, som ændret ved afgørelse 2013/160. Navnene på følgende personer og enheder er ikke opført heri: sagsøger 3, Happyton Mabhuya Bonyongwe, sagsøger 12, Augustine Chihuri, sagsøger 18, Constantine Chiwenga, sagsøger 75, Didymus Noel Edwin Mutasa, sagsøger 86, Douglas Nyikayaramba, sagsøger 99, Perence Samson Chikerema Shiri, sagsøger 102, Jabulani Sibanda, sagsøger 104, Philip Valerio Sibanda, sagsøger 120, Zimbabwe Defence Industries (Private) Ltd, og sagsøger 121, Zimbabwe Mining Development Corp.
- 33 Rådets forordning (EU) nr. 298/2013 af 27. marts 2013 om ændring af forordning (EF) nr. 314/2004 (EUT L 90, s. 48) bestemmer i artikel 1, at »[a]nvendelsen af artikel 6 i forordning [...] nr. 314/2004 suspenderes indtil 20. februar 2014 for så vidt angår de personer og enheder, der er opført i bilaget til denne forordning«, og at »suspensionen tages op til revurdering hver tredje måned«. Bilaget til forordning nr. 298/2013 indeholder de samme navne på fysiske personer og enheder som dem, der var indeholdt i bilag II til afgørelse 2011/101, som erstattet ved afgørelse 2013/160 (jf. præmis 32 ovenfor).

- 34 Da sammensætningen af Rettens afdelinger er blevet ændret, er den refererende dommer blevet tillknyttet Ottende Afdeling, og den foreliggende sag er følgelig blevet henvist til denne afdeling.
- 35 Ved skrivelse indleveret til Rettens Justitskontor den 26. september 2013 oplyste Rådet Retten om, at den havde vedtaget gennemførelsesafgørelse 2013/469/FUSP af 23. september 2013 om gennemførelse af afgørelse 2011/101 (EUT L 252, s. 31). Denne gennemførelsesafgørelse ændrede bilag I til afgørelse 2011/101 således, at sagsøger 121, Zimbabwe Mining Development, blev slettet fra dette bilag.
- 36 Endvidere ændrede Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 915/2013 af 23. september 2013 om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 314/2004 (EUT L 252, s. 23) bilag III til denne sidstnævnte forordning således, at angivelsen heri om sagsøger 121 blev fjernet.
- 37 Ved skrivelse indleveret til Rettens Justitskontor den 20. februar 2014 oplyste Rådet Retten om, at den havde vedtaget Rådets afgørelse 2014/98/FUSP af 17. februar 2014 om ændring af afgørelse 2011/101 (EUT L 50, s. 20) samt Rådets forordning (EU) nr. 153/2014 af 17. februar 2014 om ændring af forordning (EF) nr. 314/2004 og om ophævelse af forordning (EU) nr. 298/2013 (EUT L 50, s. 1).
- 38 Artikel 1, stk. 2, i afgørelse 2014/98 erstattede teksten i artikel 10 i afgørelse 2011/101 med følgende tekst:

»1. Denne afgørelse træder i kraft på dagen for vedtagelsen.

2. Denne afgørelse anvendes indtil den 20. februar 2015.

3. De i artikel 4, stk. 1, og artikel 5, stk. 1 og 2, omhandlede foranstaltninger suspenderes indtil den 20. februar 2015, for så vidt som de finder anvendelse på de personer og enheder, der er opført på listen i bilag II.

Suspensionen tages op til revurdering hver tredje måned.

4. Denne afgørelse kan til enhver tid tages op til fornyet vurdering og kan om nødvendigt forlænges eller ændres, hvis Rådet fastslår, at målene ikke er nået.«

- 39 Endvidere bestemmer artikel 2 i afgørelse 2014/98, at »[d]e personer, der er anført i bilag I til afgørelse 2011/101/FUSP, og som er opført på listen til nærværende afgørelse, tilføjes bilag II til afgørelse 2011/101/FUSP«. Bilaget til afgørelse 2014/98 indeholder navnene på sagsøger 3, 12, 18, 75, 86, 99 102 og 104.

- 40 Forordning nr. 153/2014 fastsætter følgende:

»*Artikel 1*

Forordning [...] nr. 314/2004 ændres således:

- 1) I artikel 6 tilføjes følgende stykke:

»4. Foranstaltningerne i stk. 1 og 2 suspenderes, for så vidt de angår personer og enheder, der er opført i bilag IV.«

- 2) Bilaget til nærværende forordning tilføjes som bilag IV.

*Artikel 2*

Forordning [...] nr. 298/2013 ophæves.

### Artikel 3

Denne forordning træder i kraft på dagen for offentliggørelsen i *Den Europæiske Unions Tidende*.

Denne forordning er bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat.«

- 41 Bilag IV til forordning nr. 314/2004, som tilføjet ved forordning nr. 153/2014, indeholder navnene på alle de sagsøgere, fysiske personer og enheder, hvis navne fortsat var opført i bilag III til den nævnte forordning, alene med undtagelse af navnet på sagsøger 120, Zimbabwe Defence Industries, som er den eneste af sagsøgerne, for hvis vedkommende de foranstaltninger med henblik på indefrysning af midler og økonomiske ressourcer, som er fastsat i den nævnte forordning, endnu finder anvendelse og ikke er blevet suspenderet.
- 42 Retten opfordrede de øvrige parter til at fremsætte bemærkninger vedrørende den i præmis 37 ovenfor nævnte skrivelse fra Rådet. Sagsøgerne og Kommissionen efterkom denne anmodning henholdsvis den 21. og den 4. marts 2014.
- 43 På grundlag af den refererende dommers rapport besluttede Retten (Ottende Afdeling) at indlede den mundtlige forhandling og opfordrede som led i foranstaltningerne med henblik på sagens tilrettelæggelse i henhold til procesreglements artikel 64 parterne om skriftligt at besvare forskellige spørgsmål og fremlægge visse dokumenter. Parterne efterkom denne anmodning inden for den fastsatte frist.
- 44 Med undtagelse af Det Forenede Kongerige, som ikke gav møde, afgav parterne mundtlig indlæg og besvarede spørgsmål fra Retten i retsmødet den 10. juni 2014.
- 45 Under retsmødet tilføjede Rådet nogle artikler til sagens akter, af hvilke det fremgår, at sagsøger 68, Bothwell Mugariri, sagsøger 96, Lovemore Sekeremayi, og sagsøger 98, Nathan Marwirakuwa Shamuyarira, var afgået ved døden. Sagsøgernes repræsentanter bekræftede, at de to sidstnævnte var afgået ved døden, men anførte, at oplysningen vedrørende Bothwell Mugariri ifølge deres oplysninger ikke var korrekt. Endvidere bekræftede sagsøgernes repræsentanter som svar på et spørgsmål fra Retten, at de anså sig for at være bemyndigede af alle sagsøgerne, og de tilbød at fremlægge en skriftlig fuldmagt udstedt af hver enkelt sagsøger, for hvem de ikke allerede havde vedlagt en sådan fuldmagt som bilag til stævningen. Indleveringen af de ovennævnte dokumenter og erklæringer blev tilført protokollatet for retsmødet.
- 46 Under retsmødet opfordrede Retten sagsøgerne og Rådet til at svare skriftligt på visse spørgsmål og at fremlægge visse dokumenter, herunder de påkrævede fuldmagter. Disse parter efterkom Rettens anmodning inden for den fastsatte frist, hvorefter den skriftlige forhandling blev afsluttet efter beslutning fra formanden for Ottende Afdeling.
- 47 Sagsøgerne har nedlagt følgende påstande:
- Afgørelse 2012/97, gennemførelsesforordning nr. 151/2012 og gennemførelsesafgørelse 2012/124 annulleres, for så vidt som disse retsakter vedrører sagsøgerne.
  - Rådet og Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.
- 48 Rådet og Kommissionen har nedlagt følgende påstande:
- Frifindelse.
  - Sagsøgerne tilpligtes at betale sagens omkostninger.

49 Det Forenede Kongerige støtter Rådets og Kommissionens frifindelsespåstand.

## Retlige bemærkninger

### 1. De afdøde sagsøgere

- 50 Det anerkendes i retspraksis, at et annulationssøgsmål, der er iværksat af adressaten for en retsakt, kan videreføres af dennes universalsuccessor, navnlig i tilfælde af en fysisk persons død (Retten dom af 8.7.2004, forenede sager T-67/00, T-68/00, T-71/00 og T-78/00, JFE Engineering m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 2501, præmis 46; jf. ligeledes i denne retning Domstolens dom af 20.10.1983, sag 92/82, Gutmann mod Kommissionen, Sml. s. 3127, præmis 2).
- 51 I det foreliggende tilfælde er sagsøger 66, Isack Stanislaus Goreraivo Mudenge, og sagsøger 83, John Landa Nkomo, afgået ved døden under retssagens forløb. Endvidere har sagsøgernes repræsentanter, som svar på et af de spørgsmål, som de blev stillet under retsmødet med henblik på skriftlig besvarelse, oplyst, at sagsøger 96, Lovemore Sekeremayi, og sagsøger 98, Nathan Marwirakuwa Shamuyarira, var afgået ved døden under retssagen. Endelig oplyste de ved samme lejlighed, at sagsøger 32, R. Kwenda, ligeledes var afgået ved døden under retssagen.
- 52 Hvad angår alle de førnævnte afdøde sagsøgere har sagsøgernes repræsentanter oplyst, at deres universalarvinger, det vil i hvert af tilfældene sige deres enker, ønskede at forfølge sagen, og de har fremlagt skriftlige erklæringer fra disse sidstnævnte med henblik herpå, som er udfærdiget for en notar. I denne dom betegner udtrykket »sagsøgerne« herefter, for så vidt som det henviser til de førnævnte afdøde sagsøgere, deres universalarvinger, som har fremlagt en skriftlig erklæring med tilkendegivelse af deres ønske om at forfølge nærværende sag.

### 2. Spørgsmålet, om alle sagsøgere, der er fysiske personer, har givet en fuldmagt til de advokater, der har underskrevet stævningen

- 53 Som anført i præmis 21 ovenfor, har Rådet, ved særskilt dokument, anmodet Retten om at efterprøve, om alle sagsøgere, som er fysiske personer, »faktisk støtter det foreliggende søgsmål«. I denne sammenhæng har det anført, at sagsøgernes repræsentanter ikke havde vedlagt nogen fuldmagt eller noget andet bevis med henblik på at godtgøre, at de var behørigt bemyndigede af sagsøger 2-110, som er fysiske personer.
- 54 Rådet har derfor gjort gældende, at søgsmålet bør afvises for så vidt angår disse sagsøgere, medmindre deres repræsentanter for hver enkelt vedkommende fremlægger dokumentation for den pågældendes ønske om at anlægge søgsmål. I denne forbindelse har Rådet henvist til Domstolens dom af 16. februar 1965, Barge mod Den Høje Myndighed (Sml. 1965-1968, s. 19; org.ref.: Rec. s. 69, på s. 77). Dette krav fra Rådets side er ligeledes blevet støttet af Kommissionen.
- 55 Der skal henvises til, at i medfør af dels artikel 19, stk. 3 og 4, og artikel 21, stk. 1, i protokollen vedrørende statuten for Den Europæiske Unions Domstol, som finder anvendelse på proceduren for Retten i henhold til samme statuts artikel 53, stk. 1, dels procesreglementets artikel 43, stk. 1, første afsnit, skal andre parter end medlemsstaterne, Den Europæiske Unions institutioner, EFTA-Tilsynsmyndigheden og stater, som er parter i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS), være repræsenteret af en advokat, der opfylder betingelsen om at have beskikkelse i en medlemsstat eller i en anden stat, som er part i EØS-aftalen. Endvidere skal stævningen angive sagsøgerens navn og bopæl og underskriverens stilling. Endelig skal det originale eksemplar af ethvert processkrift underskrives af partens befuldmægtigede eller advokat.

- 56 Det er imidlertid kun for så vidt angår juridiske personer, at procesreglementet i artikel 44, stk. 5, litra b), fastsætter en forpligtelse til som bilag til stævningen at vedlægge »bevis for, at advokatens fuldmagt er behørigt udstedt af den, der på den juridiske persons vegne er beføjet hertil«. Procesreglementet gør det således muligt for fysiske personer at lade sig repræsentere ved en advokat, uden at denne skal fremlægge en fuldmagt, i modsætning til, hvad der gælder for en juridisk person (Rettens dom af 22.2.2006, sag T-34/02, Le Levant 001 m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 267, præmis 64).
- 57 Den omstændighed, at de advokater, der repræsenterer en fysisk person, ikke er forpligtede til at indlevere en af deres klient underskrevet fuldmagt, er uden tvivl begrundet i en betragtning om, at dersom et medlem af advokatstanden i en af medlemsstaterne, der i denne egenskab er undergivet en fagetisk kodeks, erklærer at have en behørig fuldmagt fra sin klient, anses denne erklæring principielt for at være tilstrækkeligt pålidelig (jf. i denne retning Domstolens dom af 18.1.2007, sag C-229/05, PKK og KNK mod Rådet, Sml. I, s. 439, præmis 119).
- 58 Det skal imidlertid, tillige henset til de bestemmelser, som der er henvist til i præmis 55 ovenfor, konkluderes, at Retten, før den indleder behandlingen af et søgsmål, der er anlagt for den, skal sikre sig, at den advokat, som har underskrevet stævningen, faktisk er blevet udpeget af den person, i hvis navn søgsmålet er indledt, til at repræsentere denne. Henset til den i præmis 57 ovenfor anførte betragtning anser Retten normalt den omstændighed, at en advokat har underskrevet og indleveret en stævning på vegne af en fysisk person, for en stiltiende erklæring fra denne advokat om, at denne er behørigt bemyndiget af den pågældende fysiske person, og Retten anser dermed denne form for erklæring for tilstrækkelig. Hvis der foreligger konkrete omstændigheder, der kan rejse tvivl om denne stiltiende erklæring, har Retten ret til at anmode den pågældende advokat om at bevise, at han faktisk har en fuldmagt.
- 59 Det er på denne måde, man skal forstå dommen i sagen Barge mod Den Høje Myndighed, jf. præmis 54 ovenfor (på s. 77), hvorefter advokaten alene skal »fremlægge en behørig fuldmagt til at anlægge sag, såfremt beføjelsen hertil bestrides«. Denne udtalelse skal ses i sammenhæng med omstændighederne i denne sag, således som de fremgår af forslaget til afgørelse fra generaladvokat Roemer forud for dommen i sagen Barge mod Den Høje Myndighed, nævnt i præmis 54 ovenfor (Sml. 1965-1968, s. 19, org.ref.: Rec. s. 69, på s. 81 og 82).
- 60 Det fremgår heraf, at det på daværende tidspunkt var sædvanlig praksis ved Domstolen at forlange en skriftlig fuldmagt selv fra sagsøgere, som var fysiske personer, også selv om den relevante bestemmelse i Domstolens procesreglement ikke krævede det, ligesom Rettens procesreglement heller ikke kræver det i dag. Sagsøgerens advokat i sagen Barge mod Den Høje Myndighed, nævnt i præmis 54 ovenfor, havde fremlagt en sådan fuldmagt samtidig med indleveringen af stævningen, men den fremlagte fuldmagt henviste til en anden sag. Efter indleveringen af stævningen havde sagsøgeren fremlagt en ny fuldmagt, som omfattede den pågældende sag, således at det spørgsmål, som Domstolen skulle tage stilling til, var, om denne efterfølgende fremlæggelse var tilstrækkelig, eller om undladelsen af at fremlægge en behørigt udformet fuldmagt samtidig med anlæggelsen af søgsmålet medførte, at dette måtte afvises. Domstolen udtalte sig til fordel for det førstnævnte af disse svar.
- 61 I modsætning til, hvad Rådet synes at antage, fremgår det derfor ikke af denne dom, at modparten i en sag har ret til, uden at gøre særlige forhold gældende, som begrunder en sådan anmodning, at anmode advokaten for en sagsøger, der er en fysisk person, om at fremlægge en fuldmagt, som er udstedt af dennes klient, og at sagen skal afvises, hvis dette ikke efterkommes. At anerkende en sådan mulighed for modparten i en sag ville i vidt omfang gøre reglen om, at fysiske personer kan være repræsenteret af en advokat, uden at denne skal fremlægge en fuldmagt, indholdsløs og ville kunne komplicere og forlænge sagsbehandlingen utilbørligt, særligt i tilfælde som det foreliggende, hvor søgsmålet er anlagt af et stort antal fysiske personer, der oven i købet er bosiddende uden for Den Europæiske Unions område. De krav, der følger af retten til en effektiv domstolsbeskyttelse, som er fastslået i artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, og de betragtninger, som er anført i

præmis 57 ovenfor, taler ligeledes til fordel for den opfattelse, at fremlæggelse af en sådan fuldmagt kun kan kræves, når konkrete forhold giver grundlag for at rejse tvivl om, hvorvidt der faktisk foreligger en fuldmagt (jf. præmis 58 ovenfor).

- 62 I det foreliggende tilfælde bekræftede sagsøgernes repræsentanter under retsmødet formelt, som svar på et spørgsmål fra Retten, at de anså sig for at være behørigt bemyndigede af hver enkelt af sagsøgerne. De tilbød endvidere at fremlægge en skriftlig fuldmagt fra alle de sagsøgere, for hvis vedkommende de ikke allerede havde gjort det. De fremlagde faktisk, inden for den frist, som Retten havde fastsat herfor, sådanne fuldmagter, som var udstedt for en notar, fra sagsøger 2-110, med undtagelse af de i præmis 51 ovenfor nævnte afdøde sagsøgere. Det bemærkes i denne henseende, at de tillige fremlagde en sådan fuldmagt, som var udstedt i sagsøger 68's, Bothwell Mugariris, navn. Oplysningen om dennes død i de avisartikler, som Rådet tilførte sagens akter under retsmødet, har således vist sig at være forkert. Det bemærkes desuden, at den omstændighed, at de fremlagte fuldmagter blev udstedt efter anlæggelsen af søgsmålet, henset til de i præmis 60 ovenfor anførte betragtninger ikke har nogen betydning.
- 63 Det skal derfor konkluderes, at der ikke er grundlag for at betvivle, at hver enkelt af sagsøgerne faktisk har givet fuldmagt til deres repræsentanter for Retten.

### *3. Spørgsmålet, om sagsøgernes søgsmålsinteresse fortsat består*

- 64 Ifølge fast retspraksis skal sagens genstand, ligesom søgsmålsinteressen, bestå indtil retsafgørelsen, idet det i modsat fald findes uforment at træffe afgørelse, hvilket forudsætter, at søgsmålet med sit resultat kan bibringe parten en fordel (jf. Domstolens dom af 7.6.2007, sag C-362/05 P, Wunenburger mod Kommissionen, Sml. I, s. 4333, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis, og Domstolens dom af 17.4.2007, forenede sager C-373/06 P, C-379/06 P og C-382/06 P, Flaherty m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 2649 præmis 25).
- 65 Der skal erindres om, at de anfægtede restriktive foranstaltninger for en del af sagsøgernes vedkommende er blevet ophævet (jf. præmis 28, 29, 35 og 36 ovenfor). Desuden er anvendelsen af disse foranstaltninger for så vidt angår alle de sagsøgere, hvis navne fortsat er opført på listen over personer og enheder, der er omfattet heraf, med undtagelse af én, blevet suspenderet (jf. præmis 32, 33 og 37-41 ovenfor).
- 66 Domstolen har imidlertid i dom af 28. maj 2013, Abdulrahim mod Rådet og Kommissionen (sag C-239/12 P), vedrørende et tilfælde, hvor en person var omfattet af restriktive foranstaltninger, som var blevet vedtaget på grund af hans hævdede tilknytning til terrororganisationer og blev ophævet under retssagens forløb, henvist til, at sådanne foranstaltninger har betydelige negative følger og en betydelig indvirkning på de berørte personers rettigheder og frihedsrettigheder. Ifølge Domstolen er det vigtigt, ud over indefrysningen af midler som sådan, der i kraft af sin betydelige rækkevidde griber ind i de omhandlede personers arbejdsliv såvel som deres familieliv og udgør en hindring for indgåelsen af adskillige retshandler, at tage hensyn til den vanære og mistillid, der følger af den offentlige udpegelse af de omhandlede personer som personer med tilknytning til en terrororganisation. Domstolen fastslog således, at søgsmålsinteressen for en sådan sagsøger fortsat består på trods af, at dennes navn er fjernet fra den anfægtede liste, med henblik på, at Unionens retsinstanser anerkender, at den pågældende aldrig burde være blevet opført på denne liste, eller at han ikke burde være blevet det i medfør af den af Unionens institutioner fulgte procedure. I forlængelse heraf bemærkede Domstolen, at selv om en anerkendelse af den anfægtede retsakts ulovlighed som sådan ikke kan genoprette en materiel skade eller en krænkelse af privatlivet, er den ikke desto mindre af en sådan art, at den kan skaffe ham oprejsning eller udgøre en form for genoprettelse af den ikke-økonomiske skade, han har lidt som følge af denne ulovlighed, og således begrunde, at hans søgsmålsinteresse består. Endelig fandt Domstolen, at den omstændighed, at ophævelsen af de omhandlede restriktive foranstaltninger var endelig, ikke var til hinder for, at der fortsat bestod en søgsmålsinteresse for så vidt angår

virkningerne af de retsakter, hvorved disse foranstaltninger blev fastsat, mellem datoen for deres ikrafttræden og datoen for deres ophævelse (dommen i sagen Abdulrahim mod Rådet og Kommissionen, præmis 70-72 og 82).

- 67 Selv om sagsøgerne i nærværende sag ikke er blevet pålagt restriktive foranstaltninger på grund af deres tilknytning til terrororganisationer, men med den begrundelse, at de enten er medlemmer af en regering, som ifølge ophavsmændene til de anfægtede retsakter har begået alvorlige tilsidesættelser af menneskerettighederne, eller har tilknytning til sådanne regeringsmedlemmer, eller er personer, hvis aktiviteter i alvorlig grad undergraver demokratiet, respekten for menneskerettighederne og retsstatsprincipperne i Zimbabwe, finder de grunde, som Domstolen anførte i dommen Abdulrahim mod Rådet og Kommissionen, nævnt i præmis 66 ovenfor (præmis 70-72 og 82), ligeledes anvendelse mutatis mutandis på deres situation, således at det skal konkluderes, at deres søgsmålsinteresse fortsat består på trods af, at de anfægtede restriktive foranstaltninger for nogles vedkommende er blevet ophævet og for andre er blevet suspenderet.

*4. Visse argumenter, som Kommissionen har fremsat med henblik på at anfægte, at søgsmålet kan antages til realitetsbehandling*

- 68 Kommissionen har for det første anfægtet, at påstanden om annullation af Rådets retsakter kan antages til realitetsbehandling for så vidt angår Kommissionen, fordi denne ikke har partshabilitet som sagsøgt med hensyn til Rådets retsakter.
- 69 For så vidt som der med søgsmålet er nedlagt påstand om annullation af såvel to retsakter, som er vedtaget af Rådet, som en retsakt, som er vedtaget af Kommissionen, er det med rette, at sagsøgerne i stævningen har angivet disse to institutioner som sagsøgte i den foreliggende sag.
- 70 For det andet har Kommissionen anført, at påstanden om annullation af gennemførelsesafgørelse 2012/124 efter dens opfattelse skal anses for alene at være nedlagt på vegne af sagsøger 60, Cephas George Msipa, som er den eneste, der er berørt af denne afgørelse. Den rejser imidlertid tvivl om, hvorvidt en sådan påstand kan antages til realitetsbehandling, eftersom den omhandlede afgørelse kun ændrer afgørelse 2011/101 for så vidt angår begrundelsen for opførelsen af navnet på denne sagsøger på listen over personer, der er omfattet af de anfægtede restriktive foranstaltninger, og derfor ikke ændrer hans retsstilling. Kommissionen har tilføjet, at dersom påstanden om annullation af denne afgørelse skal anses for at være nedlagt af alle sagsøgerne, må den afvises, »fordi ingen af sagsøgerne har retlig interesse i at anfægte denne retsakt fra Rådet«.
- 71 Dette argument kan ikke tiltrædes. Der skal erindres om, at gennemførelsesafgørelse 2012/124 efter ændringen af afgørelse 2011/101 i medfør af afgørelse 2012/97, som bl.a. erstattede bilag I til den førstnævnte afgørelse med et nyt, på ny ændrede bilag I til afgørelse 2011/101 for så vidt angår sagsøger 60, idet den i præmis 18 ovenfor anførte tekst blev indsat i kolonnen vedrørende begrundelsen, som tidligere var tom. Heraf følger, at gennemførelsesafgørelse 2012/124, ganske som afgørelse 2012/97, direkte og individuelt berører sagsøger 60 og ændrer hans retsstilling, for så vidt som den i bilag I til afgørelse 2011/101, som erstattet ved afgørelse 2012/97, indsætter en begrundelse for vedtagelsen af de omhandlede restriktive foranstaltninger over for ham.
- 72 Sagsøger 60 kan derfor nedlægge påstand om annullation af gennemførelsesafgørelse 2012/124. Når der er tale om ét og samme søgsmål, er det ikke nødvendigt at tage stilling til, om de øvrige sagsøgere har søgsmålskompetence (Domstolens dom af 24.3.1993, sag C-313/90, CIRFS m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 1125, præmis 31, og Rettens dom af 15.9.1998, forenede sager T-374/94, T-375/94, T-384/94 og T-388/94, European Night Services m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 3141, præmis 61). Med søgsmålet nedlægges der påstand om ophævelse af de anfægtede retsakter, for så

vidt som de vedrører sagsøgerne. Eftersom gennemførelsesafgørelse 2012/124 kun med navns nævnelse vedrører sagsøger 60, er det åbenbart, at denne afgørelse, såfremt søgsmålet tages til følge, kun bliver ophævet for hans vedkommende.

##### 5. Realiteten

- 73 Til støtte for søgsmålet har sagsøgerne fremsat fem anbringender, hvoraf det første i det væsentlige vedrører manglende hjemmel for at indbefatte personer og enheder, der hverken hører til blandt Zimbabwes ledere eller har tilknytning til disse, blandt de personer, som er omfattet af de omhandlede restriktive foranstaltninger, det andet et åbenbart urigtigt skøn, det tredje tilsidesættelse af begrundelsespligten, det fjerde tilsidesættelse deres ret til forsvar og det femte tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet.
- 74 Først skal det første anbringende om hjemmelen for de anfægtede retsakter behandles, dernæst det tredje og det fjerde anbringende, som vedrører processuelle spørgsmål, og endelig det andet og det femte anbringende, som vedrører sagens realitet.

*Det første anbringende om manglende hjemmel for at indbefatte personer og enheder, der hverken hører til blandt Zimbabwes ledere eller har tilknytning til disse, blandt de personer, som er omfattet af de omhandlede restriktive foranstaltninger*

- 75 Med det første anbringende har sagsøgerne i det væsentlige gjort gældende, at der ikke findes nogen hjemmel, der giver grundlag for at optage navnene på et stort antal personer, som end ikke foreholdes at høre til blandt Zimbabwes ledere eller at være personer eller enheder med tilknytning til disse ledere, på listen over personer, der er omfattet af de anfægtede restriktive foranstaltninger. Ifølge sagsøgerne kan det forhold i sig selv, at de berørte personer foreholdes tidligere at have begået kriminalitet eller andre lovovertrædelser, ikke begrunde, at deres navne optages på listen over personer, der er omfattet af de omhandlede restriktive foranstaltninger.
- 76 Der skal i denne henseende henvises til, at den første af de retsakter, der er omfattet af nærværende søgsmål, nemlig afgørelse 2012/97, blev vedtaget på grundlag af artikel 29 TEU, som bestemmer følgende:
- »Rådet vedtager afgørelser, der fastlægger Unionens tilgang til et bestemt spørgsmål af geografisk eller tematisk karakter. Medlemsstaterne drager omsorg for, at deres nationale politik er i overensstemmelse med Unionens holdninger.«
- 77 Afgørelse 2011/101, som blev ændret ved afgørelse 2012/97, er ligeledes vedtaget på grundlag af artikel 29 TEU.
- 78 Artikel 29 TEU indgår i EU-traktatens afsnit V med overskriften »Almindelige bestemmelser om Unionens optræden udadtil«. Artikel 21, som også indgår i dette afsnit, bestemmer:

»1. Unionens optræden på den internationale scene bygger på de principper, der har ligget til grund for dens egen oprettelse, udvikling og udvidelse, og som den tilstræber at fremme i den øvrige verden: demokrati, retsstatsprincippet, menneskerettighedernes og de grundlæggende frihedsrettigheders universalitet og udelelighed, respekt for den menneskelige værdighed, principperne om lighed og solidaritet samt respekt for grundsætningerne i De Forenede Nationers pagt og folkeretten.

[...]

2. Unionen fastlægger og gennemfører fælles politikker og tiltag og arbejder for en høj grad af samarbejde på alle områder i tilknytning til internationale forbindelser med henblik på:

- a) at værne om sine værdier og grundlæggende interesser samt sin sikkerhed, uafhængighed og integritet
- b) at konsolidere og styrke demokrati, retsstatsprincippet, menneskerettigheder og folkerettens principper
- c) at bevare freden, forebygge konflikter og styrke den internationale sikkerhed i overensstemmelse med formålene og grundsætningerne i De Forenede Nationers pagt samt principperne i Helsingforslutakten og målene i Parischartret, herunder de principper og de mål, der vedrører de ydre grænser
- d) at fremme en bæredygtig udvikling i økonomisk, social og miljømæssig henseende i udviklingslandene med det hovedformål at udrydde fattigdommen

[...]

3. Unionen respekterer de principper og forfølger de mål, der er nævnt i stk. 1 og 2, i forbindelse med udarbejdelsen og gennemførelsen af sin optræden udadtil på de forskellige områder, der er omfattet af dette afsnit og af femte del af traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, samt af de øvrige politikker for så vidt angår deres eksterne aspekter.

[...]«

- 79 Den tredje retsakt, som søges annulleret med søgsmålet, nemlig gennemførelsesafgørelse 2012/124, udgør en »afgørelse om iværksættelse af en afgørelse, der fastlægger en EU-aktion eller en EU-holdning«, i det foreliggende tilfælde afgørelse 2012/97. Gennemførelsesafgørelse 2012/124 blev vedtaget på grundlag af artikel 6, stk. 1, i afgørelse 2011/101 (jf. præmis 9 ovenfor), i overensstemmelse med proceduren i henhold til artikel 31, stk. 2, TEU.
- 80 Endelig blev den anden retsakt, som er omfattet af det foreliggende søgsmål, nemlig gennemførelsesforordning nr. 151/2012, vedtaget på grundlag af artikel 11, litra b), i forordning nr. 314/2004 (jf. præmis 4 ovenfor). Hvad angår forordning nr. 314/2004 blev den på sin side vedtaget på grundlag af artikel 60 EF og 301 EF. Disse blev ændret ved Lissabontraktaten og udgør nu henholdsvis artikel 75 TEUF og artikel 215 TEUF.
- 81 Ifølge sagsøgerne udvider de anfægtede retsakter rækkevidden af de restriktive foranstaltninger, som er vedtaget over for Zimbabwe, for så vidt som de nu ikke blot omfatter fysiske og juridiske personer, som det foreholdes at være medlemmer af regeringen eller at have tilknytning til regeringsmedlemmer, men også personer, som ikke beskyldes for at have tilknytning til regeringen, men som foreholdes at have deltaget i aktiviteter, som undergraver menneskerettighederne, demokratiet og retsstatsprincipperne i Zimbabwe. Denne sidstnævnte kategori af personer anklages således ikke for at have nogen form for tilknytning til Zimbabwes ledere. Et stort antal personer er blevet medregnet blandt de personer, som er omfattet af de anfægtede foranstaltninger, på grundlag af uunderbyggede beskyldninger om grov kriminalitet og andre lovovertrædelser. Der er ikke fremlagt noget bevis eller noget materiale, der begrundet beskyldningerne vedrørende disse personer, således som de er angivet i de anfægtede retsakter, endsiige nogen præcise oplysninger i denne henseende. I et stort antal tilfælde er de forbrydelser og lovovertrædelser, som de anfægtede foranstaltninger henviser til, blevet begået, før den nationale samlingsregering, som var ved magten i Zimbabwe på tidspunktet for vedtagelsen af de anfægtede retsakter, var blevet dannet.

- 82 For det første skal sagsøgernes argumenter, hvorefter – i det væsentlige – de faktiske omstændigheder, som er angivet vedrørende visse af de personer, som er omfattet af de restriktive foranstaltninger, som er indført ved de nævnte retsakter, ikke er bevist eller er lidet præcise. Sådanne argumenter er nemlig udelukkende relevante med henblik på at godtgøre enten en faktisk vildfarelse, som ophavsmændene til de anfægtede retsakter har befundet sig i, eller en begrundelsesmangel ved disse retsakter. Sådanne mangler vedrører ikke spørgsmålet, om der foreligger den fornødne hjemmel for at vedtage de omhandlede retsakter, som er det eneste spørgsmål, der er genstand for nærværende anbringende. Hvis det i modsætning til det af sagsøgerne hævdede viser sig, at der foreligger en sådan hjemmel, er det åbenbart, at det ydermere må undersøges, dels om ophavsmændene til de nævnte retsakter har anlagt et åbenbart urigtigt skøn, idet de har antaget, at de faktiske omstændigheder i det foreliggende tilfælde begrundede anvendelsen af denne hjemmel til vedtagelse af disse retsakter, dels om disse samme ophavsmænd i denne henseende har givet en tilstrækkelig begrundelse. Disse spørgsmål vil i givet fald kun kunne være relevante i forbindelse med behandlingen af det andet og det tredje anbringende.
- 83 For det andet skal der henvises til, dels at den første af de anfægtede retsakter (afgørelse 2012/97) i det væsentlige forlængede afgørelse 2011/101's gyldighedsperiode og erstattede bilaget i denne sidstnævnte afgørelse, som indeholdt navnene på de personer og enheder, der var omfattet af de restriktive foranstaltninger, som den indførte, dels at den anden af de anfægtede retsakter (gennemførelsesforordning nr. 151/2012) erstattede bilag III til forordning nr. 314/2004, som indeholdt navnene på de personer og enheder, som var omfattet af den indefrysning af midler, som blev indført ved denne forordning, og den tredje af de anfægtede retsakter (gennemførelsesafgørelse 2012/124) endelig ændrede angivelserne vedrørende sagsøger 60, Cephas George Msipa, således som de var anført i bilaget til afgørelse 2011/101, som erstattet ved afgørelse 2012/97. Med andre ord er der i alle tre tilfælde tale om retsakter, der ændrer en tidligere retsakt.
- 84 I denne henseende bemærkes, at vendingen »fysiske eller juridiske personer, som er involveret i aktiviteter, der alvorligt undergraver demokrati, respekt for menneskerettigheder og retsstatsforhold i Zimbabwe«, som sagsøgerne har henvist til i den i præmis 81 ovenfor gengivne argumentation, kun optræder i teksten i afgørelse 2011/101 (jf. præmis 7 og 8 ovenfor). Den indefrysning af midler og økonomiske ressourcer, som er indført ved forordning nr. 314/2004, vedrører derimod, som anført i præmis 4 ovenfor, kun »pengemidler og økonomiske ressourcer, der tilhører de enkelte medlemmer af Zimbabwes regering eller fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer, der har tilknytning til dem«.
- 85 Heraf følger, at nærværende anbringende rejser forskellige spørgsmål vedrørende dels den første og den tredje af de anfægtede retsakter, som ændrer afgørelse 2011/101, dels den anden af de anfægtede retsakter, som ændrer forordning nr. 314/2004.
- 86 I det førstnævnte tilfælde er det spørgsmål, som rejses, i det væsentlige, om artikel 29 EU, der er nævnt som retsgrundlag for afgørelse 2012/97 (ligesom for afgørelse 2011/101, som er ændret ved denne), udgør den fornødne hjemmel for at vedtage de i denne sidstnævnte afgørelse nævnte restriktive foranstaltninger over for »fysiske eller juridiske personer, som er involveret i aktiviteter, der alvorligt undergraver demokrati, respekt for menneskerettigheder og retsstatsforhold i Zimbabwe«. I denne henseende bemærkes, at såfremt dette spørgsmål besvares afkræftende, vil det være en logisk følge heraf, at afgørelse 2011/101 ligeledes savner lovhjemmel for så vidt angår personer, der henhører under den førnævnte kategori. Det følger af artikel 277 TEUF, at sagsøgerne har ret til at rejse en sådan indsigelse, selv om de kunne have nedlagt påstand om annullation af den sidstnævnte afgørelse og har undladt at gøre det (jf. i denne retning og analogt Domstolens dom af 10.7.2003, sag C-11/00, Kommissionen mod ECB, Sml. I, s. 7147, præmis 74-78, af 15.5.2008, sag C-442/04, Sml. I, s. 3517, præmis 22, af 20.5.2008, sag C-91/05, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 3651, præmis 29-34).

87 I det andet tilfælde, som konkret vedrører gennemførelsesforordning nr. 151/2012, er det spørgsmål, som rejses, spørgsmålet, om der foreligger en hjemmel, som giver grundlag for at ændre forordning nr. 314/2004 med henblik på at opføre navnene på de personer og enheder, som er blevet opført i bilaget til afgørelse 2011/101, som ændret ved afgørelse 2012/97, i bilag III til denne forordning, der indeholder navnene på de personer og enheder, hvis midler og økonomiske ressourcer indefrys, med den begrundelse, at de deltager i aktiviteter, der alvorligt undergraver demokrati og respekt for menneskerettigheder og retsstatsforhold i Zimbabwe, mens forordning nr. 314/2004 i henhold til sin artikel 6, stk. 1, udelukkende foreskriver indefrysning af pengemidler og økonomiske ressourcer, der tilhører de enkelte medlemmer af Zimbabwes regering eller fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer, der har tilknytning til dem.

88 Disse to spørgsmål skal derfor behandles et ad gangen.

Hjemmelen for afgørelse 2011/101 og 2012/97 og gennemførelsesafgørelse 2012/124

89 Sagsøgerne har fremsat tre nært forbundne argumenter, som kun kan forstås således, at de anfægter Rådets kompetence til på grundlag af artikel 29 EU at vedtage afgørelse 2011/101 og 2012/97 over for personer, som deltager i aktiviteter, der alvorligt undergraver demokrati og respekt for menneskerettigheder og retsstatsforhold i Zimbabwe.

90 For det første har de gjort gældende, at selv om styrkelse af demokrati, retsstatsprincippet og menneskerettigheder (såvel som bekæmpelse af terrorisme) er legitime mål med den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP), har Rådet og Kommissionen ikke kompetence til generelt at lovgive på det strafferetlige eller civilretlige område. Deres kompetence på dette område er snævert afgrænset og fastlagt ved artikel 82 TEUF – 86 TEUF, og det fremgår af artikel 40 TEU, at de ikke må overskride den. Ifølge sagsøgerne kan hverken Rådet eller Kommissionen således, selv om Unionen kan vedtage minimumsregler vedrørende definitionen af strafbare handlinger på området for grov grænseoverskridende kriminalitet og harmonisere de nationale lovgivninger med henblik på at sikre Unionens politik på et område, påberåbe sig FUSP med henblik på at pålægge enkeltpersoner en foranstaltning i form af indefrysning af midler eller et rejseforbud, udelukkende med den begrundelse, at de angiveligt tidligere har været impliceret i forbrydelser eller lovovertrædelser.

91 For det andet er det ifølge sagsøgerne nødvendigt, at der foreligger en klar og åbenbar forbindelse mellem de personer, som undergives restriktive foranstaltninger, og de legitime mål med FUSP, som Unionen forfølger over for et tredjeland. Der er imidlertid ingen forbindelse mellem personer, som beskyldes for tidligere at have begået forbrydelser eller alvorlige lovovertrædelser, og noget legitimt mål med FUSP. Der er ikke redegjort for, hvorledes den omstændighed, at disse personer, som ikke anklages for at have forbindelse til Zimbabwes nuværende regering, pålægges en foranstaltning i form af indefrysning af midler eller rejseforbud, kan muliggøre virkeliggørelsen af noget legitimt mål. De sagsøgere, der henhører under denne sidstnævnte kategori, er hverken terrorister, der vil kunne tænkes at stille deres midler og økonomiske ressourcer til rådighed for international terrorvirksomhed, eller personer, der er ansvarlige for eller har indflydelse på nogen som helst politik, der er iværksat af Zimbabwes regering.

92 For det tredje er Rådet, når det vedtager restriktive foranstaltninger, forpligtet til at redegøre for, i hvilken henseende disse foranstaltninger er hensigtsmæssige og forholdsmæssige med henblik på at nå et legitimt mål. I det foreliggende tilfælde er der imidlertid ikke givet nogen legitim udenrigspolitisk begrundelse for at pålægge ikke-statslige aktører fra Zimbabwe, som angiveligt tidligere har begået alvorlige forbrydelser, restriktive foranstaltninger. Der er heller ikke redegjort for, i hvilken henseende anvendelsen af en foranstaltning i form af indefrysning af midler eller rejseforbud på enkeltpersoner uden ansvar for eller indflydelse på den politik, der føres af den nationale samlingsregering, som var ved magten i Zimbabwe på tidspunktet for vedtagelsen af de anfægtede retsakter, udgør en hensigtsmæssig og forholdsmæssig måde at opnå noget som helst legitimt mål med FUSP på.

- 93 Det bemærkes, at det fremgår af artikel 21 TEU, sammenholdt med artikel 29 TEU, hvis ordlyd er gengivet i henholdsvis præmis 78 og 76 ovenfor, at vedtagelsen af foranstaltninger med henblik på i den øvrige verden, og dermed i Zimbabwe, at fremme demokrati, retsstatsprincippet, menneskerettighedernes og de grundlæggende frihedsrettigheders universalitet og udelelighed kan være genstand for en afgørelse truffet på grundlag af artikel 29 TEU (jf. i denne retning Rettens dom af 28.5.2013, sag T-200/11, Al Matri mod Rådet, præmis 46). Med den ovenfor sammenfattede argumentation anfægter sagsøgerne således ikke generelt denne konklusion, men gør udelukkende gældende, at restriktive foranstaltninger som de i det foreliggende tilfælde omhandlede, der er vedtaget over for personer eller enheder alene på grundlag af deres angiveligt kriminelle handlinger, ikke hører til blandt de foranstaltninger, der kan vedtages på grundlag af artikel 29 TEU. Ifølge sagsøgerne kan sådanne handlinger endvidere kun blive omfattet af foranstaltninger, som vedtages på grundlag af bestemmelserne vedrørende retligt samarbejde i straffesager, som er omhandlet i artikel 82 TEUF – 86 TEUF.
- 94 Disse argumenter fra sagsøgernes side tager imidlertid ikke hensyn til den sammenhæng, hvori aktiviteter, der alvorligt undergraver demokrati og respekt for menneskerettigheder og retsstatsforhold i Zimbabwe, som dem, som de personer, hvis navne er opført på listen i bilag I til afgørelse 2011/101, foreholdes, indgår. Der skal derfor henvises til denne sammenhæng, således som den fremgår af betragtningerne til afgørelse 2011/101 og de retsakter, som gik forud for denne.
- 95 Første betragtning til fælles holdning 2002/145, som er den første fælles holdning, som blev vedtaget over for Zimbabwe (jf. præmis 1 ovenfor), har således følgende ordlyd:
- »Den 28. januar 2002 udtrykte Rådet alvorlig bekymring over situationen i Zimbabwe, især over den seneste optrapning af volden og truslerne mod politiske modstandere samt chikanen af den uafhængige presse. Rådet noterede sig, at Zimbabwes regering ikke har gjort noget effektivt for at forbedre situationen, således som Det Europæiske Råd i Laeken i december 2001 havde opfordret til.«
- 96 Fælles holdning 2002/145 blev ændret og forlænget ved fælles holdning 2003/115. Anden betragtning til denne sidstnævnte har følgende ordlyd:
- »Der er sket en yderligere forværring i situationen i Zimbabwe, hvor der fortsat foregår alvorlige krænkelse af menneskerettighederne, meningsfriheden, foreningsfriheden og retten til frit at deltage i fredelige forsamlinger.«
- 97 Fælles holdning 2004/161, som ophævede og erstattede fælles holdning 2002/145, henviser endvidere, i sjette betragtning, til »den fortsatte forringelse af menneskerettighedssituationen i Zimbabwe« som begrundelse for en forlængelse af de af Unionen vedtagne restriktioner med yderligere tolv måneder. Ifølge syvende betragtning til denne samme fælles holdning er »[f]ormålet med disse restriktive foranstaltninger [...] at tilskynde de personer, der er omfattet heraf, til at forkaste politikker, der fører til krænkelse af menneskerettigheder, ytringsfrihed og god regeringsførelse«.
- 98 Rådet var tydeligvis af den opfattelse, at situationen i Zimbabwe ikke var forbedret, eftersom det, som nævnt i præmis 3 ovenfor, løbende forlængede fælles holdning 2004/161's gyldighedsperiode indtil den 20. februar 2009 »[p]å baggrund af situationen i Zimbabwe«, som det stereotyp er anført i de forskellige fælles holdninger, hvorved disse forlængelser blev gennemført.
- 99 I 2008 blev der afholdt valg i Zimbabwe. Som Rådet har påpeget, henviste Unionens højtstående FUSP-repræsentant i en erklæring af 22. juni 2008 til »den uacceptable systematiske volds-, obstruktions- og skræmmekampagne, som de zimbabwiske myndigheder har ført i nogle uger«, og var af den opfattelse, at »[p]å denne baggrund var valgene således blevet en parodi på demokrati«.

- 100 Som Rådet ligeledes har påpeget, uden at blive modsagt af sagsøgerne, blev der som et led i en forsoning mellem det parti, som var ved magten i Zimbabwe, ZANU-PF, og oppositionen undertegnet en samlet politisk aftale (Global Political Agreement, herefter »GPA'en«) mellem dem den 15. september 2008, i medfør af hvilken der bl.a. skulle udnævnes en ny national samlingsregering, som ud over medlemmer, som var foreslået af ZANU-PF, omfattede medlemmer foreslået af oppositionen. Robert Mugabe forblev Zimbabwes præsident. Denne regering blev endelig dannet den 9. februar 2009, men ifølge Rådet var de følgende år præget af en magtkamp mellem ZANU-PF og oppositionspartierne. Under denne magtkamp blev Robert Mugabe fortsat støttet af det zimbabwiske sikkerhedsapparat, som omfattede landets hær, efterretningstjeneste, politi og fængselsvæsen. Det organ, der koordinerede dette sikkerhedsapparat, Joint Operations Command (fælles operativ kommando), var for en stor dels vedkommende ansvarligt for volden i forbindelse med valgene i 2008, og de personer, der var medlemmer af dette organ i 2008, er det fortsat.
- 101 Rådets fælles holdning 2009/68/FUSP af 26. januar 2009 om forlængelse af restriktive foranstaltninger over for Zimbabwe (EUT L 23, s. 43) forlængede fælles holdning 2004/161's gyldighedsperiode i yderligere et år, indtil den 20. februar 2010. I tredje betragtning til fælles holdning 2009/68 anføres det, at denne forlængelse skete »[p]å baggrund af situationen i Zimbabwe, navnlig den vold, der organiseres og begås af de zimbabwiske myndigheder, og den fortsatte blokering af gennemførelsen af den politiske aftale, der blev undertegnet den 15. september 2008«. Tilsvarende henviser afgørelse 2010/92, som forlængede fælles holdning 2004/161's gyldighedsperiode indtil den 20. februar 2011, i sin tredje betragtning til »de manglende fremskridt med gennemførelsen af« GPA'en.
- 102 Det er i denne sammenhæng, som henvisningen i artikel 4 og 5 i afgørelse 2011/101 (jf. præmis 7 og 8 ovenfor) til personer, »som er involveret i aktiviteter, der alvorligt undergraver demokrati og respekt for menneskerettigheder og retsstatsforhold i Zimbabwe«, skal ses. Heraf fremgår, at denne henvisning ikke omfatter enhver handling, der kan udgøre en forbrydelse eller en lovovertrædelse i henhold til almindelige strafferetlige eller sågar civilretlige bestemmelser. Den vedrører ganske åbenbart den adfærd, der er udvist af personer, der har begået de handlinger, som har foranlediget Rådet til at anse Zimbabwes ledere for at være ansvarlige for en »optrapning af volden«, »truslerne mod politiske modstandere samt chikanen af den uafhængige presse« (jf. præmis 95 ovenfor), »alvorlige krænkelse af menneskerettighederne, meningsfriheden, foreningsfriheden og retten til frit at deltage i fredelige forsamlinger« i landet (præmis 96 ovenfor) eller den »systematiske volds-, obstruktions- og skræmmekampagne, som de zimbabwiske myndigheder har ført« (præmis 99 ovenfor).
- 103 Disse betragtninger bekræftes af ordlyden af artikel 4 og 5 i afgørelse 2011/101. Selv om handlinger, der udgør forbrydelser eller lovovertrædelser, ganske åbenbart kan indebære en alvorlig krænkelse af rettigheder for de personer, som er ofre herfor, er det vanskeligt at forestille sig, at de kan krænke selve demokratiet eller retsstatsprincippet, når der ikke foreligger nogen samordning mellem de personer, som er direkte impliceret i disse handlinger, og i det mindste en del af det berørte lands ledere.
- 104 Det bemærkes ligeledes, at GPA'en og dannelsen af den såkaldte nationale samlingsregering ikke bevirkede, at de ledere i Zimbabwe, som var omfattet af de ovenfor gengivne beskyldninger (jf. i denne henseende ligeledes præmis 109 nedenfor), blev fuldstændig fjernet fra magten. De førte højst til en deling af magten mellem disse ledere og de tidligere oppositionspartier.
- 105 På denne baggrund finder Retten, at artikel 29 TEU udgør en fyldestgørende hjemmel for vedtagelsen af en afgørelse som afgørelse 2011/101 og 2012/97 over for de personer, som der er tale om i præmis 102 ovenfor. I modsætning til, hvad sagsøgerne har gjort gældende, er de restriktive foranstaltninger, som disse to afgørelser vedrører, ikke pålagt de nævnte personer på grund af deres angivelige medvirken til hvilke som helst handlinger, der har karakter af en forbrydelse eller en lovovertrædelse, men på grund af de handlinger, der foreholdes dem, og som, samtidig med, at de også højst sandsynligt henhører under strafferetlige bestemmelser eller i det mindste civilretlige bestemmelser, indgår i den strategi med trusler og tilsidesættelse af det zimbabwiske folks

grundlæggende rettigheder, som Rådet foreholder dette lands ledere. Det er netop af den sidstnævnte grund, at de personer, som foreholdes sådanne handlinger, lovligt kunne gøres til genstand for en foranstaltning som de to førnævnte afgørelser, vedtaget på grundlag af artikel 29 TEU.

- 106 Det er også af denne grund, at der foreligger en forbindelse som den, sagsøgerne har omtalt i den i præmis 91 ovenfor gengivne argumentation, mellem disse personers handlinger og FUSP's legitime mål, således som de er opregnet i artikel 21 TEU. Henset til målet med de omhandlede restriktive foranstaltninger, som blev forlænget ved afgørelse 2011/101 (jf. præmis 97 ovenfor), var det fuldt ud rimeligt at indbefatte de personer, som angiveligt havde udøvet den vold og intimidering, som Zimbabwes ledere ifølge Rådet skulle påtage sig det politiske ansvar for, og ikke blot disse ledere, blandt de personer, som var omfattet af disse foranstaltninger. Uafhængigt af, om der kan rejses en straffesag eller en civil sag mod de personer, der hævdes at være impliceret i de påståede voldshandlinger, var det legitimt og i overensstemmelse med FUSP's mål at vedtage foranstaltninger med henblik på at tilskynde også disse personer til at »forkaste politikker, der fører til krænkelse af menneskerettigheder, ytringsfrihed og god regeringsførelse«, hvilket for deres vedkommende indebærer, at de fremover afholder sig fra enhver tilsvarende handling.
- 107 Hvad angår det argument fra sagsøgernes side, som er gengivet i præmis 92 ovenfor, bemærkes, at det faktisk ikke vedrører hjemmelen for de anfægtede retsakter, men at det hermed gøres gældende, at de anfægtede retsakter er behæftet med en begrundelsesmangel. Uanset denne betragtning er det tilstrækkeligt at bemærke, at Rådet, som det fremgår af de betragtninger, som ligger til grund for de forskellige retsakter, som indførte og forlængede de omhandlede restriktive foranstaltninger, hvortil der er henvist i præmis 95-101 ovenfor, og som der vil blive redegjort for i forbindelse med gennemgangen af det tredje anbringende nedenfor, har redegjort tilstrækkeligt for grundene til, at det har indbefattet de personer, som er omhandlet inden for rammerne af dette anbringende, blandt de personer, der er omfattet af de nævnte foranstaltninger.
- 108 Sagsøgerne har endvidere gjort gældende, at de anfægtede restriktive foranstaltninger under alle omstændigheder ikke er hensigtsmæssige med henblik på at opnå noget som helst legitimt mål på en måde, som står i rimeligt forhold hertil. Sagsøgerne har i denne henseende fremsat fem argumenter. For det første at disse foranstaltninger, selv om de var tiltænkt at tage sigte på medlemmer af den nuværende regering, fuldt ud koncentrerer sig om spørgsmål vedrørende Zimbabwes foregående regering, og ikke den regering, som er ved magten efter gennemførelsen af GPA'en. Den sidstnævnte regering (den såkaldte »samlingsregering«) støttes i øvrigt af Unionen, som har indledt en dialog med den. For det andet vedrører de aktiviteter og lovovertrædelser, som foreholdes sagsøgerne, i en række tilfælde perioden forud for dannelsen af den nationale samlingsregering. For det tredje kan det i intet tilfælde bidrage til noget som helst legitimt mål med FUSP at pålægge enkeltpersoner, som ikke har tilknytning til regeringen, og som hverken er involveret i eller har kontrol over de politikker, som den iværksætter, en foranstaltning i form af indefrysning af midler eller rejseforbud. For det fjerde anvender Det Forenede Kongerige, som har foreslået, at enkeltpersoner blev tilføjet listen over personer, som er omfattet af de omhandlede restriktive foranstaltninger, en strategi, der tager sigte på at opretholde presset på ekstremister. Dette er imidlertid ikke et officielt mål med FUSP og kunne ikke begrunde udvidelsen af de restriktive foranstaltninger til at omfatte ikke-statslige aktører i Zimbabwe, som hævdes tidligere at have deltaget i kriminelle aktiviteter. For det femte står de anfægtede foranstaltninger, selv hvis de var formålstjenlige, af grunde, som vil blive fremstillet inden for rammerne af det femte anbringende, ikke i rimeligt forhold til det forfulgte mål.
- 109 Det sidste af disse fem argumenter består alene i en henvisning til den argumentation, som sagsøgerne har fremført til støtte for deres femte anbringende, som vil blive gennemgået i præmis 285-302 nedenfor. Hvad angår de fire øvrige argumenter tager de ganske åbenbart udgangspunkt i en forudsætning om, at dannelsen af den såkaldte nationale samlingsregering i henhold til GPA'en medførte en fuldstændig udskiftning af Zimbabwes ledere. Som anført i præmis 100 ovenfor, var dette imidlertid ikke tilfældet. Den nationale samlingsregering omfattede ganske vist repræsentanter for oppositionen, men den omfattede også repræsentanter for ZANU-PF, dvs. det parti, som var ved

magten, da de voldshandlinger, den intimidering og de tilsidesættelser af menneskerettighederne, som Rådet har henvist til i de forskellige fælles holdninger og afgørelser vedrørende Zimbabwe, som er nævnt ovenfor, fandt sted. Som det fremgår af Rådets svar på et af de spørgsmål, som Retten stillede det inden for rammerne af en foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse, var de medlemmer af den nationale samlingsregering, som blev foreslået af ZANU-PF, nemlig hovedsageligt allerede medlemmer af den foregående regering. Desuden fortsatte Zimbabwes præsident, Robert Mugabe, med at udøve sit hverv.

- 110 På denne baggrund kan der i modsætning til, hvad sagsøgerne synes at mene, ikke være tale om en radikal og fuldstændig udskiftning af Zimbabwes ledere efter dannelsen af den nationale samlingsregering i overensstemmelse med GPA'en. Rådet kunne derfor, selv efter dannelsen af denne regering, på grundlag af artikel 29 TEU vedtage en afgørelse om restriktive foranstaltninger over for såvel de af Zimbabwes nuværende ledere, der allerede forud herfor hørte til blandt dette lands ledere eller personer med tilknytning til disse, som personer, der tidligere havde deltaget i aktiviteter, der alvorligt undergraver demokrati og respekt for menneskerettigheder og retsstatsforhold i Zimbabwe. Dette er så meget desto mere tilfældet, som Rådet, således som det fremgår af betragtningerne til fælles holdning 2009/68 og afgørelse 2010/92, som der er henvist til i præmis 101 ovenfor, var af den opfattelse, at gennemførelsen af GPA'en var genstand for en »fortsat blokering« og var kendetegnet ved »manglende fremskridt«.
- 111 Hvad særligt angår det fjerde argument, som henviser til Det Forenede Kongeriges anderledes strategi, er det desuden baseret på en rapport fra et parlamentsudvalg i denne medlemsstat, der er fremlagt af sagsøgerne som bilag til stævningen. Det er tilstrækkeligt at bemærke i denne henseende, at lovligheden af de anfægtede retsakter, således som Rådet i det væsentlige har påpeget, skal bedømmes på grundlag af den begrundelse, som de selv angiver, og ikke på grundlag af påståede hensyn, som skulle have foranlediget Det Forenede Kongerige til at give samtykke til de nævnte retsakter. Dette er så meget desto mere tilfældet, som disse retsakter, som ligeledes påpeget af Rådet, ganske åbenbart ikke blev vedtaget alene af Det Forenede Kongerige, men af alle medlemsstaternes repræsentanter, forsamlet i Rådet.
- 112 Henset til samtlige ovenstående betragtninger må det konkluderes, at artikel 29 TEU udgjorde en tilstrækkelig hjemmel til at vedtage afgørelse 2012/97 såvel som i øvrigt afgørelse 2011/101, som denne afgørelse ændrede. Desuden blev gennemførelsesafgørelse 2012/124 ligeledes vedtaget på grundlag af en tilstrækkelig hjemmel, nemlig artikel 6, stk. 1, i afgørelse 2011/101.

Hjemmelen for gennemførelsesforordning nr. 151/2012

- 113 Som allerede bemærket (jf. præmis 80 ovenfor), vedtog Kommissionen gennemførelsesforordning nr. 151/2012 på grundlag af artikel 11, litra b), i forordning nr. 314/2004.
- 114 Det skal for det første fastslås, at den pågældende bestemmelse ifølge sin ordlyd (jf. præmis 4 ovenfor) omfatter »afgørelser vedrørende bilaget til fælles holdning 2004/161«. Som anført i præmis 6 ovenfor, blev fælles holdning 2004/161 imidlertid ophævet ved afgørelse 2011/101.
- 115 Det ville ganske vist have været ønskværdigt, at ordlyden af artikel 11, litra b), i forordning nr. 314/2004 var blevet ajourført, således at henvisningen til fælles holdning 2004/161, som var ophævet, var blevet erstattet af en henvisning til afgørelse 2011/101, som var trådt i dennes sted. Selv uden en sådan ajourføring er det imidlertid åbenbart, at den omhandlede bestemmelse skal fortolkes således, at den også omfatter enhver afgørelse vedrørende en foranstaltning, såsom i det foreliggende tilfælde afgørelse 2011/101, der ophævede fælles holdning 2004/161, erstattede denne og i det væsentlige indeholder identiske bestemmelser.

- 116 En sammenligning af bestemmelserne i de to omhandlede retsakter viser således, at artikel 1-5 i afgørelse 2011/101, bortset fra nogle punktvisse ændringer af underordnet karakter, er identiske med de tilsvarende artikler i fælles holdning 2004/161 i den affattelse, som var gældende på tidspunktet for dens ophævelse. Artikel 6 i afgørelse 2011/101 gentager i stk. 1 ordlyden af artikel 6 i fælles holdning 2004/161, men indeholder også to nye stykker, hvormed det tilsigtes at sikre retten til forsvar for de personer, som er omfattet af de indførte restriktive foranstaltninger. En ny artikel 7, som indeholder nogle præciseringer vedrørende bilaget til afgørelse 2011/101, tydeligvis med henblik på at sikre overholdelsen af begrundelsespligten, er indføjet mellem denne afgørelses artikel 6 og dens artikel 8, hvis ordlyd er identisk med ordlyden af artikel 7 i fælles holdning 2004/161. Artikel 9 i afgørelse 2011/101 består af en enkelt bestemmelse om ophævelse af fælles holdning 2004/161, mens den sidste artikel (artikel 10) i afgørelse 2011/101 i det væsentlige svarer til artikel 9 i fælles holdning 2004/161. Afgørelse 2011/101 indeholder ikke en artikel svarende til artikel 10 i fælles holdning 2004/161, men denne sidstnævnte artikel foreskriver blot, at den omhandlede fælles holdning offentliggøres i EU-Tidende. Fraværet af en tilsvarende bestemmelse i affattelsen af afgørelse 2011/101 beror uden tvivl på den omstændighed, at dens offentliggørelse i EU-Tidende er direkte foreskrevet i artikel 297, stk. 2, TEUF.
- 117 En fortolkning af artikel 11, litra b), i forordning nr. 314/2004 således, at den også omfatter afgørelser vedrørende bilaget til afgørelse 2011/101, bekræftes af femte betragtning til denne sidstnævnte afgørelse, der, som det skal erindres, blev vedtaget af Rådet, som ligeledes udstedte forordning nr. 314/2004. I denne betragtning er det anført, at »Unionens gennemførelsesbestemmelser [til afgørelse 2011/101] findes i [...] forordning [...] nr. 314/2004«.
- 118 Det skal derfor konkluderes, at artikel 11, litra b), i forordning nr. 314/2004 udgør en fyldestgørende hjemmel for vedtagelse af en gennemførelsesforordning som forordning nr. 151/2012, på grundlag af en afgørelse om ændring af bilag I til afgørelse 2011/101. Herefter skal det i præmis 87 ovenfor nævnte spørgsmål undersøges, dvs. spørgsmålet, om en sådan ændring kan indebære, at personer, som foreholdes at have deltaget i aktiviteter, der alvorligt undergraver demokrati og respekt for menneskerettigheder og retsstatsforhold i Zimbabwe, undergives de foranstaltninger, som er fastsat i forordning nr. 314/2004, selv om forordning nr. 314/2004 i artikel 6, stk. 1, udelukkende foreskriver indefrysning af pengemidler og økonomiske ressourcer, der tilhører de enkelte medlemmer af Zimbabwes regering eller fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer, der har tilknytning til dem.
- 119 Der skal henvises til, at forordning nr. 314/2004 blev vedtaget på grundlag af artikel 60 EF og 301 EF. Sagsøgerne har henvist til Domstolens praksis, hvorefter foranstaltninger over for fysiske personer for at kunne vedtages på grundlag af artikel 60 EF og 301 EF som restriktive foranstaltninger over for tredjelands udelukkende kan omfatte lederne af et sådant land og personer, som har tilknytning til disse ledere (Domstolens dom af 3.9.2008, forenede sager C-402/05 P og C-415/05 P, Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen, Sml. I, s. 6351, præmis 166, og af 13.3.2012, sag C-376/10 P, Tay Za mod Rådet, præmis 63).
- 120 Sagsøgerne har tilføjet, at Kommissionen i sit forslag til Rådets forordning, KOM(2009) 395 endelig, udtrykkeligt havde anerkendt, at artikel 60 EF og 301 EF ikke udgjorde et tilstrækkeligt grundlag for at pålægge personer uden tilknytning til regeringen restriktive foranstaltninger, og at det var nødvendigt at ændre forordning nr. 314/2004 for at pålægge personer og enheder, som ikke foreholdes at være medlemmer af Zimbabwes regering eller at have tilknytning til denne, restriktive foranstaltninger. Dette forslag blev imidlertid aldrig vedtaget, og de restriktive foranstaltninger, som blev indført ved forordning nr. 314/2004, havde fortsat artikel 60 EF og 301 EF som grundlag.
- 121 Rådet har repliceret, at afgørelse 2011/101 blev vedtaget efter Lissabontraktatens ikrafttræden, og at der fra dette tidspunkt på grundlag af artikel 215, stk. 2, TEUF har kunnet vedtages restriktive foranstaltninger over for ikke-statslige fysiske eller juridiske personer, grupper eller enheder, som ikke har tilknytning til det styre, der er ved magten i et tredjeland. Den udvikling, som ikrafttrædelsen af

Lissabontraktaten udgør, betyder, at det af sagsøgerne påberåbte forslag fra Kommissionen er blevet overhalet af begivenhederne. Kommissionen har ligeledes henvist til artikel 215, stk. 2, TEUF i sin argumentation og har gjort gældende, at denne bestemmelse udgør en fyldestgørende hjemmel for at pålægge andre end ledere af tredjelands og personer eller enheder, der har tilknytning til disse ledere, restriktive foranstaltninger.

- 122 Det er ganske vist korrekt, som Domstolen fastslog i sin dom af 19. juli 2012, Parlamentet mod Rådet (sag C-130/10, præmis 51), at som følge af ændringerne i den primære ret efter Lissabontraktatens ikrafttræden er indholdet af artikel 60 EF vedrørende restriktive foranstaltninger for så vidt angår kapitalbevægelser og betalinger og af artikel 301 EF vedrørende hel eller delvis afbrydelse eller indskrænkelse af de økonomiske forbindelser med et eller flere tredjelands gengivet i artikel 215 TEUF. Som Domstolen også har bekræftet, giver artikel 215, stk. 2, TEUF Rådet mulighed for at vedtage restriktive foranstaltninger over for fysiske og juridiske personer, grupper eller ikke-statslige enheder, dvs. foranstaltninger, der inden Lissabontraktatens ikrafttræden krævede, at også artikel 308 EF indgik i retsgrundlaget, hvis adressaterne for disse ikke havde nogen tilknytning til et tredjelands styre (dommen i sagen Parlamentet mod Rådet, præmis 53).
- 123 Disse betragtninger viser imidlertid blot, at Rådet efter Lissabontraktatens ikrafttræden rådede over en fyldestgørende hjemmel, der udgjordes af artikel 215, stk. 2, TEUF, som gjorde det muligt for det at vedtage en forordning, der pålagde fysiske eller juridiske personer i Zimbabwe, som ikke havde tilknytning til dette tredjelands ledere, restriktive foranstaltninger. Det må imidlertid konstateres, at der ikke er blevet vedtaget nogen forordning af denne art. Forordning nr. 314/2004 henviser fortsat, i artikel 6, stk. 1, til »medlemmer af Zimbabwes regering eller fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer, der har tilknytning til dem, og som er opført på listen i bilag III«.
- 124 Endvidere skal artikel 11, litra b), i forordning nr. 314/2004 fortolkes i overensstemmelse med den ovennævnte bestemmelse i samme forordnings artikel 6, stk. 1, og det skal dermed konkluderes, at Kommissionen ikke ved hjælp af en gennemførelsesforordning kan ændre bilag III til forordning nr. 314/2004, medmindre de personer, hvis navne skulle indføres i det nævnte bilag, kunne kvalificeres enten som medlemmer af Zimbabwes regering eller som personer med tilknytning til disse.
- 125 Der er derfor anledning til nærmere at undersøge spørgsmålet, om de personer, der er opført i bilag I til afgørelse 2011/101 med den begrundelse, at de deltager i aktiviteter, der alvorligt undergraver demokrati og respekt for menneskerettigheder og retsstatsforhold i Zimbabwe, kan anses for at tilhøre kategorien af personer med tilknytning til medlemmer af Zimbabwes regering. Det er åbenbart, at såfremt en eller flere af disse personer samtidig er medlemmer af Zimbabwes regering, er der intet til hinder for, at deres navne opføres på listen i bilag III til forordning nr. 314/2004 i medfør af en gennemførelsesforordning vedtaget på grundlag af artikel 11, litra b), i forordning nr. 314/2004, idet allerede deres egenskab af regeringsmedlemmer er tilstrækkelig til at begrunde denne opførelse.
- 126 For bedre at kunne indkredse begrebet »person med tilknytning til« et tredjelands ledere, således som det er anvendt i den i præmis 119 ovenfor nævnte praksis fra Domstolen, er det nødvendigt med visse præciseringer med hensyn til de sager, der gav anledning til denne retspraksis. I de sager, der gav anledning til dommen i sagen Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen, nævnt i præmis 119 ovenfor, var der, som Domstolen fastslog i denne doms præmis 167, tale om restriktive foranstaltninger, som var kendetegnet ved fraværet af enhver forbindelse til et tredjelands styre. Konkret var der som følge af Talibanstyrets sammenbrud i Afghanistan tale om foranstaltninger direkte rettet mod Usama bin Laden, Al-Qaida-organisationen samt personer og enheder med tilknytning hertil.
- 127 I den sag, der gav anledning til dommen Tay Za mod Rådet, nævnt i præmis 119 ovenfor, var den person, der var undergivet restriktive foranstaltninger, et familiemedlem til lederen af en virksomhed i Myanmar. Ifølge Domstolen kunne det ikke udelukkes, at lederne af visse virksomheder kunne være

genstand for restriktive foranstaltninger vedtaget med hjemmel i artikel 60 EF og 301 EF, såfremt det godtgjordes, at de havde tilknytning til Republikken Myanmarunionens ledere, eller at disse virksomheders aktiviteter befandt sig i et afhængighedsforhold til disse ledere (dommen i sagen Tay Za mod Rådet, nævnt i præmis 119 ovenfor, præmis 55). Domstolen udelukkede imidlertid anvendelse af sådanne foranstaltninger over for fysiske personer alene på grund af deres familierelation til personer med tilknytning til lederne af de omhandlede tredjelande og uafhængigt af deres personlige adfærd (dommen i sagen Tay Za mod Rådet, nævnt i præmis 119 ovenfor, præmis 66).

- 128 Ingen af disse to tilfælde er imidlertid sammenlignelige med situationen i nærværende sag. I modsætning til hvad der var tilfældet i de sager, der gav anledning til dommen i sagen Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen, nævnt i præmis 119 ovenfor, er der, af de grunde, som der er redegjort for i præmis 109 ovenfor, i det foreliggende tilfælde ikke tale om et »sammenbrud« for så vidt angår det styre, som var ved magten i Zimbabwe på det tidspunkt, hvor de voldshandlinger, den intimidering og de tilsidesættelser af det zimbabwiske folks grundlæggende rettigheder, som Rådet har henvist til for at begrunde de anfægtede restriktive foranstaltninger, fandt sted. Hvad angår dommen i sagen Tay Za mod Rådet, nævnt i præmis 119 ovenfor, er det tilstrækkeligt at konstatere, at der i det foreliggende tilfælde på inden måde er tale om personer, der er undergivet restriktive foranstaltninger alene af den grund, at de er familiemedlemmer til personer med tilknytning til et tredjelands ledere.
- 129 Heraf følger, at intet i den praksis fra Domstolen, som er gennemgået ovenfor, er til hinder for, at de personer, hvis navne er opført i bilag I til afgørelse 2012/97 med den begrundelse, at deres aktiviteter i alvorlig grad undergraver demokratiet, respekten for menneskerettighederne og retsstatsprincipperne i Zimbabwe, anses for at henhøre under kategorien af personer, enheder og organer, »der har tilknytning til medlemmer af Zimbabwes regering« som omhandlet i artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 314/2004. Det er nemlig således, de bør kvalificeres, henset til de konstateringer og betragtninger, som er anført i præmis 105, 106, 109 og 110 ovenfor.
- 130 Det skal med andre ord konkluderes, at »fysiske personer, som er involveret i aktiviteter, der alvorligt undergraver demokrati og respekt for menneskerettigheder og retsstatsforhold i Zimbabwe«, og juridiske personer, enheder og organer, der tilhører sådanne fysiske personer, som alle er nævnt i artikel 4 og 5 i afgørelse 2011/101, således som det fremgår af konstateringerne i præmis 95-104 ovenfor, ikke skal betragtes særskilt i forhold til personer med tilknytning til medlemmer af Zimbabwes regering og juridiske personer, enheder og organer, der tilhører sådanne personer, men faktisk udgør en særlig kategori heraf.
- 131 Det er ganske vist korrekt, at ordlyden af de to ovennævnte bestemmelser med anvendelsen af udtrykkene »samt« og »andre [...] personer« ved første øjekast synes at tale for en konklusion i modsat retning. Henset til den sammenhæng, som førte til vedtagelse og forlængelse i en meget lang periode af restriktive foranstaltninger over for Zimbabwe, således som den er beskrevet i præmis 95-104 ovenfor, kan en fortolkning af artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 314/2004, som fører til den konklusion, at de i denne forordning fastsatte restriktive foranstaltninger ikke kan pålægges de personer, som der er tale om i præmis 129 ovenfor, imidlertid ikke anerkendes.
- 132 Det ville således være paradoksalt at anerkende, at de i forordning nr. 314/2004 fastsatte restriktive foranstaltninger kan vedtages over for familiemedlemmer til Zimbabwes ledere (jf. i denne retning dommen i sagen Tay Za mod Rådet, nævnt i præmis 119 ovenfor, præmis 63 og den deri nævnte retspraksis) alene af den grund, at de er personer med tilknytning til disse ledere, og uden at det er nødvendigt, at det foreholdes dem, at de har udvist en specifik adfærd, der undergraver demokrati og respekt for menneskerettigheder og retsstatsforhold, og samtidig udelukke vedtagelsen af sådanne foranstaltninger over for personer, der var de egentlige instrumenter med henblik på gennemførelsen af den politik med vold, intimidering og tilsidesættelse af de grundlæggende rettigheder, som Unionen

foreholder disse ledere. Kvalificeringen som havende »tilknytning« til Zimbabwes ledere er endnu mere velbegrunder for så vidt angår de sidstnævnte personer end for så vidt angår familiemedlemmer til de nævnte ledere.

- 133 Heraf følger, at artikel 11, litra b), i forordning nr. 314/2004 udgjorde en fyldestgørende hjemmel for vedtagelsen af gennemførelsesforordning nr. 151/2012 over for alle de personer, som er berørt af den sidstnævnte forordning.
- 134 Ovenstående betragtninger bekræftes ved en gennemgang af den begrundelse, som blev givet inden for rammerne af opførelsen i bilag I til afgørelse 2011/101, som ændret ved afgørelse 2012/97, af navnene på de sagsøgere, som er opregnet i fodnote nr. 33 i stævningen. Det bemærkes i denne henseende, at størstedelen af de berørte sagsøgere, som Rådet med rette har anført, beklædte stillinger, som gjorde det muligt at kvalificere dem som ledere af Zimbabwe eller personer med tilknytning til disse, og dermed alene af den grund begrundede opførelsen af dem i det nævnte bilag. Uafhængigt heraf skal det fastslås, at det i alle tilfælde fremgår af den korte beskrivelse af den adfærd, som foreholdes dem, at der er tale om aktiviteter med en klar forbindelse til den politik med vold, intimidering og tilsidesættelse af de grundlæggende rettigheder, som Unionen foreholder denne stats ledere.
- 135 For så vidt angår eksempelvis Joseph Chinotimba (sagsøger 15) og Gilbert Moyo (sagsøger 54) foreholdes de at have deltaget i voldshandlinger under valgene i 2008. Hvad angår sagsøger 30, Nolbert Kunonga, er følgende anført for hans vedkommende i bilag I til afgørelse 2011/101, som ændret ved afgørelse 2012/97: »Selvudnævnt anglikansk biskop. Har givet kraftigt udtryk for sin støtte til styret. Hans tilhængeres voldshandlinger mod kirkegængere i 2011 blev bakket op af politiet.« Begrundelsen for opførelsen af alle de øvrige sagsøgere, som er nævnt i fodnote nr. 33 i stævningen, har et i store træk tilsvarende indhold.
- 136 På baggrund af alle disse betragtninger skal det første anbringende forkastes som grundløst.

*Det tredje anbringende om tilsidesættelse af begrundelsespligten*

- 137 Sagsøgerne har anført, at mens der indtil 2007 ikke blev givet nogen begrundelse for de restriktive foranstaltninger i forbindelse med situationen i Zimbabwe, begyndte Rådet og Kommissionen herefter at angive en vis begrundelse. Hvad angår sagsøgerne er de begrundelser, som er anført i de anfægtede retsakter, ikke i overensstemmelse med de principper, som kan udledes af retspraksis, og de består i generelle udsagn, uden at det klart og utvetydigt fremgår, af hvilke konkrete og specifikke grunde det blev antaget, at hver enkelt af de omhandlede personer skulle undergives de omhandlede restriktive foranstaltninger. Det er umuligt for en berørt person eller enhed at gøre sig bekendt med grunden til, at dennes navn fortsat er opført på listen over personer og enheder, som er undergivet de nævnte restriktive foranstaltninger, mens navnene på andre personer eller enheder er blevet fjernet fra denne liste, såvel som at vide, hvordan denne i fremtiden vil kunne få sit navn slettet af denne liste. I replikken har sagsøgerne »eksempelvis« henvist til de »for vage og generelle« angivelser vedrørende 39 af dem, således som de fremgår af bilag I til afgørelse 2011/101, som erstattet ved afgørelse 2012/97.
- 138 Sagsøgerne har tilføjet, at begrundelsen for en afgørelse om forlængelse af tidligere pålagte restriktive foranstaltninger ifølge retspraksis skal angive de særlige og konkrete årsager til, at den berørte myndighed efter en fornyet gennemgang fortsat anser det for berettiget at indefryse den pågældendes midler. I den foreliggende sag har de sagsøgte institutioner ikke overholdt denne forpligtelse. De har aldrig anført, om, og på hvilket grundlag, de anser nogen af sagsøgernes aktiviteter for alvorligt at undergrave demokrati og respekt for menneskerettigheder og retsstatsforhold i Zimbabwe, selv om de tilføjede helt nye beskyldninger over for sagsøgerne om grove forbrydelser, som aldrig tidligere var blevet påberåbt.

- 139 De ovenfor anførte forpligtelser er så meget mere relevante i den foreliggende sag, som de sagsøgte institutioner har forsøgt at begrunde forlængelsen af de omhandlede restriktive foranstaltninger over for sagsøgerne ved at henvise til deres tidligere adfærd og derved lægge en »skjult formodning« til grund med hensyn til disse samme personers fremtidige adfærd. Sagsøgerne har i denne forbindelse henvist til Rettens dom af 31. januar 2007, *Minin mod Kommissionen* (sag T-362/04, Sml. II, s. 2003, præmis 72), og har gjort gældende, at ligesom i den sag, der gav anledning til denne dom, burde de sagsøgte institutioner have redegjort for, hvorfor det fortsat var nødvendigt at anvende de omhandlede restriktive foranstaltninger over for dem.
- 140 Sagsøgerne har endelig anført, at de sagsøgte institutioner traf afgørelsen om at forlænge de omhandlede restriktive foranstaltninger over for dem af grunde, som ikke var oplyst. Disse grunde, som blev oplyst for første gang i svarskifterne, bestod for det første i en aldrig tidligere anført definition af, hvad de sagsøgte institutioner forstod ved »tilknytning« til Zimbabwes regering, for det andet en redegørelse for kriterier, hvorefter hver enkelt af sagsøgerne kunne anses for enten at modvirke eller at støtte gennemførelsen af GPA'en eller være i stand til at øve indflydelse på Zimbabwes regerings politik, og for det tredje en formodning om, at hver enkelt af sagsøgerne ville anvende vold i forbindelse med de valg, der skulle afholdes i Zimbabwe i 2013. Ifølge sagsøgerne opstillede de sagsøgte institutioner generelle hypoteser på grundlag af ubegrundede beskyldninger vedrørende tidligere forseelser og deres tilhørsforhold til et politisk parti, ZANU-PF, som de naturligvis havde ret til at være medlemmer af.

#### Henvisning til relevant retspraksis

- 141 Ifølge fast retspraksis har forpligtelsen til at begrunde en bebyrdende retsakt, der er en nødvendig følge af princippet om retten til forsvar, for det første til formål at give den berørte part oplysninger, der er tilstrækkelige til, at det kan afgøres, om der er grundlag for retsakten, eller om den muligvis er behæftet med en sådan mangel, at dens gyldighed kan anfægtes for Unionens retsinstanser, og for det andet at gøre det muligt for disse retsinstanser at efterprøve retsaktens lovlighed (jf. Domstolens dom af 15.11.2012, sag C-417/11 P, *Rådet mod Bamba*, præmis 49 og den deri nævnte retspraksis).
- 142 Den begrundelse, som kræves i henhold til artikel 296 TEUF, skal klart og utvetydigt angive de betragtninger, som den institution, der har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund, således at den berørte part kan få kendskab til grundlaget for de trufne foranstaltninger, og således at den kompetente ret kan udøve sin prøvelsesret (jf. dommen i sagen *Rådet mod Bamba*, nævnt i præmis 141 ovenfor, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis). Særligt skal begrundelsen for en retsakt, hvorved der foreskrives en foranstaltning om indefrysning af midler, henvise til de specifikke og konkrete grunde til, at ophavsmanden til denne retsakt ved udøvelsen af sin skønsbeføjelse finder, at den berørte bør være omfattet af en sådan foranstaltning (dommen i sagen *Rådet mod Bamba*, nævnt i præmis 141 ovenfor, præmis 52).
- 143 Den begrundelse, som kræves i henhold til artikel 296 TEUF, skal imidlertid tilpasses karakteren af den pågældende retsakt og den sammenhæng, hvori den er vedtaget. Begrundelseskravet skal bedømmes på grundlag af den konkrete sags omstændigheder, navnlig indholdet af retsakten, arten af de anførte grunde samt den interesse, som retsaktens adressater samt andre, der må anses for umiddelbart og individuelt berørt af retsakten, kan have i begrundelsen. Det kræves ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige omstændigheder, da begrundelsens tilstrækkelighed ikke blot skal bedømmes i forhold til ordlyden, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår, samt under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område. En retsakt, der er bebyrdende, er navnlig tilstrækkeligt begrundet, når den er vedtaget under omstændigheder, som er den berørte part bekendt, og således gør det muligt for den pågældende at forstå, hvilke konsekvenser den trufne foranstaltning har for denne (jf. dommen i sagen *Rådet mod Bamba*, nævnt i præmis 141 ovenfor, præmis 53 og 54 og den deri nævnte retspraksis).

144 For at kunne tage stilling til, hvorvidt begrundelsen i de anfægtede retsakter for så vidt angår hver enkelt af de berørte sagsøgere er tilstrækkelig, skal det først undersøges, om de anfægtede retsakter indeholder tilstrækkelige generelle begrundelser for vedtagelsen og forlængelsen af restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Zimbabwe. Hvis dette krav er opfyldt, skal det dernæst undersøges, om de anfægtede retsakter indeholder tilstrækkelige specifikke begrundelser for så vidt angår hver enkelt sagsøger for at pålægge eller forlænge de omhandlede foranstaltninger for den pågældende persons eller enheds vedkommende.

Begrundelserne for vedtagelsen og forlængelsen af restriktive foranstaltninger over for Zimbabwe

145 Der skal erindres om, at de anfægtede retsakter for så vidt angår sagsøgerne alene forlængede restriktive foranstaltninger, som tidligere var blevet foreskrevet ved andre retsakter (jf. præmis 15 ovenfor). Det følger nødvendigvis heraf, at disse retsakter blev udstedt i en sammenhæng, som sagsøgerne var bekendt med. Til denne sammenhæng hører navnlig de betragtninger og de omstændigheder, som der er henvist til i præmis 95-104 ovenfor, samt dem, der er nævnt i præmis 109 og 110 ovenfor, som sagsøgerne ikke kunne være uvidende om. Heraf følger, at sagsøgerne ved at læse de anfægtede retsakter såvel som de ovenfor nævnte retsakter, som gik forud for disse, kunne forstå de grunde, som havde foranlediget Rådet til at indføre restriktive foranstaltninger over for de kategorier af personer, som er nævnt i artikel 4, stk. 1, og i artikel 5, stk. 1, i afgørelse 2011/101 samt i artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 314/2004. Disse grunde gør det muligt for sagsøgerne i givet fald at anfægte, at afgørelsen om at indføre sådanne foranstaltninger på baggrund af situationen i Zimbabwe var velbegrundet, og for Retten at udøve kontrol af lovligheden heraf.

146 Det samme gælder for så vidt angår begrundelserne for de efterfølgende afgørelser om forlængelse af de omhandlede foranstaltningers gyldighedsperiode. Navnlig gør de omstændigheder og betragtninger, som der er henvist til i præmis 109 og 110 ovenfor, således som det fremgår af de anfægtede retsakter og af de retsakter, der gik forud for disse, det muligt at forstå grundene til, at det på trods af indgåelsen af GPA'en og den efterfølgende dannelse af en såkaldt samlingsregering blev besluttet at opretholde restriktive foranstaltninger over for de personer og enheder, der har forbindelse til ZANU-PF, som tidligere var alene ved magten, mens der ikke blev indført tilsvarende foranstaltninger over for de medlemmer af den nationale samlingsregering, som ikke var medlemmer af den tidligere regering.

De specifikke begrundelser for vedtagelsen og forlængelsen af de anfægtede restriktive foranstaltninger over for hver enkelt sagsøger

147 Det skal herefter undersøges, om de anfægtede retsakter indeholder en tilstrækkelig begrundelse for så vidt angår de specifikke grunde, som har foranlediget de sagsøgte institutioner til at anse hver enkelt sagsøger for at henhøre under en eller flere af de kategorier af personer, som det var blevet besluttet at pålægge restriktive foranstaltninger.

148 I denne henseende skal sagsøgernes argument på grundlag af dommen i sagen Minin mod Kommissionen, nævnt i præmis 139 ovenfor (præmis 72), forkastes som irrelevant. Den passus i den nævnte dom, som sagsøgerne har henvist til, vedrører ikke spørgsmålet om begrundelsen for de i den pågældende sag omhandlede forordninger, men spørgsmålet om hjemmelen for de nævnte forordninger. Der var nærmere bestemt tale om spørgsmålet, om artikel 60 EF og 301 EF kunne udgøre en fyldestgørende hjemmel for vedtagelsen af disse forordninger og, i denne sammenhæng, at efterprøve, om de restriktive foranstaltninger, der var vedtaget over for sagsøgeren i den pågældende sag i hans egenskab af forbundsfælle til Liberias forhenværende præsident, Charles Taylor, faktisk havde til formål helt eller delvis at afbryde eller indskrænke de økonomiske forbindelser med et tredjeland, henset til den omstændighed, at Charles Taylor havde været afsat fra præsidentembedet i Liberia siden august 2003, dvs. forud for vedtagelsen af de nævnte forordninger i den pågældende sag (dommen i sagen Minin mod Kommissionen, nævnt i præmis 139 ovenfor, præmis 70 og 71). Det er i

denne sammenhæng, man skal se den betragtning i den nævnte doms præmis 72, som sagsøgerne har påberåbt sig, og hvorefter »de restriktive foranstaltninger, der er truffet over for Charles Taylor og hans forbundsfæller, [...] stadig [er] nødvendige for at forhindre disse personer i at anvende pengemidler og aktiver, som de uretmæssigt har tilegnet sig for at hindre genetableringen af fred og stabilitet i [Liberia] og i regionen«.

- 149 I det foreliggende tilfælde er præsident Mugabe og ZANU-PF imidlertid ikke blevet afsat fra magten i Zimbabwe. Som anført ovenfor, navnlig i præmis 109 og 110, har de kun accepteret at dele magten med partiet MDC, som tidligere tilhørte oppositionen, og i øvrigt støttede gennemførelsen af denne aftale om at dele magten, GPA'en, ifølge ophavsmændene til de anfægtede retsakter, på forhindringer fra ZANU-PF's side. Desuden er det allerede blevet påpeget, at de anfægtede retsakter er tilstrækkeligt begrundede for så vidt angår den generelle begrundelse for forlængelsen af de omhandlede restriktive foranstaltninger, på trods af indgåelsen af GPA'en og dannelsen af den såkaldte samlingsregering.
- 150 Hvad dernæst angår påstanden om, at de sagsøgte institutioner har forsøgt at begrunde forlængelsen af de anfægtede restriktive foranstaltninger ved at henvise til sagsøgernes tidligere handlinger, bemærkes, at det ikke kan udelukkes, at nogen af sagsøgernes tidligere handlinger kan begrunde, at den pågældende pålægges restriktive foranstaltninger, eller at sådanne foranstaltninger over for vedkommende forlænges. Dette er så meget desto mere tilfældet, som de personer og det politiske parti, ZANU-PF, der var ved magten i Zimbabwe, da de voldshandlinger og tilsidesættelser af de grundlæggende rettigheder, som der henvises til i de anfægtede retsakter, som anført fandt sted, stadig var ved magten på tidspunktet for vedtagelsen af de nævnte retsakter, om end inden for rammerne af en aftale om deling af magten. Hvad angår opfyldelse af begrundelsespligten, som dette anbringende udelukkende vedrører, bemærkes, at en henvisning til en sagsøgers tidligere handlinger ikke kan anses for et tegn på manglende eller utilstrækkelig begrundelse for de omhandlede retsakter. Hvorvidt det, henset til de påståede tidligere handlinger, er begrundet at pålægge den berørte person eller enhed de omhandlede restriktive foranstaltninger eller at forlænge dem, vedrører spørgsmålet, om de anfægtede retsakter er velbegrundede og skal behandles i forbindelse med analysen af anbringerne om de omhandlede retsakters materielle gyldighed, navnlig det andet anbringende (jf. præmis 235 nedenfor).
- 151 For så vidt angår sagsøgernes argument om, at begrundelsen for at forlænge de restriktive foranstaltninger for deres vedkommende først blev afsløret i svarkrifterne (jf. præmis 140 ovenfor), skal der henvises til fast retspraksis, hvorefter en afgørelse fra en institution i sig selv skal være fyldestgørende, og at dens begrundelse ikke kan fremgå af skriftlige eller mundtlige forklaringer, som er afgivet senere, når der allerede er anlagt sag ved Unionens retsinstanter til prøvelse af den pågældende afgørelse (Rettens dom af 12.12.1996, sag T-16/91, Rendo m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 1827, præmis 45, og af 7.7.2011, sag T-161/04, Valero Jordana mod Kommissionen, ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 107). Når der i den anfægtede retsakt er en vis begrundelse, kan den uddybes eller præciseres under sagens behandling, men den institution, der har udstedt retsakten, kan ikke erstatte den oprindelige begrundelse med en helt ny begrundelse (dommen i sagen Valero Jordana mod Kommissionen, præmis 107; jf. ligeledes i denne retning Rettens dom i sagen Rendo m.fl. mod Kommissionen, præmis 55, og dom af 25.2.2003, sag T-4/01, Renco mod Rådet, Sml. II, s. 171, præmis 96).
- 152 Det fremgår af denne retspraksis, at bedømmelsen af, om begrundelsen for de anfægtede retsakter er tilstrækkelig eller ej, udelukkende skal foretages på grundlag af den begrundelse, som findes heri, set i den sammenhæng, de indgår i, som navnlig udgøres af de tidligere retsakter om pålæggelse eller forlængelse af restriktive foranstaltninger over for Zimbabwe. En helt ny begrundelse, som de sagsøgte institutioner er fremkommet med under retssagen, kan dermed ikke afhjælpe en eventuelt manglende eller utilstrækkelig begrundelse for de anfægtede retsakter. De nævnte institutioner kan derimod for Retten uddybe og præcisere begrundelserne for de anfægtede retsakter, således som de er angivet i de nævnte retsakter.

- 153 Det bemærkes imidlertid, at det ikke var nødvendigt for at opfylde begrundelsespligten, at ophavsmændene til de anfægtede retsakter heri redegjorde for deres egen fortolkning af begrebet »tilknytning« til Zimbabwes regering eller mere generelt deres fortolkning af de relevante bestemmelser og den relevante retspraksis. Spørgsmålet, om de nævnte retsakter er baseret på en korrekt eller fejlagtig fortolkning af dette begreb og mere generelt af de relevante bestemmelser og den relevante retspraksis, vedrører sagens realitet og angår ikke begrundelsespligten. Heraf følger, at bemærkninger herom, som de sagsøgte institutioner måtte have fremsat i deres skriftlige indlæg for Retten, ikke udgør en begrundelse for de anfægtede retsakter, som er fremkommet under retssagen.
- 154 Eftersom alle disse argumenter er blevet forkastet, skal det nu undersøges, om de begrundelser, som ophavsmændene til de anfægtede retsakter gav for opførelsen af navnet på hver enkelt af sagsøgerne på listen over personer og enheder, som er omfattet af de omhandlede restriktive foranstaltninger, er tilstrækkelige.
- 155 I denne henseende skal det først bemærkes, at såvel bilag I og II i afgørelse 2012/97 (nu bilag I og II til afgørelse 2011/101, efter ændringen heraf ved afgørelse 2012/97) som bilag I til forordning nr. 151/2012 (nu bilag III til forordning nr. 314/2004) er udformet som skemaer. Disse skemaer indeholder ud over den første kolonne med navnet på den pågældende person eller enhed en kolonne med overskriften »Identificerende oplysninger« og en tredje kolonne med overskriften »Begrundelse«. Hvad angår fysiske personer er det i de to sidstnævnte kolonner navnlig anført, hvilket hverv i regeringen eller administrationen den pågældende person varetager, eller i givet fald varetog, eller i visse tilfælde, hvor der ikke er tale om personer, der har varetaget sådanne hverv, den egenskab, som ophavsmændene til de anfægtede retsakter har fundet relevant for deres vedkommende. Her er der i et stort antal tilfælde anført oplysninger om, at den berørte person er medlem af ZANU-PF, som alene sad ved magten forud for indgåelsen af GPA'en, samt i givet fald en kort beskrivelse af de voldshandlinger, den intimidering eller de tilsidesættelser af det zimbabwiske folks grundlæggende rettigheder, som de pågældende foreholdes af Rådet.
- 156 Hvad angår juridiske personer og enheder er det i kolonnen vedrørende »[b]egrundelse[n]« enten anført, at de tilhører en af de fysiske personer, der er nævnt i del I i det pågældende bilag, eller at de har forbindelser til »ZANU-PF-fløjen i regeringen«, og for så vidt angår sagsøger 117, OSLEG (Private) Ltd, at dette selskab er »kontrolleret af Zimbabwes hær«.
- 157 Dernæst skal der henvises til, at i henhold til artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 314/2004 finder den indfrysning af pengemidler og økonomiske ressourcer, der er indført ved denne forordning, anvendelse på de enkelte medlemmer af Zimbabwes regering samt såvel fysiske personer som juridiske personer, enheder eller organer, der har tilknytning til dem. I henhold til artikel 4, stk. 1, og artikel 5, stk. 1, i afgørelse 2011/101 finder de restriktive foranstaltninger, som er indført ved denne afgørelse, desuden anvendelse på de enkelte medlemmer af Zimbabwes regering og såvel fysiske som juridiske personer med tilknytning til dem, herunder »fysiske eller juridiske personer, som er involveret i aktiviteter, der alvorligt undergraver demokrati, respekt for menneskerettigheder og retsstatsforhold i Zimbabwe«, der, som anført i præmis 146 ovenfor, skal betragtes som en særlig kategori af personer med en sådan tilknytning.
- 158 Heraf følger, at de anfægtede retsakter for at være tilstrækkeligt begrundede for hver enkelt sagsøger skulle indeholde en klar og præcis angivelse af de omstændigheder, som begrundede, at den pågældende person kunne kvalificeres som medlem af Zimbabwes regering eller som en person med tilknytning til et sådant regeringsmedlem.
- 159 For så vidt angår sagsøger 1, Johannes Tomana, sagsøger 4, Flora Buka, sagsøger 11, Phineas Chihota, sagsøger 13, Patrick Anthony Chinamasa, sagsøger 19, Ignatius Morgan Chiminya Chombo, sagsøger 21, Nicholas Tasunungurwa Goche, sagsøger 27, Saviour Kasukuwere, sagsøger 33, Andrew Langa, sagsøger 36, Joseph Mtakwese Made, sagsøger 40, Paul Munyaradzi Mangwana, sagsøger 41, Reuben Marumahoko, sagsøger 42, Emmerson Dambudzo Mnangagwa, sagsøger 53, Kembo Campbell Dugishi

Mohadi, sagsøger 59, Obert Moses Mpofo, sagsøger 62, Olivia Nyembesi Muchena, sagsøger 66, Isack Stanislaus Goreraivo Mudenge, sagsøger 69, Joyce Teurai Ropa Mujuru, sagsøger 70, Isaac Mumba, sagsøger 72, Herbert Muchemwa Murerwa, sagsøger 75, Didymus Noel Edwin Mutasa, sagsøger 79, Walter Mzembe, sagsøger 81, Sylvester Nguni, sagsøger 82, Francis Chenayimoyo Dunstan Nhema, sagsøger 83, John Landa Nkomo, sagsøger 85, Magadzire Hubert Nyanhongo, sagsøger 87, Sithembiso Gile Glad Nyoni, sagsøger 95, S.T. Sekeramayi, og sagsøger 97, Webster Kotiwani Shamu, er det klart anført i begrundelserne i afgørelse 2012/97 og i gennemførelsesforordning nr. 151/2012, hvilke hverv disse personer udøvede på tidspunktet for vedtagelsen af disse retsakter. De nævnte hverv begrunder fuldt ud kvalificeringen af disse sagsøgere som medlemmer af Zimbabwes regering. Følgelig skal de ovennævnte anfægtede retsakter anses for at være tilstrækkeligt begrundede for så vidt angår disse sagsøgere.

- 160 For så vidt angår de øvrige sagsøgere, som er fysiske personer, ud over de i præmis 159 ovenfor nævnte sagsøgere samt sagsøger 15, Joseph Chinotimba, sagsøger 30, Nolbert Kunonga, og sagsøger 54, Gilbert Moyo (hvis situation vil blive behandlet i præmis 170 og 171 nedenfor), bemærkes, at der er tale om personer, der beklæder temmelig forskellige stillinger, eller som udøver temmelig forskellige hverv. Mere præcist drejer det sig om officerer i hæren eller luftvåbnet, generaldirektøren for den centrale efterretningstjeneste, ledere inden for politiet, højtstående tjenestemænd, nemlig sagsøger 7, George Charamba, som er direktør i ministeriet for information og forbindelser med pressen, sagsøger 65, Tobaiwa Mudede, som er direktør for folkeregistret (»Registrar General«), dvs. bl.a. ansvarlig for førelsen af valglisterne, sagsøger 96, Lovemore Sekeramayi, som er »[a]nsvarlig for afholdelse af valg«, og sagsøger 110, Paradzai Willings Zimondi, som er direktør for fængselsvæsenet, provinsguvernør, direktøren for Zimbabwes centralbank (Reserve Bank of Zimbabwe), parlamentsmedlemmer, nemlig sagsøger 25, Newton Kachepa, som er parlamentsmedlem for Mudzi North, og sagsøger 37, Edna Madzongwe, som er formand for senatet, personer på ledende poster inden for ZANU-PF, nemlig atter sagsøger 37, som er medlem af politbureauet og i øvrigt formand for Zimbabwes senat), sagsøger 50, Simon Khaya Moyo, som er formand for politbureauet, sagsøger 63, Oppah Chamu Zvipange Muchinguri, og sagsøger 98, Nathan Marwirakuwa Shamuyarira, som er sekretærer i politbureauet, samt sagsøger 93, Stanley Urayayi Sakupwanya, og sagsøger 94, Tendai Savanhu, som er vicesekretærer i politbureauet, og sagsøger 103, Mishek Julius Mpande Sibanda, som er kabinetssekretær (»Cabinet secretary«).
- 161 Endvidere skal nævnes situationen for sagsøger 28, Jawet Kazangarare, om hvem det i bilagene til afgørelse 2012/97 og til gennemførelsesforordning nr. 151/2012 er anført, at han er »[r]ådmand for ZANU-PF i Hurungwe North og krigsveteran«, og sagsøger 102, Jabulani Sibanda, om hvem det i disse retsakter er anført, at han er »[t]idligere formand for landsforeningen af krigsveteraner«.
- 162 Endelig indgår blandt de øvrige fysiske personer, som er omfattet af de anfægtede retsakter, tidligere regeringsmedlemmer, to tidligere provinsguvernører, nemlig sagsøger 9, Tinaye Chigudu, sagsøger 60, Cephas George Msipa, og en tidligere ledende vicepolitichef (»Senior Assistant Police Commissioner«), sagsøger 68, Bothwell Mugariri.
- 163 For så vidt angår hovedparten af de i præmis 160-162 ovenfor nævnte sagsøgere, dvs. dem alle med undtagelse af de i præmis 169 nedenfor nævnte, finder Retten, at henvisningen til de hverv, de udøvede på tidspunktet for vedtagelsen af de anfægtede retsakter, eller som de tidligere havde udøvet, i sig selv er tilstrækkelig til at begrunde opførelsen af deres navne på listen over personer, der er omfattet af de omhandlede restriktive foranstaltninger. Der er tale om højtstående embedsmænd (herunder provinsguvernører) og befalingsmænd i hæren og overordnede inden for politiet. Personer, der udøver sådanne hverv, har et nært samarbejde med et lands regering, og det er berettiget at kvalificere dem som personer, der har »tilknytning« til denne regerings medlemmer, uden at yderligere begrundelse er nødvendig. Det samme gælder for medlemmerne af ZANU-PF's politbureau, som er det ledende organ i det politiske parti, der alene var ved magten i Zimbabwe fra landets uafhængighed indtil indgåelsen af GPA'en.

- 164 Retten finder desuden også, at en henvisning til den omstændighed, at en person tidligere har udøvet et hverv, der giver grundlag for under vedkommendes udøvelse af dette hverv at kvalificere denne som medlem af det pågældende lands regering eller som en person, der har tilknytning til et sådant regeringsmedlem, under omstændigheder som de i denne sag foreliggende udgør en tilstrækkelig begrundelse for, efter at vedkommendes hverv er ophørt, at kvalificere denne som en person, der har tilknytning til medlemmerne af det pågældende lands regering. For så vidt som der, som i den foreliggende sag, ikke i mellemtiden har været tale om et sammenbrud for så vidt angår det styre, der var ved magten i det pågældende land, da den berørte person var medlem af dets regering eller havde tilknytning til et sådant regeringsmedlem, er der således grundlag for, i mangel af beviser eller indicier for det modsatte, at anse denne person for at have tilknytning til medlemmerne af dette lands regering, som er den pågældendes tidligere kolleger, medarbejdere eller overordnede.
- 165 For så vidt angår det eventuelle argument om, at det er muligt, at disse personer blev fjernet fra deres tidligere hverv, fordi de ikke bifaldt styrets undertrykkende politik, i hvilket tilfælde det ikke var begrundet at indbefatte dem blandt de personer, der er omfattet af de anfægtede restriktive foranstaltninger, skal der henvises til formålet med begrundelsespligten, således som det fremgår af den i præmis 141 ovenfor nævnte retspraksis, og erindre om, at spørgsmålet om begrundelsen, der vedrører en væsentlig formforskrift, er forskelligt fra spørgsmålet om beviset for den påståede adfærd, som vedrører den pågældende retsakts materielle lovlighed og indebærer en undersøgelse af de faktiske forhold, der er nævnt i denne retsakt, samt kvalificeringen heraf som oplysninger, der begrundet anvendelsen af restriktive foranstaltninger over for den pågældende person (dommen i sagen Rådet mod Bamba, nævnt i præmis 141 ovenfor, præmis 60).
- 166 En person, hvis navn er opført på listen over personer, der er omfattet af de omhandlede restriktive foranstaltninger, med den begrundelse, at den pågældende er et tidligere medlem af regeringen eller en tidligere højtstående embedsmand i Zimbabwe, råder således, ved at læse disse oplysninger, over de centrale elementer, som giver den pågældende mulighed for at anfægte opførelsen på denne liste og i givet fald gøre gældende at have afbrudt al forbindelse med det styre, som ophavsmændene til de anfægtede retsakter betragter som undertrykkende, og at det netop er derfor, at den pågældende blev fjernet fra sit hverv. Unionens retsinstanser råder også over de nødvendige oplysninger for at kunne udøve deres kontrol, for så vidt som det fremgår af begrundelserne i den pågældende retsakt, at det med henblik på behandlingen af spørgsmålet om, hvorvidt den er velbegrundet, skal undersøges, om forbindelserne mellem den berørte person og styret, henset til det hverv, som denne tidligere har udøvet, fortsat eksisterer eller derimod er blevet afbrudt.
- 167 Det skal fremhæves, at de foregående betragtninger, som indgår i analysen af spørgsmålet, om de sagsøgte institutioner har opfyldt begrundelsespligten, under de i denne sag foreliggende omstændigheder og henset til den særlige situation i Zimbabwe (jf. præmis 130 ovenfor) hverken indebærer, at der opstilles en formodning for eller opereres med en omvendt bevisbyrde til skade for de berørte parter. De betyder ganske enkelt, at henvisningen i begrundelserne i de anfægtede retsakter til de hverv, som visse sagsøgere tidligere har udøvet, viser, at ophavsmændene til de nævnte retsakter har været af den opfattelse, at de omhandlede sagsøgere af denne grund fortsat havde tilknytning til Zimbabwes ledere, og at de ikke rådede over nogen oplysninger, der kunne rejse tvivl om denne opfattelse. Såfremt der rejses indsigelse, påhviler det ophavsmændene til de anfægtede retsakter at godtgøre for Unionens retsinstanser, at der faktisk eksisterer en forbindelse til regeringen på grund af de hverv, som de berørte personer tidligere har udøvet, idet de sidstnævnte ligeledes har ret til at fremlægge ethvert modbevis, som de råder over, med henblik på at afkræfte dette.
- 168 Heraf følger, at henvisningen i de anfægtede retsakter til de hverv, som de i præmis 162 ovenfor nævnte sagsøgere har udøvet, udgør en tilstrækkelig begrundelse for at indbefatte disse sagsøgere blandt de personer, som er omfattet af de omhandlede restriktive foranstaltninger.

- 169 For så vidt angår de nedenfor nævnte sagsøgere finder Retten derimod, at henvisningen til deres stilling eller det hverv, de udøvede, ikke i sig selv er tilstrækkelig til at begrunde opførelsen af deres navne på listen over personer, der er omfattet af de omhandlede restriktive foranstaltninger. Til denne kategori hører militært personel med rang af oberst eller en lavere rang, dvs. sagsøger 24, Stephen Gwekwerere, sagsøger 32, R. Kwenda, sagsøger 42, G. Mashava, sagsøger 49, Cairo Mhandu, sagsøger 50, Fidellis Mhonda, sagsøger 58, S. Mpabanga, sagsøger 64, C. Muchono, sagsøger 78, S. Mutsvunguma, sagsøger 80, Morgan S. Mzilikazi, sagsøger 91, Victor Tapiwe Chashe Rungani, og sagsøger 101, Chris Sibanda; ansatte i politiet med lavere rang end de i præmis 160 ovenfor nævnte, nemlig sagsøger 67, Columbus Mudonhi («[v]iceinspektør»), sagsøger 70, Isaac Mumba («[p]olitikommissær») og sagsøger 89, Dani Rangwani («[v]icekriminalkommissær»); sagsøger 25, Newton Kachepa (parlamentsmedlem), og endelig de to sagsøgere, som er nævnt i præmis 161 ovenfor.
- 170 Hvad angår sagsøger 15, 30 og 54, henholdsvis Joseph Chinotimba, Nolbert Kunonga og Gilbert Moyo, har Rådet i svarskriftet anset dem for at udgøre en særlig kategori af personer, som det var begrundet at pålægge de anfægtede restriktive foranstaltninger, henset til de konkrete handlinger, som foreholdtes dem i begrundelserne i afgørelse 2012/97 og i gennemførelsesforordning nr. 151/2012. Dette er imidlertid kun korrekt for så vidt angår sagsøger 30, Nolbert. Kunonga, der i den anden kolonne i bilagene til disse to retsakter er kvalificeret som »[s]elvudnævnt anglikansk biskop«. Denne egenskab er åbenbart ikke i sig selv tilstrækkelig til at begrunde, at den berørte person pålægges restriktive foranstaltninger.
- 171 Hvad angår sagsøger 15 og 54 er det derimod for begge vedkommende bl.a. klart anført i samme kolonne i disse bilag, at de er »leder af Zanu-PF-militsen«. Denne egenskab er, hvis den findes godtgjort, tilstrækkelig til at kvalificere dem som personer med tilknytning til medlemmer af Zimbabwes regering, som er udnævnt af ZANU-PF, og dermed til at begrunde, at de er indbefattet blandt de personer, som er omfattet af de omhandlede restriktive foranstaltninger uafhængigt af de konkrete handlinger, som foreholdes dem i den tredje kolonne i de samme bilag.
- 172 De foregående betragtninger danner grundlag for allerede nu at konkludere, at de anfægtede retsakter er tilstrækkeligt begrundet for så vidt angår alle de sagsøgere, som er fysiske personer, med undtagelse af de i præmis 169 ovenfor nævnte sagsøgere samt sagsøger 30, Nolbert Kunonga. Med henblik på at vurdere, om begrundelsen i afgørelse 2012/97 og i gennemførelsesforordning nr. 151/2012 vedrørende disse sidstnævnte sagsøgere er tilstrækkelig, er det nødvendigt at tage de handlinger, som foreholdes dem af ophavsmændene til disse to retsakter, i betragtning.
- 173 Det skal bemærkes, at de anfægtede retsakter også indeholder henvisninger til konkrete handlinger for så vidt angår hovedparten af de øvrige sagsøgere, som er fysiske personer. Rådet har gjort gældende, at det med hensyn til disse øvrige sagsøgere »er gået langt videre, end det kræves«, idet det har anført oplysninger om deres konkrete involvering i de politikker, der undergraver de grundlæggende rettigheder, retsstatsprincippet og demokratiet i Zimbabwe. Sagsøgerne har anfægtet denne tilkendegivelse, men dette er baseret på en fejlagtig forudsætning, for så vidt som sagsøgerne antager, at en persons egenskab af medlem af Zimbabwes regering eller en person med tilknytning til et sådant regeringsmedlem ikke er tilstrækkelig til at begrunde, at den pågældendes navn opføres på listen over personer, der er omfattet af de anfægtede restriktive foranstaltninger. Det fremgår imidlertid af de betragtninger, som er fremsat i forbindelse med analysen af det første anbringende, at for så vidt angår de medlemmer af regeringen, som allerede beklædte disse poster før dannelsen af den nationale samlingsregering, og personer med tilknytning til dem er disse egenskaber fuldt ud tilstrækkelige til at begrunde vedtagelsen af sådanne foranstaltninger (jf. navnlig præmis 105 ovenfor). Det samme gælder for tidligere regeringsmedlemmer eller tidligere højtstående embedsmænd (jf. præmis 168 ovenfor). Dette argument fra sagsøgernes side må derfor forkastes.

- 174 Hvad angår de sagsøgere, for hvis vedkommende det er nødvendigt at henvise til de konkrete handlinger, som de foreholdes i de anfægtede retsakter (jf. præmis 172 ovenfor), fremgår det af de nævnte retsakter, at det, som foreholdes dem, i det væsentlige er en direkte deltagelse i voldshandlinger og intimidering, oven i købet i rollen som personer, der har ledet sådanne eller tilskyndet hertil. I alle disse tilfælde, bortset fra hvad angår sagsøger 30 og 89, Nolbert Kunonga og Dani Rangwani (for hvis vedkommende de påberåbte forhold går tilbage til henholdsvis 2011 og 2007), skal den omhandlede vold eller intimidering have fundet sted under valgkampen i 2008. I alle disse tilfælde med undtagelse af hvad angår sagsøger 30, Nolbert Kunonga, og sagsøger 89, Dani Rangwani, er det præcise sted, hvor den berørte person skal have været aktiv, angivet. For så vidt angår sagsøger 30 er det anført, at han »[h]ar givet kraftigt udtryk for sin støtte til styret«, og det er tilføjet, at »[h]ans tilhængeres voldshandlinger mod kirkegængere i 2011 blev bakket op af politiet«. For så vidt angår sagsøger 89 er det anført, at han var »[m]ed i en gruppe på 50 mænd, som ZANU-PF betalte direkte for at opspore og torturere MDC-tilhængere i april 2007«.
- 175 Oplysningerne vedrørende de i præmis 174 ovenfor nævnte sagsøgere og, mere generelt, samtlige begrundelser, som er blevet indsat ved de anfægtede retsakter i tredje kolonne i bilag III til forordning nr. 314/2004 og i skemaet med overskriften »Personer« i bilaget til afgørelse 2011/101 vedrørende alle sagsøgerne, er af et omfang, der svarer til omfanget af de begrundelser, der blev anset for tilstrækkelige af Domstolen i dommen i sagen Rådet mod Bamba, nævnt i præmis 141 ovenfor (præmis 57-59). Som det var tilfældet i den sag, der gav anledning til denne dom, identificerer denne begrundelse de specifikke og konkrete oplysninger for så vidt angår den stilling eller det hverv, der er udøvet, og de omhandlede former for handlinger, som ifølge ophavsmændene til de anfægtede retsakter indebar, at de pågældende personer var involveret i voldshandlinger, intimidering og tilsidesættelse af de grundlæggende rettigheder i Zimbabwe.
- 176 I modsætning til hvad sagsøgerne har gjort gældende, skal det fastslås, at begrundelserne i tredje kolonne i de ovenfor nævnte bilag hverken for så vidt angår de 39 sagsøgere, som der er tale om i præmis 137 ovenfor, eller for så vidt angår de øvrige berørte fysiske personer er for vage og generelle. Det skal ligeledes fremhæves, at beskyldningerne mod præsident Robert Mugabes styre om vold, intimidering og tilsidesættelse af de grundlæggende rettigheder i Zimbabwe såvel generelt som helt konkret i forbindelse med valgene i 2008, som det også fremgår af betragtningerne til de anfægtede retsakter, som der er henvist til ovenfor i forbindelse med behandlingen af det første anbringende, var internationalt kendte og ikke kunne være ukendte for sagsøgerne. Disse beskyldninger er således, uanset om de er i overensstemmelse med sandheden, en del af den sammenhæng, hvori de anfægtede retsakter indgår, der, som det fremgår af den i præmis 143 ovenfor nævnte retspraksis, er relevant for undersøgelsen af spørgsmålet, om begrundelsespligten er opfyldt.
- 177 De berørte sagsøgere kunne således, med bevidstheden om denne sammenhæng, let forstå, hvad der foreholdtes dem, og i givet fald bestride disse påstande generelt eller konkret, for så vidt som de vedrører det sted, hvor de påstås at have været aktive, eller i det mindste gøre gældende, at selv om de voldshandlinger, den intimidering eller den tilsidesættelse af de grundlæggende rettigheder, som der henvises til, faktisk har fundet sted, deltog de ikke heri (jf. i denne retning dommen i sagen Rådet mod Bamba, nævnt i præmis 141 ovenfor, præmis 59).
- 178 Der skal ligeledes henvises til, at Rådet som bilag til svarskriftet bl.a. har vedlagt et dokument på 1 046 sider (bilag B.19), som ifølge angivelsen herom i bilagsoversigten omfatter »offentligt kendte oplysninger, som understøtter oplysningerne i de anfægtede [restriktive] foranstaltninger«. Ifølge Rådet er det, som er angivet i bilagene til de anfægtede retsakter vedrørende den adfærd fra sagsøgernes side, der undergraver menneskerettighederne, retsstatsprincippet og demokratiet i Zimbabwe, offentligt kendt, således som det netop fremgår af de forskellige dokumenter, der er fremlagt i dette bilag.

- 179 Henset til de foregående betragtninger er det ikke nødvendigt at tage hensyn til dette bilag med henblik på at vurdere, om begrundelsen for de anfægtede retsakter er tilstrækkelig. Retten finder derfor, at der ikke er anledning til at vedtage den af sagsøgerne foreslåede foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse med hensyn til dette bilag (jf. præmis 25 ovenfor).
- 180 På baggrund af de i præmis 177 ovenfor gengivne forklaringer fra Rådet er det åbenbart, at dokumenterne i bilag B.19 i svarskriftet skal betragtes særskilt i forhold til de dokumenter, som den i præmis 19 ovenfor nævne anmodning fra sagsøgerne vedrører. Som allerede bemærket fremsendte Rådet kort efter, at sagsøgerne havde indgivet den i præmis 25 ovenfor omhandlede anmodning om en foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse, de dokumenter, som sagsøgerne havde fremsat ønske om med den i præmis 19 ovenfor nævnte anmodning, til dem. Heraf følger, at dokumenterne i bilag B.19 til Rådets svarskrift ikke som sådanne er dokumenter, som Rådet lagde til grund ved vedtagelsen af afgørelse 2012/97 og gennemførelsesafgørelse 2012/124.
- 181 Bilag B.19 til Rådets svarskrift skal derimod anses for at have til formål ikke at begrunde de anfægtede retsakter efterfølgende, men at godtgøre, at henset til den sammenhæng, hvori vedtagelsen af disse retsakter fandt sted, var begrundelsen af disse tilstrækkelig (jf. i denne retning dommen i sagen Rådet mod Bamba, nævnt i præmis 141 ovenfor, præmis 62).
- 182 Endelig finder Retten ligeledes, at de specifikke begrundelser, som er anført i bilagene til afgørelse 2012/97 og gennemførelsesforordning nr. 151/2012 over for de sagsøgere, som er juridiske personer, for at opføre dem på listen over personer og enheder, som er omfattet af de anfægtede restriktive foranstaltninger, også er tilstrækkelige. For hver enkelt af de berørte enheder er det således anført, at den tilhører en af de fysiske personer, som i medfør af de samme retsakter er undergivet restriktive foranstaltninger, eller at den har tilknytning til den zimbabwiske regering, til et kontor henhørende under denne eller til »ZANU-PF-fløjen« i den zimbabwiske regering. Disse begrundelser er tilstrækkelige til at gøre det muligt for de berørte enheder at anfægte deres rigtighed og for Retten at udøve sin kontrol.
- 183 Sammenfattende skal de anfægtede retsakter anses for at være tilstrækkeligt begrundet for så vidt angår alle sagsøgerne, og det tredje anbringende skal derfor forkastes som ugrundet.

*Det fjerde anbringende om tilsidesættelse af retten til forsvar*

- 184 Sagsøgerne har gjort gældende, at princippet om overholdelse af retten til forsvar i den sammenhæng, hvori den foreliggende sag indgår, indebærer, at EU-institutionerne skal opfylde to hovedforpligtelser. Dels skal de oplyse den berørte person eller enhed om de argumenter og de beviser, som lægges til grund for den pågældendes vedkommende som begrundelse for pålæggelsen af restriktive foranstaltninger. Dels skal den omhandlede person eller enhed sættes i stand til på hensigtsmæssig måde at tilkendegive sine synspunkter vedrørende disse beviser. Sagsøgerne har endvidere henvist til, at når der er tale om forlængelse af en restriktiv foranstaltning, som allerede er besluttet over for en person eller en enhed, indebærer kravet om beskyttelse af vedkommendes ret til forsvar og ret til at blive hørt, at denne skal have det bevismateriale, som lægges til grund over for den pågældende, stillet til rådighed og skal have mulighed for at fremsætte sine bemærkninger i denne henseende forud for enhver afgørelse om forlængelse af den omhandlede foranstaltning.
- 185 I den foreliggende sager er der ifølge sagsøgerne imidlertid ingen af dem, som, hverken før eller efter vedtagelsen af de anfægtede retsakter, har modtaget underretning om beviser, som for hver enkelts vedkommende vil kunne begrunde de anfægtede retsakter. De har heller ikke haft mulighed for at fremsætte bemærkninger vedrørende sådanne beviser. De anfægtede retsakter indeholder ingen garanti i denne henseende. Desuden indeholder disse retsakter beskyldninger om grove forbrydelser uden på nogen måde at oplyse om kilden til disse beskyldninger og uden at tage hensyn til de

problemer vedrørende databeskyttelse, som er identificeret af Kommissionen og Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse (EDPS), og som vil kunne opstå, hvis Rådet eller Kommissionen behandler data vedrørende strafbare forhold eller straffedomme.

- 186 Som Domstolen har henvist til i forbindelse med prøvelsen af restriktive foranstaltninger, skal Unionens retsinstanser i overensstemmelse med de kompetencer, som er blevet tildelt dem, sikre en – principielt fuldstændig – legalitetsprøvelse af alle EU-retsakter under hensyn til de grundlæggende rettigheder, der udgør en integrerende del af Unionens retsorden. Dette krav er udtrykkeligt fastslået i artikel 275, stk. 2, TEUF (jf. Domstolens dom af 28.11.2013, sag C-280/12 P, Rådet mod Fulmen og Mahmoudian, præmis 58 og den deri nævnte retspraksis).
- 187 Disse grundlæggende rettigheder omfatter bl.a. overholdelse af retten til forsvar og retten til en effektiv domstolsbeskyttelse, som er fastslået i artikel 41, stk. 2, i chartret om grundlæggende rettigheder og indebærer retten til at blive hørt og retten til aktindsigt med forbehold af legitime fortrolighedshensyn (jf. dommen i sagen Rådet mod Fulmen og Mahmoudian, nævnt i præmis 186 ovenfor, præmis 59 og 60 og den deri nævnte retspraksis).
- 188 Ifølge denne samme retspraksis skal spørgsmålet om, hvorvidt retten til forsvar er blevet tilsidesat, undersøges ud fra de specifikke omstændigheder i hvert enkelt tilfælde, navnlig arten af den pågældende retsakt, den sammenhæng, hvori den er vedtaget, samt de retsregler, som gælder på det pågældende område (jf. dommen i sagen Rådet mod Fulmen og Mahmoudian, nævnt i præmis 186 ovenfor, præmis 63 og den deri nævnte retspraksis).
- 189 I den foreliggende sag skal det fastslås, at sagsøgernes konkrete klagepunkt, således som det er gengivet i præmis 185 ovenfor, skønt de i stævningen har henvist til de almindelige bestemmelser og principper samt gældende retspraksis på området, vedrører Rådets unkladelse af forud for vedtagelsen af de anfægtede retsakter at give dem underretning om de beviser for den adfærd, som foreholdes dem ved disse retsakter, og som udgør begrundelsen for de foranstaltninger, som er vedtaget over for dem, og give dem lejlighed til at fremsætte deres bemærkninger vedrørende disse beviser.
- 190 Det fremgår imidlertid ikke af sagsakterne, og sagsøgerne har i øvrigt heller ikke gjort gældende, at de forud for den anmodning om underretning om beviser, som de rettede til Rådet fem dage før anlæggelsen af søgsmålet (jf. præmis 19 ovenfor), havde anmodet Rådet om at modtage underretning om de beviser, som Rådet havde lagt til grund for vedtagelsen af de anfægtede restriktive foranstaltninger over for dem.
- 191 Heraf følger, at sagsøgerne forudsætter, at Rådet for at overholde deres ret til forsvar burde have underrettet dem om disse beviser spontant og uden, at de havde anmodet derom. Denne forudsætning er imidlertid urigtig.
- 192 Som Retten fastslog i sin dom af 14. oktober 2009, Bank Melli Iran mod Rådet (sag T-390/08, Sml. II, s. 3967, præmis 97), indebærer princippet om overholdelse af retten til forsvar, når tilstrækkeligt præcise oplysninger, som gør det muligt for den berørte i tilstrækkelig grad at give sin mening til kende vedrørende de omstændigheder, som den pågældende lægges til last af Rådet, er blevet meddelt, ikke en forpligtelse for sidstnævnte til uden videre at give adgang til dokumenter, som er indeholdt i dets sagsakter. Det er kun efter anmodning herom fra den berørte part, at Rådet har pligt til at give adgang til alle administrative dokumenter, som ikke er fortrolige, og som vedrører den omhandlede foranstaltning. Et krav om en spontan meddelelse af visse sagsforhold ville således være for vidtrækkende, henset til, at det på tidspunktet for vedtagelsen af en foranstaltning med henblik på indefrysning af midler eller en anden foranstaltning ikke er sikkert, at den pågældende person har til hensigt, gennem adgang til sagsakterne, at kontrollere de faktiske omstændigheder, der ligger til grund for de forhold, som Rådet lægger vedkommende til last.

- 193 På baggrund af analysen af det tredje anbringende blev det imidlertid konkluderet, at de anfægtede retsakter var tilstrækkeligt begrundede (jf. præmis 183 ovenfor). Med andre ord finder Retten, at sagsøgerne skal anses for, som krævet i den omhandlede retspraksis, at have rådet over tilstrækkeligt præcise oplysninger, og at det derfor påhvilede dem, hvis de ønskede det, selv at anmode om at blive underrettet om de beviser vedrørende dem, som Rådet havde lagt til grund. Som anført fremsatte de først en sådan anmodning fem dage før indleveringen af stævningen.
- 194 Der er intet i sagens akter, der viser, at sagsøgerne ikke, hvis de havde ønsket det, havde kunnet fremsætte en sådan anmodning på et tidligere tidspunkt. Derimod findes der oplysninger, der tyder på, at sagsøgerne var klar over muligheden for at kommunikere med Rådet vedrørende de restriktive foranstaltninger, som de var blevet gjort til genstand for, og i denne forbindelse anmode om at blive underrettet om beviserne vedrørende dem.
- 195 Det bemærkes særligt, at Rådet har fremlagt en skrivelse af 1. september 2011, som sagsøger 1, Johannes Tomana, havde rettet til formanden for Det Europæiske Råd »på vegne af alle fysiske og juridiske personer og alle retlige enheder«, som var opført i bilaget til afgørelse 2011/101. I denne skrivelse anfægtede Johannes Tomana, at de i det nævnte bilag anførte begrundelser for at pålægge alle disse personer restriktive foranstaltninger var tilstrækkelige og velbegrundede. Johannes Tomana fremsatte derimod ikke nogen anmodning om at blive underrettet om beviserne for de påstande, som var fremsat i det omhandlede bilag.
- 196 Det bemærkes ligeledes, at sagsøgerne, bortset fra Johannes Tomana, i deres svar på et skriftligt spørgsmål fra Retten ikke tilkendegav, at de ikke havde bemyndiget ham til at skrive den omhandlede skrivelse også på deres vegne. De benægtede udelukkende, at Johannes Tomana havde handlet på deres vegne »med hensyn til forkyndelsen [...] af udpegelsen af dem som personer, der var omfattet af de [anfægtede] restriktive foranstaltninger«.
- 197 Det var i øvrigt ikke udelukkende i forbindelse med fremsendelsen af den ovenfor nævnte skrivelse, at Johannes Tomana tilkendegav at handle også på de øvrige sagsøgers vegne. Sammen med stævningen fremlagde sagsøgerne en skrivelse til deres repræsentanter fra Johannes Tomana, hvori denne tilkendegiver, at han repræsenterer alle de øvrige sagsøgere og, ligeledes på vegne af disse, giver disse repræsentanter fuldmagt til at indlevere stævningen.
- 198 Det bemærkes endvidere, at Johannes Tomas skrivelser af 1. september 2011 blev besvaret ved en skrivelse af 20. september 2011 fra kabinetschefen for formanden for Det Europæiske Råd, i hvilken der blev henvist til, at begrundelserne for at pålægge de omhandlede personer og enheder restriktive foranstaltninger fremgik af bilaget til afgørelse 2011/101, og der blev herudover henvist til Rådets bekendtgørelse af 16. februar 2011 til de personer, enheder og organer, som er omfattet af de restriktive foranstaltninger i afgørelse 2011/101 (EUT C 49, s. 4). Denne bekendtgørelse nævnte bl.a., at de personer, enheder og organer, der var berørt af de restriktive foranstaltninger, kunne »rette en anmodning til Rådet om, at beslutningen om at optage dem på ovennævnte lister tages op til fornyet overvejelse«, og angav den adresse, som en sådan anmodning skulle sendes til. En tilsvarende bekendtgørelse blev endvidere offentliggjort i EU-Tidende den 18. februar 2012 (EUT C 48, s. 13) efter vedtagelsen af afgørelse 2012/97.
- 199 Uafhængigt af spørgsmålet, om disse forhold begrundede, at Rådet forkyndte vedtagelsen af afgørelse 2012/97 for Johannes Tomana på vegne også af de øvrige fysiske personer, som var nævnt heri, således som det har oplyst at have gjort, bekræfter de, at sagsøgerne ville kunne have henvendt sig til Rådet på et tidligere tidspunkt for at modtage de oplysninger, som de anmodede om og modtog, efter at de havde fremsat den i præmis 19 ovenfor nævnte anmodning.
- 200 Hvad angår den sidstnævnte anmodning blev den besvaret af Rådet, som fremsendte de ønskede oplysninger (i en ikke-fortrolig version) med en vis forsinkelse på ca. syv måneder, som ifølge Rådet var begrundet i behovet for »afklassificering« af et stort antal af de omhandlede dokumenter. I mangel

af oplysninger til støtte for det modsatte kan det lægges til grund, at Rådets svar på en eventuel tidligere anmodning fra sagsøgere vedrørende det samme indhold ville have været det samme, dvs. at det ville have sendt dem en ikke-fortrolig version af de ønskede beviser.

- 201 Det skal tilføjes, at den omstændighed, at Rådet først den 27. november 2012 sendte de oplysninger til sagsøgerne, som de havde anmodet om ved den i præmis 19 ovenfor nævnte skrivelse, ikke har haft nogen indflydelse på deres mulighed for at gøre deres synspunkter gældende over for Retten. Sagsøgerne har således to gange anmodet Retten om forlængelse af fristen for indlevering af replikken, hvilket er blevet imødekommet, og de har dermed haft mulighed for at kommentere disse oplysninger i replikken. Deres argumenter vedrørende disse dokumenter vil blive behandlet nedenfor i forbindelse med analysen af det andet anbringende.
- 202 I replikken har sagsøgerne ligeledes, efter at have gentaget det klagepunkt, som er gengivet i præmis 185 ovenfor, gjort gældende, at de, efter at Rådet havde underrettet dem om de oplysninger, som det havde lagt til grund for vedtagelsen af de anfægtede retsakter, har lidt alvorlig skade, fordi de først i 2013 skulle tage til genmæle over for påstande om handlinger, der hævdedes at være foretaget ca. fem år tidligere.
- 203 Et så kortfattet og generelt udsagn er imidlertid ikke tilstrækkeligt til at begrunde en annullation af de anfægtede retsakter på grund af tilsidesættelse af sagsøgernes ret til forsvar. Sagsøgerne har således hverken præciseret, hvilke påstande de har vanskeligheder med at tilbagevise, eller karakteren af eller årsagerne til de vanskeligheder, som de har mødt. Sagsøgerne har desuden ikke forklaret, hvorfor de først fem dage før anlæggelsen af søgsmålet for første gang anmodede om at blive underrettet om disse oplysninger.
- 204 Hvis det antages, at nærværende anbringende skal forstås således, at sagsøgerne påberåber sig, at de søgte institutioner ikke har gjort det muligt for dem i tilstrækkelig grad at give deres mening til kende vedrørende de begrundelser, som de foreholdes i de anfægtede retsakter, forud for vedtagelsen af de nævnte retsakter, bemærkes, at retten til at blive hørt forud for vedtagelsen af en ny retsakt ifølge retspraksis skal iagttages i relation til en person eller enhed, over for hvem eller hvilke restriktive foranstaltninger, som den pågældende tidligere er blevet pålagt, forlænges ved en ny retsakt, når ophavsmanden til den omhandlede retsakt lægger disse personer eller enheder nye forhold til last, men ikke når forlængelsen i det væsentlige er baseret på de samme begrundelser som dem, der lå til grund for vedtagelsen af den oprindelige retsakt om pålæggelse af de omhandlede restriktive foranstaltninger (Rettens dom af 13.9.2013, sag T-383/11, Makhlouf mod Rådet, præmis 43, og af 4.2.2014, forenede sager T-174/12 og T-80/13, Syrian Lebanese Commercial Bank mod Rådet, præmis 149; jf. i denne retning tillige Domstolens dom af 21.12.2011, sag C-27/09 P, Frankrig mod People's Mojahedin Organization of Iran, Sml. I, s. 13427, præmis 62).
- 205 I den foreliggende sag er begrundelserne i de anfægtede retsakter for at pålægge sagsøgerne de anfægtede restriktive foranstaltninger ikke væsentligt forskellige fra begrundelserne i de tidligere retsakter, dvs. i afgørelse 2011/101, som den var affattet, før den blev ændret ved afgørelse 2012/97, og forordning nr. 314/2004, før den blev ændret ved gennemførelsesforordning nr. 151/2012.
- 206 Selv om begrundelserne i de anfægtede retsakter indeholder præciseringer vedrørende den adfærd, som foreholdes mange af sagsøgerne, eller en mere detaljeret beskrivelse af denne adfærd, er begrundelserne for opførelsen af sagsøgerne på listen over personer og enheder, som er omfattet af de omhandlede restriktive foranstaltninger, i det væsentlige fortsat de samme som dem, der er angivet i de tidligere retsakter. Det fremgår i intet tilfælde, at den begrundelse, som blev angivet i de tidligere retsakter, blev opgivet for at blive erstattet af en anden begrundelse i forbindelse med forlængelsen af de omhandlede restriktive foranstaltninger, således som det var tilfældet i sagen Frankrig mod People's Mojahedin Organization of Iran, nævnt i præmis 204 ovenfor.

- 207 Hvad særligt angår de personer, som er blevet opført på listen over personer og enheder, der er omfattet af de omhandlede restriktive foranstaltninger på grund af de hverv, de udøvede eller tidligere havde udøvet, dvs. alle sagsøgerne med undtagelse af dem, der er nævnt i præmis 169 ovenfor, er det allerede blevet påpeget (jf. præmis 163 ovenfor), at henvisningen til de hverv, de udøvede på tidspunktet for vedtagelsen af de anfægtede retsakter, eller som de tidligere havde udøvet, i sig selv er tilstrækkelig til at begrunde, at de er blevet opført på listen over personer, der er omfattet af de omhandlede restriktive foranstaltninger. Såvel de forudgående retsakter som de anfægtede retsakter henviser imidlertid, for så vidt angår hver enkelt af disse personer, til de samme hverv.
- 208 Heraf følger, at hvis det antages, at sagsøgerne ligeledes fremsætter et klagepunkt som det, der refereres til i præmis 204 ovenfor, kan det ikke tiltrædes.
- 209 De øvrige argumenter, som sagsøgerne har fremsat inden for rammerne af nærværende anbringende, vedrører ikke en angivelig tilsidesættelse af deres ret til forsvar. Sagsøgerne har i det væsentlige gjort gældende, at de søgte institutioner ikke har indført de anfægtede restriktive foranstaltninger over for dem på grundlag af holdbare beviser. De har i denne forbindelse fremhævet, at hvis de var blevet stillet for en straffedomstol for de handlinger, som foreholdes dem i de anfægtede retsakter, skulle der have været fremlagt relevante og holdbare beviser, for at de kunne blive dømt. Ifølge sagsøgerne har Det Forenede Kongerige desuden for så vidt angår nogle af dem anerkendt, at der ikke fandtes noget bevis for de påståede handlinger fra deres side, som er nævnt i de anfægtede retsakter.
- 210 Disse argumenter er imidlertid irrelevante i relation til spørgsmålet om en eventuel tilsidesættelse af sagsøgernes ret til forsvar. De vil i givet fald kunne være relevante, såfremt der er rejst indsigelse mod, at de anfægtede retsakter er velbegrundede, og den materielle rigtighed af de faktiske omstændigheder, som disse retsakter er baseret på. Spørgsmålet, om sagsøgerne faktisk har rejst en sådan indsigelse, behandles i præmis 261-266 nedenfor.
- 211 Sagsøgerne har endvidere gjort gældende, at Kommissionen i det i præmis 120 ovenfor nævnte forslag til forordning opstillede visse garantier med henblik på at sikre overholdelsen af deres ret til forsvar, som ikke er blevet overholdt i den foreliggende sag. Det forslag fra Kommissionen, som sagsøgerne har påberåbt sig, blev imidlertid aldrig vedtaget, hvorfor spørgsmålet om, hvorvidt de garantier, som blev opstillet heri, er blevet overholdt i den foreliggende sag, er irrelevant. Af samme grund er det ikke nødvendigt at analysere udtalelsen fra EDPS om forskellige lovgivningsforslag om indførelse af visse specifikke restriktive foranstaltninger over for Somalia, Zimbabwe, Den Demokratiske Folkerepublik Korea og Guinea (EUT 2010 C 73, s. 1), som sagsøgerne ligeledes har påberåbt sig (jf. præmis 185 ovenfor). Denne udtalelse vedrører ligeledes det ovenfor nævnte forslag fra Kommissionen, som Rådet ikke fulgte.
- 212 I replikken har sagsøgerne endvidere gjort gældende, at de søgte institutioner aldrig havde skrevet til dem for at oplyse dem om, at deres navne var blevet opført på listen med navnene på de personer, der var omfattet af de anfægtede restriktive foranstaltninger. Ifølge sagsøgerne kan en bekendtgørelse i EU-Tidende af denne oplysning ikke anses for tilstrækkelig.
- 213 Der er imidlertid tale om et argument, som vedrører spørgsmålet om forkyndelsen af de anfægtede retsakter for sagsøgerne, som er irrelevant i forbindelse med behandlingen af spørgsmålet om overholdelsen af deres ret til forsvar forud for vedtagelsen af de nævnte retsakter. Forkyndelsen af disse retsakter finder således nødvendigvis sted efter, at de er vedtaget. Spørgsmålet, om Rådet burde have forkyndt de anfægtede retsakter ved et brev til hver enkelt af de sagsøgere, som de vedrørte, og særligt, om postforkyndelsen heraf for Johannes Tomana også er gyldig som forkyndelse for alle de øvrige sagsøgere, som Rådet har gjort gældende (jf. præmis 199 ovenfor), er relevant for fastlæggelsen af begyndelsestidspunktet for fristen for at anlægge søgsmålet. I den foreliggende sag er der dog under alle omstændigheder ingen tvivl om, at søgsmålet er blevet anlagt rettidigt, og der er i øvrigt ikke rejst nogen indsigelse i så henseende af de søgte institutioner.

- 214 Da ingen af de af sagsøgerne inden for rammerne af det fjerde anbringende rejste klagepunkter kan tiltrædes, skal dette anbringende forkastes.

*Det andet anbringende om et åbenbart urigtigt skøn*

- 215 Med det andet anbringende har sagsøgerne gjort gældende, at Rådet og Kommissionen har anlagt et åbenbart urigtigt skøn, idet de har antaget, at kriterierne for deres opførelse på listen over personer og enheder, som er omfattet af de anfægtede restriktive foranstaltninger, var opfyldt.

Indledende bemærkninger

- 216 Retten har allerede, i dommen i sagen *Bank Melli Iran mod Rådet*, nævnt i præmis 192 ovenfor (præmis 36), fastslået, at Rådet hvad angår de generelle regler, der fastlægger fremgangsmåden for de restriktive foranstaltninger, havde en vid skønsbeføjelse med hensyn til de forhold, der i overensstemmelse med en fælles holdning vedtaget i henhold til FUSP skal tages i betragtning ved vedtagelsen af økonomiske og finansielle sanktioner i medfør af artikel 60 EF og 301 EF. Da Unionens retsinstanser nemlig ikke må sætte deres bedømmelse af de beviser, faktiske forhold og omstændigheder, der begrundet vedtagelse af sådanne foranstaltninger, i stedet for den af Rådet foretagne bedømmelse, skal Rettens prøvelse derfor i denne henseende begrænse sig til en efterprøvelse af, om reglerne for proceduren og om angivelse af en begrundelse er overholdt, samt om der eventuelt foreligger en åbenbart fejlagtig bedømmelse af de faktiske omstændigheder og magtfordrejning. Denne begrænsede kontrol finder særligt anvendelse på de hensigtsmæssighedsbetragtninger, som sådanne foranstaltninger er baseret på.
- 217 Disse betragtninger finder ligeledes anvendelse for så vidt angår restriktive foranstaltninger vedtaget i medfør af artikel 215 TEUF, hvis indhold afspejler indholdet af artikel 60 EF og 301 EF (jf. præmis 122 ovenfor).
- 218 Det fremgår imidlertid af denne retspraksis, at Rådets skønsbeføjelse på området ikke er til hinder for, at Unionens retsinstanser ved udøvelsen af legalitetsprøvelsen efterprøver, om de faktiske omstændigheder, som Rådet har lagt til grund, er materielt korrekte. Den effektive domstolsprøvelse, der er sikret ved artikel 47 i chartret om grundlæggende rettigheder, indebærer således bl.a., at Unionens retsinstanser skal sikre sig, at en afgørelse, hvis rækkevidde er individuel for den berørte person eller enhed, er baseret på et tilstrækkeligt solidt faktisk grundlag. Dette indebærer en efterprøvelse af de faktiske omstændigheder, der indgår i begrundelsen for nævnte afgørelse, og domstolsprøvelsen skal således ikke begrænses til en vurdering af, om den anførte begrundelse er sandsynlig i abstrakt forstand, men skal indebære en stillingtagen til, om der er belæg for disse grunde, eller i det mindste én af dem, som i sig selv anses for at kunne begrunde nævnte afgørelse (jf. dommen i sagen *Rådet mod Fulmen og Mahmoudian*, nævnt i præmis 186 ovenfor, præmis 64 og den deri nævnte retspraksis).
- 219 Det påhviler med henblik herpå Unionens retsinstanser under denne undersøgelse i givet fald at anmode Unionens kompetente myndighed om at fremlægge de med henblik på en sådan undersøgelse relevante oplysninger eller beviser, uanset om de er fortrolige. Det er nemlig Unionens kompetente myndighed, som i tilfælde, hvor den begrundelse, der foreholdes den berørte person, bestrides, skal godtgøre, at den er velbegrundet, og ikke sidstnævnte, der skal føre bevis for, at begrundelsen ikke er velbegrundet. Det er ikke et krav, at nævnte myndighed fremlægger samtlige oplysninger og beviser vedrørende begrundelsen i den retsakt, der påstås annulleret, for Unionens retsinstanser. Det er imidlertid vigtigt, at de fremlagte oplysninger eller beviser understøtter den begrundelse, som er foreholdt den berørte person (jf. dommen i sagen *Rådet mod Fulmen og Mahmoudian*, nævnt i præmis 186 ovenfor, præmis 65-67 og den deri nævnte retspraksis).

- 220 Såfremt Unionens kompetente myndighed ikke kan imødekomme Unionens retsinstansters anmodning, tilkommer det sidstnævnte alene at lægge de oplysninger, som er meddelt dem, til grund, dvs. den anfægtede retsakts begrundelse, den berørte persons eventuelle bemærkninger og modbeviser samt Unionens kompetente myndigheds svar på disse bemærkninger. Hvis det på dette grundlag ikke er muligt at fastslå, at en del af begrundelsen er velbegundet, skal Unionens retsinstanster udelukke denne fra grundlaget for afgørelsen om den pågældende opførelse eller opretholdelse af en opførelse. Såfremt Unionens kompetente myndighed derimod fremlægger de relevante oplysninger eller beviser, skal Unionens retsinstanster efterprøve rigtigheden af de påståede omstændigheder i forhold til disse oplysninger eller beviser og vurdere sidstnævntes beviskraft på grundlag af sagens omstændigheder og i lyset af de bemærkninger hertil, der eventuelt er fremsat, navnlig af den berørte person (jf. dommen i sagen Rådet mod Fulmen og Mahmoudian, nævnt i præmis 186 ovenfor, præmis 68 og 69 og den deri nævnte retspraksis).
- 221 Det skal imidlertid fremhæves, at Unionens retsinstanster, som det i øvrigt er anført i den i præmis 219 ovenfor nævnte retspraksis, kun skal efterprøve, om de faktiske omstændigheder, der påberåbes som begrundelse for vedtagelsen af restriktive foranstaltninger, er materielt korrekte, når de personer, som er omfattet af disse foranstaltninger, bestrider disse faktiske omstændigheder for disse retsinstanster. En sådan efterprøvelse henhører nemlig under analysen af spørgsmålet, om de anfægtede retsakter er velbegundede, hvilket det ikke tilkommer Unionens retsinstanster at efterprøve af egen drift.
- 222 I en situation, hvor Rådet fastsætter abstrakte kriterier, som kan begrunde opførelsen af en person eller en enhed på listen over personer og enheder, som er genstand for restriktive foranstaltninger, påhviler det endvidere Unionens retsinstanster at undersøge, på grundlag af de anbringender, som er fremsat af den pågældende person eller enhed eller i givet fald rejst ex officio, om det konkrete tilfælde modsvarer de abstrakte kriterier, som Rådet har fastsat. Denne kontrol omfatter også en vurdering af de forhold og omstændigheder, der er påberåbt som begrundelse for opførelsen af den omhandlede person eller enhed på listen over personer og enheder, som er genstand for de restriktive foranstaltninger, og en efterprøvelse vedrørende de beviser og oplysninger, som vurderingen hviler på (jf. i denne retning dommen i sagen Bank Melli Iran mod Rådet, nævnt i præmis 192 ovenfor, præmis 37).
- 223 De klagepunkter og argumenter, som sagsøgerne er fremkommet med inden for rammerne af nærværende anbringende, skal analyseres under hensyn til disse betragtninger. I denne henseende skal de klagepunkter og argumenter, som er fremsat i stævningen, først behandles, før det undersøges, om de i replikken fremsatte klagepunkter og argumenter kan antages til realitetsbehandling, og i givet fald om de kan tiltrædes.

#### De i stævningen fremsatte klagepunkter og argumenter

- 224 Sagsøgerne har gjort gældende, at de anfægtede restriktive foranstaltninger i henhold til artikel 4 og 5 i afgørelse 2011/101, ligesom de restriktive foranstaltninger, som gik forud for dem, omfatter personer og enheder, »som er involveret i aktiviteter, der alvorligt undergraver demokrati, respekt for menneskerettigheder og retsstatsforhold i Zimbabwe«. Heraf følger ifølge sagsøgerne, at Rådet og Kommissionen kun kunne vedtage de nævnte foranstaltninger over for personer og enheder, som bevisligt aktuelt deltog i aktiviteter, der alvorligt undergraver demokrati og respekt for menneskerettigheder og retsstatsforhold i Zimbabwe. Der bør desuden være tale om en kontinuerlig deltagelse.
- 225 Rådets og Kommissionens konklusion, hvorefter hver enkelt af sagsøgerne opfylder dette kriterium, er ifølge sagsøgerne urigtig af flere grunde. For det første er nogle af sagsøgerne blevet omfattet af de anfægtede restriktive foranstaltninger med den begrundelse, at de var »medlem[er] af ZANU-PF-regeringen« eller tilhørte »ZANU-PF-fløjen«. Denne begrundelse er ikke tilstrækkelig, eftersom den ikke udgør en påstand om en strafbar adfærd. Endvidere er det at være medlem af et parti en forfatningssikret ret i Zimbabwe. Desuden omfatter de anfægtede restriktive foranstaltninger

medlemmerne af Zimbabwes tidligere regering. De omfatter hverken den samlingsregering, som var ved magten i Zimbabwe på tidspunktet for vedtagelsen af de anfægtede retsakter, eller ZANU-PF. Herudover støtter Unionen udtrykkeligt den nationale samlingsregering.

- 226 For det andet er nogle sagsøgere blevet opført på listen over personer og enheder, som er omfattet af de omhandlede restriktive foranstaltninger, med den begrundelse, at de havde tilknytning til eller havde forbindelser til et ZANU-PF-medlem af regeringen eller ZANU-PF-fløjen i regeringen. En sådan begrundelse er utilstrækkelig. Dels foreholdes det hverken disse sagsøgere at have begået ulovlige handlinger, endsig faktisk at have deltaget i aktiviteter, om hvilket det seriøst kan hævdes, at de alvorligt undergraver demokrati, respekt for menneskerettigheder og retsstatsforhold i Zimbabwe. En sådan begrundelse er utilstrækkelig. Dels har Domstolen klart i sin dom i sagen Tay Za mod Rådet, nævnt i præmis 119 ovenfor, påpeget, at det ikke er tilstrækkeligt til at begrunde vedtagelsen af restriktive foranstaltninger over for en person eller enhed, at det blot hævdes, at denne person eller enhed har tilknytning til et tredjeland's ledere.
- 227 For det tredje henviste de begrundelser, der blev påberåbt for så vidt angår en stor del af sagsøgerne for at opføre dem på listen over personer eller enheder, der er omfattet af de omhandlede restriktive foranstaltninger, til handlinger, der angiveligt havde fundet sted på et tidligere tidspunkt, i et stort antal tilfælde endog flere år før vedtagelsen af de anfægtede foranstaltninger og selv før dannelsen af den nationale samlingsregering. Sådanne begrundelser er utilstrækkelige, henset til målet med de omhandlede restriktive foranstaltninger, som er at tilskynde de berørte personer til at »forkaste politikker, der fører til krænkelse af menneskerettigheder, ytringsfrihed og god regeringsførelse«. At tage sigte på personer, der på ingen måde er involveret i regeringens politik, og som ikke har indflydelse herpå, udelukkende på grundlag af deres tidligere handlinger, kan ikke tilskynde dem til at forkaste disse politikker. I denne henseende mener sagsøgerne, idet de ligeledes henviser til betragtningerne til fælles holdning 2002/145 og til en erklæring fra Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik, at de berørte personers tidligere handlinger ikke i sig selv er et tilstrækkeligt grundlag for at opføre dem på listen over personer og enheder, der er omfattet af restriktive foranstaltninger som de i den foreliggende sag omhandlede.
- 228 Det skal fastslås, at denne argumentation fra sagsøgernes side er baseret på en urigtig forudsætning, idet sagsøgerne synes at gå ud fra, at de anfægtede restriktive foranstaltninger kun kunne omfatte personer eller enheder, hvis aktiviteter alvorligt undergravede demokrati, respekt for menneskerettigheder og retsstatsforhold i Zimbabwe. Dette er imidlertid ikke korrekt.
- 229 Som allerede nævnt i forbindelse med analysen af det første og tredje anbringende, fremgår det således af ordlyden af artikel 4 og 5 i afgørelse 2011/101 (jf. præmis 7 og 8 ovenfor), at der her blot er tale om en af de tre kategorier af personer, over for hvem de restriktive foranstaltninger, som er fastsat i denne afgørelse, kan vedtages. De to øvrige kategorier udgøres af henholdsvis »medlemmer af Zimbabwes regering« og af »fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer med tilknytning til dem«. Med andre ord er en persons eller enheds egenskab af at være medlem af Zimbabwes regering eller en person eller enhed med tilknytning til et sådant regeringsmedlem tilstrækkeligt til at danne grundlag for at vedtage restriktive foranstaltninger over for denne i henhold til afgørelse 2011/101.
- 230 Desuden fremgår det i det væsentlige af de i præmis 129-133 ovenfor anførte betragtninger, at personer og enheder, som er involveret i aktiviteter, der alvorligt undergraver demokrati, respekt for menneskerettigheder og retsstatsforhold i Zimbabwe, blot udgør en særlig kategori af personer med tilknytning til dette lands ledere. Derfor er opførelsen af disse i bilag III til forordning nr. 314/2004 begrundet, selv om ordlyden af denne forordning ikke specifikt nævner denne kategori af personer og enheder.
- 231 Henset til disse betragtninger kan de argumenter fra sagsøgernes side, som er gengivet i præmis 225 og 226 ovenfor, ikke tiltrædes. Det fremgår klart af dommen i sagen mod Rådet, nævnt i præmis 119 ovenfor (præmis 63), at der på grundlag af artikel 60 EF og 301 EF eller artikel 215 TEUF kan

vedtages restriktive foranstaltninger over for medlemmer af Zimbabwes regering, som hævet over enhver tvivl hører til blandt dette lands ledere, såvel som over for personer med tilknytning til dem. En eventuel henvisning til konkrete handlinger foretaget af den sidstnævnte kategori af personer tjener i sidste ende alene til at godtgøre deres egenskab af personer med tilknytning til medlemmer af dette lands regering. Heraf følger, at sådanne henvisninger ikke er påkrævede for så vidt angår regeringsmedlemmer og heller ikke for personer med tilknytning til dem, hvis deres egenskab af personer med tilknytning til regeringsmedlemmer fremgår af andre omstændigheder, såsom de hverv, de udøver, eller som de har udøvet på et tidligere tidspunkt.

232 Henvisningen til den omstændighed, at de berørte regeringsmedlemmer tilhører ZANU-PF, betyder desuden ikke, som sagsøgerne synes at hævde, at de berørte personer (og enheder med tilknytning til dem) er genstand for sanktioner alene på grund af deres medlemskab af et politisk parti. Der skal erindres om, at ZANU-PF ikke er et hvilket som helst politisk parti, men det parti, der alene var ved magten mens de voldshandlinger og den intimidering og tilsidesættelse af det zimbabwiske folks grundlæggende rettigheder, som påberåbes af ophavsmændene som begrundelse for vedtagelsen af de anfægtede retsakter og de øvrige forudgående retsakter, fandt sted. Der skal ligeledes erindres om, at den nationale samlingsregering, som var ved magten i Zimbabwe på tidspunktet for vedtagelsen af de anfægtede retsakter, var sammensat dels af personer, der var medlemmer af partiet ZANU-PF, som i øvrigt i de fleste tilfælde allerede var medlemmer af Zimbabwes regering forud for dannelsen af samlingsregeringen, dvs. under perioden med de voldshandlinger og den intimidering og tilsidesættelse af de grundlæggende rettigheder, som begrundede vedtagelsen af de anfægtede restriktive foranstaltninger, dels personer, som var foreslået af oppositionspartierne (jf. ligeledes præmis 104, 109 og 110 ovenfor).

233 På denne baggrund er det åbenbart, at henvisningen i begrundelsen til de anfægtede retsakter til den omstændighed, at et medlem af regeringen, som var omfattet af de nævnte retsakter, var medlem af ZANU-PF eller tilhørte »ZANU-PF-fløjen« i regeringen, tjener til at forklare, hvorfor dette medlem af regeringen er omfattet af restriktive foranstaltninger, mens der ikke er blevet vedtaget tilsvarende foranstaltninger over for andre medlemmer af den samme regering, som er foreslået af de tidligere oppositionspartier.

234 Det fremgår desuden af det allerede i præmis 110 ovenfor anførte, at der selv efter dannelsen af den nationale samlingsregering kunne vedtages restriktive foranstaltninger over for de medlemmer af denne regering, der allerede forud herfor hørte til blandt Zimbabwes ledere, samt personer og enheder med tilknytning til disse. For så vidt angår disse personer kunne der således kun være tale om et åbenbart urigtigt skøn i tilfælde af, at ophavsmændene til de anfægtede retsakter med urette havde antaget nogen af de personer eller enheder, der var undergivet de anfægtede restriktive foranstaltninger, for at være medlemmer af Zimbabwes regering foreslået af ZANU-PF eller for at have tilknytning til et sådant regeringsmedlem, selv om dette ikke var tilfældet. Sagsøgerne har imidlertid ikke fremsat noget sådant anbringende i stævningen.

235 Det skal endvidere påpeges, at sagsøgerne ikke fortolker dommen i sagen Tay Za mod Rådet, nævnt i præmis 119 ovenfor, korrekt, når de udtaler, at Domstolen i denne dom bekræftede, at en persons eller enheds tilknytning til et tredjelands ledere ikke i sig selv er tilstrækkeligt til at danne grundlag for at vedtage restriktive foranstaltninger over for den pågældende. I den nævnte doms præmis 63 udtalte Domstolen således udtrykkeligt, at »for at kunne vedtages med hjemmel i artikel 60 EF og 301 EF som restriktive foranstaltninger, der rammer tredjelande, bør foranstaltninger over for fysiske personer udelukkende være rettet mod lederne af disse lande og personer med tilknytning til disse ledere«. Det var udelukkende med hensyn til familiemedlemmer til personer med tilknytning til et tredjelands ledere, at Domstolen udelukkede anvendelsen af sådanne foranstaltninger, når de vedtages alene på grund af de pågældende personers familiemæssige tilknytning til personer med tilknytning til det pågældende lands ledere, uafhængigt af de pågældende personers personlige adfærd (jf. præmis 128 ovenfor).

- 236 Heller ikke sagsøgernes argument om, at begrundelserne i de anfægtede retsakter for så vidt angår en meget stor del af sagsøgerne henviste til deres tidligere handlinger og i øvrigt i flere tilfælde adfærd, som ligger temmelig langt tilbage i tiden, kan tiltrædes. Det er åbenbart, at for så vidt som ophavsmændene til de anfægtede retsakter havde besluttet at henvise til konkrete handlinger foretaget af en af de personer eller enheder, som var omfattet af de anfægtede retsakter, ville der kun kunne være tale om handlinger foretaget på et tidligere tidspunkt. En sådan henvisning kan ikke anses for at være irrelevant, blot fordi de omhandlede handlinger tilhører en mere eller mindre fjern fortid. I mangel af argumenter og beviser for det modsatte kan det lægges til grund, at personer, der på et tidligere tidspunkt personligt har været involveret i de voldshandlinger og den tilsidesættelse af grundlæggende rettigheder, som ophavsmændene til de anfægtede retsakter foreholder de personer, der var alene om at lede Zimbabwe før dannelsen af den nationale samlingsregering, og det politiske parti, som de var medlemmer af, nemlig ZANU-PF, forbliver personer »med tilknytning til« dette lands ledere som omhandlet i den i præmis 235 ovenfor nævnte retspraksis, således at der i henhold til den samme retspraksis kan vedtages restriktive foranstaltninger over for dem.
- 237 Hvad angår sagsøgernes argument om, at de anfægtede restriktive foranstaltninger i det væsentlige alene på grundlag af deres tidligere handlinger tog sigte på personer, som ikke var involveret i den politik, som førtes af Zimbabwes regering, og ingen indflydelse havde på denne, kan det kun forstås således, at sagsøgerne har gjort gældende, at de anfægtede retsakter i det mindste delvis omfatter personer eller enheder, som hverken er ledere af Zimbabwe eller personer med tilknytning til sådanne ledere.
- 238 I forbindelse med analysen af det tredje anbringende har Retten imidlertid behandlet spørgsmålet, om de begrundelser, som er anført i de anfægtede retsakter, var tilstrækkelige til at danne grundlag for at pålægge alle sagsøgerne disse foranstaltninger, og konkluderet, at det var tilfældet (jf. præmis 155-182 ovenfor). Det skal desuden fastslås, at sagsøgerne ikke har præciseret, hvem af dem der var omfattet af dette argument. Herudover bemærkes, at kategorien personer »med tilknytning til« et tredjelandets regering ikke blot omfatter personer, som er involveret i formuleringen af denne regerings politik, og som udøver indflydelse på denne politik, men også personer, der er involveret i udøvelsen af denne politik, navnlig når den omhandlede politik består i begåelse af voldshandlinger, intimidering og tilsidesættelse af befolkningens grundlæggende rettigheder. Af disse grunde må dette argument forkastes.
- 239 Sagsøgerne har endvidere anført, at navnene på visse personer er blevet slettet af listen over personer, der er undergivet de omhandlede restriktive foranstaltninger. Sagsøgerne nævner som eksempler tre personer ved navn Fortune Zefanaya Charumbira, Theophilus Gambe og Christopher Tichaona Kuruneri, som havde været undergivet restriktive foranstaltninger vedtaget over for Zimbabwe indtil 2011, men over for hvem disse foranstaltninger derefter ikke blev forlænget. Ifølge sagsøgerne var de personer, over for hvem de omhandlede restriktive foranstaltninger var blevet ophævet, oprindeligt blevet placeret på listen på grund af deres tidligere handlinger. Rådets og Kommissionens standpunkt for så vidt angår de personer, som fortsat er opført på den omhandlede liste, er imidlertid vilkårligt og tilsidesætter retssikkerheds- og ligebehandlingsprincippet. Desuden har Det Forenede Kongeriges myndigheder bekræftet, at personer, som ikke længere havde tilknytning til ZANU-PF, var blevet slettet af den omhandlede liste. Det er således vanskeligt at forstå, hvorfor visse personer, som hævdes tidligere at have været involveret i dadelværdige handlinger, skal opretholdes på den omhandlede liste, mens andre er blevet slettet af denne liste.
- 240 Begrundelserne for at opføre navnene på de tre personer, som sagsøgerne har nævnt i forbindelse med dette argument, på listen over personer, der er undergivet de anfægtede restriktive foranstaltninger, fremgår af bilag III til forordning nr. 314/2004 som affattet efter ændring ved Kommissionens forordning (EF) nr. 77/2009 af 26. januar 2009 om ændring af forordning nr. 314/2004 (EUT L 23, s. 5) samt af bilaget til fælles holdning 2004/161, som ændret ved Rådets fælles holdning 2009/68/FUSP af 26. januar 2009 om forlængelse af restriktive foranstaltninger over for Zimbabwe (EUT L 23, s. 43). For så vidt angår Fortune Zefanaya Charumbira er det som begrundelse anført, at

den berørte person er »[t]idligere viceminister for lokalt selvstyre, offentlige arbejder og boliger, født den 10.6.1962 [og t]idligere medlem af regeringen med fortsatte forbindelser til denne«. For så vidt angår Theophilus Gambe er det anført, at denne er »[f]ormand for valgovervågningskommissionen« og »[h]ar noget af ansvaret for valgsvindel i 2005«. Endelig, for så vidt angår Christopher Tichaona Kuruneri, er det i begge ovennævnte bilag anført, at han er »[t]idligere finansminister og minister for økonomisk udvikling [og t]idligere medlem af regeringen med fortsatte forbindelser til denne«.

- 241 Adspurgt inden for rammerne af en foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse om grundene til, at det havde besluttet ikke at forlænge de restriktive foranstaltninger, som var vedtaget over for disse tre personer, anførte Rådet i det væsentlige, at det »ønske[de] til en vis grad at lette presset på Zimbabwe, henset til den forbedrede situation i landet«.
- 242 Retten henviser til, at det fremgår af artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 314/2004 samt af artikel 4, stk. 1, og artikel 5, stk. 1, i afgørelse 2011/101, at de anfægtede restriktive foranstaltninger omfatter medlemmer af Zimbabwes regering og personer med tilknytning til dem, idet den sidstnævnte kategori også indbefatter »fysiske personer, som er involveret i aktiviteter, der alvorligt undergraver demokrati og respekt for menneskerettigheder og retsstatsforhold i Zimbabwe«.
- 243 Det fremgår imidlertid ikke af disse bestemmelser, at Rådet og Kommissionen er forpligtede til at opføre ethvert medlem af Zimbabwes regering og enhver person med tilknytning til et sådant regeringsmedlem på listen over personer, der er omfattet af de nævnte foranstaltninger. Ligeledes henset til den i præmis 216 ovenfor nævnte retspraksis skal det derimod lægges til grund, at disse bestemmelser skal fortolkes således, at en person, som hverken er medlem af Zimbabwes regering eller har tilknytning til et sådant regeringsmedlem, ikke kan undergives disse foranstaltninger, men at Rådet for så vidt angår medlemmer af Zimbabwes regering og personer med tilknytning til dem råder over en vid skønsmargen, der indebærer, at det i givet fald kan undlade at undergive en sådan person disse foranstaltninger, hvis det finder, at det, henset til målene hermed, ikke er hensigtsmæssigt at gøre det.
- 244 Begrundelserne for ikke at forlænge de omhandlede restriktive foranstaltninger for andre personers vedkommende er i den foreliggende sag irrelevant for sagsøgernes situation.
- 245 For at konkludere, at de anfægtede retsakter er behæftede med et åbenbart urigtigt skøn for så vidt angår sagsøgerne, skal det således enten godtgøres, at de beror på et urigtigt faktisk grundlag, eller at de faktiske omstændigheder, der er lagt til grund for sagsøgernes vedkommende, er korrekte, men at Rådet har anlagt et åbenbart urigtigt skøn, idet det fandt, at de anfægtede restriktive foranstaltninger burde opretholdes over for dem. Hvad angår den første situation har sagsøgerne imidlertid ikke i stævningen anfægtet, at de faktiske omstændigheder, som er anført for deres vedkommende i de anfægtede retsakter, er materielt korrekte (jf. ligeledes præmis 261-263 nedenfor). Med hensyn til den anden situation har sagsøgerne på ingen måde redegjort for, af hvilke grunde Rådet burde have fundet, at de restriktive foranstaltninger, som de var undergivet, ikke burde forlænges.
- 246 Den vage og generelle påberåbelse af ligebehandlings- og retssikkerhedsprincippet kan ikke udfylde disse lakuner i sagsøgernes argumentation.
- 247 Ifølge fast retspraksis forbyder ligebehandlingsprincippet, der er et grundlæggende retsprincip, at ensartede situationer behandles forskelligt, eller at forskellige situationer behandles ens, medmindre en forskellig behandling er objektivt begrundet (jf. dommen i sagen Bank Melli Iran mod Rådet, nævnt i præmis 192 ovenfor, præmis 56 og den deri nævnte retspraksis). I den foreliggende sag har sagsøgerne imidlertid ikke redegjort for, på hvilken måde deres situation og situationen for personer, for hvis vedkommende de restriktive foranstaltninger ikke er blevet forlænget, er ensartede.

- 248 Det bemærkes i denne henseende, at sagsøgerne, hvis der var gyldige grunde til at undlade forlængelse for disse andre personers vedkommende, burde angive disse grunde og oplyse, hvorfor de også ville finde anvendelse i deres tilfælde. I så fald ville en sammenligning med andre personers situation og dermed påberåbelsen af ligebehandlingsprincippet have været overflødig. Hvis der findes rimelige grunde til, at de omhandlede restriktive foranstaltninger ikke burde være blevet forlænget over for sagsøgerne, er dette allerede tilstrækkeligt til at begrunde annullation af de anfægtede retsakter uafhængigt af, hvilken behandling andre personer, der tidligere har været undergivet de samme restriktive foranstaltninger, har fået af Rådet.
- 249 Hvis det rent hypotetisk antages, at der ikke var nogen gyldig grund til at undlade at forlænge de omhandlede restriktive foranstaltninger over for andre personer, ville der være tale om en ulovlighed begået af Rådet, som ikke ville kunne komme sagsøgerne til gode. Det fremgår af fast retspraksis, at overholdelsen af ligebehandlingsprincippet skal ses i sammenhæng med overholdelsen af legalitetsprincippet, hvorefter ingen til egen fordel kan påberåbe sig en ulovlighed, der er begået til fordel for andre (jf. dommen i sagen Bank Melli Iran mod Rådet, nævnt i præmis 192 ovenfor, præmis 59 og den deri nævnte retspraksis).
- 250 Hvad angår sagsøgernes henvisning til retssikkerhedsprincippet er det tilstrækkeligt at fastslå, at de på ingen måde har redegjort for, på hvilken måde dette princip er blevet tilsidesat som følge af forlængelsen af de omhandlede restriktive foranstaltninger for deres vedkommende. Navnlig har de end ikke hævdet, at de, henset til de bestemmelser, der fandt anvendelse på tidspunktet for vedtagelsen af de anfægtede retsakter, med rette kunne forvente, at de omhandlede restriktive foranstaltninger ikke blev forlænget for deres vedkommende.
- 251 Sammenfattende er der intet i de argumenter, der er fremsat i stævningen til støtte for det andet anbringende, der viser, at de anfægtede retsakter er behæftede med nogen form for ulovlighed, eller at de er resultatet af et åbenbart urigtigt skøn.

De i replikken fremsatte klagepunkter og argumenter

- 252 Med henblik på at rejse tvivl om, hvorvidt de begrundelser for pålæggelsen af de anfægtede restriktive foranstaltninger, som ophavsmændene til de anfægtede retsakter har anført, er velbegrundede, har sagsøgerne i replikken fremsat en særlig argumentation. Spørgsmålet, om denne argumentation kan antages til realitetsbehandling, og i givet fald om den er velbegrundet, skal undersøges i det følgende. I denne henseende vil der blive sondret mellem argumentationen vedrørende sagsøgere, som er fysiske personer, og argumentationen vedrørende sagsøgere, som er juridiske personer.

– De sagsøgere, som er fysiske personer

- 253 I et afsnit i replikken med overskriften »Den af de sagsøgte fulgte procedure« hævdes det, at Rådet og Kommissionen »med urette antager, at sagsøgerne ikke anfægter, at de anførte grunde er velbegrundede« for så vidt angår opførelsen af deres navne på listen over personer, der er omfattet af de omhandlede restriktive foranstaltninger. Sagsøgerne har som bilag til replikken fremlagt nogle »vidneerklæringer«, som er udfærdiget af 40 af sagsøgerne. De har gjort gældende, at disse erklæringer »udgjorde den første lejlighed [for dem] til at udtrykke deres synspunkt vedrørende grundene til, at de er blevet udpeget i de anfægtede retsakter og i dokumenterne i bilag B19« til Rådets svarskrift. I disse erklæringer anfægter de berørte sagsøgere de påstande vedrørende hver enkelt af dem, som er anført i begrundelserne i de anfægtede retsakter. Nogle af disse erklæringer er forsynet med bilag.
- 254 Sagsøgerne har tilføjet, at en stor del af de sagsøgere, som har afgivet en sådan erklæring, har tilkendegivet, at de aldrig tidligere har set de oplysninger, der har tjent som grundlag for at opføre deres navne på listerne over personer, der er omfattet af de omhandlede restriktive foranstaltninger, og heller ikke dokumenterne i bilag B19 til Rådets svarskrift. De samme sagsøgere har tilkendegivet, at

de ikke kender »kilderne til eller datoerne for« de dokumenter, der indgår i dette bilag, hvoraf en del synes at hidrøre fra deres politiske modstandere. Under alle omstændigheder erklærer sagsøgerne, at påstandene om dem »påfører dem stor skade og reelt fuldstændig savner grundlag«. De »tilbageviser [dem] på det kraftigste, henset til deres vage karakter«.

- 255 Ifølge sagsøgerne har de af sagsøgerne, som har fremlagt erklæringer, ligeledes forklaret, at de arbejdede tæt sammen med MDC-partiet inden for rammerne af den nationale samlingsregering, og at de derfor ikke kunne forstå, hvorfor de var blevet undergivet de anfægtede restriktive foranstaltninger, mens personer fra MDC, som havde en tilsvarende stilling, ikke var blevet det.
- 256 I det afsnit af replikken, som vedrører »åbenbart urigtigt skøn«, har sagsøgerne dernæst gjort gældende, at Rådet og Kommissionen ikke har bevist, at opførelsen af deres navne på listen over personer og enheder, der er omfattet af de omhandlede restriktive foranstaltninger, var begrundet. Herudover gentager denne del af replikken i det væsentlige de samme argumenter som dem, der blev fremsat til støtte for det andet anbringende i stævningen, og som allerede er blevet behandlet ovenfor (jf. præmis 228-251 ovenfor).
- 257 Det er således åbenbart, at sagsøgerne i replikken har anfægtet, at de faktiske omstændigheder, der påberåbes i de anfægtede retsakter som begrundelse for vedtagelsen af restriktive foranstaltninger over for dem, er materielt korrekte. Det er imidlertid lige så åbenbart, at den argumentation, som er fremsat i stævningen til støtte for det andet anbringende, som er gengivet i præmis 224-227 ovenfor, ikke indeholder nogen indsigelse af denne art.
- 258 Det er i det væsentlige af disse grunde, at Rådet anfægter, at denne del af sagsøgernes argumentation kan antages til realitetsbehandling. Kommissionen har på sin side afholdt sig fra at rejse en formalitetsindsigelse vedrørende denne del af sagsøgernes argumentation, idet den dog har påpeget, at sagsøgerne først i replikken for første gang anfægtede, at de faktiske omstændigheder, som blev gjort gældende over for dem i begrundelserne i de anfægtede retsakter, var materielt korrekte.
- 259 Efter inden for rammerne af en foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse at være blevet opfordret til at besvare de argumenter, som er gengivet i præmis 258 ovenfor, har sagsøgerne henvist til, at de i stævningen havde fremsat et anbringende om et åbenbart urigtigt skøn, og at de ligeledes i stævningen klart havde angivet, at påstandene i de anfægtede retsakter var vage og uunderbyggede, hvorfor de ikke kunne tage til genmæle over for dem for så vidt angår deres indhold. De har tilføjet, at der ikke kunne rettes nogen kritik mod dem, eftersom de anfægtede restriktive foranstaltninger, undtagen i Johannes Tomanas tilfælde, ikke var blevet forkyndt for dem. De har desuden henvist til, at de havde anmodet Rådet om at modtage det »materiale«, som påstandene mod dem i de anfægtede retsakter var baseret på, og at de havde taget til genmæle over for de nævnte påstande for så vidt angår deres indhold, efter at de var blevet bekendt med Rådets redegørelser i svarskriftet og den dokumentation, det havde fremlagt.
- 260 Retten henviser til, at nye anbringender ifølge procesreglementets artikel 48, stk. 2, første afsnit, ikke må fremsættes under sagens behandling, medmindre de støttes på retlige eller faktiske omstændigheder, som er kommet frem under retsforhandlingerne. Imidlertid skal et anbringende, der udgør en uddybning af et anbringende, der tidligere er fremsat direkte eller indirekte i stævningen, og som har en nær sammenhæng hermed, antages til realitetsbehandling. Endvidere kan argumenter, hvis indhold har en nær sammenhæng med et anbringende fremsat i stævningen, ikke anses for nye anbringender og kan fremsættes i replikken eller under retsmødet (jf. Rettens dom af 12.9.2012, sag T-394/06, Italien mod Kommissionen, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis).
- 261 I det foreliggende tilfælde fastslår Retten, at sagsøgerne i stævningen ikke har tilkendegivet, at de faktiske omstændigheder, som er påberåbt i begrundelserne i de anfægtede retsakter, for så vidt angår hver enkelt af dem var materielt urigtige. Med andre ord har sagsøgerne i stævningen ikke anfægtet, at de nævnte faktiske omstændigheder var materielt korrekte, hvilket, som anført i præmis 221 ovenfor,

udgør en forudsætning for Unionens retsinstansers prøvelse af deres materielle rigtighed. Med det andet anbringende, således som det blev fremsat i stævningen, foreholdtes det ophavsmændene til de anfægtede retsakter, at de havde begået en åbenbar fejl ved at antage, at de grunde, som var anført for hver enkelt af sagsøgerne i de nævnte retsakter, begrundede vedtagelsen af de anfægtede restriktive foranstaltninger over for de berørte sagsøgere. Der skal sondres mellem anbringendet om en sådan fejl, uanset om den kvalificeres som et retlig fejl eller et åbenbart urigtigt skøn, og et anbringende, hvorved der rejses tvivl om, hvorvidt de omhandlede grunde er materielt korrekte. Det udgør ikke en uddybning af et sådant anbringende og har ikke nogen nær sammenhæng hermed.

- 262 Det er desuden ikke muligt at forbinde den sagsøgernes ovenfor beskrevne argumentation i replikken med visse af deres tilkendegivelser i stævningen vedrørende det første og fjerde anbringende (jf. præmis 81, 82, 90, 108 og 185 ovenfor). Der skal erindres om, at disse to anbringender ikke tilsigter at rejse tvivl om, hvorvidt de anfægtede retsakter er velbegrundede, og nærmere bestemt om deres begrundelser er materielt korrekte, men om, hvorvidt der foreligger en fyldestgørende hjemmel for deres vedtagelse, henholdsvis hvorvidt retten til forsvar er overholdt. Desuden skal det, endog uden hensyn denne betragtning, fastslås, at sagsøgerne i de afsnit i stævningen, som omhandler de i præmis 81 og 185 ovenfor gengivne argumenter, henviser til manglen på beviser for de »beskyldninger«, der indgår i begrundelserne i de anfægtede retsakter, ikke har tilkendegivet, at disse »beskyldninger« er materielt forkerte og endnu mindre udførligt og velunderbygget tilbagevist dem. Det er så meget desto mere nødvendigt at foretage en sådan udførlig tilbagevisning, som der er et stort antal sagsøgere og mange forskellige grunde, som er anført i de anfægtede retsakter.
- 263 Heraf følger, at den argumentation, som blev fremsat for første gang i replikken, med henblik på at rejse tvivl om, hvorvidt begrundelserne i de anfægtede retsakter er materielt korrekte, udgør et nyt anbringende. Dette anbringende kan ikke anses for at være støttet på retlige eller faktiske omstændigheder, som er kommet frem under retsforhandlingerne, for så vidt som sagsøgerne på tidspunktet for indgivelsen af stævningen kendte de begrundelser, som var angivet i de anfægtede retsakter for så vidt angår hver enkelt af dem, og havde rig lejlighed til at anfægte, at disse begrundelser var materielt korrekte.
- 264 I modsætning til, hvad sagsøgerne har anført, har Rådets fremlæggelse under retsforhandlingerne af dels bilag B.19 til svarskriftet, dels sit svar på sagsøgernes anmodning, som er nævnt i præmis 19 ovenfor, kan ikke føre til en anden konklusion. Det skal fastslås, at sagsøgerne med den argumentation, som de har fremsat for første gang i replikken, ikke har anfægtet pålideligheden eller relevansen af nogen af beviserne til støtte for begrundelserne i de anfægtede retsakter, men den materielle rigtighed af selve disse begrundelser. For så vidt som sagsøgerne allerede var blevet bekendt med de nævnte retsakter inden indgivelsen af stævningen, havde de imidlertid klart mulighed for allerede i stævningen at anfægte, at disse begrundelser var materielt korrekte, skønt de ikke havde kendskab til beviserne til støtte herfor. Som det fremgår af den i præmis 219 ovenfor nævnte retspraksis, påhviler det Unionens retsinstanser i tilfælde af en sådan indsigelse at anmode den kompetente myndighed om at fremlægge de omhandlede beviser og at undersøge, om de herved fremlagte beviser understøtter disse begrundelser. Sagsøgerne har imidlertid ikke fremsat en sådan indsigelse i stævningen.
- 265 Den opfattelse, hvorefter sagsøgerne kunne have anfægtet, at begrundelserne vedrørende dem i de anfægtede retsakter var materielt korrekte, i stævningen, viser sig at være så meget desto mere korrekt, hvis det tages i betragtning, at disse begrundelser vedrører enten de poster, sagsøgerne bestred i Zimbabwes regering eller offentlige administration, eller deres påståede handlinger. Selv hvis det antages, at hver enkelt af sagsøgerne ikke kendte de beviser, som understøttede de begrundelser, som var anført for deres vedkommende i de anfægtede retsakter, var de hver især ganske afgjort i stand til ved blot at læse den begrundelse, som vedrørte dem selv, at afgøre, om den var eller ikke var korrekt, og i sidstnævnte tilfælde at anfægte den materielle rigtighed heraf allerede i stævningen.

266 Heraf følger, at den argumentation, som de sagsøgere, der er fysiske personer, har fremsat i replikken med henblik på at anfægte, at begrundelserne for vedtagelsen af omhandlede restriktive foranstaltninger var materielt korrekte for deres vedkommende, ikke kan antages til realitetsbehandling og som sådan skal afvises uden at blive realitetsbehandlet.

– De sagsøgere, som er juridiske personer

267 Da de tilkendegivelser i replikken fra sagsøgernes side, som er gengivet i præmis 253 ovenfor, ikke sondrer mellem fysiske personer og juridiske personer, er det åbenbart, at det i replikken ligeledes bestrides, at begrundelserne for opførelsen på listen over enheder, der er undergivet de anfægtede restriktive foranstaltninger af navnene på de juridiske personer, som optræder blandt sagsøgerne, er materielt korrekte. Af de allerede anførte grunde (jf. præmis 260-266 ovenfor) skal denne argumentation afvises som værende fremsat for sent.

268 Sagsøgerne har ligeledes i replikken fremsat et antal andre argumenter vedrørende lovligheden af at pålægge juridiske personer de omhandlede restriktive foranstaltninger.

269 De har henvist til, at artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 314/2004 og artikel 5 i afgørelse 2011/101 foreskriver indefrysning af pengemidler og økonomiske ressourcer, der tilhører juridiske personer med tilknytning til medlemmer af Zimbabwes regering eller »som er involveret i aktiviteter, der alvorligt undergraver demokrati, respekt for menneskerettigheder og retsstatsforhold i Zimbabwe«. Heraf følger ifølge sagsøgerne, at ophavsmændene til de anfægtede retsakter ikke havde ret til at undergive enheder, som angiveligt havde tilknytning til personer med tilknytning til regeringen, til regeringen generelt betragtet eller til en af fløjene i regeringen eller til et ministerium, en sådan indefrysning af midler.

270 På grundlag heraf har sagsøgerne for det første anfægtet indefrysningen af midler for så vidt angår sagsøger 113, Divine Homes. Denne har angiveligt tilknytning til en person, der hævdes at have tilknytning til regeringen, nemlig sagsøger 6, David Chapfika. Ifølge sagsøgerne udgør denne egenskab, selv hvis det antages, at David Chapfika har tilknytning til regeringen, hvilket de bestrider, ikke en tilstrækkelig begrundelse for indefrysningen af sagsøger 113's midler.

271 For det andet er intet medlem af regeringen nævnt i de anfægtede retsakter som havende tilknytning til sagsøger 115-121, Jongwe Printing, M & S Syndicate (Private) Ltd, Osleg, Swift Investments (Private) Ltd, Zidco Holdings (Private) Ltd, Zimbabwe Defence Industries og Zimbabwe Mining Development. Den afgørende forudsætning for at opføre disse enheder blandt de enheder, der er omfattet af de anfægtede restriktive foranstaltninger, er dermed ikke opfyldt.

272 For det tredje fremgår det af Rettens praksis, at de begrundelser, som er anført i de anfægtede retsakter for indefrysningen af de omhandlede enheders midler og økonomiske ressourcer, er utilstrækkelige. Ophavsmændene til de anfægtede retsakter burde have foretaget en analyse i det enkelte konkrete tilfælde med henblik på dels at vurdere, i hvilket omfang hver enkelt enhed var ejet eller kontrolleret, dels karakteren af den påståede kontrol og dens relevans i relation til de anfægtede restriktive foranstaltninger. Der er ikke blevet foretaget nogen analyse af denne karakter for så vidt angår de nævnte enheder.

273 Endelig er det for det fjerde blevet foreslået Rådet at trække Zimbabwe Mining Developments navn tilbage fra listen over enheder, der er omfattet af de anfægtede restriktive foranstaltninger, og Rådet og Kommissionen har ikke forklaret, hvorfor dette forslag i sidste ende ikke blev fulgt.

274 Sagsøgerne er inden for rammerne af en foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse blevet spurgt, hvilket anbringende i stævningen disse argumenter knyttede an til, samt i givet fald om der findes retlige eller faktiske omstændigheder, som er kommet frem under retsforhandlingerne, som

begrunder fremsættelsen af disse argumenter for første gang i replikken, hvortil de har svaret, at disse argumenter knyttede an til de tre første anbringender i stævningen, og at de desuden besvarede visse argumenter, som Rådet havde fremsat i svarskriftet.

- 275 Retten fastslår, at de i præmis 272 og 273 ovenfor gengivne argumenter i det væsentlige rejser et spørgsmål, der vedrører den utilstrækkelige karakter af begrundelsen for de anfægtede retsakter, som Retten i givet fald af egen drift skal foretage en prøvelse af (jf. Domstolens dom af 2.4.1998, Kommissionen mod Sytraval og Brink's France, C-367/95 P, Sml. I, s. 1719, præmis 67 og den deri nævnte retspraksis). Heraf følger, at disse argumenter skal realitetsbehandles.
- 276 For at understøtte deres i præmis 272 ovenfor fremsatte argument har sagsøgerne påberåbt sig Rettens domme af 9. juli 2009, Melli Bank mod Rådet (forenede sager T-246/08 og T-332/08, Sml. II, s. 2629), af 7. december 2011, HTTS mod Rådet (sag T-562/10, Sml. II, s. 8087), og af 26. oktober 2012, CF Sharp Shipping Agencies mod Rådet (sag T-53/12). Ingen af disse domme kan imidlertid understøtte sagsøgernes argumentation.
- 277 Det er ganske vist korrekt, at Retten i dommen i sagen Melli Bank mod Rådet, nævnt i præmis 276 ovenfor (præmis 146), bemærkede, at den i den nævnte sag omhandlede bestemmelse krævede en konkret vurdering af, om den pågældende enhed var en enhed, der »ejes eller kontrolleres«, og at den begrundelsespligt, som ophavsmanden til den vedtagne foranstaltning var underlagt, ud over angivelsen af hjemmelen for den vedtagne foranstaltning, netop vedrørte denne omstændighed. Det skal under alle omstændigheder, endog uafhængigt af den omstændighed, at den nævnte dom vedrører fortolkningen og anvendelsen af en anden bestemmelse end de i den foreliggende sag omhandlede, fastslås, at ophavsmændene til de anfægtede retsakter i den foreliggende sag faktisk foretog en konkret analyse og begrundede de anfægtede retsakter på grundlag af resultatet af denne analyse.
- 278 Som anført i forbindelse med analysen af det tredje anbringende, giver de anfægtede retsakter en tilstrækkelig fremstilling af begrundelserne for opførelsen af samtlige sagsøgernes navne på listen over personer og enheder, der er omfattet af de omhandlede restriktive foranstaltninger, herunder navnet på sagsøger 121, Zimbabwe Mining Development. De anfægtede retsakter angiver således for hver enkelt sagsøger, såvel fysiske personer som juridiske personer, de specifikke og særlige grunde til at pålægge vedkommende de anfægtede restriktive foranstaltninger. Desuden var ophavsmændene til de anfægtede retsakter ikke forpligtet til specifikt at begrunde, hvorfor de ikke har valgt at følge et forslag om at trække navnet på sagsøger 121 tilbage fra den nævnte liste.
- 279 Det bemærkes desuden, at Retten havde fremsat den ovennævnte betragtning i dommen i sagen Melli Bank mod Rådet, nævnt i præmis 276 ovenfor (præmis 146), med henblik på at forkaste et argument fremsat af Rådet, hvorefter der ikke var anledning til i de i den nævnte sag omhandlede afgørelser at nævne navnene på de ejede eller kontrollerede enheder, som indefrysningen af midler fandt anvendelse på. Denne betragtning er derfor irrelevant i den foreliggende sag, hvor navnene på alle de enheder, som de anfægtede restriktive foranstaltninger finder anvendelse på, er klart angivet i de anfægtede retsakter.
- 280 I de to andre domme, som sagsøgerne har påberåbt sig, annullerede Retten de anfægtede retsakter på grund af tilsidesættelse af begrundelsespligten. I det foreliggende tilfælde er det imidlertid allerede blevet fastslået i forbindelse med analysen af det tredje anbringende, at de anfægtede retsakter var tilstrækkeligt begrundede for så vidt angår alle sagsøgerne. De to andre domme, som sagsøgerne har påberåbt sig, er derfor ligeledes irrelevante i den foreliggende sag.
- 281 Hvad angår de i præmis 269 og 270 ovenfor gengivne argumenter hænger de sammen med det argument, som er fremsat inden for rammerne af det andet anbringende og er gengivet i præmis 237 ovenfor, således at de udgør en uddybning af det andet anbringende, og det dermed skal fastslås, at de kan antages til realitetsbehandling.

- 282 Hvad angår realiteten kan de omhandlede argumenter ikke tiltrædes. Sagsøgernes synspunkt er i det væsentlige, at kun enheder, der ejes eller kontrolleres af medlemmer af Zimbabwes regering, kan anses for at have tilknytning til disse som omhandlet i artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 314/2004 og artikel 5 i afgørelse 2011/101. Dette synspunkt kan ikke lægges til grund. En fortolkning af de to omhandlede bestemmelser, hvorefter enheder, der ejes eller kontrolleres af fysiske (eller i givet fald juridiske) personer med tilknytning til medlemmer af Zimbabwes regering, ligeledes kan undergives de restriktive foranstaltninger, som er fastsat i disse bestemmelser, er fuldt ud forenelig med deres ordlyd. Det samme gælder for den fortolkning, hvorefter enheder, der tilhører eller kontrolleres af Zimbabwes regering selv, skal betragtes som havende tilknytning til denne regerings medlemmer i disse to bestemmelsers forstand.
- 283 Denne fortolkning af de ovennævnte bestemmelser er desuden den eneste, som er i overensstemmelse med målet med de omhandlede restriktive foranstaltninger (jf. præmis 97 ovenfor). Den af sagsøgerne foreslåede fortolkning indebærer en risiko for, at disse foranstaltninger fratages en stor del af eller hele deres effektive virkning. Det ville således være paradoksalt at undergive en fysisk person med tilknytning til medlemmer af Zimbabwes regering en indefrysning af dennes midler og økonomiske ressourcer, uden at denne indefrysning kunne udvides til enheder, som denne person, direkte eller indirekte, kontrollerer. I et sådant tilfælde ville det være meget enkelt for den berørte fysiske person at undgå den ved de omhandlede restriktive foranstaltninger indførte indefrysning ved i dette øjemed at anvende juridiske personer eller andre enheder, som denne kontrollerer. Dette ville ligeledes være tilfældet, hvis det lagdes til grund, at de ovennævnte bestemmelser ikke tillader en indefrysning af midler og økonomiske ressourcer over for enheder, som direkte kontrolleres af Zimbabwes regering eller den zimbabwiske stat.
- 284 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det første anbringende forkastes.

*Det femte anbringende om tilsidesættelse af sagsøgernes grundlæggende rettigheder og af proportionalitetsprincippet*

- 285 Størstedelen af sagsøgernes argumentation til støtte for dette anbringende består i henvisninger til retspraksis og til en række dokumenter, nemlig chartret om grundlæggende rettigheder, De Forenede Nationers charter, Rådets dok. 15114/05 af 2. december 2005 med titlen »Retningslinjer for gennemførelse og evaluering af restriktive foranstaltninger (sanktioner) som led i EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik«, den i præmis 210 ovenfor nævnte udtalelse fra EDPS og en rapport fra Independent Reviewer of Terrorism Legislation (Det Forenede Kongeriges uafhængige tilsynsførende med antiterrorlovgivning).
- 286 Sagsøgerne har i det væsentlige, temmelig kortfattet, påberåbt sig en tilsidesættelse af deres grundlæggende rettigheder og af proportionalitetsprincippet. De har gentaget deres argumentation om, at de anfægtede restriktive foranstaltninger ikke forfølger noget legitimt mål med FUSP, som allerede er blevet behandlet i forbindelse med analysen af det første anbringende, navnlig i præmis 106 ovenfor. Ifølge sagsøgerne står de imidlertid, hvis de antages at forfølge et sådant mål, ikke i et rimeligt forhold til dette mål. Til støtte for dette klagepunkt har sagsøgerne ganske kortfattet påberåbt sig visse argumenter, som allerede er blevet behandlet og forkastet ovenfor. De har særligt gjort gældende, at det i de anfægtede retsakter for så vidt angår visse af dem ikke en gang foreholdes dem at have været ansvarlige for Zimbabwes regerings politik eller at have udøvet en indflydelse på denne på tidspunktet for vedtagelsen af de omhandlede foranstaltninger. De har ligeledes i det væsentlige påberåbt sig en mangelfuld begrundelse for de anfægtede retsakter, for så vidt som disses ophavsmænd ikke har redegjort for, på hvilken måde de anfægtede restriktive foranstaltninger kunne bidrage til at virkeliggøre noget som helst legitimt formål med FUSP. De har ligeledes henvist til, at GPA'en appellerer til, at de restriktive foranstaltninger bringes til ophør. Det er ikke nødvendigt at analysere disse argumenter yderligere, for så vidt som de stort set gentager de – langt mere udførlige –

argumenter, som blev fremsat inden for rammerne af de første tre anbringender. Af de grunde, som allerede er anført inden for rammerne af analysen af disse anbringender, skal disse argumenter, som i øvrigt ikke har nogen sammenhæng med proportionalitetsprincippet, ligeledes forkastes.

287 Sagsøgerne har ligeledes til støtte for deres klagepunkt, hvorefter de omhandlede restriktive foranstaltninger »ikke står i rimeligt forhold til det forfulgte mål«, påberåbt sig den hævdede »vidtrækkende karakter« af de nævnte foranstaltninger, deres »alvorlige negative indvirkning for så vidt angår økonomi og omdømme« samt »karakteren af beskyldningerne« mod dem i begrundelserne i de anfægtede retsakter.

288 Eftersom sagsøgerne i deres argumentation ligeledes, om end blot ved en reference til andre tekster, henviser til respekten for privat- og familieliv, til friheden til at oprette og drive egen virksomhed og til ejendomsretten, skal der henvises til, at i henhold til artikel 7 i chartret om grundlæggende rettigheder »[har] [e]nhver [...] ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin kommunikation«. I henhold til samme charters artikel 16 anerkendes desuden »[f]riheden til at oprette og drive egen virksomhed [...] i overensstemmelse med EU-retten og national lovgivning og praksis«. Endelig fastsætter det nævnte charters artikel 17, stk. 1, følgende:

»Enhver har ret til at besidde lovligt erhvervet ejendom, at anvende den, at træffe dispositioner hermed og at lade den gå i arv. Ingen må berøves sin ejendom, medmindre det skønnes nødvendigt i samfundets interesse, og det sker i de tilfælde og på de betingelser, der er fastsat ved lov, og mod rimelig og rettidig erstatning for tabet. Anvendelsen af ejendommen kan reguleres ved lov, i det omfang det er nødvendigt af hensyn til almenvellet.«

289 I den foreliggende sag hersker der ingen tvivl om, at de restriktive foranstaltninger som de anfægtede retsakter indeholder, medfører begrænsninger i sagsøgernes udøvelse af deres grundlæggende rettigheder, som beskrevet ovenfor (jf. i denne retning dommen i sagen Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen, nævnt i præmis 119 ovenfor, præmis 358, og Rettens dom af 28.5.2013, Trabelsi m.fl. mod Rådet, T-187/11, præmis 76).

290 Det følger imidlertid af fast retspraksis, at disse grundlæggende rettigheder ikke nyder en absolut beskyttelse i EU-retten, men skal ses i sammenhæng med deres funktion i samfundet (jf. i denne retning Domstolens dom af 28.11.2013, sag C-348/12 P, Rådet mod Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, præmis 121, og dommen i sagen Makhlouf mod Rådet, nævnt i præmis 204 ovenfor, præmis 99 og den deri nævnte retspraksis). Disse rettigheder kan derfor underlægges begrænsninger, forudsat at sådanne begrænsninger er nødvendige for at tilgodese almene hensyn, som Unionen forfølger, og forudsat at begrænsningerne ikke, når henses til deres formål, indebærer et uforholdsmæssigt og uantageligt indgreb i selve den beskyttede rettigheds kerne (jf. dommen i sagen Makhlouf mod Rådet, nævnt i præmis 204 ovenfor, præmis 97 og den deri nævnte retspraksis).

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

292 Den begrænsning af udøvelsen af de grundlæggende rettigheder, som er omhandlet ovenfor, og som sagsøgerne er genstand for, skal imidlertid anses for at være »fastlagt i lovgivningen«, eftersom de kriterier, der er fastsat i artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 314/2004 samt i artikel 4, stk. 1, og artikel 5, stk. 1, i afgørelse 2011/101, således som det fremgår af fremstillingen ovenfor vedrørende det første og det andet anbringende, er blevet opfyldt.

- 293 Det fremgår i øvrigt af analysen af det første anbringende, at de omhandlede foranstaltninger faktisk bidrager til virkeliggørelsen af mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder (jf. præmis 93 ovenfor).
- 294 På denne baggrund kan det foreliggende anbringende kun forstås således, at sagsøgerne påberåber sig en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, som artikel 52, stk. 1, i chartret om grundlæggende rettigheder kræver overholdt.
- 295 Der skal i denne henseende henvises til, at proportionalitetsprincippet som en af de almindelige EU-retlige grundsætninger indebærer, at EU-institutionernes retsakter ikke må gå videre end nødvendigt og passende for virkeliggørelsen af det med de pågældende retsfor skrifter forfulgte mål. Såfremt det er muligt at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal den mindst indgribende foranstaltning således vælges, og ulemperne må herved ikke være uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål (Domstolens dom af 12.7.2001, C-189/01, Jippes m.fl., Sml. I, s. 5689, præmis 81, Rettens dom af 6.5.2010, T-388/07, og Comune di Napoli mod Kommissionen, ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 143).
- 296 Der skal imidlertid henvises til, at hvad angår domstolskontrollen med overholdelsen af proportionalitetsprincippet har Domstolen fastslået, at der måtte indrømmes EU-lovgiver et vidt skøn inden for områder, der for lovgiver indebærer valg af politisk, økonomisk og social karakter, og hvor lovgiver skal foretage komplekse vurderinger. Den har udledt deraf, at kun såfremt en foranstaltning på disse områder er åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til det mål, som vedkommende institution forfølger, vil en sådan foranstaltning kunne kendes ulovlig (jf. dommen i sagen Rådet mod Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, nævnt i præmis 290 ovenfor, præmis 120 og den deri nævnte retspraksis).
- 297 I det foreliggende tilfælde skal der erindres om, at de anfægtede restriktive foranstaltninger, som anført i præmis 97 ovenfor, har til formål at tilskynde de personer og enheder, der er omfattet heraf, til at forkaste politikker, der fører til krænkelse af menneskerettigheder, ytringsfrihed og god regeringsførelse. Der er ganske vist tale om foranstaltninger, der anses for at virke indirekte, idet de bygger på den antagelse, at de personer, som de omfatter, vil forkaste de ovennævnte politikker for at få de restriktioner, som de er undergivet, ophævet for deres eget vedkommende. Hvad angår et suverænt tredjeland som Zimbabwe giver det imidlertid sig selv, at Unionen kun indirekte vil kunne udøve indflydelse på dets politikker.
- 298 Der skal ligeledes henvises til, at de anfægtede retsakter er en følge af Unionens myndigheders alvorlige bekymring over situationen i Zimbabwe, som de for første gang gav udtryk for allerede ti år tidligere (jf. præmis 1 ovenfor). Denne bekymring, hvis berettigelse sagsøgerne ikke har anfægtet under den foreliggende sag, bestod fortsat på tidspunktet for vedtagelsen af de anfægtede retsakter. Det kan derfor ikke foreholdes Unionens kompetente myndigheder, at der er sket en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet som følge af, at de har opretholdt de allerede vedtagne restriktive foranstaltninger og har udvidet deres rækkevidde med henblik på at bringe en så langvarig dybt bekymrende situation til ophør (jf. i denne retning Rådet mod Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, nævnt i præmis 290 ovenfor, præmis 126).
- 299 Det skal desuden fastslås, at sagsøgerne ikke har nævnt nogen konkret mindre indgribende foranstaltning med en lignende virkning som de anfægtede foranstaltninger, som ville kunne nå de samme mål.
- 300 Det bemærkes endvidere, at de anfægtede restriktive foranstaltninger efter forholdets natur er af midlertidig og reversibel karakter og derfor ikke griber ind i det »væsentligste indhold« af de af sagsøgerne påberåbte grundlæggende rettigheder. Dette er så meget desto mere tilfældet, som alle sagsøgerne er fysiske eller juridiske personer, der har bopæl eller hjemsted i Zimbabwe og ikke inden

for Unionen, hvilket betyder, at de ulemper, som følger af de nævnte foranstaltninger, uanset at de ubestrideligt er betydelige, ikke er lige så indgribende, som det ville have været tilfældet for fysiske eller juridiske personer, der er hjemmehørende i Unionen.

- 301 Det bemærkes endelig, at såvel forordning nr. 314/2004 som afgørelse 2011/101 fastsætter undtagelser til de restriktive foranstaltninger, som de indfører. I henhold til artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 314/2004 kan de kompetente myndigheder således tillade frigivelse af indefrosne pengemidler eller økonomiske ressourcer, der er »nødvendige til at dække grundlæggende udgifter, herunder betaling af fødevarer, husleje eller prioritetslån, medicin og lægebehandling, skatter, forsikringspræmier og offentlige forbrugsafgifter« eller »bestemt alene til betaling af rimelige honorarer og godtgørelse af udgifter i forbindelse med levering af juridisk bistand«. Desuden er der i artikel 4, stk. 3-5, i afgørelse 2011/101 fastsat nogle fritagelser fra forbuddet mod indrejse i og transit gennem medlemsstaternes område, navnlig »hvis rejsen er berettiget af tvingende og absolut nødvendige humanitære hensyn«.
- 302 På baggrund af samtlige disse elementer og navnlig henset til den i præmis 298 ovenfor nævnte retspraksis, finder Retten, at det er godtgjort, at de anfægtede restriktive foranstaltninger står i rimeligt forhold til det forfulgte mål. Følgelig må det femte anbringende forkastes, og Rådet og Kommissionen i det hele frifindes.

### **Sagens omkostninger**

- 303 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da sagsøgerne ikke har fået medhold i deres påstande, bør de pålægges at betale omkostningerne i overensstemmelse med Rådets og Kommissionens påstand herom. Det Forenede Kongerige bærer sine egne omkostninger i overensstemmelse med procesreglementets artikel 87, stk. 4.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer

RET TEN (Ottende Afdeling):

- 1) Rådet for Den Europæiske Union og Europa-Kommissionen frifindes.**
- 2) Johannes Tomana og de 120 øvrige sagsøgere, hvis navne er anført i bilaget til denne dom, bærer hver deres egne omkostninger og betaler de omkostninger, der er afholdt af Rådet og Kommissionen.**
- 3) Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland bærer sine egne omkostninger.**

Gratsias

Kancheva

Wetter

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 22. april 2015.

Underskrifter

### **Bilag**

Liste over sagsøgerne

Johannes Tomana, Harare (Zimbabwe)

Titus Mehliwa Johna Abu Basutu, Harare

Happyton Mabhuya Bonyongwe, Harare

Flora Buka, Harare

Wayne Bvudzijena, Harare

David Chapfika, Harare

George Charamba, Harare

Faber Edmund Chidarikire, Harare

Tinaye Chigudu, Harare

Aeneas Soko Chigwedere, Harare

Phineas Chihota, Harare

Augustine Chihuri, Harare

Patrick Anthony Chinamasa, Harare

Edward Takaruza Chindori-Chininga, Harare

Joseph Chinotimba, Harare

Tongesai Shadreck Chipanga, Harare

Augustine Chipwere, Harare

Constantine Chiwenga, Harare

Ignatius Morgan Chiminya Chombo, Harare

Martin Dinha, Harare

Nicholas Tasunungurwa Goche, Harare

Gideon Gono, Harare

Cephas T. Gurira, Harare

Stephen Gwekwerere, Harare

Newton Kachepa, Harare

Mike Tichafa Karakadzai, Harare

Saviour Kasukuwere, Harare

Jawet Kazangarare, Harare

Sibangumuzi Khumalo, Harare

Nolbert Kunonga, Harare  
Martin Kwainona, Harare  
R. Kwenda, Harare  
Andrew Langa, Harare  
Musarashana Mabunda, Harare  
Jason Max Kokerai Machaya, Harare  
Joseph Mtakwese Made, Harare  
Edna Madzongwe, Harare  
Shuvai Ben Mahofa, Harare  
Titus Maluleke, Harare  
Paul Munyaradzi Mangwana, Harare  
Reuben Marumahoko, Harare  
G. Mashava, Harare  
Angeline Masuku, Harare  
Cain Ginyilitshe Ndabazekhaya Mathema, Harare  
Thokozile Mathuthu, Harare  
Innocent Tonderai Matibiri, Harare  
Joel Biggie Matiza, Harare  
Brighton Matonga, Harare  
Cairo Mhandu, Harare  
Fidellis Mhonda, Harare  
Amos Bernard Midzi, Harare  
Emmerson Dambudzo Mnangagwa, Harare  
Kembo Campbell Dugishi Mohadi, Harare  
Gilbert Moyo, Harare  
Jonathan Nathaniel Moyo, Harare  
Sibusio Bussie Moyo, Harare

Simon Khaya Moyo, Harare  
S. Mpabanga, Harare  
Obert Moses Mpofu, Harare  
Cephas George Msipa, Harare  
Henry Muchena, Harare  
Olivia Nyembesi Muchena, Harare  
Oppah Chamu Zvipange Muchinguri, Harare  
C. Muchono, Harare  
Tobaiwa Mudede, Harare  
Isack Stanislaus Gorerazvo Mudenge, Harare  
Columbus Mudonhi, Harare  
Bothwell Mugariri, Harare  
Joyce Teurai Ropa Mujuru, Harare  
Isaac Mumba, Harare  
Simbarashe Simbanenduku Mumbengegwi, Harare  
Herbert Muchemwa Murerwa, Harare  
Munyaradzi Musariri, Harare  
Christopher Chindoti Mushohwe, Harare  
Didymus Noel Edwin Mutasa, Harare  
Munacho Thomas Alvar Mutezo, Harare  
Ambros Mutinhiri, Harare  
S. Mutsvunguma, Harare  
Walter Mzembi, Harare  
Morgan S. Mzilikazi, Harare  
Sylvester Nguni, Harare  
Francis Chenayimoyo Dunstan Nhema, Harare  
John Landa Nkomo, Harare

Michael Reuben Nyambuya, Harare  
Magadzire Hubert Nyanhongo, Harare  
Douglas Nyikayaramba, Harare  
Sithembiso Gile Glad Nyoni, Harare  
David Pagwese Parirenyatwa, Harare  
Dani Rangwani, Harare  
Engelbert Abel Rugeje, Harare  
Victor Tapiwe Chashe Rungani, Harare  
Richard Ruwodo, Harare  
Stanley Urayayi Sakupwany, Harare  
Tendai Savanhu, Harare  
Sydney Tigere Sekeramayi, Harare  
Lovemore Sekeramayi, Harare  
Webster Kotiwani Shamu, Harare  
Nathan Marwirakuwa Shamuyarira, Harare  
Perence Samson Chikerema Shiri, Harare  
Etherton Shungu, Harare  
Chris Sibanda, Harare  
Jabulani Sibanda, Harare  
Misheck Julius Mpande Sibanda, Harare  
Phillip Valerio Sibanda, Harare  
David Sigauke, Harare  
Absolom Sikosana, Harare  
Nathaniel Charles Tarumbwa, Harare  
Edmore Veterai, Harare  
Patrick Zhuwao, Harare  
Paradzai Willings Zimondi, Harare

Cold Comfort Farm Cooperative Trust, Harare

Comoil (Private) Ltd, Harare

Divine Homes (Private) Ltd, Harare

Famba Safaris (Private) Ltd, Harare

Jongwe Printing and Publishing Company (Private) Ltd, Harare

M & S Syndicate (Private) Ltd, Harare

Osleg (Private) Ltd, Harare

Swift Investments (Private) Ltd, Harare

Zidco Holdings (Private) Ltd, Harare

Zimbabwe Defence Industries (Private) Ltd, Harare

Zimbabwe Mining Development Corp., Harare.

## Indhold

Tvistens baggrund .....	2
Retsforhandlinger og parternes påstande .....	5
Retlige bemærkninger .....	9
1. De afdøde sagsøgere .....	9
2. Spørgsmålet, om alle sagsøgere, der er fysiske personer, har givet en fuldmagt til de advokater, der har underskrevet stævningen .....	9
3. Spørgsmålet, om sagsøgernes søgsmålsinteresse fortsat består .....	11
4. Visse argumenter, som Kommissionen har fremsat med henblik på at anfægte, at søgsmålet kan antages til realitetsbehandling .....	12
5. Realiteten .....	13
Det første anbringende om manglende hjemmel for at indbefatte personer og enheder, der hverken hører til blandt Zimbabwes ledere eller har tilknytning til disse, blandt de personer, som er omfattet af de omhandlede restriktive foranstaltninger .....	13
Hjemmelen for afgørelse 2011/101 og 2012/97 og gennemførelsesafgørelse 2012/124 .....	16
Hjemmelen for gennemførelsesforordning nr. 151/2012 .....	20
Det tredje anbringende om tilsidesættelse af begrundelsespligten .....	24
Henvi sning til relevant retspraksis .....	25
Begrundelserne for vedtagelsen og forlængelsen af restriktive foranstaltninger over for Zimbabwe .....	26
De specifikke begrundelser for vedtagelsen og forlængelsen af de anfægtede restriktive foranstaltninger over for hver enkelt sagsøger .....	26
Det fjerde anbringende om tilsidesættelse af retten til forsvar .....	33
Det andet anbringende om et åbenbart urigtigt skøn .....	38
Indledende bemærkninger .....	38
De i stævningen fremsatte klagepunkter og argumenter .....	39
De i replikken fremsatte klagepunkter og argumenter .....	44
– De sagsøgere, som er fysiske personer .....	44
– De sagsøgere, som er juridiske personer .....	47
Det femte anbringende om tilsidesættelse af sagsøgernes grundlæggende rettigheder og af proportionalitetsprincippet .....	49

Sagens omkostninger ..... 52