



## Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

5 maart 2015\*

„Hogere voorziening — Beperkende maatregelen tegen bepaalde personen vanwege de situatie in Egypte — Bevrozing van tegoeden van personen die gerechtelijk worden vervolgd voor het verduisteren van overheidsmiddelen — Verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie”

In zaak C-220/14 P,

betreffende een hogere voorziening krachtens artikel 56 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, ingesteld op 5 mei 2014,

**Ahmed Abdelaziz Ezz**, wonende te Gizeh (Egypte),

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

**Khadiga Ahmed Ahmed Kamel Yassin**, wonende te Londen,

**Shahinaz Abdel Azizabdel Wahab Al Naggar**, wonende te Gizeh,

vertegenwoordigd door J. Lewis, QC, B. Kennelly, barrister, J. Pobjoy, barrister, en J. Binns, solicitor,

rekwiranten,

andere partijen in de procedure:

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

verweerder in eerste aanleg,

**Europese Commissie**, vertegenwoordigd door F. Castillo de la Torre en D. Gauci als gemachtigden,

interveniente in eerste aanleg,

wijst

HET HOF (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: T. von Danwitz, kamerpresident, C. Vajda, A. Rosas (rapporteur), E. Juhász en D. Šváby, rechters,

advocaat-generaal: E. Sharpston,

griffier: A. Calot Escobar,

\* Procestaal: Engels.

gezien de stukken,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

### Arrest

- 1 Ahmed Abdelaziz Ezz e.a. hebben hogere voorziening ingesteld tegen het arrest van het Gerecht van de Europese Unie (Derde kamer) van 27 februari 2014, Ezz e.a./Raad (T-256/11, EU:T:2014:93; hierna: „bestreden arrest”), houdende verwerping van het beroep tot nietigverklaring van, enerzijds, besluit 2011/172/GBVB van de Raad van 21 maart 2011 betreffende beperkende maatregelen tegen bepaalde personen, entiteiten en lichamen vanwege de situatie in Egypte (PB L 76, blz. 63) en, anderzijds, verordening (EU) nr. 270/2011 van de Raad van 21 maart 2011 betreffende beperkende maatregelen tegen bepaalde personen, entiteiten en lichamen in verband met de situatie in Egypte (PB L 76, blz. 4), voor zover deze handelingen rekwiranten betreffen.

### Toepasselijke bepalingen en voorgeschiedenis van het geding

#### *Verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie*

- 2 Het Verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie is vastgesteld bij resolutie 58/4 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties van 31 oktober 2003. Het is op 14 december 2005 in werking getreden. Het is door alle lidstaten geratificeerd en door de Europese Unie goedgekeurd bij besluit 2008/801/EG van de Raad van 25 september 2008 (PB L 287, blz. 1).
- 3 Artikel 2 van dit verdrag bepaalt:

„Voor de toepassing van dit verdrag wordt verstaan onder:

[...]

- f) ‚bevroezing’ of ‚inbeslagneming’: het tijdelijk verbieden van de overdracht, omzetting, vervreemding of verplaatsing van goederen of het tijdelijk aanvaarden van het beheer van of zeggenschap over goederen op basis van een door de rechter of andere bevoegde autoriteit afgegeven bevel;
- g) ‚confiscatie’ met inbegrip van, indien van toepassing, verbeurdverklaring: permanente inbeslagneming van goederen door een bevel van een rechter of andere bevoegde autoriteit;

[...]”

- 4 Hoofdstuk III van dit verdrag, waarin de artikelen 15 tot en met 42 zijn opgenomen, regelt de strafbaarstelling en rechtshandhaving. In de artikelen 15 tot en met 27 worden zeer uiteenlopende vormen van corruptie opgesomd die de staten strafbaar moeten stellen. Aangezien het verdrag tot doel heeft om meer gevallen van corruptie strafbaar te stellen, gelet op de bedreiging voor de stabiliteit en de veiligheid van de samenleving die daarvan uitgaat, vermeldt het niet alleen het verstrekken van onverschuldigde voordelen aan personen of verduistering van overheidsmiddelen, maar ook ongeoorloofde beïnvloeding en verhulling of het witwassen van de opbrengsten van corruptie.

5 Artikel 31, leden 1 en 2, van het verdrag luidt:

„1. Elke staat die partij is, neemt in de ruimst mogelijke mate binnen zijn nationale rechtsstelsel de maatregelen die nodig kunnen zijn om de confiscatie mogelijk te maken van:

- a) opbrengsten van misdaad afkomstig van overeenkomstig dit verdrag strafbaar gestelde feiten of goederen waarvan de waarde overeenkomt met die van dergelijke opbrengsten;
- b) goederen, benodigdheden of andere hulpmiddelen gebruikt of bedoeld voor gebruik bij de overeenkomstig dit verdrag strafbaar gestelde feiten.

2. Elke staat die partij is, neemt de maatregelen die nodig kunnen zijn om de identificatie, opsporing, bevroering of inbeslagneming mogelijk te maken van een in het eerste lid van dit artikel bedoelde zaak ten behoeve van mogelijke confiscatie.”

6 Artikel 55, lid 2, van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie bepaalt:

„Naar aanleiding van een verzoek van een andere staat die partij is met rechtsmacht over een overeenkomstig dit verdrag strafbaar gesteld feit, neemt de aangezochte staat die partij is maatregelen voor het identificeren, opsporen en bevriezen of in beslag nemen van opbrengsten van misdaad, goederen, benodigdheden of andere hulpmiddelen als bedoeld in artikel 31, eerste lid, van dit verdrag ten behoeve van de mogelijke confiscatie hetzij krachtens bevel van de verzoekende staat die partij is, hetzij naar aanleiding van een verzoek overeenkomstig het eerste lid van dit artikel door de aangezochte staat die partij is.”

#### *Recht van de Unie*

7 Naar aanleiding van de politieke gebeurtenissen in Egypte vanaf januari 2011 heeft de Raad van de Europese Unie op 21 maart 2011 op de grondslag van artikel 29 VEU besluit 2011/172 vastgesteld.

8 De overwegingen 1 en 2 van de oorspronkelijke versie van besluit 2011/172 luiden:

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

(2) In dit verband dienen beperkende maatregelen te worden vastgesteld tegen personen die zijn geïdentificeerd als zijnde verantwoordelijk voor het verduisteren van Egyptische overheidsmiddelen, en daarmee de Egyptische bevolking beroven van de voordelen van een duurzame ontwikkeling van haar economie en samenleving, en de ontwikkeling van de democratie in het land ondermijnen.”

9 Artikel 1, lid 1, van de oorspronkelijke versie van besluit 2011/172 bepaalt:

„Alle tegoeden en economische middelen die toebehoren aan, eigendom zijn van of in bezit zijn van personen die zijn geïdentificeerd als zijnde verantwoordelijk voor het verduisteren van Egyptische overheidsmiddelen, of van de met hen geassocieerde natuurlijke personen, rechtspersonen, entiteiten of lichamen als vermeld in de bijlage, worden bevroren.”

- 10 Terwijl in de Franse taalversie van overweging 2 en artikel 1, lid 1, de bewoordingen „personnes reconnues comme responsables” (personen ten aanzien van wie is vastgesteld dat zij verantwoordelijk zijn) worden gebruikt, wordt in de Engelse taalversie van die bepalingen gesproken van „persons having been identified as responsible” (personen die zijn geïdentificeerd als zijnde verantwoordelijk).
- 11 Op 11 juli 2014, dus na de uitspraak van het bestreden arrest, is een rectificatie van dit besluit bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie* met betrekking tot de Bulgaarse, Spaanse, Tsjechische, Estse, Franse, Hongaarse en Nederlandse taalversie (PB 2014, L 203, blz. 113). Volgens de rectificatie voor de Franse taalversie moet in deze bepalingen „personnes ‚reconnues’ comme responsables” worden gelezen als „personnes ‚identifiées’ comme responsables”.
- 12 Besluit 2011/172 bevat als bijlage een „[l]ijst van de in artikel 1 bedoelde natuurlijke personen, rechtspersonen, entiteiten en lichamen”. Deze lijst bevat drie soorten gegevens: in een eerste kolom de „[n]aam (en eventuele aliassen)” van de betrokkenen, in een tweede de „[i]nformatie ter identificatie” en in een derde de „[r]edenen voor plaatsing op de lijst”.
- 13 Ahmed Abdelaziz Ezz staat als zevende op deze lijst. In de tweede kolom wordt vermeld: „Voormalig parlamentslid. Geboortedatum: 12.01.1959. Man”. De redenen voor plaatsing op de lijst, die in de derde kolom zijn opgenomen, zijn dezelfde voor alle 19 personen op de lijst en luiden: „Wordt op grond van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie door de Egyptische autoriteiten gerechtelijk vervolgd vanwege het verduisteren van overheidsmiddelen”.
- 14 Abla Mohamed Fawzi Ali Ahmed staat als achtste op de lijst. De informatie in de tweede kolom luidt: „Echtgenote van de heer Ahmed Abdelaziz Ezz. Geboortedatum: 31.01.1963. Vrouw”.
- 15 Khadiga Ahmed Ahmed Kamel Yassin staat op de negende plaats. In de tweede kolom wordt vermeld: „Echtgenote van de heer Ahmed Abdelaziz Ezz. Geboortedatum: 25.05.1959. Vrouw”.
- 16 Shahinaz Abdel Aziz Abdel Wahab Al Naggar staat op de tiende plaats. De volgende informatie is in de tweede kolom opgenomen: „Echtgenote van de heer Ahmed Abdelaziz Ezz. Geboortedatum: 09.10.1969. Vrouw”.
- 17 Op basis van artikel 215, lid 2, VWEU en besluit 2011/172 heeft de Raad verordening nr. 270/2011 vastgesteld. Artikel 2, leden 1 en 2, daarvan herhalen in wezen de bepalingen van artikel 1, leden 1 en 2, van besluit 2011/172. Aan die verordening is bijlage I gehecht, die identiek is aan de bijlage bij besluit 2011/172. Volgens overweging 2 van die verordening vallen de bij besluit 2011/172 vastgestelde maatregelen „onder het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en [was derhalve] EU-regelgeving noodzakelijk voor de tenuitvoerlegging [ervan]” en de vaststelling van deze handeling gerechtvaardigd.
- 18 Verordening nr. 270/2011 is niet in dezelfde zin gecorrigeerd als besluit 2011/172.

### **Procesverloop voor het Gerecht en bestreden arrest**

- 19 Bij op 20 mei 2011 ter griffie van het Gerecht neergelegd verzoekschrift hebben rekwiranten nietigverklaring gevorderd van besluit 2011/172 en verordening nr. 270/2011, voor zover deze handelingen hen betreffen.
- 20 Ter ondersteuning van hun beroep hebben zij acht middelen aangevoerd. Met hun vierde middel stelden zij dat de redenen voor hun plaatsing op die lijsten in de bijlage bij besluit 2011/172 en verordening nr. 270/2011 berustten op feitelijke onjuistheden en een onjuiste juridische kwalificatie van de feiten. Zij betoogden in dat verband dat zij niet betrokken waren bij gerechtelijke procedures in Egypte.

21 Het Gerecht heeft in de punten 123 tot en met 133 en 137 van het bestreden arrest het volgende vastgesteld:

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

[...]

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

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

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

127 Deze nota ging vergezeld van drie documenten.

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

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

130 Het derde document bij de nota van 24 februari 2011 was een samenvatting van de beschuldigingen tegen eerste verzoeker in ‚zaak nr. 38 van 2011’, die in het in punt 128 hierboven beschreven verzoek om justitiële samenwerking was genoemd. Dit document was niet gedateerd.

Het had bovendien geen briefhoofd en het was niet ondertekend. Maar, net als de nota van 24 februari 2011 en alle andere daarbij gevoegde stukken, droeg dit document de stempel van de ambassade van de Arabische Republiek Egypte te Brussel.

- 131 Kortom, geen enkel van de hierboven vermelde documenten suggereerde dat de tweede, de derde en de vierde verzoekster betrokken waren bij gerechtelijke vervolgingen in Egypte wegens het verduisteren van overheidsmiddelen.
- 132 Het in punt 128 hierboven vermelde verzoek om justitiële samenwerking vermeldt daarentegen ondubbelzinnig dat alle verzoekers op 24 februari 2011, dus een maand voor de vaststelling van besluit 2011/172 en verordening nr. 270/2011, het voorwerp waren van een bevel van de Egyptische procureur-generaal tot inbeslagname van hun tegoeden, dat is goedgekeurd door een strafrechterlijke instantie en dat verband hield met onderzoek naar het verduisteren van overheidsmiddelen.
- 133 Verder hebben verzoekers geen enkel gegeven overgelegd dat twijfel kan doen rijzen over de juistheid van de feitelijke aanwijzingen over dit verzoek om justitiële samenwerking. Integendeel, een Egyptische rechterlijke beslissing, waarvan zij op 5 maart 2013 een vertaling ter griffie van het Gerecht hebben neergelegd, bevestigt dat de tegoeden van tweede verzoekster op 30 januari 2013 nog waren bevroren. Bovendien hebben verzoekers ter terechtzitting het bestaan van dat bevel tot inbeslagname niet betwist.

[...]

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

- 22 Het Gerecht heeft alle middelen afgewezen en het beroep derhalve in zijn geheel verworpen.

### **Conclusies van partijen**

- 23 Rekwiranten verzoeken het Hof:

- het bestreden arrest te vernietigen;
- besluit 2011/172 en verordening nr. 270/2011 nietig te verklaren voor zover deze handelingen op hen betrekking hebben;
- de Raad te verwijzen in de kosten van de hogere voorziening en van de procedure voor het Gerecht, en
- elke andere, naar het oordeel van het Hof passende maatregel te treffen.

- 24 De Raad verzoekt het Hof:

- de hogere voorziening af te wijzen, en
- rekwiranten te verwijzen in de kosten.

- 25 De Europese Commissie verzoekt het Hof:
- de hogere voorziening af te wijzen, en
  - rekwiranten te verwijzen in de kosten van het geding.

### **Hogere voorziening**

- 26 Ter ondersteuning van hun hogere voorziening voeren rekwiranten zes middelen aan.

#### *Eerste middel*

- 27 Met hun eerste middel stellen rekwiranten dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat besluit 2011/172 rechtmatig op de grondslag van artikel 29 VEU was vastgesteld. Dit middel is gericht tegen de punten 44 tot en met 47 van het bestreden arrest.

#### Bestreden arrest

- 28 Om de betekenis van artikel 29 VEU te bepalen, heeft het Gerecht de artikelen 21 VEU, 23 VEU tot en met 25 VEU en 28 VEU onderzocht. In punt 41 van het bestreden arrest heeft het als volgt geoordeeld:

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

- 29 In de punten 44 tot en met 46 van het arrest heeft het Gerecht vastgesteld dat in casu aan de drie criteria was voldaan. In punt 47 kwam het tot de slotsom dat artikel 1 van besluit 2011/172 rechtmatig kon worden vastgesteld op de grondslag van artikel 29 VEU.

#### Argumenten van partijen

- 30 Rekwiranten stellen dat in casu niet was voldaan aan de voorwaarden om een besluit op basis van artikel 29 VEU vast te stellen. De redenen voor plaatsing op de lijst in de bijlage bij besluit 2011/172 hebben geen betrekking op de in artikel 21 VEU neergelegde beginselen en doelstellingen van het GBVB. De Egyptische autoriteiten hebben in de door de Raad aangevoerde brieven nooit laten uitschijnen dat de daden die rekwiranten worden verweten, „de democratie” in Egypte of de „duurzame ontwikkeling van [de] economie [of] samenleving” van dat land ondermijnen.
- 31 De gedraging die aan eerste rekwirant wordt verweten, namelijk fraude ten nadele van de aandeelhouders van een vennootschap, vormt geen rechtvaardiging voor een internationaal optreden van de Unie op basis van het GBVB. Daarnaast zijn er geen inhoudelijke beschuldigingen ten aanzien van de echtgenotes van Ezz. Erkennen dat fraude in een derde land een aanleiding is om op te treden in het kader van het buitenlands- en veiligheidsbeleid van de Unie, zou de werkingsfeer van dat beleid aanzienlijk uitbreiden, ten koste van de bevoegdheden van de lidstaten inzake wederzijdse rechtshulp.
- 32 Voorts hebben de Egyptische autoriteiten de Unie niet verzocht om een besluit op de grondslag van artikel 29 VEU, maar om wederzijdse rechtshulp, waarvoor de nationale gerechtelijke autoriteiten bevoegd zijn.

- 33 Tot slot had het verzoek van de Egyptische autoriteiten bewarende maatregelen op het oog ten aanzien van tegoeden die zouden kunnen worden gebruikt om een beslissing van een nationale rechter tegen Ezz ten uitvoer te leggen en om een „repatriëring” van de betrokken bedragen mogelijk te maken, waarvoor in het GBVB geen bevoegdheid is neergelegd. Het Gerecht heeft het overgelegde bewijs onjuist opgevat, door vast te stellen dat een van de rekwiranten werd beschuldigd van activiteiten die volgens de Egyptische autoriteiten een bedreiging vormden voor de democratische regering van de Arabische Republiek Egypte of de duurzame ontwikkeling op economisch en sociaal gebied in dat land.
- 34 De Raad stelt dat het eerste middel twee grieven door elkaar haalt, namelijk enerzijds dat besluit 2011/172 geen rechtsgrondslag heeft en anderzijds dat rekwiranten niet zouden voldoen aan de voorwaarden om binnen de werkingssfeer van besluit 2011/172 en verordening nr. 270/2011 te vallen. De Raad herinnert eraan dat het Gerecht op het middel betreffende het ontbreken van een rechtsgrondslag heeft geantwoord in de punten 44 tot en met 47 van het bestreden arrest.
- 35 De Raad is van mening dat rekwiranten de doelstellingen van besluit 2011/172 verkeerd uitleggen, aangezien niets in dit besluit tot de conclusie kan leiden dat de reden voor hun plaatsing op de aan dat besluit gehechte lijst van personen van wie de tegoeden en economische middelen worden bevroren, fraude in een derde land was of dat het besluit ertoe diende wederzijdse rechtshulp te verstrekken.
- 36 Besluit 2011/172 is een autonome maatregel, die niet is vastgesteld in antwoord op het verzoek van de Egyptische autoriteiten, maar met het oog op de verwezenlijking van de doelstellingen van het GBVB en in uitoefening van de discretionaire bevoegdheid waarover de Raad in dat opzicht beschikt. Bij het onderzoek van de tegen artikel 1 van besluit 2011/172 aangevoerde exceptie van onwettigheid heeft het Gerecht zich derhalve niet uitgesproken over de vermeende daden van rekwiranten of over de inhoud van nota-verbaal NV93/11/ms en was het daartoe niet verplicht.
- 37 De Commissie stelt dat het eerste middel, voor zover het betrekking heeft op het ontbreken van een rechtsgrondslag voor besluit 2011/172, niet-ontvankelijk is, aangezien het niet is aangevoerd in het in eerste aanleg neergelegde verzoekschrift. Ook inhoudelijk is het middel nieuw, voor zover wordt gesteld dat het criterium betreffende de verantwoordelijkheid voor de verduistering van overheidsmiddelen, waarop de bevroering van de tegoeden van rekwiranten is gebaseerd, onverenigbaar is met artikel 21 VEU omdat de maatregel geen van de in de leden 1 en 2 van dat artikel vermelde doelstellingen nastreeft. Daarnaast wordt in hogere voorziening niet ingegaan op de overwegingen van het Gerecht in de punten 34 tot en met 54 van het bestreden arrest over de betekenis en strekking van artikel 29 VEU. Het middel moet derhalve niet-ontvankelijk worden verklaard.
- 38 Subsidiair voert de Commissie aan dat het Gerecht geen blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door vast te stellen dat de toepassingsvoorwaarden van artikel 29 VEU waren vervuld. Volgens haar gaat het in casu, anders dan rekwiranten suggereren, niet om de erkenning dat een fraudegeval in een derde land een aanleiding is om op te treden in het kader van het buitenlands- en veiligheidsbeleid van de Unie. Het gaat hier om het beantwoorden van verzoeken van een nieuwe regering in een derde land die de bewaring van overheidsmiddelen van dat land beogen zodat deze op een later ogenblik kunnen worden gerecupereerd en gebruikt ten voordele van het Egyptische volk.
- 39 Zij benadrukt voorts dat de omstandigheid dat de Egyptische autoriteiten uitdrukkelijk een verzoek aan de gerechtelijke autoriteiten van de Unie hadden gericht, geen invloed heeft op de vraag of artikel 29 VEU een geschikte rechtsgrondslag vormt voor de vaststelling van besluit 2011/172 inzake beperkende maatregelen. Die beperkende maatregelen zijn immers autonome maatregelen, die de Raad zelfs mag nemen indien het betrokken derde land daar niet om heeft verzocht.



40 Tot slot is de verwijzing naar de repatriëring van de tegoeden in casu irrelevant, aangezien besluit 2011/172 en verordening nr. 270/2011 geen betrekking hebben op deze kwestie.

#### Beoordeling door het Hof

41 Met hun eerste middel betogen rekwiranten dat het Gerecht blijkt heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat besluit 2011/172 rechtmatig is vastgesteld op de grondslag van artikel 29 VEU.

42 Toetsing van de rechtsgrondslag van een handeling maakt het mogelijk na te gaan of de instelling die de handeling heeft vastgesteld, bevoegd is (zie in die zin arrest Duitsland/Parlement en Raad, C-376/98, EU:C:2000:544, punt 83) en of de procedure tot vaststelling van die handeling regelmatig is verlopen (arrest ABNA e.a., C-453/03, C-11/04, C-12/04 en C-194/04, EU:C:2005:741, punt 53). Volgens vaste rechtspraak moet de keuze van de rechtsgrondslag van een Uniehandeling berusten op objectieve gegevens die voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn, waaronder het doel en de inhoud van de handeling (zie met name arrest Parlement/Raad, C-130/10, EU:C:2012:472, punt 42).

43 In de punten 44 tot en met 46 van het bestreden arrest heeft het Gerecht het doel en de inhoud van besluit 2011/172 onderzocht en geoordeeld dat dit rechtmatig kon worden vastgesteld op basis van artikel 29 VEU. In punt 44 van het bestreden arrest heeft het Gerecht meer bepaald vastgesteld dat besluit 2011/172 past in het kader van een beleid ter ondersteuning van de nieuwe Egyptische autoriteiten, dat is bedoeld om zowel de politieke als de economische stabiliteit in dit land te bevorderen, en, meer in het bijzonder, om de autoriteiten van dit land te helpen in hun strijd tegen de verduistering van overheidsmiddelen en dus volledig in het kader van het GBVB past en beantwoordt aan de in artikel 21, lid 2, onder b) en d), VEU vermelde doelstellingen.

44 Dienaangaande ontwikkelen rekwiranten geen enkel argument om aan te tonen dat het Gerecht in de in het vorige punt uiteengezette redenering blijkt heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting, maar stellen zij enkel in het algemeen dat de Egyptische autoriteiten in de door de Raad overgelegde brieven niet hebben verklaard dat de daden die rekwiranten worden verweten de democratie of de duurzame ontwikkeling van de economie of de samenleving in Egypte in de zin van artikel 21, lid 2, onder b) en d), VEU ondermijnen. Het argument van rekwiranten kan dus niet slagen.

45 Daarnaast betwisten rekwiranten de gegrondheid van besluit 2011/172 in het licht van artikel 21 VEU.

46 Gelet op het ruime aantal doelstellingen van het GBVB, zoals vermeld in de artikelen 3, lid 5, VEU en 21 VEU en de bijzondere bepalingen inzake het GBVB, met name de artikelen 23 VEU en 24 VEU, kan dat argument echter niet afdoen aan de beoordeling van het Gerecht inzake de rechtsgrondslag van besluit 2011/172.

47 Wat betreft de grief inzake de onjuiste opvatting van het bewijs, verduidelijken rekwiranten niet op welk deel van de in het eerste middel betwiste punten van het bestreden besluit deze grief betrekking heeft.

48 Bijgevolg moet het eerste middel worden afgewezen.

#### *Tweede middel*

49 Met hun tweede middel stellen rekwiranten dat het Gerecht blijkt heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat zij voldeden aan de in artikel 1, lid 1, van besluit 2011/172 en artikel 2, lid 1, van verordening nr. 270/2011 neergelegde voorwaarden en dat de in de bijlagen bij die

handelingen opgenomen redenen op hen van toepassing waren, zodat tegen hen beperkende maatregelen met betrekking tot hun tegoeden en economische middelen konden worden genomen en hun naam op de lijst in de bijlage bij die handelingen kon worden geplaatst.

#### Bestreden arrest

- 50 Gelet op het verschil in formulering tussen de Engelse taalversie van artikel 1, lid 1, van besluit 2011/172 en andere taalversies, heeft het Gerecht in de punten 62 tot en met 84 van het bestreden arrest deze bepaling uitgelegd. In de Engelse taalversie ervan wordt immers bepaald dat een bevroening van tegoeden wordt opgelegd aan „persons having been identified as responsible” (personen die zijn geïdentificeerd als verantwoordelijk), terwijl in de Franse taalversie sprake is van „personnes reconnues comme responsables” (personen ten aanzien van wie is vastgesteld dat zij verantwoordelijk zijn).
- 51 Gelet op de context en het doel van die bepaling heeft het Gerecht in punt 67 van het bestreden arrest vastgesteld dat deze ruim moet worden uitgelegd. In de punten 70 tot en met 81 van dat arrest heeft het geoordeeld dat het beginsel dat bepalingen die voorzien in administratieve sancties, eng moeten worden uitgelegd, zich niet tegen deze uitlegging verzet. In de punten 82 tot en met 84 heeft het in dezelfde zin geoordeeld wat betreft het beginsel van het vermoeden van onschuld.
- 52 Bij de toetsing van de redenen voor de plaatsing van de naam van rekwiranten op de lijst in de bijlage bij besluit 2011/172 heeft het Gerecht de formulering daarvan in de verschillende taalversies van dat besluit onderzocht. In punt 93 van het bestreden arrest heeft het vastgesteld dat de reden voor plaatsing in overeenstemming is met artikel 1 van dat besluit, onafhankelijk van de gekozen taalversie, en in punt 94 dat de Engelse taalversie van die bijlage beter beantwoordt aan het door dit artikel beoogde doel.
- 53 Het Gerecht heeft in punt 95 van het bestreden arrest dan ook op basis van de bewoordingen van de Engelse taalversie van artikel 1, lid 1, van besluit 2011/172 geoordeeld dat „de Raad de tegoeden van verzoekers heeft bevroren omdat dezen betrokken waren bij een gerechtelijke procedure in Egypte die, op een of andere manier, verband hield met onderzoek naar het verduisteren van overheidsmiddelen”. In punt 99 heeft het vastgesteld dat „de Raad, door de naam van verzoekers op de lijst in de bijlage bij besluit 2011/172 te plaatsen, de criteria die hij zelf in artikel 1, lid 1, van dat besluit heeft vastgelegd, niet heeft geschonden”.

#### Argumenten van partijen

- 54 Rekwiranten betwisten om te beginnen de uitlegging die het Gerecht aan artikel 1, lid 1, van besluit 2011/172 en artikel 2, lid 1, van verordening nr. 270/2011 heeft gegeven. Zij stellen dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door zich te baseren op de Engelse taalversie van die bepalingen. Volgens hen beantwoordt de Engelse taalversie niet beter aan het doel van besluit 2011/172 en had het Gerecht de verschillende taalversies met elkaar moeten verzoenen. Het Gerecht had deze bepalingen moeten uitleggen met inachtneming van de algemene opzet en het doel van de regeling. Voorts betwisten rekwiranten de uitlegging die het Gerecht in de punten 85 tot en met 95 van het bestreden arrest heeft gegeven van de reden voor plaatsing van elk van hen op de lijst in de bijlage bij besluit 2011/172 en bij verordening nr. 270/2011.
- 55 Gezien die onjuiste uitlegging heeft het Gerecht het bewijs niet volledig en strikt onderzocht zoals het Unierecht vereist. Het heeft zich enkel gebaseerd op de beweringen in het verzoek om rechtshulp, zonder na te gaan of deze juist waren. In het bijzonder heeft het geen rekening gehouden met het argument van eerste rekwirant dat de tegen hem geformuleerde klacht in wezen politiek gemotiveerd was en grond miste. Het Gerecht heeft evenmin rekwirants stelling onderzocht dat hij in Egypte in strijd met de fundamentele waarborgen van een eerlijk proces en de rechtsstaat was behandeld.

- 56 Het Gerecht heeft blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in punt 99 van het bestreden arrest te oordelen dat de Raad de criteria die hij zelf in artikel 1, lid 1, van besluit 2011/172 had vastgelegd, niet had geschonden door de naam van rekwiranten op de lijst in de bijlage bij dat besluit te plaatsen.
- 57 Die onjuiste opvatting is des te duidelijker wat betreft tweede tot en met vierde rekwirante. Het Gerecht heeft immers in punt 131 van het bestreden arrest vastgesteld dat geen van de door de Raad overgelegde documenten suggereert dat die rekwirantes betrokken waren bij strafrechtelijke vervolgingen in Egypte wegens het verduisteren van overheidsmiddelen. Door zich te baseren op een band tussen die rekwirantes en eerste rekwirant heeft het Gerecht geen rekening gehouden met het arrest van het Hof Tay Za/Raad (C-376/10 P, EU:C:2012:138, punt 66) en het arrest van het Gerecht Nabipour e.a./Raad (T-58/12, EU:T:2013:640, punten 107 en 108), op grond waarvan enkel de persoonlijke betrokkenheid van de natuurlijke persoon bij de handelingen waarop de betrokken regeling betrekking heeft, een reden is om beperkende maatregelen tegen hem vast te stellen.
- 58 Volgens de Raad heeft het Gerecht geen blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting in zijn uitlegging van besluit 2011/172. De kwestie betreffende de bedoeling van de instelling die de handeling heeft vastgesteld, is in elk geval definitief beslecht sinds de publicatie van een rectificatie van dit besluit.
- 59 Wat betreft het bewijs van het bestaan van een strafrechtelijke procedure tegen eerste rekwirant verwijst de Raad naar nota-verbaal NV93/11/ms van de Egyptische procureur-generaal en het feit dat die rekwirant in het verzoekschrift dat hij bij het Gerecht heeft neergelegd, heeft erkend dat hij bij een dergelijke procedure betrokken was. De vervolging zou niet gebaseerd zijn op een inbreuk op het Verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie, maar de gedragingen die de Egyptische autoriteiten rekwirant verwijten, komen overeen met de in dat verdrag – met name in de artikelen 17 en 18 – beschreven inbreuken. De redenen voor plaatsing op de lijst in de bijlage bij besluit 2011/172 houden dus verband met de gerechtelijke vervolging door de Egyptische autoriteiten waarnaar eerste rekwirant zelf verwijst.
- 60 De Raad merkt op dat rekwiranten niet verduidelijken hoe de Raad en het Gerecht rekening hadden moeten houden met het argument dat de klacht tegen eerste rekwirant in werkelijkheid politiek was gemotiveerd. Voorts brengt hij in herinnering dat de tegen eerste rekwirant genomen beperkende maatregelen geen strafrechtelijke sanctie zijn, zodat het argument dat het recht op een eerlijk proces en de rechtsstaat zijn geschonden, niet relevant is.
- 61 Wat tweede tot en met vierde rekwirante betreft, benadrukt de Raad dat hun plaatsing op de lijst in de bijlage bij besluit 2011/172 niet is gegrond op het feit dat zij een band hebben met eerste rekwirant. In dat verband brengt hij in herinnering dat het Gerecht – met name in punt 97 van het bestreden arrest – heeft geoordeeld dat rekwiranten op deze lijst zijn geplaatst op de enkele grond dat zij waren betrokken bij een gerechtelijke procedure in Egypte die verband hield met onderzoek naar het verduisteren van overheidsmiddelen.
- 62 De Commissie merkt op dat rekwiranten niet opkomen tegen de punten 57 tot en met 84 van het bestreden arrest, waarin het Gerecht artikel 1, lid 1, van besluit 2011/172 uitlegt. Zij stelt dat het Gerecht terecht de voorkeur heeft gegeven aan een ruime uitlegging van die bepaling. Het doel van de bevrozing van de tegoeden, namelijk ervoor zorgen dat zij later door de Egyptische regering kunnen worden gerecupereerd, kon immers niet worden bereikt indien moest worden gewacht totdat strafrechtelijke vervolging was ingesteld. Daarnaast verzetten de bewoordingen van besluit 2011/172 zich niet tegen een uitlegging in die zin. Artikel 1, lid 1, van besluit 2011/172 en artikel 2, lid 1, van verordening nr. 270/2011 hebben immers betrekking op de personen ten aanzien van wie is vastgesteld dat zij verantwoordelijk zijn voor verduistering van overheidsmiddelen en de met hen geassocieerde personen. Voorts bevat lid 2 van die artikelen een maatregel om te vermijden dat de betrokken personen de tegen hen genomen beperkende maatregelen omzeilen. De Commissie komt

derhalve tot de slotsom dat de reden voor plaatsing op de lijsten in de bijlage bij besluit 2011/172 en verordening nr. 270/2011, namelijk het feit de betrokkenen „gerechtelijk [worden] vervolgd”, niet betekent dat zij „strafrechtelijk vervolgd” moeten worden.

- 63 Wat het bewijs betreft, benadrukt de Commissie dat de Raad zich mocht baseren op de brieven van de Egyptische autoriteiten zonder na te gaan of de argumenten in die brieven gegrond waren en zonder een standpunt in te nemen naargelang de uitkomst van die vervolgingen. Ten aanzien van eerste rekwirant bevatte het verzoek om rechtshulp van de Egyptische procureur-generaal gedetailleerde feiten betreffende „speculatiemisdrijven en opzettelijke schade aan overheidsmiddelen”, maar dit was niet het geval ten aanzien van tweede tot en met vierde rekwirante. De reden waarom de Egyptische autoriteiten beslag hebben gelegd op hun tegoeden en deze zijn bevroren door de Uniehandelingen, is gelegen in het feit dat die personen door hun band met eerste rekwirant overheidsmiddelen zouden kunnen verduisteren of met dat doel zouden kunnen worden ingezet. Bovendien was volgens de gegevens in die brieven beslag gelegd op de tegoeden van deze rekwirantes op bevel van de procureur-generaal, dat was bekrachtigd door een strafrechter. De Raad heeft dus de relevante gegevens meegedeeld op grond waarvan de betrokken lijsten zijn opgesteld.
- 64 Wat betreft de volledige controle van de redenen voor de plaatsing op die lijsten die rekwiranten eisen, benadrukt de Commissie dat het niet aan de Raad staat om na te gaan of de argumenten van de Egyptische autoriteiten „stevig” zijn of te oordelen over de gegrondheid van de nationale zaak. De brieven van de Egyptische autoriteiten zijn geschikte inlichtingen waarop de Raad zich mocht baseren om de beperkende maatregelen vast te stellen.
- 65 Met de Raad betoogt de Commissie dat de verwijzing naar het Verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie betrekking heeft op de rechtsgrondslag voor het verzoek om rechtshulp en niet kan worden begrepen als een weergave van de precieze redenen voor de gerechtelijke vervolging van eerste rekwirant.
- 66 Concluderend stelt de Commissie dat de kritiek dat de redenering van het Gerecht niet samenhangend is, een onjuiste weergave van het bestreden arrest inhoudt. Zij merkt op dat rekwiranten punt 67 van het bestreden arrest niet betwisten en geen rekening houden met de gedetailleerde analyse die het Gerecht heeft gemaakt met betrekking tot de bepaling van de relevante criteria om op de lijst in de bijlage bij besluit 2011/172 te worden geplaatst (punten 57-84 van dat arrest), de bepaling van de reden voor plaatsing op die lijst (punten 85-95 van het arrest) en de juridische kwalificatie van de feiten (punten 118-157).
- 67 Tot slot is het arrest Tay Za/Raad (EU:C:2012:138) volgens de Commissie in casu niet relevant. Die zaak had betrekking op de zoon van een bedrijfsleider die was geassocieerd met de Birmese machthebbers en de maatregelen tegen het regime van dat derde land beoogden ambtenaren die „verantwoordelijk zijn voor het beleid dat Birma/Myanmar belet een democratie te worden, of personen die van dit beleid profiteren”. In casu is het doel, overheidsmiddelen te bewaren om deze later terug te geven aan de Arabische Republiek Egypte. Het enkele feit dat iemand getrouwd is met een persoon die banden heeft met de leiders van een staat betekent niet dat de betrokkene geassocieerd is met het politieke regime van die staat. Dat feit is echter wel relevant wanneer de beperkende maatregelen ertoe strekken overheidsmiddelen te bewaren, aangezien bepaalde zaken gemeenschappelijk bezit van de echtgenoot en zijn echtgenotes kunnen zijn. Het bestaan van bevelen tot inbeslagname in Egypte, die strikt genomen niet noodzakelijk zijn om tweede tot en met vierde rekwirante op de lijsten in de bijlage bij besluit 2011/172 en verordening nr. 270/2011 te plaatsen, vormt een ernstige aanwijzing dat er een associatie bestaat, aangezien de Egyptische rechterlijke instanties beter op de hoogte zijn van het huwelijksstelsel van eerste rekwirant en zijn echtgenotes.

## Beoordeling door het Hof

- 68 Met hun tweede middel betwisten rekwiranten in de eerste plaats de uitlegging die het Gerecht heeft gegeven van de criteria voor plaatsing op de lijsten in de bijlage bij besluit 2011/172 en verordening nr. 270/2011 en in de tweede plaats hun plaatsing in het licht van die criteria en de gegeven motivering.
- 69 Anders dan rekwiranten in de eerste plaats betogen, heeft het Gerecht bij de uitlegging van artikel 1, lid 1, van besluit 2011/172 en artikel 2, lid 1, van verordening nr. 270/2011 rekening gehouden met de verschillende formulering van die bepalingen in de verschillende taalversies van besluit 2011/172 en verordening nr. 270/2011, hun context en hun doel.
- 70 In dat verband heeft het Gerecht in punt 66 van het bestreden arrest geen blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door vast te stellen dat die handelingen tot doel hadden, de Egyptische autoriteiten te helpen in hun strijd tegen de verduistering van overheidsmiddelen. Dat doel wordt immers uitdrukkelijk vermeld in overweging 2 van besluit 2011/172.
- 71 Gelet op dat doel heeft het Gerecht evenmin blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in datzelfde punt 66 te oordelen dat de nuttige werking van besluit 2011/172 zou worden ondermijnd indien met de vaststelling van beperkende maatregelen moest worden gewacht totdat strafrechtelijke veroordelingen zijn uitgesproken tegen de personen die ervan worden verdacht middelen verduisterd te hebben, aangezien deze personen daarmee over de nodige tijd zouden beschikken om hun tegoeden over te brengen naar staten die niet met de Egyptische autoriteiten samenwerken.
- 72 Het Gerecht heeft dus in punt 67 van het bestreden arrest terecht vastgesteld dat artikel 1, lid 1, van besluit 2011/172 aldus moet worden uitgelegd dat het niet alleen betrekking heeft op vervolgte personen, maar ook op personen die betrokken zijn bij gerechtelijke procedures die verband houden met strafrechtelijke vervolgingen wegens „verduistering van Egyptische overheidsmiddelen” en die kunnen worden aangemerkt als personen die met de strafrechtelijk vervolgte individuen zijn geassocieerd.
- 73 Aangezien deze uitlegging juist is, heeft het Gerecht in punt 93 van het bestreden arrest terecht vastgesteld dat de reden om de naam van rekwiranten op de lijst te plaatsen in overeenstemming is met artikel 1, lid 1, van besluit 2011/172, onafhankelijk van de taalversie van deze reden, en in punt 94 dat de Engelse taalversie beter beantwoordt aan het door deze bepaling beoogde doel. Het Gerecht heeft dan ook geen blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in punt 95 tot de slotsom te komen dat de Raad de tegoeden van rekwiranten heeft bevroren omdat zij betrokken waren bij een gerechtelijke procedure in Egypte die, op een of andere manier, verband hield met onderzoek naar het verduisteren van overheidsmiddelen.
- 74 In de tweede plaats betwisten rekwiranten hun plaatsing op de lijsten in de bijlage bij besluit 2011/172 en verordening nr. 270/2011 op grond dat deze in strijd is met besluit 2011/172. Zoals uiteengezet in punt 72 van dit arrest, kan de uitlegging die rekwiranten aan dit besluit geven, niet worden aanvaard, maar niettemin moeten de argumenten die zij in dit verband aanvoeren, worden onderzocht.
- 75 Wat betreft het verzoek om rechtshulp van de Egyptische autoriteiten, zij vastgesteld dat dit in het bijzonder in de punten 128 tot en met 134 en 137 van het bestreden arrest is onderzocht. In punt 128 heeft het Gerecht vastgesteld dat in dit verzoek wordt verwezen naar een door het Egyptische openbaar ministerie gevoerd onderzoek naar de vier rekwiranten, dat onder meer betrekking had op misdrijven ter zake van corruptie en toe-eigening van overheidsmiddelen. In punt 133 van dat arrest heeft het Gerecht vastgesteld dat rekwiranten geen gegevens hadden overgelegd die twijfel konden doen rijzen over de juistheid van de feitelijke aanwijzingen in dit verzoek om rechtshulp. Voorts heeft het erop gewezen dat rekwiranten het bestaan van een bevel van de Egyptische procureur-generaal tot inbeslagname van hun tegoeden dat was bekrachtigd door de strafrechter, niet hebben betwist. Wat

meer in het bijzonder eerste rekwirant betreft, heeft het Gerecht in de punten 130 en 137 van het bestreden arrest een van de documenten in de bijlage bij het verzoek om rechtshulp onderzocht en vastgesteld dat eerste rekwirant in „zaak nr. 38 van 2011” „beschuldigd” werd van de „toe-eigening van de activa” van een „overheidsbedrijf waarvan de aandelen [toebehoorden] aan de staat” en het „plegen van misdrijven die erin bestaan voordelen te halen uit overheidsmiddelen en deze middelen aan te tasten, alsook zich [dergelijke middelen] toe te eigenen en [...] de toe-eigening daarvan te vergemakkelijken”.

- 76 In deze omstandigheden, en aangezien rekwiranten het bestaan van het verzoek om rechtshulp en de bijlagen daarbij of van het bevel tot inbeslagname van hun tegoeden niet betwisten, kan het Gerecht, anders dan rekwiranten stellen, niet worden verweten dat het dit bewijs niet volledig en strikt heeft onderzocht.
- 77 In dit verband zij benadrukt dat de Raad of het Gerecht niet de gegrondheid van de onderzoeken naar rekwiranten hoefde na te gaan, maar enkel moest controleren of het besluit tot bevrozing van de tegoeden gegrond was in het licht van het verzoek om rechtshulp. Wat betreft de feitelijke vaststellingen van het Gerecht over het bestaan van gerechtelijke procedures met betrekking tot de vier rekwiranten, zij herinnerd aan de vaste rechtspraak van het Hof dat enkel het Gerecht bevoegd is de feiten vast te stellen – tenzij uit de overgelegde stukken blijkt dat zijn bevindingen materieel onjuist zijn – en deze vervolgens te beoordelen. De beoordeling van de feiten levert dus geen rechtsvraag op die als zodanig vatbaar is voor toetsing door het Hof, behoudens in het geval van een onjuiste opvatting van het overgelegde bewijs (zie met name arresten *Versalis/Commissie*, C-511/11 P, EU:C:2013:386, punt 66, en *Telefónica en Telefónica de España/Commissie*, C-295/12 P, EU:C:2014:2062, punt 84).
- 78 Wat eerste rekwirant betreft, wensen rekwiranten in feite dat het bewijs opnieuw wordt beoordeeld, zonder dat zij zich beroepen op een onjuiste opvatting daarvan door het Gerecht, voor zover zij stellen dat het verzoek om rechtshulp van de Egyptische autoriteiten zoals met name beschreven in de punten 128, 130 en 137 van het bestreden arrest, niet aantoonde dat eerste rekwirant in Egypte wordt vervolgd en, in het bijzonder, dat het Gerecht blijkt heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door vast te stellen dat ten aanzien van hem een gerechtelijk onderzoek liep wegens het verduisteren van overheidsmiddelen in zijn voormalige hoedanigheid van Egyptisch parlements lid. Dit argument is derhalve niet-ontvankelijk.
- 79 Het argument van rekwiranten dat niet bewezen is dat het bevel is vastgesteld „wegens verduistering van overheidsmiddelen op basis van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie” moet eveneens worden afgewezen, voor zover uit het verzoek om rechtshulp zelf blijkt dat eerste rekwirant in Egypte werd vervolgd en dat de Egyptische autoriteiten dit verdrag als rechtsgrondslag voor het verzoek om rechtshulp hebben vermeld door onder meer te verwijzen naar de artikelen 17 tot en met 19, 23 en 31 daarvan.
- 80 Wat tweede tot en met vierde rekwirante betreft, heeft het Gerecht in punt 131 van het bestreden arrest weliswaar erkend dat geen van de documenten suggereerde dat zij betrokken waren bij strafrechtelijke vervolgingen in Egypte wegens het verduisteren van overheidsmiddelen, maar heeft het in punt 132 vastgesteld dat hun tegoeden in beslag waren genomen op basis van een bevel van de Egyptische procureur-generaal, dat was bekrachtigd door de strafrechter en dat verband hield met onderzoek naar het verduisteren van overheidsmiddelen.
- 81 Wat betreft het argument van rekwiranten dat de inbeslagname van hun tegoeden in Egypte niet bewijst dat tweede tot en met vierde rekwirante betrokken zijn bij een gerechtelijke procedure, kan ermee worden volstaan vast te stellen dat die inbeslagname is bevolen door de Egyptische procureur-generaal en bekrachtigd door de strafrechter, die moeten worden beschouwd als organen

van de rechterlijke macht. Het argument van rekwiranten dat die inbeslagname slechts preventief was, is niet gegrond, gelet op de omstandigheid dat zij is bevolen door gerechtelijke autoriteiten en dat de preventieve aard van een maatregel de gerechtelijke aard daarvan niet wegneemt.

- 82 Het Gerecht heeft derhalve geen blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in punt 134 van het bestreden arrest tot de conclusie te komen dat de Raad geen blijk heeft gegeven van een onjuiste opvatting van de feiten en deze feiten ook juridisch niet onjuist heeft gekwalificeerd door tweede tot en met vierde rekwirante in de bijlage bij besluit 2011/172 aan te merken als personen die betrokken waren bij een gerechtelijke procedure in Egypte die verband hield met onderzoek naar het verduisteren van overheidsmiddelen.
- 83 Rekwiranten betogen voorts dat de klacht tegen eerste rekwirant politiek was gemotiveerd en dat hij in Egypte in strijd met de regels van de rechtsstaat was behandeld. Zij verduidelijken echter niet op welk middel het Gerecht niet zou hebben geantwoord en tonen niet aan op welke manier het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting.
- 84 Tot slot stellen rekwiranten dat het Gerecht bij het onderzoek van de plaatsing op de lijsten in de bijlage bij besluit 2011/172 en verordening nr. 270/2011 rekening had moeten houden met de persoonlijke betrokkenheid van de natuurlijke persoon bij de handelingen waarop de betrokken regeling betrekking heeft. Opgemerkt zij echter dat het in artikel 1, lid 1, van besluit 2011/172 neergelegde criterium dat alle tegoeden en middelen van personen die zijn geïdentificeerd als zijnde verantwoordelijk voor het verduisteren van Egyptische overheidsmiddelen, worden bevroren, aldus moet worden uitgelegd dat op basis daarvan het bestaan van gerechtelijke procedures die verband houden met gerechtelijke vervolging wegens verduistering van overheidsmiddelen de grondslag kan vormen voor beperkende maatregelen, zonder dat het nodig is om persoonlijke betrokkenheid van de betrokkene aan te tonen. De door rekwiranten aangevoerde rechtspraak die in punt 57 van het onderhavige arrest wordt vermeld, is bijgevolg niet relevant.
- 85 Gelet op een en ander moet het tweede middel worden afgewezen.

### *Derde middel*

#### Argumenten van partijen

- 86 Met hun derde middel voeren rekwiranten aan dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat de Raad zijn motiveringsplicht heeft vervuld in besluit 2011/172 en verordening nr. 270/2011.
- 87 Zij betogen dat de Raad hun plaatsing op de lijsten in de bijlage bij die handelingen heeft gemotiveerd met één reden, die identiek was voor elk hen, namelijk dat de betrokkene „op grond van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie door de Egyptische autoriteiten gerechtelijk [werd] vervolgd vanwege het verduisteren van overheidsmiddelen”. Die reden is vaag en maakt het niet mogelijk de „specifieke en concrete” redenen voor de beperkende maatregelen ten aanzien van rekwiranten te identificeren. Het gebrek aan precisie van de motivering van de Raad wordt nog erger gemaakt door de aanzienlijke verschillen tussen de verschillende taalversies van besluit 2011/172 en verordening nr. 270/2011 en ontnemt rekwiranten de mogelijkheid hun rechten optimaal te verdedigen.
- 88 De Raad merkt op dat rekwiranten niet uiteenzetten in welke zin het Gerecht blijk zou hebben gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te bevestigen dat de redenen voor plaatsing geldig zijn geformuleerd. Rekwiranten hebben in elk geval alle documenten van belang voor hun verdediging ontvangen.

- 89 Daarnaast benadrukt hij dat rekwiranten zich voor het eerst beroepen op de moeilijkheden veroorzaakt door de verschillen tussen de taalversies van besluit 2011/172 en verordening nr. 270/2011. Hij merkt op dat rekwiranten zich tijdens de procedure steeds op de Engelse taalversie hebben gebaseerd, zodat onduidelijk is hoe de verwijzing naar de Engelse taalversie van de betwiste maatregelen hun zou hebben verhinderd zich in de beste omstandigheden te verdedigen.
- 90 Volgens de Commissie waren die handelingen voldoende gemotiveerd.

#### Beoordeling door het Hof

- 91 In de punten 107 tot en met 109 van het bestreden arrest heeft het Gerecht zonder blijk te geven van een onjuiste rechtsopvatting gewezen op de rechtspraak inzake de motivering van handelingen en in het bijzonder van handelingen waarbij beperkende maatregelen zoals een bevrozing van tegoeden worden opgelegd.
- 92 Het heeft in punt 113 van het bestreden arrest de verwijzingen naar de rechtsgrondslag van besluit 2011/172 en verordening nr. 270/2011 onderzocht en is daarna in punt 114 nagegaan of de feitelijke overwegingen op grond waarvan de Raad had beslist tegoeden te bevriezen, voldoende gedetailleerd waren om rekwiranten in staat te stellen de juistheid daarvan te betwisten voor de Raad en vervolgens voor de Unierechter. In punt 115 van dat arrest heeft het onderzocht of die overwegingen niet stereotiep waren, maar ertoe strekten de situatie van rekwiranten te beschrijven.
- 93 Het Gerecht heeft in punt 116 van het bestreden arrest geen blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat besluit 2011/172 en verordening nr. 270/2011 de gegevens, rechtens en feitelijk, vermelden die volgens de Raad de grondslag daarvan vormen en dat de bewoordingen ervan de door de Raad gevolgde redenering duidelijk tot uitdrukking doen komen.
- 94 Bijgevolg moet het derde middel worden afgewezen.

#### *Vierde middel*

#### Argumenten van partijen

- 95 Met hun vierde middel betogen rekwiranten dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in de punten 158 tot en met 185 van het bestreden arrest te oordelen dat de rechten van de verdediging en het recht op een effectieve rechterlijke bescherming niet waren geschonden.
- 96 Het Gerecht heeft ten onrechte geoordeeld dat besluit 2011/172 en verordening nr. 270/2011 voldoende waren gemotiveerd. Voorts heeft het geen rekening gehouden met het feit dat rekwiranten pas meer dan vier maanden na de vaststelling van dat besluit en die verordening een kopie van het verzoek om rechtshulp hebben ontvangen, dus nadat zij beroep bij het Gerecht hadden ingesteld. De informatie in de brief van 29 juli 2011 was onvolledig. Het Gerecht heeft niet onderzocht of de feiten waarop de Raad zich heeft gebaseerd voor de plaatsing van rekwiranten op de lijsten in de bijlage bij die handelingen vaststonden. Het Gerecht heeft zijn vaststelling dat tweede tot en met vierde rekwirante rechtmatig op die lijsten waren geplaatst, gebaseerd op een andere reden dan die welke de Raad had vermeld.



- 97 De Raad stelt dat rekwiranten niet aantonen hoe zij belet zijn hun recht van verweer en hun recht op een effectieve rechterlijke bescherming ten volle uit te oefenen, aangezien zij in staat waren binnen de wettelijk voorgeschreven termijn beroep tot nietigverklaring in te stellen en zij in het kader van dat beroep precies de gegevens hebben betwist die hun waren meegedeeld in antwoord op hun verzoeken om inlichtingen naar aanleiding van de vaststelling van besluit 2011/172 en verordening nr. 270/2011.
- 98 De Raad en de Commissie brengen in herinnering dat het Gerecht in de punten 164 en 165 van het bestreden arrest heeft vastgesteld dat de Raad aan rekwiranten de documenten heeft meegedeeld die zij nodig hadden voor hun verdediging. Rekwiranten betwisten die punten van het bestreden arrest niet.
- 99 De Raad stelt dat hij op de andere argumenten reeds heeft geantwoord in het kader van de andere middelen.

#### Beoordeling door het Hof

- 100 In de punten 158 tot en met 185 van het bestreden arrest, waartegen met het vierde middel wordt opgekomen, heeft het Gerecht geantwoord op drie verschillende argumenten van rekwiranten.
- 101 Om te beginnen heeft het Gerecht in de punten 159 tot en met 166 van het bestreden arrest geoordeeld dat het argument van rekwiranten dat het bewijs op basis waarvan hun tegoeden zijn bevroren, hun niet was meegedeeld, feitelijke grondslag mist. In de punten 164 en 165 van het bestreden arrest, waarin het Gerecht vaststelt dat de Raad aan rekwiranten de documenten die voor hun verdediging nodig waren, heeft meegedeeld, is het volgende overwogen:

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

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

- 102 Aangezien rekwiranten niet aanvoeren dat de feiten of het bewijs onjuist zijn opgevat, moet het vierde middel overeenkomstig de in punt 77 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak niet-ontvankelijk worden verklaard voor zover het betrekking heeft op de punten 159 tot en met 166 van het bestreden arrest.
- 103 Voorts heeft het Gerecht in de punten 167 tot en met 170 van het bestreden arrest het argument van rekwiranten verworpen dat besluit 2011/172 en verordening nr. 270/2011 niet waren gemotiveerd.
- 104 In dat verband is in punt 93 van het onderhavige arrest reeds vastgesteld dat het Gerecht geen blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat die handelingen rechtens voldoende waren gemotiveerd. Het vierde middel is dus ongegrond voor zover het betrekking heeft op de punten 167 tot en met 170 van het bestreden arrest.

- 105 Tot slot heeft het Gerecht in de punten 171 tot en met 185 van het bestreden arrest een aantal argumenten van rekwiranten afgewezen die ertoe strekten aan te tonen dat hun recht op een effectieve rechterlijke bescherming was geschonden. In het kader van het onderhavige middel betogen rekwiranten dat het Gerecht er geen rekening mee heeft gehouden dat zij de kopie van het verzoek om rechtshulp – het voornaamste bewijs waarop besluit 2011/72 en verordening nr. 270/2011 zijn gebaseerd – op 29 juli 2011 hebben ontvangen, meer dan vier maanden na de vaststelling van die handelingen. Volgens rekwiranten heeft de Raad hun dus, anders dan het Gerecht in punt 182 van het bestreden arrest oordeelt, niet „tijdig” geantwoord.
- 106 Volstaan kan worden met de vaststelling dat rekwiranten dit argument niet hebben aangevoerd voor het Gerecht, zodat zij zich in het kader van de hogere voorziening niet kunnen beroepen op een onjuiste rechtsopvatting van het Gerecht in dit verband.
- 107 Het vierde middel moet dus worden afgewezen.

#### *Vijfde middel*

##### Argumenten van partijen

- 108 Met hun vijfde middel stellen rekwiranten dat het Gerecht blijkt heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat de inmenging in hun recht van eigendom en/of hun vrijheid van ondernemerschap evenredig was.
- 109 Het Gerecht heeft niet onderzocht of het mogelijk was minder zware maatregelen dan de beperkende maatregel vast te stellen om de nagestreefde doelstellingen te bereiken. Het heeft in punt 207 van het bestreden arrest enkel opgemerkt dat rekwiranten niet hebben aangetoond dat de Raad minder belastende, maar even geschikte, maatregelen had kunnen overwegen als die van besluit 2011/172 en verordening nr. 270/2011. Voorts heeft het Gerecht niet de situatie van elke rekwirant afzonderlijk onderzocht. Zonder deze beoordelingsfouten had het Gerecht noodzakelijkerwijze tot de conclusie moeten komen dat de betrokken beperkende maatregelen een onevenredige inmenging in hun recht van eigendom en/of hun vrijheid van ondernemerschap vormden.
- 110 Volgens de Raad heeft het Gerecht in de punten 187 tot en met 217 van het bestreden arrest de evenredigheid van die maatregelen uitgebreid onderzocht. Daarnaast was een onderzoek van de situatie van elke rekwirant niet nodig, aangezien de betrokken beperkende maatregelen geen sanctie zijn voor vermoede of bewezen wandaden en dus niet in verhouding hoeven te staan tot het gedrag van de personen ten aanzien van wie zij worden vastgesteld. In dat verband merkt de Raad op dat rekwiranten noch voor het Gerecht noch voor het Hof enige omstandigheid hebben aangevoerd die een dergelijke gedifferentieerde behandeling zou kunnen rechtvaardigen. Zij kunnen het Gerecht dus niet verwijten dat het geen rekening heeft gehouden met een argument wanneer dat argument nooit bij het Gerecht is aangevoerd.

##### Beoordeling door het Hof

- 111 Volgens vaste rechtspraak moet een hogere voorziening duidelijk aangeven tegen welke onderdelen van het arrest waarvan de vernietiging wordt gevorderd, zij is gericht, en welke argumenten rechtens die vordering specifiek staven (zie met name arresten Frankrijk/Monsanto en Commissie, C-248/99 P, EU:C:2002:1, punt 68, en Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement en Raad, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punt 46).

- 112 Rekwiranten voeren geen enkel argument rechtens aan om aan te tonen dat het Gerecht in de punten 205 tot en met 209 van het bestreden arrest, waarin het de evenredigheid van de betrokken beperkende maatregelen heeft getoetst, blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting. Zij betwisten enkel de overweging van het Gerecht in punt 207 van het bestreden arrest – die in punt 109 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht – dat zij geen gegevens hebben aangevoerd die aantonen dat minder belastende maatregelen konden worden vastgesteld, zonder dat zij ook maar proberen aan te tonen dat zij dergelijke gegevens aan het Gerecht hebben overgelegd.
- 113 Wat de persoonlijke situatie van elke rekwirant betreft, kan ermee worden volstaan in herinnering te brengen dat het Gerecht in zijn antwoord op het vierde middel van het beroep tot nietigverklaring is nagegaan of hun plaatsing op de lijsten in de bijlage bij besluit 2011/172 en verordening nr. 270/2011 gegrond was. In dat verband zij opgemerkt dat het Gerecht heeft verwezen naar artikel 1, lid 3, van besluit 2011/172, waarin is bepaald dat de bevoegde autoriteit van een lidstaat onder bepaalde voorwaarden in bijzondere gevallen toestemming kan geven voor de vrijgave of de beschikbaarstelling van bepaalde bevroren tegoeden of economische middelen. Artikel 4 van verordening nr. 270/2011 bevat een vergelijkbare bepaling. Gelet op de specifieke doelstelling van de bevroering van de tegoeden van alle rekwiranten, namelijk het blokkeren van middelen die mogelijk in hun vermogen zijn terechtgekomen door verduistering van overheidsmiddelen ten nadele van de Egyptische autoriteiten, de omstandigheid – zoals benadrukt in punt 209 van het bestreden arrest – dat de maatregelen tijdelijk en omkeerbaar zijn, en de genoemde bepalingen die een vrijgave van bepaalde tegoeden voor bijzondere gevallen mogelijk maken, was het Gerecht niet verplicht voor elke rekwirant na te gaan of de beperkende maatregel evenredig was.
- 114 Het vijfde middel is bijgevolg ten dele niet-ontvankelijk en ten dele ongegrond.

#### *Zesde middel*

#### Argumenten van partijen

- 115 Met hun zesde middel voeren rekwiranten aan dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat de Raad geen kennelijke beoordelingsfout had begaan.
- 116 Het Gerecht heeft in de punten 235 en 236 van het bestreden arrest immers vastgesteld dat de Raad de criteria zoals neergelegd in artikel 1, lid 1, van besluit 2011/172 en in artikel 2, lid 1, van verordening nr. 270/2011 in acht had genomen. In punt 237 van dat arrest heeft het geoordeeld dat rekwiranten veronderstelden „[...] dat de Raad verplicht was om te na te gaan of zij strafrechtelijk aansprakelijk waren voor het verduisteren van Egyptische overheidsmiddelen”.
- 117 De Raad en de Commissie stellen dat op deze argumenten reeds is geantwoord in het kader van de andere middelen in hogere voorziening.

#### Beoordeling door het Hof

- 118 Rekwiranten verwijzen naar hun betoog ter ondersteuning van het tweede middel en betwisten aldus de beoordeling van het Gerecht van de gegrondheid van hun plaatsing op de lijsten in de bijlage bij besluit 2011/172 en verordening nr. 270/2011. Aangezien het Hof deze beoordeling van het Gerecht heeft bevestigd in het kader van het onderzoek van het tweede middel, moet het zesde middel ongegrond worden verklaard.
- 119 Aangezien geen van de middelen slaagt, moet de hogere voorziening worden afgewezen.

## Kosten

- <sup>120</sup> Volgens artikel 184, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof beslist het Hof over de kosten wanneer de hogere voorziening ongegrond is.
- <sup>121</sup> Ingevolge artikel 138, lid 1, van dit Reglement, dat op grond van artikel 184, lid 1, daarvan van toepassing is op de procedure in hogere voorziening, moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen, voor zover dit is gevorderd.
- <sup>122</sup> Aangezien rekwiranten in het ongelijk zijn gesteld, dienen zij overeenkomstig de vordering van de Raad en de Commissie in de kosten in hogere voorziening te worden verwezen.

Het Hof (Vijfde kamer) verklaart:

- 1) **De hogere voorziening wordt afgewezen.**
- 2) **Ahmed Abdelaziz Ezz, Abla Mohammed Fawzi Ali Ahmed, Khadiga Ahmed Ahmed Kamel Yassin en Shahinaz Abdel Azizabdel Wahab Al Naggar worden verwezen in hun eigen kosten en in die van de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie.**

ondertekeningen