



Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Tredje Afdeling)

27. februar 2014*

»Fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik — restriktive foranstaltninger over for visse personer og enheder på baggrund af situationen i Egypten — indefrysning af midler — hjemmel — begrundelsespligt — faktisk vildfarelse — ret til forsvar — ret til en effektiv domstolsbeskyttelse — ejendomsret — ret til at oprette og drive erhvervsvirksomhed«

I sag T-256/11,

Ahmed Abdelaziz Ezz, Giza (Egypten)

Abla Mohammed Fawzi Ali Ahmed, London (Det Forenede Kongerige)

Khadiga Ahmed Ahmed Kamel Yassin, London

Shahinaz Abdel Azizabdel Wahab Al Naggar, Giza,

først ved barrister M. Lester og solicitor J. Binns, derefter ved J. Binns, J. Lewis, QC, barrister B. Kennelly og solicitor I. Burton,

sagsøgere,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved M. Bishop og I. Gurov, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af:

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

intervenient,

vedrørende en påstand om annullation af dels Rådets afgørelse 2011/172/FUSP af 21. marts 2011 om restriktive foranstaltninger over for visse personer, enheder og organer på baggrund af situationen i Egypten (EUT L 76, s. 63), dels Rådets forordning (EU) nr. 270/2011 af 21. marts 2011 om restriktive foranstaltninger over for visse personer, enheder og organer på baggrund af situationen i Egypten (EUT L 76, s. 4), for så vidt som disse retsakter vedrører sagsøgerne,

har

* Processprog: engelsk.

RET TEN (Tredje Afdeling)

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

justitssekretær: fuldmægtig S. Spyropoulos,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 12. marts 2013,

afsagt følgende

Dom

Sagens baggrund

- 1 På baggrund af de politiske begivenheder, som fandt sted i Egypten fra januar 2011, vedtog Rådet for Den Europæiske Union den 21. marts 2011 med henvisning til artikel 29 TEU afgørelse 2011/172/FUSP af 21. marts 2011 om restriktive foranstaltninger over for visse personer, enheder og organer på baggrund af situationen i Egypten (EUT L 76, s. 63).
- 2 Følgende fremgår af første og anden betragtning til afgørelse 2011/172:
 - »(1) Den 21. februar 2011 erklærede Den Europæiske Union sig rede til at støtte den fredelige overgang under ordnede forhold til en civil og demokratisk regering i Egypten, der bygger på retsstatsprincippet med fuld respekt for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder og til at støtte bestræbelser på at skabe en økonomi, der forstærker den sociale sammenhæng og fremmer væksten.
 - (2) I den forbindelse bør der indføres restriktive foranstaltninger over for de personer, der er blevet identificeret som ansvarlige for uretmæssig tilegnelse af den egyptiske stats midler, og som derved berøver det egyptiske folk udbyttet af den bæredygtige udvikling af dets økonomi og samfund og underminerer udviklingen af demokrati i landet.«
- 3 Artikel 1 i afgørelse 2011/72 har følgende ordlyd:
 - »1. Alle pengemidler og økonomiske ressourcer, som tilhører, ejes, besiddes eller kontrolleres af personer, der er blevet identificeret som ansvarlige [»having been identified as responsible« i den engelske version] for uretmæssig tilegnelse af den egyptiske stats midler, og fysiske eller juridiske personer eller enheder eller organer med tilknytning til dem, jf. listen i bilaget, indefrys.
 2. Ingen pengemidler eller økonomiske ressourcer må direkte eller indirekte stilles til rådighed for eller være til fordel for de fysiske eller juridiske personer eller enheder eller organer, der er opført på listen i bilaget.

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

- a) er nødvendige til at dække basale behov hos de fysiske personer, der er opført på listen i bilaget, og de familiemedlemmer, som disse har forsørgerpligt over for, herunder betaling af fødevarer, husleje eller renter og afdrag på hypotekslån, medicin og lægebehandling, skatter, forsikringspræmier og offentlige forbrugsafgifter
- b) alene er bestemt til betaling af rimelige honorarer og godtgørelse af udgifter i forbindelse med juridisk bistand
- c) alene er bestemt til betaling af afgifter eller gebyrer til rutinemæssig opbevaring eller forvaltning af indefrosne pengemidler eller økonomiske ressourcer eller
- d) er nødvendige til afholdelse af ekstraordinære udgifter [...]

4. Uanset stk. 1 kan en medlemsstats kompetente myndighed give tilladelse til frigivelse af visse indefrosne pengemidler eller økonomiske ressourcer, hvis følgende betingelser er opfyldt:

- a) [D]e pågældende pengemidler eller økonomiske ressourcer er omfattet af en retslig, administrativ eller voldgiftsmæssig afgørelse om tilbageholdelsesret, der er truffet inden den dato, hvor den i stk. 1 omhandlede fysiske eller juridiske person eller enhed eller det i stk. 1 omhandlede organ blev opført på listen i bilaget, eller af en retslig, administrativ eller voldgiftsmæssig afgørelse, der er truffet før nævnte dato.
- b) [D]e pågældende pengemidler eller økonomiske ressourcer skal udelukkende anvendes til at opfylde fordringer, der er sikret ved en sådan tilbageholdelsesret eller er anerkendt som gyldige ved en sådan dom, afgørelse eller kendelse, inden for de grænser, som er fastsat ved gældende lovgivning og administrative bestemmelser om sådanne fordringshaveres rettigheder.
- c) [A]fgørelsen om tilbageholdelsesret eller dommen, afgørelsen eller kendelsen er ikke til fordel for en person eller enhed eller et organ, der er opført på listen i bilaget [...]
- d) [A]nerkendelse af afgørelsen om tilbageholdelsesret eller dommen, afgørelsen eller kendelsen er ikke i strid med almindelige retsprincipper i den pågældende medlemsstat.

[...]

5. Stk. 1 er ikke til hinder for, at en fysisk eller juridisk person eller enhed eller et organ, der er opført på listen, foretager en betaling i henhold til en kontrakt, der er indgået, før datoen hvor denne person eller enhed eller dette organ blev opført på listen i bilaget, såfremt den pågældende medlemsstat har fastslået, at betalingen ikke, hverken direkte eller indirekte, modtages af en person eller enhed eller et organ, der er omhandlet i stk. 1.

6. Stk. 2 gælder ikke beløb, der tilføres indefrosne konti i form af:

- a) renter eller anden form for indtægt fra disse konti eller
- b) forfaldne betalinger i henhold til kontrakter, aftaler eller forpligtelser, som er indgået eller opstået forud for den dato, hvor disse konti blev omfattet af foranstaltningerne i stk. 1 og 2

forudsat at sådanne renter, andre indtægter og betalinger fortsat er omfattet af foranstaltningerne i stk. 1.«

4 Det hedder i artikel 2, stk. 1, i afgørelse 2011/172:

»Rådet træffer på forslag af en medlemsstat eller Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik afgørelse om udarbejdelse af listen i bilaget og vedtager ændringer hertil.«

5 Det hedder i artikel 3, stk. 1, i afgørelse 2011/172:

»Bilaget skal indeholde grundene til at opføre de i artikel 1, stk. 1, omhandlede fysiske eller juridiske personer, enheder og organer på listen.«

6 Artikel 4 i afgørelse 2011/172 har følgende ordlyd:

»For at give de i artikel 1, stk. 1 og 2, omhandlede foranstaltninger størst mulig virkning tilskynder Unionen tredjelande til at vedtage restriktive foranstaltninger svarende til de i denne afgørelse fastsatte.«

7 Artikel 5 i afgørelse 2011/172 har følgende ordlyd:

»Denne afgørelse træder i kraft på dagen for vedtagelsen.

Denne afgørelse anvendes indtil den 22. marts 2012.

Denne afgørelse overvåges løbende. Den forlænges eller ændres alt efter tilfældet, hvis Rådet skønner, at dens mål ikke er nået.«

8 Afgørelse 2011/172 indeholder som bilag en »[l]iste over fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer nævnt i artikel 1«.

9 I denne listes syvende linje er der i den første kolonne med overskriften »Navn« anført »Ahmed Abdelaziz Ezz«. I den anden kolonne med overskriften »Identificerende oplysninger« er angivet »Tidligere medlem af parlamentet. Fødselsdato: 12.1.1959. Mand«. Endelig nævnes i den tredje kolonne »[b]egrundelse[n]« for opførelsen på listen.

10 I ottende linje er der i den første kolonne med overskriften »Navn« anført »Abla Mohamed Fawzi Ali Ahmed«. I den anden kolonne, »Identificerende oplysninger«, er angivet »Gift med Ahmed Abdelaziz Ezz. Fødselsdato: 31.1.1963. Kvinde«. Endelig nævnes i den tredje kolonne »[b]egrundelse[n]« for opførelsen på listen.

11 I niende linje er der i den første kolonne med overskriften »Navn« anført »Khadiga Ahmed Ahmed Kamel Yassin«. I den anden kolonne, »Identificerende oplysninger«, er angivet »Gift med Ahmed Abdelaziz Ezz. Fødselsdato: 25.5.1959. Kvinde«. Endelig nævnes i den tredje kolonne »[b]egrundelse[n]« for opførelsen på listen.

12 I tiende linje er der i den første kolonne med overskriften »Navn« anført »Shahinaz Abdel Aziz Abdel Wahab Al Nagggar«. I den anden kolonne, »Identificerende oplysninger«, er angivet »Gift med Ahmed Abdelaziz Ezz. Fødselsdato: 9.10.1969. Kvinde«. Endelig nævnes i den tredje kolonne »[b]egrundelse[n]« for opførelsen på listen.

- 13 Under henvisning til artikel 215, stk. 2, TEUF og afgørelse 2011/172 vedtog Rådet forordning (EU) nr. 270/2011 af 21. marts 2011 om restriktive foranstaltninger over for visse personer, enheder og organer på baggrund af situationen i Egypten (EUT L 76, s. 4). Artikel 2, stk. 1 og 2, heri gentager i det væsentlige bestemmelserne i artikel 1, stk. 1 og 2, i afgørelse 2011/172. Forordningen omfatter et »bilag I«, som er identisk med bilaget til afgørelse 2011/172. Som det fremgår af anden betragtning til forordningen, blev denne forordning vedtaget, fordi de ved afgørelse 2011/72 indførte foranstaltninger »fald[t] ind under anvendelsesområdet for [EUF-traktaten, således at] lovgivning på EU-plan [var] nødvendig for deres gennemførelse«.
- 14 Den 22. marts 2011 blev en bekendtgørelse til de personer, som er omfattet af de restriktive foranstaltninger i afgørelse 2011/172 og forordning nr. 270/2011, offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* (EUT C 90, s. 3).
- 15 Under sagens forløb har Rådet to gange forlænget anvendelsen af de i afgørelse 2011/172 foreskrevne foranstaltninger. Først forlængede det ved afgørelse 2012/159/FUSP af 19. marts 2012 om ændring af afgørelse 2011/172 (EUT L 80, s. 18) anvendelsen af foranstaltningerne til den 22. marts 2013. Dernæst forlængede det ved afgørelse 2013/144/FUSP af 21. marts 2013 om ændring af afgørelse 2011/172 (EUT L 82, s. 54) foranstaltningerne til den 22. marts 2014.

Retsforhandlinger og parternes påstande

- 16 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 20. maj 2011 har Ahmed Abdelaziz Ezz og hans hustruer, Abla Mohammed Fawzi Ali Ahmed, Khadiga Ahmed Ahmed Kamel Yassin og Shahinaz Abdel Azizabdel Wahab Al Naggari (herefter henholdsvis »sagsøger 1«, »sagsøger 2«, »sagsøger 3« og »sagsøger 4«), anlagt denne sag og nedlagt følgende påstande:
- Afgørelse 2011/172 og forordning nr. 270/2011 annulleres, for så vidt som de vedrører sagsøgerne.
 - Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.
- 17 Rådet har indgivet svarskrift den 29. juli 2011. Det har nedlagt følgende påstande:
- Frifindelse.
 - Sagsøgerne tilpligtes at betale sagens omkostninger.
- 18 Ved dokument indleveret til Rettens Justitskontor den 11. august 2011 har Europa-Kommissionen anmodet om tilladelse til at indtræde i sagen til støtte for Rådets påstande.
- 19 Der er indgivet replik og duplik henholdsvis af sagsøgerne den 29. september 2011 og af Rådet den 23. november 2011.
- 20 Ved kendelse af 14. oktober 2011 har formanden for Rettens Tredje Afdeling tilladt Kommissionen at indtræde i sagen til støtte for Rådets påstande.
- 21 Ved dokument registreret på Rettens Justitskontor den 25. november 2011 meddelte Kommissionen, at den ikke agtede at indgive interventionsindlæg.
- 22 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Tredje Afdeling) besluttet at åbne den mundtlige forhandling. Som en foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse har den anmodet sagsøgerne og Rådet om at fremlægge en række dokumenter.

- 23 Ved dokumenter registreret på Rettens Justitskontor henholdsvis den 19. og den 20. februar 2013 har Rådet og sagsøgerne efterkommet denne anmodning.
- 24 Ved dokument registreret på Rettens Justitskontor den 5. marts 2013 har sagsøgerne anført et nyt bevis, som påberåbes.
- 25 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret spørgsmål fra Retten i retsmødet den 12. marts 2013.

Retlige bemærkninger

- 26 Med afgørelse 2011/172, som blev vedtaget på grundlag af artikel 29 TEU, indføres en indefrysning af midler. Den indeholder fem artikler. Artikel 1, stk. 1, fastsætter de kriterier, som en person skal opfylde for at kunne blive gjort til genstand for indefrysningen af midler. Artikel 1, stk. 2, 5 og 6, præciserer indefrysningens omfang. Artikel 1, stk. 3 og 4, fastlægger, i hvilke tilfælde indefrysningen kan fraviges. Artikel 2 angiver, dels hvilken myndighed der har kompetencen til at udpege de personer, som opfylder de i artikel 1, stk. 1, fastsatte kriterier, dels hvilke processuelle regler der skal anvendes i forbindelse med en sådan udpegelse. Artikel 3 fastsætter de formelle regler, som skal overholdes, når en person udpeges som en person, der opfylder de i artikel 1, stk. 1, fastsatte kriterier. I artikel 4, som ikke har nogen bindende virkning, tilskyndes tredjelande til at vedtage tilsvarende foranstaltninger. Endelig fastlægger artikel 5 det tidsrum, hvori afgørelsen finder anvendelse. Alt i alt finder artikel 1-3 og artikel 5 anvendelse på objektive fastlagte situationer og skaber retligt bindende virkninger for generelt og abstrakt afgrænsede personkredse. Bilaget til afgørelse 2011/172 opregner ved navn de 19 fysiske personer, som efter Rådets opfattelse opfylder de kriterier, som er fastsat i artikel 1, stk. 1. I bilaget er således samlet en række individuelle foranstaltninger med henblik på at gennemføre denne artikel.
- 27 Opbygningen af forordning nr. 270/2011 svarer til opbygningen af afgørelse 2011/172. Særligt bemærkes, at bilag I til forordningen, som er identisk med bilaget til afgørelse 2011/172, udgør en foranstaltning til gennemførelse af forordningens artikel 2, stk. 1, som er affattet på tilsvarende måde som artikel 1, stk. 1, i afgørelse 2011/172.
- 28 I den foreliggende sag har sagsøgerne nedlagt påstand om annullation af afgørelse 2011/172 og af forordning nr. 270/2011, for så vidt som disse retsakter vedrører dem. Nærmere bestemt har de nedlagt påstand om annullation af bilaget til afgørelse 2011/172 og af bilag I til forordning nr. 270/2011, for så vidt som disse bilag indeholder deres navne. Til støtte for søgsmålet har de fremsat otte anbringender.

1. Det første anbringende, hvorefter afgørelse 2011/172 og forordning nr. 270/2011 savner hjemmel

- 29 Sagsøgerne har i replikken gjort gældende, at afgørelse 2011/172 og forordning nr. 270/2011 ikke havde nogen hjemmel.
- 30 Ifølge sagsøgerne forholder det sig nemlig således, at »der ikke er nogen hjemmel i traktaten for en foranstaltning, der indebærer en fuldstændig og ubegrænset indefrysning af midler tilhørende personer i Den Europæiske Union, udelukkende med det formål at hjælpe myndighederne i et land uden for Den Europæiske Union med at inddrive tilgodehavender efter en række retslige procedurer«. Ifølge sagsøgerne fremgår det endvidere af retspraksis vedrørende artikel 60 EF og 301 EF, at artikel 215 TEUF kun giver Rådet beføjelse til at pålægge fysiske personer restriktive foranstaltninger, når der foreligger en tilstrækkelig grad af tilknytning mellem disse personer og et tredjelands regering, dvs. dets ledere og personer med tilknytning til disse. I det foreliggende tilfælde har Rådet imidlertid ikke en gang hævdet, at de på tidspunktet for de anfægtede retsakter bestred ledende poster i Egypten eller havde tilknytning til personer på ledende poster.

Rækkevidden af sagsøgernes argumentation

- 31 Som anført i præmis 28 ovenfor, søger sagsøgerne udelukkende at opnå annullation af bilaget til afgørelse 2011/172 og af bilag I til forordning nr. 270/2011. Disse bilag blev imidlertid ikke vedtaget direkte på grundlag af en traktatbestemmelse, men i henhold til henholdsvis artikel 1, stk. 1, i afgørelse 2011/172 og af artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 270/2011. Ved at påberåbe sig en tilsidesættelse af traktaterne rejser sagsøgerne således i realiteten to ulovlighedsindsigelser som omhandlet i artikel 277 TEUF: De anfægter lovligheden af artikel 1, stk. 1, i afgørelse 2011/172 og af artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 270/2011 i lyset af traktaterne.
- 32 Det følger af det i præmis 30 ovenfor anførte, at sagsøgerne har fremsat en specifik argumentation til støtte for hver af de to ulovlighedsindsigelser: Til støtte for ulovlighedsindsigelsen vedrørende artikel 1, stk. 1, i afgørelse 2011/172 har sagsøgerne i det væsentlige gjort gældende, at denne artikel ikke kunne vedtages på grundlag af artikel 29 TEU, eftersom det eneste formål med den indefrysning, som den indførte, var at hjælpe de egyptiske myndigheder med at inddrive penge efter en række retslige procedurer; endvidere har sagsøgerne til støtte for ulovlighedsindsigelsen vedrørende artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 270/2011 henvist til retspraksis vedrørende artikel 60 EF og 301 EF og gjort gældende, at artikel 215 TEUF kun gav Rådet beføjelse til at pålægge fysiske personer restriktive foranstaltninger i en situation, som ikke gjorde sig gældende for sagsøgernes vedkommende, nemlig hvor der forelå en tilstrækkelig grad af tilknytning mellem disse personer og et tredjelandets regering.

Ulovlighedsindsigelsen vedrørende artikel 1, stk. 1, i afgørelse 2011/172

- 33 Før ulovlighedsindsigelsen vedrørende artikel 1, stk. 1, i afgørelse 2011/172 behandles, er det hensigtsmæssigt først at fastlægge indholdet og rækkevidden af artikel 29 TEU.

Indholdet og rækkevidden af artikel 29 TEU

- 34 EU-traktatens afsnit V indeholder to kapitler. Det første indeholder »almindelige bestemmelser om Unionens optræden udadtil«, og det andet indeholder »særlige bestemmelser om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik«.
- 35 Artikel 23 TEU, som indgår kapitel 2 i afsnit V, er sålydende:
- »Unionens optræden på den internationale scene i henhold til dette kapitel bygger på principperne i, forfølger målene i og varetages i overensstemmelse med de almindelige bestemmelser om Unionens optræden udadtil, der er fastlagt i kapitel 1.«
- 36 Artikel 21 TEU, som indgår kapitel 1 i afsnit V, har følgende ordlyd:

»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 pakt 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:

[...]

b) at konsolidere og styrke demokrati, retsstatsprincippet, menneskerettigheder og folkerettens principper

[...]

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 [om Unionens optræden udadtil] [...]«

37 Det hedder i artikel 24, stk. 1, TEU:

»Unionens kompetence inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik omfatter alle udenrigspolitiske områder samt alle spørgsmål vedrørende Unionens sikkerhed, herunder gradvis udformning af en fælles forsvarspolitik, der kan føre til et fælles forsvar.«

38 Artikel 25 TEU bestemmer:

»Unionen varetager den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik ved:

[...]

b) at vedtage afgørelser, der fastlægger:

i) de aktioner, der skal gennemføres af Unionen

ii) de holdninger, der skal indtages af Unionen

iii) de nærmere bestemmelser for gennemførelsen af de afgørelser, der vedrører nr. i) og ii).«

39 Artikel 28, stk. 1, første afsnit, TEU er affattet således:

»Hvis en international situation kræver en operationel aktion fra Unionens side, vedtager Rådet de nødvendige afgørelser. De fastsætter mål og rækkevidde, de midler, der skal stilles til rådighed for Unionen, om nødvendigt deres varighed, og betingelserne for deres gennemførelse.

[...]«

40 Artikel 29 TEU bestemmer:

»Rådet vedtager afgørelser, der fastlægger Unionens tilgang til et bestemt spørgsmål af geografisk eller tematisk karakter. [...]«

41 Det fremgår af en samlet læsning af disse bestemmelser, at afgørelser, der fastlægger »Unionens tilgang« som omhandlet i artikel 29 TEU, er afgørelser, som for det første indgår som et led i den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP) som defineret i artikel 24, stk. 1, TEU, for det andet vedrører et »bestemt spørgsmål af geografisk eller tematisk karakter« og for det tredje ikke har karakter af »operationelle aktioner« som omhandlet i artikel 28 TEU.

- 42 Der kan således anlægges en vid fortolkning af begrebet »Unionens tilgang«, hvorefter der, forudsat at de betingelser, der er anført i præmis 41 ovenfor, er opfyldt, på grundlag af artikel 29 TEU bl.a. kan vedtages ikke blot retsakter af programmatisk karakter eller rene hensigtserklæringer, men også afgørelser, der direkte kan ændre enkeltpersoners retsstilling. Dette bekræftes i øvrigt af ordlyden af artikel 275, stk. 2, TEUF.
- 43 Sagsøgerne har ikke direkte anfægtet konklusionen i de to foregående præmisser. De har blot gjort gældende, at en afgørelse, der har til formål at hjælpe udenlandske myndigheder med at inddrive tilgodehavender efter en række retslige procedurer, ikke kan vedtages på grundlag af artikel 29 TEU. Retten kan imidlertid under alle omstændigheder ikke på forhånd udelukke, at en sådan afgørelse opfylder de tre kriterier, som er anført i præmis 41 ovenfor, navnlig at den indgår som et led i FUSP.

Overholdelse af forskrifterne i artikel 29 TEU

- 44 Hvad angår den foreliggende sag har afgørelse 2011/172 for det første, således som det fremgår af dens første betragtning, til formål dels at »støtte den fredelige overgang under ordnede forhold til en civil og demokratisk regering i Egypten, der bygger på retsstatsprincippet med fuld respekt for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder«, dels at støtte »bestrebelse på at skabe en økonomi, der forstærker den sociale sammenhæng og fremmer væksten«. Dermed indgår denne afgørelse som et led i en politik til støtte for de nye egyptiske myndigheder, som skal fremme Egyptens såvel politiske som økonomiske stabilisering og mere specifikt hjælpe dette lands myndigheder i kampen mod uretmæssig tilegnelse af statens midler. Den indgår således fuldt ud i FUSP og opfylder de mål, som er anført i artikel 21, stk. 2, litra b) og d), TEU.
- 45 For det andet vedrører afgørelse 2011/172, henset til sit formål, et »bestemt spørgsmål af geografisk eller tematisk karakter«. Såvel i dens titel som i dens betragtninger er det anført, at den er truffet under hensyn til »situationen« i et tredjeland, nemlig Den Arabiske Republik Egypten.
- 46 For det tredje har afgørelsen ikke karakter af en operationel aktion som omhandlet i artikel 28 TEU, eftersom den ikke indebærer nogen – civil eller militær – aktion, der gennemføres af en eller flere medlemsstater uden for EU.
- 47 Det fremgår af det ovenstående, at artikel 1 i afgørelse 2011/172 opfylder de tre kriterier, som er anført i præmis 41 ovenfor, således at den lovligt kunne vedtages på grundlag af artikel 29 TEU.

Ulovlighedsindsigelsen vedrørende artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 270/2011

- 48 Artikel 215 TEUF bestemmer:

»1. Såfremt en afgørelse, der er vedtaget på grundlag af kapitel 2 i afsnit V i traktaten om Den Europæiske Union, tager sigte på helt eller delvis at afbryde eller indskrænke de økonomiske og finansielle forbindelser med et eller flere tredjelande, vedtager Rådet de nødvendige foranstaltninger med kvalificeret flertal på fælles forslag af Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik og Kommissionen. Det underretter Europa-Parlamentet herom.

2. Såfremt en afgørelse, der er vedtaget på grundlag af kapitel 2 i afsnit V i traktaten om Den Europæiske Union, giver mulighed herfor, kan Rådet efter proceduren i stk. 1 vedtage restriktive foranstaltninger over for fysiske og juridiske personer, grupper eller ikke-statslige enheder.

3. De retsakter, der er nævnt i denne artikel, skal indeholde de nødvendige bestemmelser om retsgarantier.«

- 49 Hvad angår den foreliggende sag blev forordning nr. 270/2011 vedtaget under henvisning til artikel 215, stk. 2, TEUF og afgørelse 2011/172. I modsætning til, hvad sagsøgerne hævder, begrænser artikel 215, stk. 2, TEUF imidlertid ikke sit anvendelsesområde til afgørelser rettet mod ledere af tredjelands eller personer med tilknytning til dem. Den kan tjene som hjemmel for vedtagelsen af restriktive foranstaltninger over for en hvilken som helst person, uanset den pågældendes stilling, forudsat at foranstaltningerne er foreskrevet i en afgørelse, som er truffet inden for rammerne af FUSP.
- 50 I det foreliggende tilfælde må det konstateres, at ordlyden af artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 270/2011, som fastlægger anvendelsesområdet for den indefrysning af midler, som indføres med denne forordning, gengiver bestemmelserne i artikel 1, stk. 1, i afgørelse 2011/172. Følgelig er den indefrysning af midler, som den indfører, foreskrevet i en afgørelse, som er truffet inden for rammerne af FUSP, og den opfylder betingelserne i artikel 215, stk. 2, TEUF.
- 51 Denne konklusion kan desuden ikke drages i tvivl med henvisning til retspraksis vedrørende artikel 60 EF og 301 EF.
- 52 Ifølge retspraksis indeholdt artikel 60 EF og 301 EF, som fandt anvendelse før Lissabontraktatens ikrafttræden, ganske vist hverken udtrykkeligt eller implicit nogen hjemmel for at pålægge personer eller enheder uden nogen tilknytning til et tredjelands styre restriktive foranstaltninger (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 216). Sådanne foranstaltninger kunne således før Lissabontraktatens ikrafttræden kun pålægges med en samlet hjemmel i artikel 60 EF, 301 EF og 308 EF (Domstolens dom i sagen Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen, præmis 216, og af 19.7.2012, sag C-130/10, Parlamentet mod Rådet, EU:C:2012:472, præmis 53).
- 53 Lissabontraktaten ændrede imidlertid retstilstanden ved at indføre en ny artikel 215 TEUF. Skønt stk. 1 i denne artikel i EUF-traktaten dækker de samme områder, som tidligere var omfattet af artikel 60 EF og 301 EF (dommen i sagen Parlamentet mod Rådet, nævnt i præmis 52 ovenfor, præmis 52), giver stk. 2, i medfør af hvilken bestemmelse forordning nr. 270/2011 er udstedt, Rådet beføjelse til ved en retsakt som omhandlet i artikel 288 TEUF at vedtage restriktive foranstaltninger over for en hvilken som helst »fysisk eller juridisk person«, »ikke-statslig enhed« eller en hvilken som helst »gruppe« alene på den betingelse, at en afgørelse, der er vedtaget på grundlag af kapitel 2 i afsnit V i EU-traktaten, giver mulighed for sådanne foranstaltninger. Hvis denne sidstnævnte betingelse er opfyldt, giver artikel 215, stk. 2, TEUF med andre ord Rådet mulighed for, som anført i præmis 49 ovenfor, at vedtage retsakter, som pålægger adressater, der ikke har nogen tilknytning til et tredjelands styre, restriktive foranstaltninger.
- 54 Det første anbringende skal således under alle omstændigheder forkastes, uden at det er nødvendigt at tage stilling til, om fremsættelsen af dette anbringende i replikken skete for sent (jf. tilsvarende Domstolens dom af 28.7.2011, sag C-403/10 P, Mediaset mod Kommissionen, ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 51, og Rettens dom af 1.12.1999, forenede sager T-125/96 og T-152/96, Boehringer mod Rådet og Kommissionen, Sml. II, s. 3427, præmis 143).

2. Det andet anbringende om manglende opfyldelse af kriterierne for, at navnene på visse personer kan opføres på listen i bilaget til afgørelse 2011/172 og til forordning nr. 270/2011

- 55 Sagsøgerne har anført, at begrundelsen for, at deres navne er opført på listen i bilaget til afgørelse 2011/172, ikke er en af de begrundelser, som er angivet i denne afgørelses artikel 1. De har ligeledes anført, at begrundelsen for, at deres navne er opført på listen i bilag I til forordning nr. 270/2011, ikke er blandt de begrundelser, som er angivet i denne forordnings artikel 2.

56 For at kunne tage stilling til dette anbringende er det hensigtsmæssigt først at fastslå, hvilke kriterier Rådet skal opfylde, når det beslutter af opføre navnet på personer eller enheder på listen i bilaget til afgørelse 2011/172, og at identificere begrundelsen for, at sagsøgenes navne er blevet opført på denne liste.

Kriterierne for opførelse på listen i bilaget til afgørelse 2011/172

57 Den engelske version, dvs. affattelsen på processproget, af artikel 1, stk. 1, i afgørelse 2011/172 foreskriver en indefrysning af midler over for følgende personer: »persons having been identified as responsible for misappropriation of Egyptian State funds, and natural or legal persons, entities or bodies associated with them, as listed in the Annex«. Med andre ord henvises der i denne sprogversion af afgørelse 2011/172 dels til personer, der er blevet »identificeret« som ansvarlige for uretmæssig tilegnelse af den egyptiske stats midler, dels til personer med tilknytning til disse.

58 Som sagsøgerne har anført i et brev af 13. maj 2011 til Rådet, refereres der i den franske version af afgørelse 2011/172 til personer, der er »reconnues« (»anerkendt«) som ansvarlige for uretmæssig tilegnelse af den egyptiske stats midler, og ikke, som i den engelske version, til personer, der er »identified« (»identificeret«) som ansvarlige for sådanne forhold.

59 Der er tale om en betydelig uoverensstemmelse mellem disse to sprogversioner.

60 Den franske version synes således at fordrer en streng fortolkning af ordlyden af artikel 1, stk. 1, i afgørelse 2011/17. Brugen af verbet »reconnaitre« (»anerkende/kende«), der i juridisk sprogbrug ofte kædes sammen med adjektivet »coupable« (»skyldig«), indikerer, at de personer, som er omfattet af artikel 1, stk. 1, formelt skal være kendt skyldige i uretmæssig tilegnelse af den egyptiske stats midler eller medvirken til en sådan uretmæssig tilegnelse, og at disse personer principielt er blevet kendt skyldige af en straffedomstol.

61 Den engelske version tillader derimod en vid fortolkning af bestemmelserne i artikel 1, stk. 1, i afgørelse 2011/172. I denne sprogversion giver brugen af verbet »identify« (»identificere«), som er mere upræcist end verbet »reconnaitre« (»anerkende/kende«), anledning til at antage, at Rådet på grundlag af samstemmende oplysninger selv kan foretage en »identificering« af de personer, der kan kvalificeres som »ansvarlige« for uretmæssig tilegnelse af den egyptiske stats midler, og af personer med tilknytning til disse.

Spørgsmålet, om det er nødvendigt at foretage en fortolkning af artikel 1, stk. 1, i afgørelse 2011/172

62 Ifølge fast retspraksis udelukker nødvendigheden af en ensartet fortolkning af EU-retsakterne, at en bestemmelses ordlyd i tvivlstilfælde betragtes isoleret, idet det nævnte hensyn derimod kræver, at ordlyden fortolkes og anvendes på baggrund af versionerne på de andre officielle sprog (jf. dom af 17.11.2011, sag C-412/10, Homawoo, Sml. I, s. 11603, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis).

63 I tilfælde af forskel mellem sprogvarianterne af en tekst i EU-retten skal den omhandlede bestemmelse fortolkes ud fra konteksten og formålet med det regelsæt, hvori den udgør et element (jf. Domstolens dom af 26.4.2012, sag C-510/10, DR og TV2 Danmark, EU:C:2012:244, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis).

64 I det foreliggende tilfælde er det, i hvert fald på grund af forskellene mellem den engelske og den franske sprogversion, nødvendigt at fortolke artikel 1, stk. 1, i afgørelse 2011/172 på baggrund af alle sprogversionerne. Denne fortolkning skal tage hensyn til konteksten og formålet med det regelsæt, hvori disse bestemmelser indgår.

Fortolkningen af artikel 1, stk. 1, i afgørelse 2011/172

- 65 Det skal for det første fastslås, at på hovedparten af de andre EU-sprog end engelsk og fransk svarer affattelsen af artikel 1, stk. 1, i afgørelse 2011/172 til affattelsen af den engelske version.
- 66 Endvidere har afgørelse 2011/172, som anført i præmis 44 ovenfor, navnlig til formål at hjælpe de egyptiske myndigheder i kampen mod uretmæssig tilegnelse af statens midler gennem indefrysning af midler tilhørende personer, der ifølge den engelske version kan »identificeres« (»identified«) eller ifølge den franske version »anerkendes« (»reconnues«) som »ansvarlige« for sådanne forhold. Hvis Rådet skulle afvente afsigelsen af straffedomme ved egyptiske domstole mod disse personer, ville den effektive virkning af afgørelse 2011/172 blive bragt i alvorlig fare. I så fald ville de berørte personer nemlig i løbet af straffesagen have tid til overføre deres midler til stater, som ikke har nogen form for samarbejde med de egyptiske myndigheder.
- 67 På denne baggrund skal der anlægges en vid fortolkning af artikel 1, stk. 1, i afgørelse 2011/172. Denne bestemmelse skal dermed fortolkes således, at den omfatter fem forskellige personkredse. Den første udgøres af personer, der efter en retslig procedure er blevet kendt skyldige i »uretmæssig tilegnelse af den egyptiske stats midler«. Den anden består af »personer med tilknytning til disse« i streng forstand, dvs. personer, der er blevet kendt medskyldige af en straffedomstol. Den tredje omfatter personer, der er genstand for strafforfølgning for »uretmæssig tilegnelse af den egyptiske stats midler«. Den fjerde omfatter personer, der er genstand for strafforfølgning som personer med tilknytning til personer, der anklages for sådanne forhold (dvs. som medskyldige). Den femte udgøres af alle personer, der er genstand for retslige procedurer, der er knyttet til strafforfølgning for »uretmæssig tilegnelse af den egyptiske stats midler«, og som dermed kan kvalificeres som personer med tilknytning til de personer, der er genstand for denne strafforfølgning. Den femte personkreds omfatter navnlig personer, der, eventuelt uden deres vidende, har kunnet nyde godt af produktet af en »uretmæssig tilegnelse af den egyptiske stats midler«, og som derfor er genstand for retsbevarende foranstaltninger, som er fastsat i en retslig sammenhæng og skal sikre de midler, som hidrører fra denne uretmæssige tilegnelse.

Spørgsmålet om foreneligheden af fortolkningen af afgørelse 2011/172 med trindhøjere retsgrundsætninger eller retsregler

- 68 Når en bestemmelse i den afledte fællesskabsret kræver en fortolkning, skal den ifølge fast retspraksis så vidt muligt fortolkes således, at den bringes i overensstemmelse med traktaterne og andre normer med samme retlige status (Domstolens dom af 10.9.1996, sag C-61/94, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 3989, præmis 52, og Rettens dom af 13.4.2011, sag T-576/08, Tyskland mod Kommissionen, Sml. II, s. 1578, præmis 103).
- 69 I det konkrete tilfælde skal det efterprøves, om den vide fortolkning i præmis 67 ovenfor af artikel 1, stk. 1, i afgørelse 2011/172 er forenelig med princippet om, at bestemmelser, der fastsætter administrative sanktioner, skal fortolkes strengt, samt med princippet om uskyldsformodning.
- Princippet om, at bestemmelser, der fastsætter administrative sanktioner, skal fortolkes strengt
- 70 Ifølge retspraksis følger det af princippet om, at straf kun kan pålægges i henhold til lov for et i loven beskrevet forhold, som er fastslået i artikel 49, stk. 1, første punktum, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, at straffebestemmelser ikke kan fortolkes udvidende til skade for tiltalte (Domstolens dom af 12.12.1996, forenede sager C-74/95 og C-129/95, Sml. I, s. 6609, præmis 25).
- 71 Dette princip kan imidlertid påberåbes ikke alene over for afgørelser, hvorved der pålægges strafferetlige sanktioner i streng forstand, men også over for afgørelser, hvorved der pålægges administrative sanktioner (jf. i denne retning Domstolens dom af 29.3.2011, sag C-352/09 P, ThyssenKrupp Nirosta mod Kommissionen, Sml. I, s. 2359, præmis 80).

- 72 Dermed følger det af princippet om, at straf kun kan pålægges i henhold til lov for et i loven beskrevet forhold, at bestemmelser, der indfører administrative sanktioner, ikke kan fortolkes udvidende til skade for den berørte person.
- 73 Hvis afgørelse 2011/172 fastsatte administrative sanktioner og dermed var omfattet af anvendelsesområdet for artikel 49, stk. 1, første punktum, i chartret om grundlæggende rettigheder, skulle den derfor fortolkes strengt.
- 74 Dette er imidlertid ikke tilfældet.
- 75 Bestemmelserne i artikel 49, stk. 1, første punktum, i chartret om grundlæggende rettigheder er således identiske med bestemmelserne i artikel 7, stk. 1, første punktum, i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, som blev undertegnet i Rom den 4. november 1950 (herefter »EMRK«). I overensstemmelse med artikel 52, stk. 3, i chartret om grundlæggende rettigheder skal de dermed fortolkes i lyset af retspraksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.
- 76 Ifølge denne retspraksis kan EMRK's artikel 7 kun med føje påberåbes med henblik på at anfægte en »straf«. Imidlertid består udgangspunktet for enhver bedømmelse af, om der foreligger en »straf«, i at afgøre, om den omhandlede foranstaltning pålægges som følge af en domfældelse for begåelse af en »lovovertrædelse«. Også andre faktorer er relevante i denne henseende, nemlig kvalificeringen af den omhandlede foranstaltning i den lovgivning, som finder anvendelse, dens karakter og formål, procedurene i forbindelse med dens vedtagelse og dens gennemførelse samt dens indgribende karakter. Foranstaltningens indgribende karakter er imidlertid ikke afgørende, eftersom mange forebyggende foranstaltninger, som ikke har karakter af straf, kan have en betydelig indvirkning på den berørte persons forhold (Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 17.12.2009, sag nr. 19359/04, M mod Tyskland, præmis 120).
- 77 Hvad angår den foreliggende sag er der for det første ingen bestemmelse i EU-retten, der på nogen måde tillægger indefrysningen i medfør af artikel 1 i afgørelse 2011/172 nogen karakter af straf.
- 78 For det andet har de bestemmelser, der indfører ordningen med denne indefrysning af midler, hverken til formål at straffe eller at forhindre gentagelse af nogen adfærd. Deres eneste formål er at sikre de aktiver, som besiddes af personer, enheder og organer, som er omfattet af artikel 1 i afgørelse 2011/172, i overensstemmelse med de mål, som er nævnt i artikel 21, stk. 2, litra b) og d), TEU (jf. præmis 44 ovenfor) (jf. i denne retning og analogt Rettens dom af 11.7.2007, sag T-47/03, Sison mod Rådet, ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 101, og af 7.12.2010, sag T-49/07, Fahas mod Rådet, Sml. II, s. 5555, præmis 67).
- 79 For det tredje er virkningerne af disse bestemmelser begrænsede i tid og reversible: Den indefrysning af midler, som foreskrives, skal i henhold til artikel 5 i afgørelse 2011/172 finde anvendelse i et bestemt tidsrum, og Rådet, som sikrer en løbende overvågning af indefrysningen, kan til enhver tid beslutte at bringe den til ophør.
- 80 Følgelig udgør denne indefrysning af midler ikke en administrativ sanktion, og den er heller ikke omfattet af anvendelsesområdet for artikel 49, stk. 1, første punktum, i chartret om grundlæggende rettigheder.
- 81 Heraf følger, at princippet om, at bestemmelser, der indfører administrative sanktioner, skal fortolkes strengt, ikke forbyder Retten at anlægge en vid fortolkning som fortolkningen i præmis 67 ovenfor af artikel 1, stk. 1, i afgørelse 2011/172.

– Princippet om uskyldsformodning

- 82 Princippet om uskyldsformodning er i Unionens retsorden ganske vist fastslået i artikel 48, stk. 1, i chartret om grundlæggende rettigheder. Dette princip, som i medfør af samme charters artikel 52, stk. 3, skal fortolkes i lyset af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis, kræver, at ingen repræsentant for en offentlig myndighed erklærer en person skyldig i en lovovertrædelse, før den pågældendes skyld er blevet fastslået af en domstol (jf. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 10.2.1995, *Allenet de Ribemont*, serie A, nr. 308, præmis 35 og 36, og af 28.6.2011, sag nr. 28834/08 *Lizaso Azconobieta mod Spanien*, præmis 37). Endvidere tilsidesættes dette princip af udtalelser eller afgørelser, som afspejler en følelse af, at personen er skyldig, som ansporer offentligheden til at tro på vedkommendes skyld, eller som foregriber den kompetente rets bedømmelse af forholdene (jf. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 21.9.2006, sag nr. 13583/02, *Pandy mod Belgien*, præmis 42, og af 18.10.2011, sag nr. 38746/03, *Pävälache mod Rumænien*, præmis 116).
- 83 Rådet har imidlertid ikke selv kendt de personer, som er omfattet af artikel 1, stk. 1, i afgørelse 2011/172, skyldige i forhold, der er strafbare i henhold til egyptisk straffelovgivning eller lovgivningen i en af Unionens medlemsstater. Endvidere har det ikke ansporet »offentligheden« til med urette at tro på disse personers skyld. Endelig har det ikke foregrebet den kompetente rets bedømmelse i Egypten. Rådet har begrænset sig til at præcisere, at forskellige kategorier af personer, som er anført i præmis 67 ovenfor, var genstand for en indefrysning af deres midler, der, som anført i præmis 77 ovenfor, i sig selv ikke havde nogen karakter af straf.
- 84 Heraf følger, at princippet om uskyldsformodning ikke er til hinder for fortolkningen i præmis 67 ovenfor af artikel 1, stk. 1, i afgørelse 2011/172 (jf. i denne retning og analogt Rettens dom af 2.9.2009, forenede sager T-37/07 og T-323/07, *El Marabit mod Rådet*, ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 40).

Begrundelsen for, at sagsøgernes navne er blevet opført på listen i bilaget til afgørelse 2011/172

Spørgsmålet, om det er nødvendigt at foretage en fortolkning af begrundelsen for, at sagsøgernes navne er blevet opført på listen i bilaget til afgørelse 2011/172

- 85 Der skal erindres om, at opførelsen af sagsøgernes navne på listen i bilaget til afgørelse 2011/172 har bevirket, at de er undergivet en indefrysning af midler, som er reguleret i artikel 1, 2, 3 og 5 i samme afgørelse. Endvidere bemærkes, at bilaget til afgørelse 2011/172 er blevet offentliggjort på alle Unionens officielle sprog.
- 86 Den engelske version af dette bilag præciserer, at sagsøgernes midler er blevet indefrosset med den begrundelse, at de hver især var genstand for retslige procedurer iværksat af de egyptiske myndigheder vedrørende uretmæssig tilegnelse af statens midler på grundlag af De Forenede Nationers konvention mod korruption (»judicial proceedings by the Egyptian authorities in respect of the misappropriation of State Funds on the basis of the United Nations Convention against corruption«). Denne sprogversion henviser således blot til retslige »procedurer« rettet mod sagsøgerne. I fraværet af enhver præcisering i denne henseende skal det lægges til grund, at disse procedurer blot kan være procedurer, som er knyttet til strafforfølgning for »uretmæssig tilegnelse af den egyptiske stats midler«.
- 87 Den franske version af bilaget til afgørelse 2011/172, der, som anført i præmis 58 ovenfor, er blevet påberåbt af sagsøgerne i et brev af 13. maj 2011 til Rådet, angiver derimod, at sagsøgerne var genstand for »strafforfølgning af de egyptiske myndigheder for uretmæssig tilegnelse af statens midler på grundlag af De Forenede Nationers konvention mod korruption«. Læsningen af den franske version

giver indtryk af, at det er på grund af, at der foreligger »rettsforfølgning« med karakter strafforfølgning af sagsøgerne for uretmæssig tilegnelse af statens midler, at sagsøgerne er gjort til genstand for en indefrysning af deres midler.

- 88 Der fremtræder således betydelige uoverensstemmelser mellem den franske og den engelske version af bilaget til afgørelse 2011/172.
- 89 Når der foreligger uoverensstemmelser mellem bestemte sprogversioner af en individuel retsakt, der er rettet til en person, som er omfattet af et tredjelands jurisdiktion, skal der foretages en fortolkning af retsaktens under hensyn til dels de øvrige sprogversioner, dels konteksten og formålet med det regelsæt, på grundlag af hvilket den er vedtaget.
- 90 Det følger endvidere af fast retspraksis, at en gennemførelsesretsakt så vidt muligt skal fortolkes i overensstemmelse med basisretsaktens (jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Tyskland, nævnt i præmis 68 ovenfor, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis).
- 91 I det foreliggende tilfælde samler bilaget til afgørelse 2011/172, som anført i præmis 26 ovenfor, en række individuelle afgørelser til gennemførelse af samme afgørelses artikel 1, stk. 1. Den begrundelse for, at sagsøgerne blev undergivet en indefrysning af deres midler, som fremgår af dette bilag, skal således fortolkes i overensstemmelse med de principper, som er fremdraget i de to foregående præmisser.

Fortolkningen af begrundelsen for, at sagsøgernes navne blev opført på listen i bilaget til afgørelse 2011/172

- 92 Det bemærkes for det første, at de forskellige sprogversioner af bilaget til afgørelse 2011/172 kan samles i to grupper af sammenlignelig størrelse: På nogle af EU's officielle sprog svarer affattelsen af dette bilag til den engelske version, mens ordlyden på andre officielle sprog ligger tæt på den franske version. Sammenligningen af sprogversionerne af dette bilag er derfor ikke til megen hjælp; den afslører ikke koncipistens hensigt og åbenbarer heller ikke en skrivefejl i en eller flere sprogversioner.
- 93 Det fremgår endvidere, at uanset hvilken sprogvariant der lægges til grund, er den begrundelse for, at sagsøgerne er blevet undergivet en indefrysning af deres midler, som fremgår af bilaget til afgørelse 2011/172, i overensstemmelse med artikel 1, stk. 1, i samme afgørelse, som fortolket i præmis 67 ovenfor. I henhold til denne artikel indefryses nemlig ikke blot midler, der besiddes af personer, som personligt er omfattet af »strafforfølgning«, i Egypten, for uretmæssig tilegnelse af statens midler, men navnlig også midler, der besiddes af personer, der, ligeledes i Egypten, blot er berørt af »retslige procedurer« (»judicial proceedings«), som er knyttet til strafforfølgning for »uretmæssig tilegnelse af den egyptiske stats midler«.
- 94 Det bemærkes endelig, at artikel 1, stk. 1, i afgørelse 2011/172 giver adgang til at indefryse midler, der besiddes af fem personkategorier (jf. præmis 67 ovenfor). Den franske version af bilaget til afgørelsen gør det imidlertid kun muligt at lade én af disse kategorier være omfattet, nemlig kategorien af personer, som strafforfølges for »uretmæssig tilegnelse af den egyptiske stats midler« (jf. præmis 87 ovenfor). Den engelske version af det samme bilag dækker tre personkategorier, nemlig, ud over personer, som strafforfølges for »uretmæssig tilegnelse af den egyptiske stats midler«, personer, der strafforfølges som medskyldige heri, og personer, der er genstand for retslige procedurer knyttet til strafforfølgning for »uretmæssig tilegnelse af den egyptiske stats midler« (jf. præmis 86 ovenfor). Den engelske sprogversion giver således begrundelsen for at opføre sagsøgerne på listen i bilaget til afgørelse 2011/172 et indhold og en rækkevidde, som er af en sådan art, at den i videre udstrækning dækker anvendelsesområdet for afgørelsens artikel 1, stk. 1. Den modsvarer således bedre det mål, som forfølges med denne artikel.

95 I overensstemmelse med ordlyden af den engelske version skal det derfor lægges til grund, at Rådet har haft til hensigt at indefryse sagsøgernes midler med den begrundelse, at sagsøgerne var genstand for en retslig procedure i Egypten, som havde en form for tilknytning til efterforskning vedrørende uretmæssig tilegnelse af statens midler.

Opfyldelse af kriterierne i artikel 1, stk. 1, i afgørelse 2011/172

96 Ifølge kriterierne i artikel 1, stk. 1, i afgørelse 2011/172 skulle navnene på personer, der var omfattet af de i præmis 67 ovenfor nævnte fem kategorier, opføres på listen i bilaget til afgørelse 2011/172.

97 I den foreliggende sag opførte Rådet, som anført i præmis 95 ovenfor, sagsøgernes navne på listen i bilaget til afgørelse 2011/172 alene med den begrundelse, at de var genstand for en retslig procedure i Egypten, som havde en tilknytning til efterforskning vedrørende uretmæssig tilegnelse af statens midler.

98 Som anført i præmis 94 og 95 ovenfor, er en sådan begrundelse imidlertid en af de begrundelser, der er fastsat i den samme afgørelses artikel 1, stk. 1. Den henviser således til tre af de fem tilfælde, som denne artikel omfatter.

99 Heraf følger, at Rådet ved at opføre sagsøgernes navne på listen i bilaget til afgørelse 2011/172 ikke har undladt at opfylde de kriterier, som det selv havde fastsat i samme afgørelses artikel 1, stk. 1.

Opfyldelse af kriterierne i artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 270/2011

100 Der skal for det første erindres om, at opbygningen af forordning nr. 270/2011 svarer til opbygningen af afgørelse 2011/172, således at betragtningerne i præmis 26 ovenfor, som anført i præmis 27 ovenfor, med de fornødne tilpasninger finder anvendelse for så vidt angår forordning nr. 270/2011 og bilag I hertil. Følgelig skal de i dette bilag I omhandlede personer opfylde kriterierne i artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 270/2011.

101 Dernæst bemærkes, at disse kriterier er identiske med dem, der er fastsat i artikel 1, stk. 1, i afgørelse 2011/172. Hvad dette angår er artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 270/2011 affattet på tilsvarende måde som artikel 1, stk. 1, i afgørelse 2011/172 og henviser i øvrigt til denne.

102 Endelig er begrundelserne for at opføre sagsøgernes navne på listen i bilag I til forordning nr. 270/2011 identiske med begrundelserne for, at deres navne blev opført på listen i bilaget til afgørelse 2011/172.

103 Det kan derfor af de ovenfor anførte grunde konkluderes, at kriterierne i artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 270/2011 er opfyldt i den foreliggende sag.

104 Det følger af det ovenstående, at det andet anbringende må forkastes.

3. Det tredje anbringende om tilsidesættelse af begrundelsespligten

105 Artikel 296, stk. 2, TEUF foreskriver, at »[r]etsakter skal begrundes [...]«.

106 I medfør af artikel 41, stk. 2, litra c), i chartret om grundlæggende rettigheder omfatter retten til god forvaltning navnlig »pligt for forvaltningen til at begrunde sine beslutninger«.

107 Ifølge fast retspraksis skal den begrundelse, som kræves i henhold til artikel 296 TEUF og artikel 41, stk. 2, litra c), i chartret om grundlæggende rettigheder, tilpasses karakteren af den anfægtede retsakt og den sammenhæng, hvori den er vedtaget. Den skal klart og utvetydigt angive de betragtninger, som den institution, der har udstedt retsakten, har lagt til grund, således at den berørte part kan få

kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og således at den kompetente ret kan udøve sin prøvelsesret. Det nærmere indhold af begrundelseskravet skal fastlægges i lyset af den konkrete sags omstændigheder (jf. Domstolens dom af 15.11.2012, sag C-417/11 P, Rådet mod Bamba, EU:C:2012:718, præmis 50 og 53 og den deri nævnte retspraksis).

- 108 Det kræves ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige omstændigheder, da spørgsmålet om, hvorvidt begrundelsen for en retsakt opfylder kravene efter artikel 296 TEUF og artikel 41, stk. 2, litra c), i chartret om grundlæggende rettigheder, ikke blot skal vurderes i forhold til begrundelsens ordlyd, men ligeledes i forhold 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 således dels 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 107 ovenfor, præmis 53 og 54 og den deri nævnte retspraksis). Dels må graden af præcisering af en retsakts begrundelse afpasses efter de faktiske muligheder og de tekniske eller tidsmæssige betingelser, hvorunder retsakten bliver til (jf. Rettens dom af 12.12.2006, sag T-228/02, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran mod Rådet, Sml. II, s. 4665, præmis 141 og den deri nævnte retspraksis).
- 109 Navnlig kan begrundelsen for en indefrysning af midler i princippet ikke blot bestå af en generel og stereotyp formulering (jf. i denne retning dommen i sagen Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran mod Rådet, nævnt i præmis 108 ovenfor, præmis 143). Under de i præmis 108 ovenfor angivne forbehold skal en sådan foranstaltning derimod angive de særlige og konkrete grunde til, at Rådet lægger til grund, at den relevante lovgivning finder anvendelse på den berørte part (jf. dommen i sagen Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran mod Rådet, nævnt i præmis 108 ovenfor, præmis 143 og den deri nævnte retspraksis; jf. i samme retning dommen i sagen Rådet mod Bamba, nævnt i præmis 107 ovenfor, præmis 52).
- 110 I den foreliggende sag har sagsøgerne gjort gældende, at begrundelserne i afgørelse 2011/172 og forordning nr. 270/2011 er utilstrækkelige.
- 111 Til støtte for dette anbringende har sagsøgerne for det første anført, at Rådet ikke klart har angivet grunden til, at det anså dem for at opfylde kriteriet i artikel 1 i afgørelse 2011/172.
- 112 For det andet har sagsøgerne gjort gældende, at den begrundelse, som er givet i bilaget til afgørelse 2011/172, ikke er tilstrækkeligt udførlig. Dette bilag indeholder således en »vag beskyldning vedrørende retsforfølgning på grundlag af en konvention, som sagsøgerne ikke er bekendt med«. Under alle omstændigheder gør bilagets formuleringer ifølge sagsøgerne det ikke muligt for dem at vide, af hvilken grund Rådet er af den opfattelse, at de restriktive foranstaltninger fortsat er begrundede.
- 113 Det fremgår imidlertid, at afgørelse 2011/172 klart nævner artikel 29 TEU, under henvisning til hvilken den er blevet vedtaget. Dernæst fremgår det af overskriften til bilaget til afgørelse 2011/172, at det består af en »[l]iste over fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer nævnt i artikel 1«. Endelig henviser forordning nr. 270/2011 til artikel 215, stk. 2, TEUF. Hvad angår bilag I til denne forordning angives det heri klart, at det består af en »[l]iste over fysiske og juridiske personer, enheder og organer, jf. artikel 2, stk. 1«. Rådet har således entydigt angivet, hvad der efter dets opfattelse var retsgrundlaget for afgørelse 2011/172, for forordning nr. 270/2011 og for bilagene til disse retsakter.
- 114 Det fremgår endvidere af afgørelse 2011/172 og af forordning nr. 270/2011, at sagsøgerne er blevet undergivet restriktive foranstaltninger »på baggrund af situationen i Egypten« med den begrundelse, at de var genstand for en retslig procedure i Egypten, der var knyttet til efterforskning vedrørende uretmæssig tilegnelse af statens midler (jf. præmis 86 ovenfor). De betragtninger vedrørende de faktiske omstændigheder, på grundlag af hvilke Rådet fandt, at sagsøgerne skulle gøres til genstand for

indefrysning af midler i henhold til artikel 1, stk. 1, i afgørelse 2011/172, er således tilstrækkeligt udførlige til, at sagsøgerne kan bestride rigtigheden heraf over for Rådet og efterfølgende over for Unionens retsinstanser. Desuden er disse betragtninger entydige på engelsk, som er det sprog, der er blevet anvendt af sagsøgerne i deres kommunikation med Rådet samt under den foreliggende sag.

- 115 De nævnte betragtninger er i øvrigt ikke af en stereotyp karakter. De er nemlig ikke kalkeret over affattelsen af en bestemmelse af almengyldig karakter. Herudover er de ganske vist de samme som dem, der danner grundlag for, at de øvrige fysiske personer, som er nævnt i bilaget til afgørelse 2011/172 samt i bilag I til forordning nr. 270/2011, er blevet undergivet en indefrysning af midler. De tilsigter imidlertid at beskrive den konkrete situation for sagsøgerne, der, ligesom andre, ifølge Rådet har været genstand for retslige procedurer med tilknytning til efterforskning vedrørende uretmæssig tilegnelse af statens midler.
- 116 Det følger heraf, at de anfægtede retsakter indeholder en angivelse af de retlige og faktiske forhold, som ifølge den, der har udstedt dem, danner grundlaget for dem. Det ræsonnement, som Rådet har fulgt, fremgår således klart af deres ordlyd.
- 117 Under disse omstændigheder må det tredje anbringende forkastes.

4. Det fjerde anbringende om faktisk vildfarelse og fejlagtig retlig kvalificering af de faktiske omstændigheder

- 118 Som anført ovenfor fremgår det af bilaget til afgørelse 2011/172 samt af bilag I til forordning nr. 270/2011, at alle sagsøgerne er blevet undergivet en indefrysning af midler alene med den begrundelse, at de var genstand for en retslig procedure i Egypten med tilknytning til efterforskning vedrørende uretmæssig tilegnelse af statens midler.
- 119 Sagsøgerne har i det væsentlige gjort gældende, at denne begrundelse er behæftet med en faktisk vildfarelse og en fejlagtig retlig kvalificering af de faktiske omstændigheder. Dette anbringende består af to led.
- 120 Med det første led har sagsøgerne gjort gældende, at sagsøger 2, 3 og 4 ikke er genstand for retslige procedurer i Egypten.
- 121 Med det andet led har sagsøgerne gjort gældende, at sagsøger 1 ganske vist for tiden »er genstand for retslige procedurer«, men at disse procedurer imidlertid ikke vedrører uretmæssig tilegnelse af statens midler som nævnt i bilaget til afgørelse 2011/172.

Anbringendets første led

- 122 Ved skrivelse af 1. april 2011 anførte sagsøgerne over for Rådet, at de antog, at navnet på sagsøger 1 var blevet opført på listerne i bilaget til afgørelse 2011/172 og bilag I til forordning nr. 270/2011 på baggrund af en anmodning herom fra en egyptisk person eller et egyptisk organ. De anmodede endvidere Rådet om dels at oplyse, hvem denne person eller dette organ var, dels at udlevere en kopi af anmodningen og bilagene hertil.
- 123 Ved skrivelse af 7. juni 2011 præciserede Rådet for sagsøgernes advokater, at det havde modtaget en »skrivelse dateret den 13. februar 2011 fra det egyptiske udenrigsministerium med en anmodning fra den egyptiske anklagemyndighed om indefrysning af midler tilhørende visse tidligere ministre og embedsmænd«, heriblandt sagsøger 1. Vedlagt dette brev fra Rådet var en kopi af et dokument, dateret den 13. februar 2011, med det egyptiske udenrigsministeriums brevhoved. I dette dokument,

som ikke var underskrevet, henvistes til en anmodning fra den egyptiske anklagemyndighed om, at midler tilhørende egyptiske »tidligere ministre, embedsmænd og borgere« blev indefrosset. Blandt de personer, der var omfattet af denne anmodning, var sagsøger 1, men ikke sagsøger 2, 3 og 4.

124 I mellemtiden havde sagsøgernes advokater ved skrivelse af 13. maj 2011 anmodet Rådet om at udlevere bl.a. alle de beviser, som havde dannet grundlag for indefrysningen af deres klienters midler. Advokaterne sendte senere yderligere to breve til Rådet den 9. juni og den 15. juli 2011.

125 Ved skrivelse af 29. juli 2011 besvarede Rådet brevene fra sagsøgernes advokater af 13. maj, 9. juni og 15. juli 2011. I dette svar blev der ikke henvist til nogen eventuel retsforfølgning af sagsøger 2, 3 og 4. Der var udelukkende anført følgende:

»[Sagsøger 2, 3 og 4] er opført på listen over personer, der er omfattet af den ovennævnte anmodning om gensidig retshjælp fra de egyptiske myndigheder (de er opført under nr. 2, 3 og 4 på den vedhæftede liste). I anmodningen oplyses det, at den egyptiske anklagemyndighed har vedtaget dekretter om beslaglæggelse af midler tilhørende alle personerne på listen, og at dette dekret er blevet bekræftet af straffedomstolen«.

126 Vedlagt som bilag til dette brev fra Rådet af 29. juli 2011 var en note med referencen NV93/11/ms af 24. februar 2011, hvorved Den Arabiske Republik Egyptens ambassade i Bruxelles (Belgien) anmodede Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik om at videresende en anmodning om gensidig retshjælp fra den egyptiske anklagemyndighed til de »kompetente retslige myndigheder«.

127 Der var vedlagt tre dokumenter som bilag til denne note.

128 Det første af bilagene var teksten til anmodningen om gensidig retshjælp, uden dato og underskrift. Denne anmodning, som var affattet på engelsk, vedrørte »indefrysning, konfiskation og inddrivelse af visse tidligere ministres og embedsmænds midler«. Den henviste til »anklagemyndighedens efterforskning i sag nr. 162 og 234 i 2010 [...]; 34, 36, 38, 39, 55 og 70 i 2011 [...] samt i sag nr. 137/2011 [...] vedrørende korrupsion, uretmæssig bemægtigelse af statens midler og hvidvaskning af penge begået af tidligere ministre og embedsmænd« og opregnede femten personer, heriblandt de fire sagsøgere. Herefter var det anført, dels at den egyptiske anklagemyndighed havde besluttet at beslaglægge midler tilhørende personer på denne liste, dels at denne beslaglæggelse var blevet »godkendt af straffedomstolen«.

129 Det andet dokument, som var vedlagt noten af 24. februar 2011, udgjordes af en liste over »tidligere embedsmænd, [deres] hustruer og børn«, på hvilken sagsøger 2, 3 og 4 var opført som henholdsvis den anden, tredje og fjerde person på listen.

130 Det tredje dokument, som var vedlagt noten af 24. februar 2011, fremtrådte som en oversigt over anklager rejst mod sagsøger 1 i »sag nr. 38 i 2011«, som var nævnt i den i præmis 128 beskrevne anmodning om gensidig retshjælp. Dette dokument var ikke dateret. Der var desuden ikke noget brevhoved eller nogen underskrift. Men ligesom noten af 24. februar 2011 og alle de øvrige dokumenter, der var vedlagt denne som bilag, var den forsynet med et stempel fra Den Arabiske Republik Egyptens ambassade i Bruxelles.

131 Sammenfattende er der ingen af de ovennævnte dokumenter, der indicerer, at sagsøger 2, 3 og 4 er blevet gjort til genstand for strafforfølgning i Egypten for uretmæssig tilegnelse af statens midler.

- 132 Derimod fremgår det entydigt af den i præmis 128 ovenfor omtalte anmodning om gensidig retshjælp, at alle sagsøgerne den 24. februar 2011, dvs. mindre en måned før vedtagelsen af afgørelse 2011/172 og forordning nr. 270/2011, var genstand for et dekret fra den egyptiske anklagemyndighed om beslaglæggelse af deres midler, som var blevet godkendt af en straffedomstol og var knyttet til efterforskning vedrørende uretmæssig tilegnelse af statens midler.
- 133 Sagsøgerne har i øvrigt ikke fremlagt noget bevis, som ville kunne så tvivl om rigtigheden af de faktiske oplysninger, som var angivet i denne anmodning om gensidig retshjælp. Derimod bekræfter en egyptisk retsafgørelse, som de den 5. marts 2013 har indgivet en oversættelse af til Rettens Justitskontor, at sagsøger 2 den 30. januar 2013 endnu var genstand for en indefrysning af sine midler. Desuden bestred sagsøgerne i retsmødet ikke eksistensen af det ovennævnte dekret om beslaglæggelse.
- 134 Eftersom de er omfattet af det ovennævnte dekret fra den egyptiske anklagemyndighed, er sagsøger 2, 3 og 4 personer, som er genstand for en retslig procedure i Egypten med tilknytning til efterforskning vedrørende uretmæssig tilegnelse af statens midler. Ved i bilaget til afgørelse 2011/172 at kvalificere dem som sådanne personer har Rådet derfor hverken gjort sig skyldig i en faktisk vildfarelse eller foretaget en fejlagtig retlig kvalificering af de faktiske omstændigheder.
- 135 Anbringendets første led må derfor forkastes.

Anbringendets andet led

- 136 Til støtte for anbringendets andet led har sagsøgerne anført, at sagsøger 1 er anklaget for at have medvirket til forhold, der kan kvalificeres som ulovlig udstedelse af licenser.
- 137 Det fremgår imidlertid klart af det i præmis 130 ovenfor nævnte dokument, at sagsøger 1 »i sag nr. 38 i 2011« var »anklaget« dels for »uretmæssigt at have bemægtiget sig aktiver« tilhørende en »virksomhed inden for den offentlige sektor, hvis aktier [ejedes] af staten«, dels for at have begået strafbare handlinger bestående i at udnytte offentlige aktiver, forringe deres værdi, samt uretmæssigt bemægtige sig og [...] fremme uretmæssig bemægtigelse [af offentlige aktiver].
- 138 Mere specifikt blev sagsøger 1 i dette dokument beskyldt for:
- at have brugt sin indflydelse som administrerende direktør i en »virksomhed inden for den offentlige sektor, hvis aktier [ejedes] af staten« til for det første at foretage en aktieombytning til fordel for et »privat selskab«, som han kontrollerede, for det andet at lade dette private selskab opnå forretningsmæssigt gode resultater på bekostning af den nævnte »virksomhed inden for den offentlige sektor« og for det tredje ulovligt at forhøje det omhandlede »private selskabs« kapitalandel i den førnævnte »virksomhed inden for den offentlige sektor« og
 - at have undladt at betale sin gæld til den sidstnævnte virksomhed og nogle banker.
- 139 Sagsøger 1 var således genstand for strafforfølgning i Egypten for forhold, som af den egyptiske anklagemyndighed kvalificeredes som »uretmæssig bemægtigelse af statens midler«.
- 140 Retten konstaterer imidlertid, at denne kvalificering i det væsentlige svarer til kvalificeringen »uretmæssig tilegnelse af statens midler«, som anvendes i afgørelse 2011/172 og forordning nr. 270/2011.
- 141 På denne baggrund gjorde Rådet sig ikke skyldig i en faktisk vildfarelse og foretog heller ikke en fejlagtig kvalificering af de faktiske omstændigheder ved at opføre sagsøger 1 på den liste, der var vedlagt som bilag til de anfægtede retsakter.

- 142 Sagsøgerne har forsøgt at rejse tvivl om denne konklusion ved i replikken at hævde, at hverken anmodningen om gensidig retshjælp, som er beskrevet i præmis 128 ovenfor, eller de dokumenter, der var vedlagt som bilag hertil, gjorde det muligt at identificere dem som personer, som var »ansvarlige for uretmæssig tilegnelse af den egyptiske stats midler« og derved berøver det egyptiske folk udbyttet af den bæredygtige udvikling af økonomien og samfundet og hindrer indførelsen af demokrati i landet, eller som personer med tilknytning til sådanne personer.
- 143 Dette ville imidlertid under alle omstændigheder ikke kunne indebære, at de anfægtede retsakter er ulovlige. I denne henseende skal der henvises til, at artikel 1, stk. 1, i afgørelse 2011/172, som fastlægger kriterierne for optagelse på listen i bilaget til samme afgørelse, kun omfatter de kategorier af personer, som er nævnt i præmis 67 ovenfor. I anden betragtning til afgørelse 2011/172 er det ganske vist anført, at disse personer »derved berøver det egyptiske folk udbyttet af den bæredygtige udvikling af dets økonomi og samfund og underminerer udviklingen af demokrati i landet«. Denne angivelse udgør imidlertid ikke en ekstra betingelse, som skal være opfyldt ved optagelsen af navnet på en ny person på listen i bilaget til afgørelse 2011/172. Der er udelukkende tale om en uddybning af det endemål, som forfølges med denne afgørelse. Denne betragtning begrænser sig således til at præcisere, at de personer, som er omfattet af artikel 1, stk. 1, i afgørelse 2011/172, kan berøve »det egyptiske folk udbyttet af den bæredygtige udvikling af dets økonomi og samfund og [underminere] udviklingen af demokrati i landet«.
- 144 Desuden bemærkes, at ingen af de fem argumenter, som sagsøgerne har fremsat til støtte for det i præmis 142 ovenfor anførte anbringende, kan tiltrædes.
- 145 For det første har sagsøgerne hævdet, at de dokumenter, der var vedlagt som bilag til den i præmis 128 ovenfor beskrevne anmodning om gensidig retshjælp, hverken »refererede til nogen som helst domfældelse for nogen som helst lovovertrædelse« eller til nogen sigtelse. Ifølge sagsøgerne begrænsede disse dokumenter sig til at »sammenfatte visse anmeldelser, der var foretaget over for sagsøger 1«, i sidste ende »uden nogen angivelse af, om nogen af eller alle anmeldelserne [som nævntes, havde] givet anledning til retsforfølgning [...] for uretmæssig tilegnelse af statens midler«.
- 146 Det er ganske vist korrekt, at de dokumenter, der var vedlagt som bilag til den i præmis 128 ovenfor beskrevne anmodning om gensidig retshjælp, ikke refererede til nogen domfældelse ved en straffedomstol. Denne omstændighed er imidlertid uden betydning. De personer, der er omfattet af artikel 1, stk. 1, i afgørelse 2011/172, er nemlig ikke udelukkende personer, over for hvem der er blevet afsagt en straffedom for uretmæssig tilegnelse af statens midler, men navnlig også personer, der er omfattet af retslige procedurer med relation til efterforskning vedrørende en sådan uretmæssig tilegnelse (jf. præmis 67 ovenfor).
- 147 Det er desuden ikke korrekt, når det hævdes, at ingen af de dokumenter, der var vedlagt som bilag til anmodningen om gensidig retshjælp, omhandlede en sigtelse for uretmæssig tilegnelse af statens midler. Som anført i præmis 139 og 140 ovenfor, henvises der i det i præmis 130 ovenfor nævnte dokument til strafforfølgning af sagsøger 1 i Egypten for forhold, der kunne kvalificeres som uretmæssig tilegnelse af statens midler.
- 148 For det andet har sagsøgerne fremhævet, at den i præmis 128 ovenfor beskrevne anmodning om gensidig retshjælp »ikke [gav] nogen oplysning om mængden af de indefrosne midler eller om, hvilken type gensidig retshjælp der [anmodedes] om, om den ret, anmodningen [fremsattes] over for, eller om grunden til, at den gensidige retshjælp [var] nødvendig«.
- 149 Den omstændighed, at det bevismateriale, som Rådet lagde til grund, ikke indeholder sådanne oplysninger, er uden betydning for tvistens løsning. Den kan under alle omstændigheder ikke godtgøre, at Rådet gjorde sig skyldig i en faktisk vildfarelse ved at antage, at sagsøgerne var genstand for retslige procedurer med tilknytning til efterforskning vedrørende uretmæssig tilegnelse af statens midler.

- 150 For det tredje har sagsøgerne anført, at den i præmis 128 ovenfor beskrevne anmodning om gensidig retshjælp end ikke »[nævnte] lovgivning fra Den Europæiske Unions side«.
- 151 Dette argument hviler imidlertid på en fejlagtig forudsætning om, at Rådet kun kunne indefryse sagsøgernes midler på betingelse af at have modtaget en anmodning herom fra de egyptiske myndigheder. Rådet havde derimod til opgave at indefryse midler tilhørende alle personer, der opfyldte kriterierne i artikel 1, stk. 1, i afgørelse 2011/172, hvad enten det havde modtaget oplysninger om disse personers situation fra de egyptiske myndigheder eller fra andre kilder.
- 152 For det fjerde har sagsøgerne anført, at den i præmis 128 ovenfor beskrevne anmodning om gensidig retshjælp indeholdt ukorrekte oplysninger. For det første blev der i de dokumenter, der var vedlagt denne anmodning som bilag, henvist til skyldige beløb på 7 mia. egyptiske pund (EGP), skønt denne faktiske oplysning vedrører en anmeldelse, som de egyptiske myndigheder havde henlagt. Endvidere vedrørte de »andre anmeldelser« ikke uretmæssig tilegnelse af statens midler, men forhold vedrørende et selskab, hvori den egyptiske stat kun havde ejet en minoritetsandel. Disse andre anmeldelser var desuden blevet indgivet, uden at der var fremlagt noget bevis til støtte herfor. Endelig vedrørte disse anmeldelser forhold, som var begået, ikke af sagsøger 1, men af selskaber, hvori han ejede majoritetsandelen.
- 153 Det er ganske vist korrekt, at det i det i præmis 130 ovenfor nævnte dokument i beskrivelsen af den eneste sag, som vedrørte sagsøger 1, nemlig »sag nr. 38 i 2011«, var angivet, at denne havde undladt at betale skyldige beløb på i alt 7 mia. EGP. Sagsøgerne har imidlertid ikke fremlagt nogen dokumentation for, at denne oplysning er forkert. Under alle omstændigheder ville det ikke have nogen betydning for tvistens løsning, at denne oplysning eventuelt ikke var korrekt. Under hensyn til betragtningerne i præmis 137-140 ovenfor ville dette ikke i sig selv være tilstrækkeligt til at påvise, at Rådet ikke på grundlag af det i præmis 130 ovenfor nævnte dokument kunne kvalificere sagsøger 1 som en person, der var genstand for retslige procedurer med relation til efterforskning vedrørende uretmæssig tilegnelse af statens midler.
- 154 Hvad angår de øvrige beskyldninger, som der henvises til i præmis 152 ovenfor, vedrører de ifølge sagsøgerne andre »anmeldelser« end den, der drejede sig om den gæld på 7 mia. EGP, som er nævnt i præmis 153 ovenfor. De vedrører således andre sager end »sag nr. 38 i 2011«, der omtales i det i præmis 130 ovenfor nævnte dokument, som Rådet ikke lagde til grund for vedtagelsen af de anfægtede retsakter.
- 155 For det femte har sagsøgerne gjort gældende, at den i præmis 128 ovenfor beskrevne anmodning om gensidig retshjælp blev støttet på dokumenter, som var ufuldstændige. De har hævdet, at Det Forenede Kongeriges myndigheder havde afvist at efterkomme en anmodning om indefrysning af deres midler, fordi de egyptiske myndigheder ikke var fremkommet med tilstrækkelige oplysninger til at begrunde en sådan foranstaltning.
- 156 Det må imidlertid fastslås, at oplysningerne i anmodningen om gensidig retshjælp og bilagene hertil, som tidligere anført, giver grundlag for at konkludere, at sagsøgerne var genstand for retslige procedurer med tilknytning til efterforskning vedrørende uretmæssig tilegnelse af statens midler. Det bemærkes endvidere, at oplysningen om Det Forenede Kongeriges myndigheders reaktion vedrører faktiske omstændigheder, som er den foreliggende tvist uvedkommende. Sådanne faktiske omstændigheder har således ingen betydning for tvistens løsning, hvilket så meget desto mere er tilfældet, som sagsøgerne ikke har præciseret, hvilke dokumenter de egyptiske myndigheder havde oversendt til Det Forenede Kongeriges myndigheder.
- 157 Det andet led skal derfor i sin helhed forkastes, og anbringendet kan dermed ikke tiltrædes.

5. *Det femte anbringende om tilsidesættelse af retten til forsvar og retten til en effektiv domstolsbeskyttelse*

158 Sagsøgerne har anført, at retten til forsvar og retten til en effektiv domstolsbeskyttelse er blevet tilsidesat. Dette anbringende omfatter tre led.

Det første led

159 Sagsøgerne har anført, at de ikke har fået tilsendt det bevismateriale, som dannede grundlag for indefrysningen af deres midler.

160 Dette argument har ikke grundlag i de faktiske omstændigheder.

161 Ifølge retspraksis er det kun efter anmodning herom fra den berørte part, at Rådet har pligt til at give adgang til det bevismateriale, som har dannet grundlag for dets iværksættelse af en indefrysning af midler. Et krav om en spontan videregivelse af sådant bevismateriale ville således være for vidtrækkende (jf. i denne retning Rettens dom af 14.10.2009, sag T-390/08, Bank Melli Iran mod Rådet, Sml. II, s. 3967, præmis 97).

162 I den foreliggende sag har sagsøgerne faktisk anmodet Rådet om at fremlægge det bevismateriale, som dannede grundlag for vedtagelsen af afgørelse 2011/172 og forordning nr. 270/2011. Som der henvistes til i præmis 122 ovenfor, tilkendegav sagsøgernes advokater ved skrivelse af 1. april 2011, at de antog, at afgørelse 2011/172 og forordning nr. 270/2011 var blevet vedtaget på baggrund af en »anmodning [herom] fra en egyptisk person eller et egyptisk organ« og anmodede Rådet om at »udlevere en kopi af anmodningen og bilagene hertil«. Det fremgår endvidere af præmis 124 ovenfor, at sagsøgernes advokater ved skrivelse af 13. maj 2011 erindrede om, at sagsøgerne havde »brug for beviser og oplysninger [for at kunne] tilbagegive det bevismateriale, som [var blevet] brugt imod [dem], og som [hævedes] at begrunde deres opførelse på listen [i bilaget til afgørelse 2011/172]«.

163 Det må imidlertid fastslås, at Rådet fuldt ud efterkom sagsøgernes anmodninger.

164 Dels fremgår det nemlig af sagsakterne, at Rådet ved et brev af 7. juni 2011, som er nævnt i præmis 123 ovenfor, besvarede anmodningen af 1. april 2011 med en tilkendegivelse af, at det henviste sagsøgerne til et dokument dateret »den 13. februar 2011 fra den egyptiske udenrigsminister med en anmodning fra den egyptiske anklagemyndighed om indefrysning af midler tilhørende visse tidligere ministre og embedsmænd på grundlag af De Forenede Nationers konvention mod korruption, som indbefatter [sagsøger 1] på listen over berørte personer«. Dette dokument af 13. februar 2011, var vedlagt Rådets brev.

165 Dels besvarede Rådet ved en skrivelse af 29. juli 2011, som er nævnt i præmis 125 ovenfor, bl.a. skrivelsen af 13. maj 2011. Rådet opfordrede heri sagsøgernes advokater til at tage hensyn ikke blot til de »oplysninger, som allerede [var] blevet videregivet ved Rådets foregående skrivelse, dateret den 7. juni 2011«, men også til en »note [...] fra den egyptiske repræsentation ved [Den Europæiske Union], dateret den 24. februar 2011, som indeholdt en anmodning om gensidig retshjælp fra den egyptiske anklagemyndighed«. Denne note samt anmodningen om gensidig retshjælp, som er beskrevet i henholdsvis præmis 126 og præmis 128 ovenfor var vedlagt den nævnte skrivelse fra Rådet.

166 Anbringendets første led skal derfor forkastes

Det andet led

- 167 Sagsøgerne har i stævningen anført, at begrundelsen for, at de er blevet undergivet en indefrysning af deres midler, er for vag. De har desuden i replikken gjort gældende, at det først var i svarskriftet, at Rådet afslørede den egentlige grund til denne indefrysning af midler. De havde således ikke haft mulighed for at anfægte begrundelsen behørigt, på tidspunktet for vedtagelsen af afgørelse 2011/172 og forordning nr. 270/2011.
- 168 Disse argumenter hviler imidlertid under alle omstændigheder på en fejlagtig forudsætning.
- 169 I modsætning til, hvad sagsøgerne hævder, er afgørelse 2011/172 og forordning nr. 270/2011 tilstrækkeligt begrundede (jf. præmis 116 ovenfor). Deres begrundelser er i øvrigt blevet gengivet af sagsøgerne i deres skrivelse af 13. maj 2011 til Rådet.
- 170 Anbringendets andet led må derfor forkastes.

Det tredje led

- 171 For det første har sagsøgerne anført, at de fremsatte en række bemærkninger over for Rådet ved skrivelse af 13. maj 2011, men at Rådet i sin skrivelse af 29. juli 2011 ikke besvarede alle de argumenter, der blev fremsat ved denne lejlighed. Ifølge sagsøgerne besvarede Rådet nærmere bestemt hverken bemærkningerne vedrørende den politiske begrundelse for retsforfølgningen af sagsøger 1 i Egypten eller bemærkningerne vedrørende tilsidesættelsen af retten til forsvar under denne retsforfølgning.
- 172 For det andet har sagsøgerne gjort gældende, at hverken afgørelse 2011/172 eller forordning nr. 270/2011 præciserer, at begrundelserne for de individuelle indefrysninger, der berører dem, såvel som det bevismateriale, der danner grundlaget for disse foranstaltninger, skal videregives til dem. De har tilføjet, at disse retsakter undlader at angive, at personer, som er omfattet af en indefrysning af midler, skal høres, og at deres synspunkter skal tages i betragtning. Endelig har de anført, at afgørelse 2011/172 og forordning nr. 270/2011 »ikke fastsætter en procedure for videregivelse af det bevismateriale, som har dannet grundlag for beslutningen om at opføre sagsøgerne på listen, lige så lidt som de foreskriver, at deres svar skal høres, og at de beskyldninger og det bevismateriale, som begrundet beslutningen om opførelse af sagsøgerne på listen og opretholdelsen heraf, skal efterprøves behørigt«.
- 173 For det tredje har sagsøgerne gjort gældende, at begrundelserne for den indefrysning af midler, som er iværksat for deres vedkommende, ikke er blevet meddelt dem forud for offentliggørelsen af afgørelse 2011/172 og forordning nr. 270/2011. De har ligeledes påpeget, at de ikke på forhånd blev oplyst om, at de blev undergivet foranstaltninger i form af indefrysning af midler.
- 174 Disse argumenter kan ikke tiltrædes.
- 175 For det første foreskriver hverken afgørelse 2011/172 eller forordning nr. 270/2011 eller nogen anden retsakt eller retsgrundsætning, at Rådet skal besvare hver enkelt bemærkning, som sagsøgerne fremsætter over for det efter vedtagelsen af afgørelse 2011/172 og forordning nr. 270/2011, og at de individuelle indefrysninger af midler, som iværksættes på grundlag af de almenyldige bestemmelser i disse retsakter, i modsat fald er ulovlige. Den omstændighed i sig selv, at Rådet ikke specifikt besvarede sagsøgernes tilkendegivelser om, at retsforfølgningen i Egypten af sagsøger 1 havde et politisk motiv og tilsidesatte retten til forsvar, kan ikke have nogen betydning for lovligheden af proceduren efter vedtagelsen af afgørelse 2011/172 og forordning nr. 270/2011, uanset spørgsmålet, om disse tilkendegivelser er korrekte.

- 176 For det andet skal en første indefrysning af midler som den, der blev iværksat over for sagsøgerne ved hjælp af bilaget til afgørelse 2011/172 og bilag I til forordning nr. 270/2011, kunne drage fordel af en overraskelseseffekt. Det kan derfor ikke kræves af Rådet, at det meddeler begrundelserne for en sådan foranstaltning forud for vedtagelsen af denne foranstaltning (jf. dommen i sagen Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen, nævnt i præmis 52 ovenfor, præmis 338). Rådet er ligeledes ikke forpligtet til at advare personer, som er omfattet af en foranstaltning af denne art, om, at dens vedtagelse er umiddelbart forestående.
- 177 For det tredje er der, som det fremgår af de to foregående præmisser, ingen bestemmelser og intet princip, som kræver, at EU-retsakter, der fastlægger en ordning, som skal følges i forbindelse med individuelle indefrysninger af midler, indeholder forskrifter eller selv indfører procedurer som dem, der er beskrevet i præmis 172 ovenfor.
- 178 Herudover må det fastslås, at såfremt sagsøgerne med de argumenter, som er gengivet i præmis 171-173 ovenfor, også har haft til hensigt at gøre gældende for det første, at hverken det bevismateriale, som dannede grundlag for, at de blev undergivet en indefrysning af midler, eller begrundelserne for denne indefrysning er blevet videregivet til dem efter vedtagelsen af afgørelse 2011/172 og forordning nr. 270/2011, og for det andet, at Rådet ikke har hørt dem, må en sådan argumentation forkastes.
- 179 For det første må argumentet om, at Rådet ikke har videregivet det bevismateriale, som det lagde til grund, nemlig forkastes af de grunde, som er anført i præmis 161-165 ovenfor.
- 180 For det andet kræver princippet om overholdelse af retten til forsvar samt adgangen til effektive retsmidler, som er sikret ved artikel 47, stk. 1, i chartret om grundlæggende rettigheder, principielt, at en EU-myndighed, som vedtager en retsakt, som indfører restriktive foranstaltninger over for en person eller en enhed, i det mindste meddeler begrundelserne for denne retsakt så hurtigt som muligt efter at den er vedtaget, for at gøre det muligt for disse personer eller enheder at forsvare deres interesser og udøve deres prøvelsesadgang (jf. i denne retning dommen i sagen Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen, nævnt i præmis 52 ovenfor, præmis 335 og 336, og dommen i sagen Bank Melli Iran mod Rådet, nævnt i præmis 161 ovenfor, præmis 92). Rådet skal normalt opfylde denne forpligtelse ved en individuel meddelelse (Domstolens dom af 16.11.2011, sag C-548/09 P, Bank Melli Iran mod Rådet, Sml. I, s. 11381, præmis 52 og 55).
- 181 Den omstændighed, at Rådet har undladt selv at meddele begrundelsen for en retsakt, som indfører restriktive foranstaltninger, vil imidlertid ikke kunne påvirke gyldigheden af denne retsakt, når en sådan undladelse ikke har hindret den berørte person eller enhed i rettidigt at gøre sig bekendt med begrundelsen for denne retsakt og vurdere rigtigheden heraf (jf. i denne retning dommen af 6.11.2011 i sagen Bank Melli Iran mod Rådet, nævnt i præmis 180 ovenfor, præmis 55).
- 182 I den foreliggende sag fremgår det under alle omstændigheder af selve ordlyden af den ovennævnte skrivelse, som sagsøgernes advokater den 13. maj 2011 sendte til Rådet, samt af stævningen, at sagsøgerne har kunnet få adgang til begrundelsen for afgørelse 2011/172 og forordning nr. 270/2011 i rette tid med henblik på, at de kunne anfægte disse retsakter. De har særligt, på s. 3 i den nævnte skrivelse, gengivet en del af disse retsakters begrundelse.
- 183 For det tredje har fysiske eller juridiske personer, som er omfattet af en første afgørelse om indefrysning af deres midler, ret til at blive hørt af Rådet efter vedtagelsen af denne afgørelse. Rådet har imidlertid ikke pligt til af egen drift at foranstalte en høring af disse personer (jf. dommen i sagen Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen, nævnt i præmis 52 ovenfor, præmis 341, og dommen af 14.10.2009 i sagen Bank Melli Iran mod Rådet, nævnt i præmis 161 ovenfor, præmis 98).

184 I den foreliggende sag fremgår det ikke af nogen af sagens akter, at sagsøgerne, der bl.a. ved skrivelser af 1. april og 13. maj 2011 fremsatte deres skriftlige bemærkninger vedrørende afgørelse 2011/172 og forordning nr. 270/2011, har anmodet Rådet om at blive hørt efter vedtagelsen af disse retsakter. På denne baggrund kan disse personer, som under alle omstændigheder ikke havde nogen ret til at blive hørt forud for vedtagelsen af afgørelse 2011/172 og forordning nr. 270/2011 (dommen i sagen Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen, nævnt i præmis 52 ovenfor, præmis 341), ikke med føje klage over, at de ikke er blevet hørt af Rådet.

185 Det tredje led skal derfor forkastes, og anbringendet kan dermed ikke tiltrædes.

6. Det sjette anbringende om tilsidesættelse af ejendomsretten

186 Sagsøgerne har påberåbt sig, at der er sket en tilsidesættelse af ejendomsretten. Til støtte for dette anbringende har de fremsat tre rækker af argumenter.

187 For det første har de anført, at Rådet ikke har godtgjort, at en fuldstændig indefrysning af deres midler udgjorde den mindst indgribende foranstaltning med henblik på at sikre det mål, som forfølges med afgørelse 2011/172 og forordning nr. 270/2011. Ifølge sagsøgerne er den indefrysning, som Rådet har undergivet dem, derfor uforholdsmæssig. Til støtte herfor har de for det første tilføjet, at der ikke er blevet givet nogen oplysninger vedrørende mængden af midler, de uretmæssigt skulle have tilegnet sig. Dernæst har de anført, at den indefrysning af midler, som de er blevet undergivet i Egypten, er tilstrækkelig, eftersom den vedrører midler af en værdi, der er langt større end værdien af de aktiver, som de hævdes uretmæssigt at have tilegnet sig.

188 For det andet har sagsøgerne præciseret i replikken, at forbuddet over for tredjemand, i henhold til artikel 1, stk. 2, i afgørelse 2011/172, mod at stille økonomiske ressourcer til deres rådighed for dem er ulogisk, uforholdsmæssigt og kontraproduktivt set i forhold til det mål, som forfølges af Rådet, nemlig inddrivelse efter den retslige procedure i Egypten af midler tilhørende staten, som måtte have været genstand for uretmæssig tilegnelse.

189 For det tredje har sagsøgerne gjort gældende, at afgørelse 2011/172 og forordning nr. 270/2011 markant og langvarigt skader deres omdømme, eftersom de ikke blot indebærer en indefrysning af alle deres midler i Unionen, men også »stempler« dem som personer, der har stjålet egyptiske midler og dermed er fjender af det egyptiske folk.

190 For det fjerde har sagsøgerne anført, at Rådet ikke har godtgjort, at et »rejseforbud« var begrundet og forholdsmæssigt.

191 I denne henseende skal Retten med det samme fastslå, at den tredje række af argumenter, som er nævnt i præmis 189 ovenfor, under alle omstændigheder må forkastes. Det skal således påpeges, at betydningen af de mål, der forfølges med afgørelse 2011/172 og forordning nr. 270/2011, er af en sådan art, at de kan begrunde selv betydelige negative følger for sagsøgerne, uden at dette påvirker deres lovlighed (jf. i denne retning Domstolens dom af 30.7.1996, sag C-84/95, Bosphorus, Sml. I, s. 3953, præmis 26, samt dommen af 14.10.2009 i sagen Bank Melli Iran mod Rådet, nævnt i præmis 161 ovenfor, præmis 70).

192 Endvidere savner den fjerde række af argumenter, som er nævnt i præmis 190 ovenfor, ethvert grundlag. Hverken afgørelse 2011/172 eller forordning nr. 270/2011 indfører nemlig noget rejseforbud over for sagsøgerne.

193 Det er alt i alt kun de to første rækker af argumenter, som er nævnt i præmis 187 og 188 ovenfor, der med føje vil kunne påberåbes til støtte for anbringendet om tilsidesættelse af ejendomsretten. De skal derfor behandles, hver for sig, nedenfor.

Den første række af argumenter

194 Artikel 17, stk. 1, i chartret om grundlæggende rettigheder har følgende ordlyd:

»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.«

195 I den foreliggende sag har Rådet ved afgørelse 2011/172 og forordning nr. 270/2011 i et afgrænset tidsrum indefrosset midler i bl.a. sagsøgernes besiddelse. Rådet skal derfor anses for at have begrænset sagsøgernes udøvelse af den ret, som er omhandlet i artikel 17, stk. 1, i chartret om grundlæggende rettigheder (jf. i denne retning dommen i sagen Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen, nævnt i præmis 52 ovenfor, præmis 358). Ejendomsretten, som er beskyttet ved denne artikel, er dog ikke en absolut rettighed (jf. i denne retning Domstolens dom af 14.5.1974, sag 4/73, Nold mod Kommissionen, Sml. s. 491, præmis 14, og dommen i sagen Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen, nævnt i præmis 52 ovenfor, præmis 355) og kan derfor gøres til genstand for begrænsninger på de betingelser, som er fastsat i artikel 52, stk. 1, i chartret om grundlæggende rettigheder.

196 Artikel 52, stk. 1, i chartret om grundlæggende rettigheder fastsætter dels, at »[e]nhver begrænsning i udøvelsen af de rettigheder og friheder, der anerkendes ved [chartret om grundlæggende rettigheder], skal være fastlagt i lovgivningen og skal respektere disse rettigheders og friheders væsentligste indhold«, dels, at der »[u]nder iagttagelse af proportionalitetsprincippet [...] kun [kan] 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«.

197 For at være i overensstemmelse med EU-retten skal en begrænsning af udøvelsen af ejendomsretten under alle omstændigheder opfylde en tredobbelt betingelse.

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

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

200 For det tredje må begrænsningen ikke være uforholdsmæssig. Dels skal den være nødvendig og stå i rimeligt forhold til det forfulgte mål (jf. i denne retning Bosphorus-dommen, nævnt i præmis 191 ovenfor, præmis 26, og dommen i sagen Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen, nævnt i præmis 52 ovenfor, præmis 355 og 360). Dels må der ikke gøres indgreb i det »væsentligste indhold«, dvs. kernen i den pågældende rettighed eller frihed (jf. i denne retning dommen i sagen Nold mod Kommissionen, nævnt i præmis 195 ovenfor, præmis 14, og i sagen Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen, nævnt i præmis 52 ovenfor, præmis 355).

201 I den foreliggende sag er alle disse tre betingelser opfyldt.

- 202 For det første skal den begrænsning af udøvelsen af ejendomsretten, som der er tale om, nemlig anses for at være »fastlagt i lovgivningen« som omhandlet i artikel 52, stk. 1, i chartret om grundlæggende rettigheder, eftersom kriterierne i artikel 1, stk. 1, i afgørelse 2011/172 og artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 270/2011 er opfyldt (jf. præmis 99 og 103 ovenfor).
- 203 For det andet bidrager afgørelse 2011/172 og bilaget hertil faktisk, som fastslået i præmis 44 ovenfor, til virkeliggørelsen af de mål af almen interesse, som er nævnt i artikel 21, stk. 2, litra b) og d), TEU. Det samme gælder for forordning nr. 270/2011 og bilaget hertil, eftersom de gengiver forskrifterne i afgørelse 2011/172.
- 204 For det tredje fremtræder begrænsningen af sagsøgernes ejendomsret, i modsætning til, hvad de gør gældende (jf. præmis 187 ovenfor), ikke uforholdsmæssig.
- 205 Proportionalitetsprincippet indebærer således, som en af de almindelige EU-retlige grundsætninger, at EU-institutionernes retsakter ikke må gå videre end nødvendigt og passende for virkeliggørelsen af det med de pågældende retsforrifter forfulgte mål. Såfremt det er muligt at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal den mindst indgribende foranstaltning vælges, og ulemperne må herved ikke være uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål (jf. Domstolens dom af 12.7.2001, sag C-189/01, Jippes m.fl., Sml. I, s. 5689, præmis 81, og Rettens dom af 6.5.2010, sag T-388/07, Comune di Napoli mod Kommissionen, ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 143).
- 206 De foranstaltninger, som Rådet har truffet på grundlag af artikel 1, stk. 1, i afgørelse 2011/172 og artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 270/2011, er imidlertid passende med henblik på at nå de mål, som der er henvist til i præmis 203 ovenfor. Disse foranstaltninger bidrager således effektivt til at gøre det lettere at påvise, at der er begået uretmæssig tilegnelse af midler til skade for de egyptiske myndigheder, og betyder, at det er lettere for disse myndigheder at opnå tilbagebetaling af produktet af sådanne tilfælde af uretmæssig tilegnelse af midler. Som det fremgår af præmis 139-141 ovenfor, viser sagsakterne imidlertid, at sagsøger 1 er blevet retsforfulgt i Egypten for forhold, der kan kvalificeres som »uretmæssig tilegnelse af statens midler«.
- 207 Endvidere har sagsøgerne ikke godtgjort, at Rådet kunne have vedtaget mindre indgribende, men lige så formålstjenlige foranstaltninger som dem, der er foreskrevet i afgørelse 2011/172 og forordning nr. 270/2011.
- 208 I fraværet af en retsafgørelse om, hvorvidt retsforfølgningen i Egypten var begrundet, kunne Rådet på tidspunktet for vedtagelsen af afgørelse 2011/172 og forordning nr. 270/2011 hverken være bekendt med karakteren af sagsøger 1's eventuelle uretmæssige tilegnelse af den egyptiske stats midler eller selv oplyse det kvantitative omfang heraf. Rådet var således ikke i stand til at sondre mellem på den ene side midler, der ville kunne være indgået i sagsøgernes formue som følge af en sådan uretmæssig tilegnelse, og på den anden side de øvrige aktiver, som sagsøgernes formue bestod af. På denne baggrund var der intet grundlag for, at Rådet kunne antage, at den beslaglæggelse af sagsøgernes midler, som de egyptiske myndigheder havde foretaget (jf. præmis 132 ovenfor), var tilstrækkelig til at dække eventuelle fremtidige domfældelser over sagsøger 1.
- 209 Endelig er de ulemper, som de anfægtede indefrysninger af midler afføder, ikke uforholdsmæssige i forhold til de forfulgte mål. I denne henseende bemærkes særligt, dels at disse foranstaltninger efter deres art er af midlertidig og reversibel karakter (jf. præmis 79 ovenfor) og derfor ikke gør indgreb i ejendomsrettens »væsentligste indhold«, dels at de i henhold til artikel 1, stk. 3, i afgørelse 2011/172 kan fraviges med henblik på at dække de omfattede personers »basale behov«, sagsomkostninger eller »ekstraordinære udgifter«.

Den anden række af argumenter

- 210 Med det i præmis 188 ovenfor nævnte argument, som blev fremsat første gang i replikken, har sagsøgerne i det væsentlige rejst en ulovlighedsindsigelse som omhandlet i artikel 277 TEUF under henvisning til, at forbuddet over for tredjemand, i henhold til artikel 1, stk. 2, i afgørelse 2011/172, mod at stille yderligere økonomiske ressourcer til deres rådighed udgør et uforholdsmæssigt indgreb i ejendomsretten.
- 211 Imidlertid skal artikel 17, stk. 1, i chartret om grundlæggende rettigheder, som fastslår ejendomsretten, i henhold til samme charters artikel 52, stk. 3, på den ene side fortolkes i lyset af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis vedrørende artikel 1 i protokol nr. 1 til den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, som sikrer retten til beskyttelse af »ejendom«.
- 212 På den anden side sikrer artikel 1 i protokol nr. 1 ifølge Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis ikke en ret til at erhverve »ejendom«. En sagsøger kan kun gøre gældende, at der er sket en tilsidesættelse af denne artikel, for så vidt som de retsakter, som den pågældende anfægter, vedrører dennes »ejendom« som omhandlet i denne bestemmelse. Begrebet »ejendom« kan dække over såvel »aktuelle formuegoder« som »formueværdier«, herunder fordringer, som giver sagsøgeren grundlag for at hævde at have i det mindste en »berettiget forventning« om at få adgang til faktisk at nyde en ejendomsret. Når den omhandlede formueinteresse har karakter af en fordring, kan den kun anses for en »formueværdi«, når den har et tilstrækkeligt retligt grundlag (jf. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 28.9.2004, sag nr. 44912/98, Kopecký mod Slovakiet, præmis 35 og 52 og den deri nævnte retspraksis).
- 213 I den foreliggende sag fremgår det af artikel 1, stk. 6, i afgørelse 2011/172, at samme artikels stk. 2 hverken er til hinder for, at der tilføres indefrosne konti beløb i form af renter eller anden form for indtægt fra disse konti, eller forbyder, at der foretages forfaldne betalinger i henhold til kontrakter, aftaler eller forpligtelser, som er indgået eller opstået forud for den dato, hvor disse konti blev indefrosset. Artikel 1, stk. 2, i afgørelse 2011/172 forbyder således alene nye betalinger af pengemidler fra tredjemand, som ikke foretages i henhold til en retshandel, der allerede var indgået på tidspunktet for denne afgørelses ikrafttræden.
- 214 Hvis sagsøgerne imidlertid ved at påberåbe sig, at denne bestemmelse er ulovlig, har haft til hensigt at gøre gældende, at den forbød tredjemand at foretage betalinger, som var forfaldne i medfør af retshandler indgået forud for ikrafttrædelsen af indefrysningen af deres midler, må det fastslås, at den ulovlighedsindsigelse, som de har rejst, for så vidt hviler på en urigtig forudsætning.
- 215 Hvad angår fremtidige betalinger i henhold til retshandler, som ikke var indgået ved ikrafttrædelsen af indefrysningen af midler, er det med urette, at sagsøgerne anser dem for at falde inden for anvendelsesområdet for artikel 17, stk. 1, i chartret om grundlæggende rettigheder. Rådet har således ikke frataget sagsøgerne nogen »ejendom« som omhandlet i Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis; jf. præmis 212 ovenfor, ved at forbyde tredjemand at gennemføre dem.
- 216 Det i præmis 188 ovenfor nævnte argument skal således forkastes, uden at det er nødvendigt at tage stilling til, om fremsættelsen af dette argument i svarskriftet skete for sent (jf. præmis 54 ovenfor).
- 217 Følgelig kan Retten, efter i øvrigt at have bemærket, at det femte anbringende om tilsidesættelse af retten til forsvar og retten til en effektiv domstolsbeskyttelse måtte forkastes, kun konkludere, at også det sjette anbringende skal forkastes i sin helhed.

7. Det syvende anbringende om tilsidesættelse af friheden til at oprette og drive egen virksomhed

- 218 I henhold til artikel 16 i chartret om grundlæggende rettigheder »[anerkendes] [f]riheden til at oprette og drive egen virksomhed [...] i overensstemmelse med EU-retten og national lovgivning og praksis«.
- 219 I den foreliggende sag har sagsøgerne implicit påberåbt sig en tilsidesættelse af denne bestemmelse. Til støtte for dette anbringende har de anført, at afgørelse 2011/172 og forordning nr. 270/2011 fuldstændig forbyder dem at udøve økonomisk virksomhed med fortjeneste for øje inden for Unionen.
- 220 Det skal imidlertid fastslås, at det umiddelbare formål med disse retsakter ikke er at forhindre sagsøgerne i at udøve sådan virksomhed.
- 221 På denne baggrund skal det lægges til grund, at sagsøgerne med de argumenter, som er nævnt i præmis 218 ovenfor, gør gældende, at afgørelse 2011/172 og forordning nr. 270/2011 ved at indefryse de midler, som de rådede over på Unionens område, og ved at forbyde tredjemand at stille yderligere økonomiske ressourcer til deres rådighed, indirekte har som konsekvens, at de i praksis forhindres i at udøve enhver økonomisk virksomhed med fortjeneste for øje i EU.
- 222 Selv hvis anbringendet fortolkes på denne måde, kan det ikke tiltrædes.
- 223 Som der netop er blevet henvist til, har sagsøgerne til støtte for det foreliggende anbringende ikke gjort gældende, at de forskellige forbud, som er opstillet i afgørelse 2011/172 og forordning nr. 270/2011, forhindrer dem i at gøre forretninger med fysiske og juridiske personer, der befinder sig på Unionens område, mens de selv er bosiddende uden for dette område.
- 224 De har blot hævdet, at disse retsakter i praksis forhindrer dem i at drive enhver form for økonomisk virksomhed med fortjeneste for øje inden for Unionen.
- 225 Sagsøgerne, der alle er egyptiske statsborgere, har imidlertid end ikke godtgjort, at de forud for vedtagelsen af afgørelse 2011/172 og forordning nr. 270/2011 havde ret til som tredjelandsstatsborgere at drive økonomisk virksomhed med fortjeneste for øje på en medlemsstats område.
- 226 De kan derfor ikke med føje hævde, at afgørelse 2011/172 og forordning nr. 270/2011 har haft som konsekvens at forbyde dem at udøve økonomisk virksomhed med fortjeneste for øje i Unionen.
- 227 Selv hvis sagsøgerne havde haft til hensigt at fremsætte det argument, som er anført i præmis 223 ovenfor, ville anbringendet under alle omstændigheder skulle forkastes.
- 228 Det er ganske vist korrekt, at det i medfør af artikel 1, stk. 2, i afgørelse 2011/172 er blevet forbudt tredjemænd at stille yderligere økonomiske midler til rådighed for sagsøgerne, og at dette forbud indirekte har begrænset deres mulighed for at indgå i forretningsforbindelser med fysiske eller juridiske personer, der har bopæl eller hjemsted inden for Unionen.
- 229 Denne begrænsning, som er fastsat i en almengyldig bestemmelse i afgørelse 2011/172, er imidlertid, som anført i præmis 202 ovenfor, for det første fastlagt i lovgivningen.
- 230 For det andet opfylder denne begrænsning det samme mål af almen interesse som det, der forfølges med indefrysningen af sagsøgernes allerede eksisterende midler (jf. præmis 203 ovenfor).
- 231 For det tredje er den omhandlede begrænsning ikke uforholdsmæssig.
- 232 Dels er dette forbud passende, henset til formålet med de anfægtede retsakter, som er at hjælpe de egyptiske myndigheder med at påvise og med at inddrive de midler, der er resultatet af eventuel uretmæssig tilegnelse af den egyptiske stats midler. Enhver ændring af sagsøgernes formuesituation

som følge af retshandler, som er indgået efter afgørelse 2011/172, vil kunne gøre det mere kompliceret eller endog umuligt at differentiere mellem på den ene side midler, der ville kunne være resultatet af en sådan uretmæssig tilegnelse, og på den anden side de øvrige aktiver, som sagsøgernes formue består af. Den omstændighed, at sagsøgernes formue ikke kan forøges gennem betalinger, som hidrører fra dispositioner efter afgørelse 2011/172, kan gøre det lettere at identificere midler tilhørende den egyptiske stat, som vil kunne være blevet uretmæssigt tilegnet til fordel for sagsøgerne, og betale dem tilbage til de egyptiske myndigheder.

233 Dels findes der ikke nogen mindre indgribende foranstaltning end forbuddet i henhold til artikel 1, stk. 2, i afgørelse 2011/172, i sammenhæng med indefrysningen af midler i henhold til samme afgørelses artikel 1, stk. 1, med henblik på at blokere sagsøgernes formue i Unionen og dermed lette påvisningen af eventuel uretmæssig tilegnelse af statens midler begået til fordel for sagsøgerne og tilbagebetalingen til de egyptiske myndigheder af produktet heraf.

8. Det ottende anbringende om et »åbenbart urigtigt skøn«

234 Sagsøgerne har påberåbt sig, at der er foretaget et »åbenbart urigtigt skøn«. Til støtte for dette anbringende har de fremsat to argumenter.

235 Med det første argument har de gjort gældende, at Rådet ved opførelsen af deres navne på listen i bilaget til afgørelse 2011/172 ikke opfyldte kriterierne i denne afgørelses artikel 1 og derved foretog et »åbenbart urigtigt skøn«.

236 Det må imidlertid fastslås, at dette argument, skønt det fremsættes til støtte for nærværende anbringende, er identisk med det andet anbringende om bl.a. manglende opfyldelse af kriterierne i artikel 1, stk. 1, i afgørelse 2011/172. Det skal derfor forkastes af de i præmis 57-99 ovenfor anførte grunde.

237 Med det andet argument har sagsøgerne hævdet, at Rådet tilsyneladende ikke har søgt at »vurdere«, om de »faktisk« var »ansvarlige« for uretmæssig tilegnelse af den egyptiske stats midler. Dermed har de postuleret, at det tilkom Rådet at efterprøve, om de kunne ifalde strafansvar for uretmæssig tilegnelse af den egyptiske stats midler.

238 Som det fremgår af præmis 67 ovenfor, hviler et sådant argument imidlertid på en urigtig forudsætning om, at kun personer, som er blevet dømt for sådanne forhold, kunne gøres til genstand for den omhandlede indefrysning af midler.

239 Det ottende anbringende må derfor forkastes.

240 Det følger af det ovenstående under ét, at Rådet må frifindes.

Sagens omkostninger

241 I henhold til artikel 87, stk. 2, i Rettens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom.

242 Ifølge procesreglementets artikel 87, stk. 2, bærer medlemsstater og institutioner, der er indtrådt i en sag, deres egne omkostninger.

243 I den foreliggende sag skal sagsøgerne, da de ikke har fået medhold, tilpligtes at betale sagens omkostninger. I øvrigt bærer Kommissionen som intervenerende institution sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer

RET TEN (Tredje Afdeling):

- 1) **Rådet for Den Europæiske Union frifindes.**
- 2) **Ahmed Abdelaziz Ezz, Abla Mohammed Fawzi Ali Ahmed, Khadiga Ahmed Ahmed Kamel Yassin og Shahinaz Abdel Aziz Abdel Wahab Al Naggar bærer deres egne omkostninger og betaler Rådets omkostninger.**
- 3) **Europa-Kommissionen bærer sine egne omkostninger.**

Czúcz

Labucka

Gratsias

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 27. februar 2014.

Underskrifter

Indhold

Sagens baggrund	2
Retsforhandlinger og parternes påstande	5
Retlige bemærkninger	6
1. Det første anbringende, hvorefter afgørelse 2011/172 og forordning nr. 270/2011 savner hjemmel	6
Rækkevidden af sagsøgernes argumentation	7
Ulovlighedsindsigelsen vedrørende artikel 1, stk. 1, i afgørelse 2011/172	7
Indholdet og rækkevidden af artikel 29 TEU	7
Overholdelse af forskrifterne i artikel 29 TEU	9
Ulovlighedsindsigelsen vedrørende artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 270/2011	9
2. Det andet anbringende om manglende opfyldelse af kriterierne for, at navnene på visse personer kan opføres på listen i bilaget til afgørelse 2011/172 og til forordning nr. 270/2011.....	10
Kriterierne for opførelse på listen i bilaget til afgørelse 2011/172	11
Spørgsmålet, om det er nødvendigt at foretage en fortolkning af artikel 1, stk. 1, i afgørelse 2011/172	11
Fortolkningen af artikel 1, stk. 1, i afgørelse 2011/172	12
Spørgsmålet om foreneligheden af fortolkningen af afgørelse 2011/172 med trindhøjere retsgrundsætninger eller retsregler	12
– Princippet om, at bestemmelser, der fastsætter administrative sanktioner, skal fortolkes strengt	12

– Princippet om uskyldsformodning	14
Begrundelsen for, at sagsøgernes navne er blevet opført på listen i bilaget til afgørelse 2011/172	14
Spørgsmålet, om det er nødvendigt at foretage en fortolkning af begrundelsen for, at sagsøgernes navne er blevet opført på listen i bilaget til afgørelse 2011/172	14
Fortolkningen af begrundelsen for, at sagsøgernes navne blev opført på listen i bilaget til afgørelse 2011/172	15
Opfyldelse af kriterierne i artikel 1, stk. 1, i afgørelse 2011/172	16
Opfyldelse af kriterierne i artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 270/2011	16
3. Det tredje anbringende om tilsidesættelse af begrundelsespligten	16
4. Det fjerde anbringende om faktisk vildfarelse og fejlagtig retlig kvalificering af de faktiske omstændigheder	18
Anbringendets første led	18
Anbringendets andet led	20
5. Det femte anbringende om tilsidesættelse af retten til forsvar og retten til en effektiv domstolsbeskyttelse	23
Det første led	23
Det andet led	24
Det tredje led	24
6. Det sjette anbringende om tilsidesættelse af ejendomsretten	26
Den første række af argumenter	27
Den anden række af argumenter	29
7. Det syvende anbringende om tilsidesættelse af friheden til at oprette og drive egen virksomhed	30
8. Det ottende anbringende om et »åbenbart urigtigt skøn«	31
Sagens omkostninger	31