

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

P. MENGOTZI

fremsat den 14. januar 2010¹

I — Indledning

1. Ved kendelse af 30. april 2009 har House of Lords (Det Forenede Kongerige) i henhold til artikel 234 EF forelagt Domstolen en anmodning om præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af Rådets forordning (EF) nr. 881/2002 af 27. maj 2002 om indførelse af visse specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder, der har tilknytning til Usama bin Laden, Al-Qaida-organisationen og Taliban, og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 467/2001 om forbud mod udførsel af visse varer og tjenesteydelser til Afghanistan, om styrkelse af flyveforbuddet og om udvidelse af indefrysningen af midler og andre økonomiske ressourcer over for Taliban i Afghanistan² (herefter »forordning nr. 881/2002« eller »forordningen«).

2. Domstolen anmodes om at præcisere rækkevidden af artikel 2, stk. 2, i denne forordning i en sag, der er anlagt af M., A. og MM. (herefter »appellanterne«) til prøvelse af en

række afgørelser truffet af Her Majesty's Treasury (det britiske finansministerium, herefter »Treasury«) vedrørende anvendelsen af forbuddene i denne bestemmelse på sociale sikringsydelser og bistandsydelser, som udbetales til ægtefællen til en person, der er opført på den liste, som De Forenede Nationers Sikkerhedsråds sanktionskomité har udarbejdet i medfør af resolution 1267 (1999).

II — Relevante retsforskrifter

A — *De Forenede Nationers Sikkerhedsråds resolutioner*

3. Den 16. januar 2002 vedtog De Forenede Nationers Sikkerhedsråd (herefter »Sikkerhedsrådet«) resolution 1390 (2002). Deri fastsættes de foranstaltninger, som staterne skal træffe over for Usama bin Laden, medlemmer af Al-Qaida-organisationen og Taliban samt andre personer, grupper, virksomheder

1 — Originalsprog: italiensk.

2 — EFT L 139, s. 9.

og enheder med tilknytning til disse, der er opført på den liste, som er oprettet i overensstemmelse med Sikkerhedsrådets resolution 1267 (1999) og 1333 (2000), og som regelmæssigt opdateres af Sikkerhedsrådets sanktionskomité (herefter »sanktionskomitéen«), der er nedsat ved resolution 1267 (1999).

grunde fra de restriktive foranstaltninger, der er fastsat i resolution 1390 (2002).

4. Alle stater skal ifølge afsnit 2, litra a), i resolution 1390 (2002):

»[f]reeze without delay the funds and other financial assets or economic resources of these individuals, groups, undertakings and entities, including funds derived from property owned or controlled, directly or indirectly, by them or by persons acting on their behalf or at their direction, and ensure that neither these nor any other funds, financial assets or economic resources are made available, directly or indirectly, for such persons' benefit, by their nationals or by any persons within their territory«³.

6. Afsnit 1 i resolution 1452 (2002) bestemmer, at forpligtelsen til at indefryse midler bl.a. ikke gælder for:

»funds and other financial assets or economic resources that have been determined by the relevant State(s) to be (a) necessary for basic expenses, [...] after notification by the relevant State(s) [...] of the intention to authorize, where appropriate, access to such funds, assets or resources [...]«.

B — EU-retlige og fællesskabsretlige forskrifter

5. Den 20. december 2002 vedtog Sikkerhedsrådet resolution 1452 (2002), som tillod visse specifikke undtagelser af humanitære

7. For at gennemføre Sikkerhedsrådets resolution 1390 (2002) vedtog Rådet den 27. maj 2002 fælles holdning 2002/402/FUSP om restriktive foranstaltninger over for Usama bin Laden, medlemmer af Al-Qaida-organisationen og Taliban samt andre personer,

3 — [Denne fodnote er ikke relevant for den danske version af forslaget til afgørelse.]

grupper, virksomheder og enheder, der er knyttet til dem, og om ophævelse af fælles holdning 96/746/FUSP, 1999/727/FUSP, 2001/154/FUSP og 2001/771/FUSP⁴.

direkte eller indirekte stilles til rådighed for eller er til fordel for de personer, grupper, virksomheder og enheder, der er omhandlet i artikel 1.«

8. Fælles holdning 2002/402 finder i henhold til artikel 1 »anvendelse på Usama bin Laden, medlemmer af Al-Qaida-organisationen og Taliban samt andre personer, grupper, virksomheder og enheder, der er knyttet til dem, og som er opført på den liste, der er opstillet i medfør af« Sikkerhedsrådets resolution 1267 (1999) og 1333 (2000). Artikel 3 i den fælles holdning bestemmer følgende:

9. På baggrund af fælles holdning 2002/402 vedtog Rådet den 27. maj 2002 forordning nr. 881/2002, som ifølge betragtningerne hertil og navnlig første til fjerde betragtning har til formål at gennemføre resolution 1390 (2002) på Fællesskabets område.

»Det Europæiske Fællesskab, der handler inden for rammerne af sine beføjelser i henhold til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab:

10. Med henblik på denne forordning gælder der i henhold til dennes artikel 1 følgende definitioner:

— beordrer indefrysning af pengemidler og andre finansielle aktiver eller økonomiske ressourcer over for de personer, grupper, virksomheder og enheder, der er omhandlet i artikel 1

— sikrer, at pengemidler, finansielle aktiver eller økonomiske ressourcer hverken

»1) »Midler«: finansielle aktiver og økonomiske fordele af enhver art, herunder, men ikke begrænset til, kontante pengebeløb, checks, fordringer på penge, tratter, postanvisninger og andre betalingsinstrumenter; indeståender i finansielle institutioner eller andre enheder, saldi på konti, tilgodehavender og tilgodehavendebeviser; offentligt og privat handlede værdipapirer og gældsbeviser, herunder aktier, certifikater som repræsenterer værdipapirer, obligationer, vekslers, anvisninger, selskabsobligationer,

4 — EFT L 139, s. 4.

afledningskontrakter; renter, udbytter eller andre indtægter eller værdier hidrørende fra aktiver; kreditter, modregningsrettigheder, garantier, opfyldelsesgarantier eller andre finansielle forpligtelser; remburs, konnossementer, løssørepantebreve; dokumentation for en interesse i midler eller finansielle ressourcer samt ethvert andet eksportfinansieringsinstrument.

- 2) »Økonomiske ressourcer«: aktiver af enhver art, uanset om der er tale om materielle eller immaterielle aktiver, løsøre eller fast ejendom, som ikke er midler, men kan anvendes til at opnå midler, varer eller tjenesteydelser.

2. Ingen midler må direkte eller indirekte stilles til rådighed for eller frigives til fordel for de fysiske eller juridiske personer, grupper eller enheder, der er udpeget af sanktionskomitéen og opført i bilag I.

3. Ingen økonomiske ressourcer må direkte eller indirekte stilles til rådighed for eller frigives til fordel for de fysiske eller juridiske personer, grupper eller enheder, der er udpeget af sanktionskomitéen og opført i bilag I, således at disse personer, grupper eller enheder kan opnå midler, varer eller tjenesteydelser.«

[...].«

12. Forordningens artikel 8 har følgende ordlyd:

11. Forordningens artikel 2 bestemmer følgende:

»1. Alle midler og økonomiske ressourcer, der tilhører, ejes eller besiddes af fysiske eller juridiske personer, grupper eller enheder, som er udpeget af sanktionskomitéen og opført i bilag I, skal indefryses.

»Kommissionen og medlemsstaterne underretter straks hinanden om, hvilke foranstaltninger der træffes i henhold til denne forordning, og udveksler andre relevante oplysninger, som de råder over i forbindelse med denne forordning, [...]«

13. Forordningens artikel 10, stk. 1, bestemmer:

16. Med artikel 1 i forordning nr. 561/2003 indsættes der i forordning nr. 881/2002 en ny artikel 2a, som i stk. 1 og 2 bestemmer følgende:

»Hver medlemsstat fastsætter, hvilke sanktioner der skal pålægges i tilfælde af overtrædelse af bestemmelserne i denne forordning. Sanktionerne skal være effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen og have en afskrækkende virkning.«

»1. Artikel 2 finder ikke anvendelse på midler eller økonomiske ressourcer, hvis

14. Bilag I til forordningen indeholder den »liste over personer, grupper og enheder«, der er nævnt i artikel 2 i samme forordning.

a) en af medlemsstaternes kompetente myndigheder, som er anført i bilag II, på anmodning af en berørt fysisk eller juridisk person har besluttet, at disse midler eller økonomiske ressourcer:

15. Den 27. februar 2003 vedtog Rådet de lovgivningsmæssige foranstaltninger, der var nødvendige for at gennemføre de undtagelser af humanitære grunde, der er fastsat i Sikkerhedsrådets resolution 1452 (2002), nævnt i punkt 5 i dette forslag til afgørelse, nemlig fælles holdning 2003/140/FUSP om undtagelser fra de restriktive foranstaltninger, der blev indført ved fælles holdning 2002/402⁵ og forordning (EF) nr. 561/2003 om ændring, for så vidt angår undtagelserne fra indefrysningen af midler og økonomiske ressourcer, af forordning nr. 881/2002⁶.

i) er nødvendige for at afholde basale udgifter, herunder betaling af fødevarer, husleje eller renter og afdrag på bolig, medicin og lægebehandling, skat, forsikringspræmier og offentlige takster

ii) alene er tiltænkt betaling af et rimeligt honorar og godtgørelse af udgifter i forbindelse med juridisk bistand

⁵ — EUT L 53, s. 62.

⁶ — EUT L 82, s. 1.

- iii) alene er tiltænkt betaling af afgifter og gebyrer til rutinemæssig forvaltning af indefrosne midler eller økonomiske ressourcer, eller

anmodning til medlemsstatens relevante kompetente myndighed som anført i bilag II.

- iv) er nødvendige til afholdelse af ekstraordinære udgifter, og

Den kompetente myndighed anført i bilag II skal straks skriftligt underrette både den person, der fremsatte anmodningen, og alle andre personer, organer eller enheder, der er direkte berørt, om, hvorvidt anmodningen er blevet imødekommet.

- b) denne beslutning er blevet meddelt sanktionskomitéen, og

Den kompetente myndighed skal desuden underrette de øvrige medlemsstater om, hvorvidt anmodningen om en sådan undtagelse er blevet imødekommet.«

- c) i) sanktionskomitéen i tilfælde af en beslutning i henhold til litra a), nr. i), ii), eller iii), ikke inden for 48 timer efter anmeldelsen har gjort indsigelser, eller

C — Den relevante nationale lovgivning

17. Den relevante nationale lovgivning kan i lyset af forelæggelseskendelsen og de indlæg, der er afgivet i den foreliggende sag, beskrives på følgende måde.

- ii) sanktionskomitéen i tilfælde af en beslutning i henhold til litra a), nr. iv), har godkendt den tiltænkte anvendelse.

18. Det Forenede Kongerige har gennemført Sikkerhedsrådets resolution 1390 (2002) og 1452 (2002) og forordning nr. 880/2002 ved Al-Qa'ida and Taliban (United Nations Measures) Order 2002⁷ (herefter »bekendtgørelsen fra 2002«). Denne bekendtgørelse blev ændret ved Al-Qa'ida and Taliban

2. Enhver, der ønsker at drage fordel af de i stk. 1 anførte bestemmelser, skal rette sin

7 — SI 2002, nr. 111.

(United Nations Measures) Order 2006⁸ (herefter »bekendtgørelsen fra 2006«), der trådte i kraft den 16. november 2006, og som ifølge den forklarende bemærkning hertil bl.a. har til formål at gennemføre forordning nr. 561/2003⁹.

19. Artikel 7 i bekendtgørelsen fra 2002, der har overskriften »Midler, der stilles til rådighed for Usama bin Laden og personer med tilknytning til denne«, lyder således:

»Enhver, der uden tilladelse udstedt af Treasury i henhold til denne artikel stiller midler til rådighed for eller til fordel for en person, som er opført på listen, og enhver, der handler på vegne af en sådan person, gør sig skyldig i et strafbart forhold i henhold til denne bekendtgørelse«¹⁰.

20. Ifølge artikel 20, stk. 1, i bekendtgørelsen fra 2002, der har overskriften »Sanktioner og procedurer«, straffes personer, der overtræder denne bestemmelse, med bøde og/eller fængsel i op til syv år.

21. Artikel 8 i bekendtgørelsen fra 2006, som den 16. november 2006 trådte i stedet for artikel 7 i bekendtgørelsen fra 2002, har følgende ordlyd:

»1. Midler eller økonomiske ressourcer må hverken direkte eller indirekte stilles til rådighed for eller til fordel for en af de i artikel 7, stk. 2, nævnte personer, medmindre det sker i henhold til en tilladelse udstedt i medfør af artikel 11.

2. En person, der overtræder forbuddet i stk. 1, gør sig skyldig i et strafbart forhold.

[...]«

22. Artikel 11 i bekendtgørelsen fra 2006, der har overskriften »Tilladelser«, bestemmer:

»1. Treasury kan udstede en tilladelse, som undtager i tilladelsen angivne handlinger fra forbuddet i artikel 7, stk. 1, eller i artikel 8, stk. 1. 2.

8 — SI 2006, nr. 2952.

9 — Parterne i hovedsagen er ifølge Det Forenede Kongerige enige om, at bekendtgørelsen fra 2006 ikke medførte ændringer af betydning for den foreliggende sag.

10 — Min oversættelse. Den engelske tekst lyder således: »Any person who, except under the authority of a licence granted by the Treasury under this article, makes any funds available to or for the benefit of a listed person or any person acting on behalf of a listed person is guilty of an offence under this Order.«

En tilladelse kan være

- a) generel eller gælde for en gruppe af personer eller en bestemt person
- b) hvis der er tale om en generel tilladelse eller en tilladelse, der gives til en gruppe af personer, træffe de foranstaltninger, der skønnes nødvendige for at bekendtgøre udstedelsen, ændringen eller tilbagekaldelsen af denne tilladelse.

b) undergivet vilkår

5. En person, der forsætligt eller uagtsomt fremsætter udtalelser eller fremlægger dokumenter eller oplysninger, der er urigtige på et væsentligt punkt, for at opnå en tilladelse, gør sig skyldig i et strafbart forhold.

c) af ubegrænset eller begrænset varighed.

3. Treasury kan til enhver tid ændre eller tilbagekalde tilladelsen.

6. En person, der har foretaget en handling i henhold til en tilladelse og ikke har opfyldt de vilkår, der er knyttet til denne tilladelse, har gjort sig skyldig i et strafbart forhold.«

4. I forbindelse med udstedelse, ændring eller tilbagekaldelse af en tilladelse skal Treasury:

- a) hvis der er tale om en tilladelse, der gives til en bestemt person, underrette denne person skriftligt om udstedelsen, ændringen eller tilbagekaldelsen af denne tilladelse og

23. Artikel 20, stk. 3, i bekendtgørelsen fra 2006 bestemmer, at når en tilladelse, som Treasury har udstedt i medfør af artikel 7 i bekendtgørelsen fra 2002, er blevet gældende umiddelbart inden ikrafttrædelsen af bekendtgørelsen fra 2006, vil denne tilladelse fortsat gælde, som om den var udstedt i medfør af artikel 11 i bekendtgørelsen fra 2006.

III — Sagens faktiske omstændigheder, det præjudicielle spørgsmål og retsforhandlingerne

24. Appellanterne i hovedsagen, der har bopæl i Det Forenede Kongerige, bor sammen med deres ægtefæller og mindreårige børn. Appellanternes ægtefæller er blandt de fysiske personer, der er opført på listen i forordningens bilag I.

25. Ifølge Det Forenede Kongeriges indlæg modtager ægtefællen til en af appellanterne en invaliditetsydelse, der i øjeblikket indsættes på hans kones bankkonto, fra myndighederne i dette land, hvorimod ægtefællerne til de to øvrige ikke modtager sociale sikringsydelse og/eller bistandsydelse. Det fremgår af sagens akter, at disse personer i økonomisk henseende er fuldstændig afhængige af deres ægtefæller, dvs. appellanterne, som sørger for, at familiens grundlæggende behov tilgodeses.

26. De kompetente administrative organer i Det Forenede Kongerige (HM Revenue and Customs og Secretary of State for Work and Pensions) udbetaler forskellige socialsikringsydelse (indkomststøtte, invaliditetsydelse, familieydelse, boligydelse og reduktion af lokale skatter) svarende til nogle hundrede

pund sterling ugentligt til appellanterne på grund af deres personlige situation.

27. Treasury, der er indstævnt i hovedsagen, fastslog, at de beløb, der blev udbetalt til appellanterne, kunne anvendes til dækning af basale udgifter i den familie, som en person, der er opført i bilaget til forordningen, tilhører, og at disse beløb derfor kunne anses for at være »frigivet til fordel for« denne person i henhold til forordningens artikel 2, stk. 2 og artikel 7 i bekendtgørelsen fra 2002. I juli 2006 besluttede Treasury derfor, at der skulle udstedes en tidsubegrænset tilladelse, for at de udbetalende administrative organer fremover kunne udbetale ydelser til appellanterne.

28. Denne tilladelse er forbundet med visse vilkår, som fastsættes individuelt, og som skal gøre det muligt for appellanterne få adgang til de penge, der er nødvendige for at tilgode familiens grundlæggende behov, på den bankkonto, som ydelserne indsættes på. Tilladelsen er bl.a. underlagt begrænsninger med hensyn til hævnning af kontanter og krav om anvendelse af et betalingskort i forbindelse med indkøb samt krav om, at der hver måned skal fremsendes kvitteringer for afholdte udgifter til Treasury, for at det kan

kontrolleres, at udgifterne ikke overstiger, hvad der er absolut nødvendigt for at dække familiens basale behov. Herudover oplyses appellanterne i tilladelsen om, at det ifølge den nationale straffelovgivning er ulovligt at stille midler og/eller økonomiske ressourcer til rådighed for deres ægtefæller, når de er opført på listen.

Court of Appeal dommen og tilsluttede sig førstestansretten's ræsonnement i det hele.

29. Appellanterne mente ikke, at disse regler burde anvendes på dem, og anlagde derfor sag ved High Court til prøvelse af disse regler. Udbetaling af sociale sikringsydelser og bistandsydelser til ægtefællen til en person, der er opført på listen i bilag I til forordningen, falder efter deres opfattelse uden for anvendelsesområdet for forordningens artikel 2 og kræver derfor ingen tilladelse i henhold til artikel 2a.

30. High Court gav ikke appellanterne medhold i sagen, idet den fandt, at ydelser, der udbetales til ægtefællen til en person på listen, kunne betragtes som midler, der indirekte var til fordel for denne person og derfor var omfattet af forbuddet i forordningens artikel 2, stk. 2. Appellanterne appellerede High Courts dom. Den 6. marts 2007 stadfæstede

31. Appellanterne har i sidste instans indbragt sagen for House of Lords, hvis Appellate Committee den 21. februar 2008 fremlagde en rapport, hvori det påpegede, at sagen rejser visse spørgsmål om fortolkningen af forordningens artikel 2, stk. 2, og navnlig om udtrykket »til fordel for« i denne bestemmelse skal forstås bredt, dvs. om det omfatter enhver brug af penge, som udpegede personer kan få en fordel af, eller det alene gælder sager, hvor midler og/eller økonomiske ressourcer »udtrykkeligt stilles til rådighed for disse personer, således at de frit kan vælge, hvordan de vil anvende dem«.

32. House of Lords har i forelæggelsesken-delsen medgivet, at der ikke er tvivl om, at der kræves en tilladelse i henhold til artikel 2a, for at der kan udbetales sociale sikringsydelser til appellanternes ægtefæller, og for at appellanterne kan stille midler og/eller økonomiske ressourcer til rådighed for disse ægtefæller. House of Lords finder det dog tvivlsomt, om der i den foreliggende sag kræves en tilladelse, for at der kan udbetales

sociale sikringsydelser og bistandsydelser til appellanterne.

33. En for vid fortolkning af udtrykket »til fordel for« i forordningens artikel 2, stk. 2, er efter den forelæggende rets opfattelse ikke i overensstemmelse med artikel 2, stk. 3, der kun forbyder, at økonomiske ressourcer stilles til rådighed for en udpeget person, når det gør det muligt for denne person at »opnå midler, varer eller tjenesteydelser«. Denne betingelse, som efter House of Lords' opfattelse stemmer overens med formålet med resolution 1390 (2002), må også gælde for forordningens artikel 2, stk. 2, i betragtning af at der ikke sondres mellem midler og økonomiske ressourcer i resolutionens afsnit 2, litra a).

34. Det vil desuden føre til et uforholdsmæssigt resultat at lægge Treasurys fortolkning af forordningens artikel 2, stk. 2, til grund, fordi det vil betyde, at alle, der udbetaler penge til en udpeget persons ægtefælle (f.eks. dennes arbejdsgiver og måske også dennes bank), vil skulle indhente en tilladelse i henhold til forordningens artikel 2a, udelukkende fordi ægteparret bor sammen, og den udpegede person måske kan drage fordel af de udgifter, som ægtefællen afholder.

35. House of Lords betegner desuden de betingelser, som Treasury har fastsat for tilladelsens udstedelse, som en »indgribende« ordning. Betingelserne for tilladelsen er faktisk udformet på en sådan måde, at de reelt forhindrer ægtefællen i at bruge penge, selv om vedkommende har tjent dem selv, uden først at bede Treasury om tilladelse til det.

36. Den forelæggende ret har endelig bemærket, at der i forordningens artikel 2a er tale om betalinger til en udpeget person, hvorimod spørgsmålet i hovedsagen er, om der kræves forudgående tilladelse, for at der kan udbetales ydelser til personer, som ikke er opført på listen, fordi nogle af de pågældende beløb vil blive brugt til fordel for en udpeget person.

37. House of Lords har derfor ved kendelse af 30. april 2008 besluttet at udsætte den veriserende sag og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal artikel 2, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 881/2002 finde anvendelse på en stats sociale sikringsydelser og bistandsydelser til ægtefællen til en person, der er udpeget af sanktionskomitéen oprettet i henhold til

FN-resolution 1267 (1999), alene med den begrundelse, at ægtefællen bor sammen med den udpegede person og vil eller kan bruge pengene til at betale for varer og tjenesteydelser, som sidstnævnte vil forbruge eller nyde godt af?»

sidestilles med en udpeget persons situation, selv om de ikke optræder på listen og ikke er mistænkt for terrorvirksomhed.

38. Appellanterne i hovedsagen, Det Forenede Kongeriges regering, den estiske regering og Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg i henhold til artikel 23 i Domstolens statut.

39. Appellanterne, Det Forenede Kongeriges regering og Kommissionen afgav mundtlige indlæg under retsmødet den 11. november 2009.

41. Appellanterne har anført, at formålet med de omhandlede ydelser bl.a. er at forsyne deres ægtefæller, der optræder på listen, med naturalier. Appellanterne stiller i den forbindelse ikke midler til rådighed for deres ægtefæller. Når de kompetente myndigheder udbetaler pengebeløb til appellanterne, er der derfor ikke tale om, at de indirekte stiller midler til rådighed for deres ægtefæller i henhold til forordningens artikel 2, stk. 2. Det kan heller ikke gøres gældende, at der på denne måde stilles økonomiske ressourcer til rådighed for en udpeget person. Det fremgår således af artikel 2, stk. 3, at denne bestemmelse ikke gælder for økonomiske ressourcer, som ikke gør det muligt for en person, der er opført på listen, at opnå midler, varer eller tjenesteydelser (»undtagne ressourcer«). Appellanterne mener ikke, at det er foreneligt med denne undtagelse at fortolke forordningens artikel 2, stk. 2, således, at denne bestemmelse udvides til også at omfatte midler, der stilles til rådighed for tredjemand, alene fordi disse midler vil kunne anvendes til at give en udpeget person adgang til undtagne ressourcer.

IV — Indlæg for Domstolen

40. *Appellanterne* i hovedsagen mener, at Treasurys afgørelse om, at der skal udstedes en tilladelse, som er forbundet med meget strenge betingelser, for at der kan udbetales ydelser til dem, bevirker, at deres situation

42. Appellanterne har hertil anført, at den fortolkning af forordningens artikel 2, stk. 3,

som de foreslår, ikke er uforenelig med den fortolkning, Domstolen anlagde i Möllendorfdommen¹¹, hvori den fortolkede rækkevidden af forbuddet i denne bestemmelse bredt. Den ejendom, der var tale om i denne sag, var således en »økonomisk ressource« som omhandlet i forordningens artikel 2, stk. 3, fordi den udpegede person kunne anvende den til finansiering af terrorvirksomhed. Begrænsningerne af appellanternes mulighed for at modtage midler har imidlertid ikke til formål at forhindre finansieringen af en sådan virksomhed.

43. Appellanterne har endelig understreget, at Treasurys fortolkning af forordningens artikel 2 krænker deres grundlæggende rettigheder og navnlig ejendomsretten og retten til beskyttelse af privat- og familielivets fred. Med hensyn til privat- og familielivets fred står de restriktioner, der indgår i tillægsordningen, ikke i forhold til de mål, der søges opnået, og de anførte begrundelser for disse restriktioner er hverken relevante eller tilstrækkelige i henhold til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis¹². Med hensyn til ejendomsretten mener appellanterne endvidere, at det i den foreliggende sag ligesom i Kadi-sagen¹³ er spørgsmålet,

om de omhandlede betydelige begrænsninger af denne ret kan anses for begrundede og forholdsmæssige.

44. *Det Forenede Kongeriges regering* har ud fra en ordlydsfortolkning af artikel 2, stk. 2, og navnlig af udtrykket »til fordel for« baseret på den almindelige betydning af de anvendte ord gjort gældende, at forbuddet i denne artikel gælder for alle midler, der stilles til rådighed, og som en udpeget person kan drage fordel af, uanset om de pågældende midler anvendes til at forsyne denne person med midler eller økonomiske ressourcer. I den foreliggende sag anvendes de beløb, der udbetales til appellanterne, til dækning af nødvendige udgifter, herunder til ægtefællens underhold, og det er derfor klart, at de kompetente myndigheder, når de udbetaler sociale sikringsydelser og bistandsydelser til appellanterne, frigiver midler til fordel for deres ægtefæller som nævnt i den omhandlede bestemmelse. Det Forenede Kongeriges regering præciserede også under retsmødet ved Domstolen, at forordningens artikel 2, stk. 2, gælder for udbetalingen af de pågældende ydelser, eftersom hensigten med disse ydelser *i sagens natur* og uafhængigt af deres faktiske anvendelse er at begunstige en udpeget person. Formålet med ydelserne er således at tilgodese behovene i den husholdning, som den udpegede person indgår i, og beløbet beregnes ud fra antallet af

11 — Domstolens dom af 11.10.2007, sag C-117/06, Möllendorf og Möllendorf-Niehuus, Sml. I, s. 8361.

12 — Jf. bl.a. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 4.12.2008, forenede sager 30562/04 og 30566/04, S og Marper mod Det Forenede Kongerige, præmis 101.

13 — Jf. 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.

personer i denne husholdning, herunder den udpegede person.

det kun er forbudt at stille økonomiske midler til rådighed for en person, der er opført på listen, hvis det giver denne person mulighed for at »opnå midler, varer eller tjenesteydelser«, gælder inden for rammerne af artikel 2, stk. 2. Midler er naturligvis mere likvide end økonomiske ressourcer, og de er af samme grund underlagt mere restriktive regler.

45. Denne fortolkning svarer i øvrigt til ordlyden af og formålet med Sikkerhedsrådets resolution 1390 (2002), hvori forbuddene er formuleret meget bredt — hvilket Domstolen også har bekræftet i sin praksis¹⁴ — og sigter mod at afskære personerne på listen fra enhver økonomisk støtte.

46. Hvis det var muligt for enhver at afholde en udpeget persons basale udgifter, ville det efter Det Forenede Kongeriges opfattelse overflødiggøre undtagelsesbestemmelsen i forordningens artikel 2a, hvorefter det både er den udpegede person og enhver »berørt fysisk eller juridisk person«, der skal have tilladelse til at anvende midler eller stille midler til rådighed med henblik på at dække en udpeget persons basale udgifter.

47. Det Forenede Kongerige mener desuden ikke, at betingelsen i artikel 2, stk. 3, hvorefter

48. Hvad angår de »meget alvorlige« virkninger, som tilladelsesordningen har for appellanterne, mener Det Forenede Kongerige, at de forbud, der er fastsat i forordningen, ifølge deres natur vil kunne skade tredjeparter¹⁵, og at virkningerne reelt afhænger af de tilladelsesvilkår, som tredjeparter pålægges i den nationale lovgivning.

49. Mod appellanternes argument om, at en vid fortolkning af artikel 2, stk. 2, vil medføre, at de forbud, der er fastsat heri, også omfatter i) løn, der udbetales til ægtefællen til en udpeget person eller til et medlem af dennes familie, og ii) donationer til en velgørende

14 — Jf. Möllendorf-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 11, præmis 50-55, og Kadi-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 13, præmis 169.

15 — Jf. dom af 30.7.1996, sag C-84/95, Bosphorus, Sml. I, s. 3953, præmis 22.

organisation, der yder støtte til en udpeget person, har Det Forenede Kongerige endelig indvendt, at der i disse to tilfælde ikke er en sådan »sammenhæng« mellem de midler, der stilles til rådighed, og den fordel, som den udpegede person har af dem, at det er begrundet at anvende den omhandlede bestemmelse, hvilket er tilfældet i den foreliggende sag.

50. *Den estiske regering* mener, at udbetalingen af ydelser til ægtefællen til en udpeget person falder uden for anvendelsesområdet for forordningens artikel 2, stk. 2, og derfor ikke kræver nogen tilladelse. Hvis denne bestemmelse fortolkes på en sådan måde, at ægtefæller får vanskeligt ved at modtage de midler, de er berettiget til, fra tredjeparter, der ikke er opført på listen, vil det ifølge denne regering betyde, at disse tredjeparter sidestilles med udpegede personer.

51. En fortolkning, hvorefter midler, der udbetales til en tredjepart, som er i familie med en person, der er opført på listen, eller har en anden tilknytning til denne person, sidestilles med midler, der stilles til rådighed for eller frigives til fordel for denne person, stemmer heller ikke overens med ordlyden af og formålet med resolution 1390 (2002), hvoraf det fremgår, at den sanktionsordning, der er fastsat i denne resolution, kun gælder

for personer på den liste, som sanktionskomiteen har udarbejdet.

52. Den estiske regering har videre anført, at det er den nationale straffelovgivning, der finder anvendelse på en tredjepart, som har tilsidesat forordningens bestemmelser, og hvis denne tredjepart deltager i terrorvirksomhed gennem en udpeget person, bør det foreslås, at tredjeparten optages på listen, således at han også er underlagt den sanktionsordning, der er fastsat i forordningen.

53. Den estiske regering har konkluderet, at selv om det antages, at forordningen gør det muligt at begrænse tredjeparters adgang til deres egne midler, må de tilladelsesvilkår, som Treasury har opstillet, under alle omstændigheder betragtes som et urimeligt indgreb i appellanternes privatliv, og dette indgreb er ikke begrundet i den fare, der kan være forbundet med tredjepartens adfærd (det vil næppe være muligt at finansiere terrorvirksomhed ved hjælp af ydelser, der knapt dækker en families grundlæggende behov), og desuden uforholdsmæssigt, fordi det kunne have været undgået, hvis man havde valgt en anden mulighed, der ikke krænker

appellanternes grundlæggende rettigheder i samme grad.

54. *Kommissionen* har gjort gældende, at ydelser, der udbetales til appellanterne, og som appellanterne anvender til at forsyne deres ægtefæller med naturalier, er omfattet af forbuddene i forordningens artikel 2 og som følge heraf kræver en særlig tilladelse. Dette har den konkluderet ud fra ordlyden af og formålet med forordningens artikel 2 og resolution 1390 (2002) samt de undtagelsesbestemmelser, der er indsat i forordningen ved artikel 2a.

55. Fællesskabslovgivers hensigt var ifølge Kommissionen at gøre bestemmelserne i forordningens artikel 2 så vidtrækkende som muligt for at fastsætte udtømmende og indgribende regler om økonomiske sanktioner. Det fremgår ikke bare af denne bestemmelses ordlyd, men også af Domstolens praksis. I Möllendorf-dommen¹⁶ anlagde Domstolen således en vid fortolkning af forordningens artikel 2, stk. 3, som efter Kommissionens opfattelse i princippet også bør gælde for artikel 2, stk. 2.

56. Ved fortolkningen af forordningen bør der desuden tages hensyn til resolution 1390 (2002), der med henblik på at forfølge målene om bekæmpelse af terrorisme og opretholdelse mellemfolkelig fred og sikkerhed, som er i almenhedens interesse, er formuleret meget bredt og sigter mod at forhindre, at der ydes økonomisk støtte til de personer, der er opført på listen. Kommissionen har påpeget, at det hverken kan udledes af forordningen eller af resolutionen, at medlemsstaterne, inden de iværksætter de forbud, der er fastsat heri, skulle være forpligtet til at undersøge, om der foreligger en konkret risiko for, at midlerne eller de økonomiske ressourcer misbruges til terrorformål. En sådan betingelse ville risikere at føre til omgåelse af de indførte restriktive foranstaltninger og resultere i alvorlige vanskeligheder i forbindelse med bedømmelsen og gennemførelsen.

57. De humanitært begrundede undtagelsesbestemmelser — bl.a. for midler og økonomiske ressourcer, som er »nødvendige for at afholde basale udgifter« — der er indført ved artikel 2a, viser klart, at det som udgangspunkt er forbudt ifølge forordningens artikel 2, at en ægtefælle forsyner en person, der er opført på listen, med en bolig, mad og andre fornødenheder. Det er kun tilladt, hvis betingelserne i artikel 2a er opfyldt, og den anførte procedure er fulgt. Kommissionen er klar over, at appellanterne ikke er opført på listen, men minder om, at restriktive foranstaltninger af økonomisk karakter efter Domstolens praksis

16 — Nævnt ovenfor i fodnote 11, præmis 50 og 51.

pr. definition kan medføre skadelige virkninger for tredjeparter, men at disse virkninger er begrundet i de vigtige mål, der forfølges.

V — Retlig bedømmelse

A — *Det præjudicielle spørgsmål*

58. Kommissionen mener, at det i den foreliggende sag tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, om de konkrete betingelser i tilknytning til den nationale tilladelsesordning, der er indført i henhold til artikel 2a, udgør en uforholdsmæssig krænkelse af appellanternes grundlæggende rettigheder.

1. Indledende bemærkninger

59. Eftersom de ydelser, der udbetales til appellanterne, beregnes nøje på forhånd, således at de sikres et eksistensminimum, har Kommissionen endelig stillet spørgsmålstegn ved, om det også er nødvendigt at kontrollere efterfølgende, at pengene ikke er anvendt til andre formål. Den mener, at en mindre indgribende løsning kunne være at kræve, at medlemsstaterne opfylder oplysningskravene i forordningens artikel 8 til punkt og prikke. Kommissionen har desuden påpeget, at der åbenbart ikke kræves nogen tilladelse i Det Forenede Kongerige, for at der kan udbetales løn til appellanterne, selv det logisk set ikke bør spille nogen rolle for anvendelsen af forbuddene i denne forordning, hvor midlerne stammer fra.

60. House of Lords har med det foreliggende præjudicielle spørgsmål i det væsentlige anmodet Domstolen om at afgøre, om artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 881/2002 finder anvendelse på sociale sikringsydelser og bistandsydelser, som udbetales til ægtefællen til en person, der er opført på listen i bilaget til denne forordning, alene med den begrundelse, at ægteparret bor sammen, og de omhandlede ydelser til dels anvendes eller kan anvendes til fordel for denne person.

61. Det spørgsmål, Domstolen er blevet stillet, sigter således mod at fastslå, om de kompetente myndigheder i Det Forenede Kongerige, som Treasury har anført, ved at udbetale ydelser til appellanterne, som bl.a. anvender de beløb, de modtager, til at forsyne deres ægtefæller med naturalier, direkte eller indirekte stiller midler til rådighed for en udpeget person eller frigiver midler til fordel for denne person og dermed overtræder forbuddene i forordningens artikel 2, eller om de

udbetalte ydelser ikke er omfattet af denne artikels anvendelsesområde, hvilket appellerne i hovedsagen mener, og den forelæggende ret også synes at mene.

62. Inden jeg undersøger denne bestemmelses indhold, vil jeg fremsætte et par korte bemærkninger om dens personelle anvendelsesområde og om de følger, den vil kunne få for personer, der ikke er opført på listen i bilaget til forordningen.

63. Jeg vil indledningsvis bemærke, at Fællesskabet har gennemført foranstaltningerne i Sikkerhedsrådets resolutioner ved hjælp af en forordning, der finder umiddelbar og ensartet anvendelse på alle personer og enheder, der er etableret på Fællesskabets område. Artikel 2 i forordning nr. 881/2002, hvorefter det er forbudt direkte eller indirekte at stille midler eller økonomiske ressourcer til rådighed for udpegede personer og at frigive midler eller økonomiske ressourcer til fordel for disse personer, er derfor bindende for alle, der er i stand til at foretage disse handlinger. Hvis det i den foreliggende sag antages, at betingelserne for anvendelsen af dette forbud er opfyldt, skal det derfor både overholdes af de organer, der udbetaler de omhandlede ydelser, og af appellerne.

64. Der gøres desuden opmærksom på, at Domstolen i Bosphorus-dommen¹⁷ bemærkede, dels at de formål, der søges opnået med en sanktionsforanstaltning, som er vedtaget i henhold til Sikkerhedsrådets bindende resolutioner¹⁸, er af en sådan betydning, at de berettiger »selv betydelige negative følger« og »derved skader parter, der på ingen måde er ansvarlige for den situation, der har ført til vedtagelsen af sanktionerne«¹⁹, dels at de grundlæggende rettigheder, der blev påberåbt af sagsøgeren i den nationale sag, der lå til grund for denne dom, ifølge fast retspraksis »ikke [skal] behandles som absolutte forrettigheder, og udøvelsen af disse rettigheder kan underkastes begrænsninger, som er begrundet i de formål, som Fællesskabet forfølger i almenhedens interesse«²⁰. Det skal også understreges, at Domstolen ganske vist senere har lagt større vægt på beskyttelsen af grundlæggende rettigheder i den praksis, den har fulgt fra og med Kadi-dommen²¹, men at denne praksis ikke påvirker princippet om, at en forordning, hvori der fastsættes sanktionsforanstaltninger — som dem, der er tale om i Bosphorus-sagen og i den foreliggende sag — kan have negative følger for andre personer end dem, som sanktionerne i denne forordning er rettet mod.

17 — Nævnt ovenfor i fodnote 14.

18 — I dette tilfælde Rådets forordning (EØF) nr. 990/93 af 26.4.1993 om handel mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Den Føderative Republik Jugoslavien (Serbien og Montenegro), EFT L 102 af 28.4.1993, s. 14.

19 — Jf. dommens præmis 22 og 23.

20 — Jf. Bosphorus-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 15, præmis 21 og den deri nævnte retspraksis.

21 — Nævnt i fodnote 13. Jf. senest dom af 3.12.2009, forenede sager C-399/06 P og C-403/06 P, Hassan mod Rådet og Kommissionen, Sml. I, s. 11393.

65. Det følger heraf, at selv om appellanterne i hovedsagen ikke er blandt de personer, der er opført på listen i bilaget til forordningen, og de ikke kan omfattes af den risikovurdering, der er foretaget vedrørende disse personer, blot fordi de er gift og bor sammen med personer, hvis navn fremgår af denne liste, kan de dog påføres ulemper som følge af anvendelsen af forbuddene i forordningens artikel 2.

tilladelse, overholde det nævnte proportionalitetsprincip. Der skal i den forbindelse både tages hensyn til appellanternes ejendomsret og deres ret til beskyttelse af privat- og familielivets fred²³.

66. Det fremgår endelig af Domstolens faste praksis, at begrænsninger af grundlæggende rettigheder, som er nødvendige for at tilgode almene hensyn, herunder behovet for at bekæmpe international terrorisme, når hen- ses til deres formål, ikke indebærer et uforholdsmæssigt og uantageligt indgreb i selve de beskyttede rettigheders kerne²².

68. Jeg vil imidlertid ikke komme nærmere ind på dette spørgsmål, eftersom Domstolen i den foreliggende sag ikke er blevet bedt om at bedømme, om der er sket en tilsidesættelse af dette princip.

2. Rækkevidden af forbuddet i artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 881/2002

67. Hvis det derfor konkluderes, at de objektive forudsætninger for at anvende forbuddene i forordningens artikel 2 på de omhandlede ydelser er til stede, og at der kræves en tilladelse i henhold til artikel 2a, for at disse ydelser kan udbetales, skal betingelserne for, at de kompetente myndigheder i Det Forenede Kongerige kan udstede denne

69. Med hensyn til indholdet af forordningens artikel 2, stk. 2, er det nødvendigt at præcisere rækkevidden af det forbud, der er fastsat heri, for at afgøre, om dette forbud finder anvendelse på omstændighederne i hovedsagen.

22 — Jf. Kadi-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 13, præmis 354 ff.

23 — Jf. med hensyn til den sidstnævnte ret dom af 27.6.2006, sag C-540/03, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 5769, af 11.7.2002, sag C-60/00, Carpenter, Sml. I, s. 6279, og af 23.9.2003, sag C-109/01, Akrich, Sml. I, s. 9607.

70. Det skal indledningsvis understreges, at der i hovedsagen er enighed om, at de ydelser, der udbetales til appellanterne, skal betragtes som »midler«. Når der med andre ord udbetales et pengebeløb til appellanterne i form af sociale sikringsydelser og bistandsydelser, svarer det til, at de udbetalende organer stiller midler til deres rådighed som omhandlet i forordningens artikel 1, nr. 1), og ikke »økonomiske ressourcer« som omhandlet i artikel 1, nr. 2).

til rådighed for deres ægtefæller, hvis appellanterne selv overdrager disse penge til dem. Det har imidlertid gennem hele sagsforløbet og også for den forelæggende ret været ubestridt, at appellanterne ikke har gjort noget sådant. Det siger i øvrigt sig selv, at en sådan overdragelse ville stride mod forbuddet i forordningens artikel 2, stk. 2, mod at stille midler direkte til rådighed for en udpeget person, og at appellanterne, i mangel af en tilladelse i henhold til forordningens artikel 2a, ville kunne pålægges de sanktioner, der er fastsat i de nationale gennemførelsesbestemmelser.

71. Som det fremgår af sagens akter, indsættes disse beløb imidlertid på en bankkonto, der tilhører appellanterne, eller på en konto, som Treasury har åbnet i deres navn og på deres vegne. Det forholder sig derfor ikke således, at der i forbindelse med udbetalingen af ydelser til appellanterne *direkte* stilles midler til rådighed for deres ægtefæller, der er opført på listen i bilag I til forordningen.

72. Jeg mener heller ikke, at de udbetalende organer *indirekte* stiller midler til rådighed for en udpeget person, når de udbetaler de omhandlede ydelser til appellanterne, og der slet ikke er noget, der tyder på, at appellanterne afleverer hele beløbet eller en del af det til deres ægtefæller. Pengene udbetales således til appellanterne, og de stilles kun

73. Når Treasury har gjort gældende, at der skal udstedes en tilladelse, for at der kan udbetales ydelser til appellanterne, skyldes det faktisk ikke, at der er en minimal mulighed for, at appellanterne stiller de pågældende beløb til rådighed for deres respektive ægtefæller, men at appellanterne dækker deres familiers og dermed også deres ægtefællers udgifter ved hjælp af disse beløb. Treasury mener (og denne opfattelse deles af de nationale retter i første og anden instans), at de udbetalende organer ganske vist ikke (direkte eller indirekte) stiller midler til rådighed for appellanternes ægtefæller, når de udbetaler ydelser til appellanterne, men at de *frigiver* disse midler *til fordel for* disse ægtefæller i henhold til forordningens artikel 2, stk. 2.

74. Usikkerheden vedrører rækkevidden af forbuddet i forordningens artikel 2, stk. 2, mod, at midler »frigives til fordel for« en udpeget person. For at kunne besvare den forelæggende rets spørgsmål er det det derfor nødvendigt at undersøge, om indstævnte i hovedsagen har ret i, at det omhandlede forbud skal forstås i bred forstand, dvs. således at det omfatter ethvert beløb, som en udpeget person kan have gavn af, eller om det i stedet skal fortolkes mere snævert, hvilket appellerne og den nationale ret har foreslået.

versioner²⁴. Den formulering, der er anvendt i en af disse sproglige versioner af en fællesskabsretlig bestemmelse, kan ikke alene tjene som grundlag for bestemmelsens fortolkning eller i denne henseende tillægges større betydning end de øvrige sproglige versioner. Dette ville nemlig være i strid med kravet om en ensartet anvendelse af fællesskabsretten²⁵.

75. Det er først og fremmest vigtigt at gøre det klart, at de forskellige fortolkningsmuligheder, som den forelæggende ret og parterne i hovedsagen har peget på, og som er beskrevet i den foreliggende sag, er baseret på den engelske udgave af den omhandlede bestemmelse, hvorefter »[n]o funds shall be made available, directly or indirectly, to, or for the benefit of, a natural or legal person, group or entity designated by the Sanctions Committee and listed in Annex I«.

77. Det er imidlertid uklart, hvordan ordlyden af artikel 2, stk. 2, skal fortolkes, fordi denne bestemmelse er formuleret forskelligt i de forskellige sproglige versioner.

78. Det Forenede Kongerige mener, at den vide fortolkning, som det går ind for, hvor levering af naturalier til en udpeget person omfattes af forordningens anvendelsesområde, understøttes af den sontring, der i artikel 2, stk. 2, foretages mellem »*made available to*« (»stilles til rådighed for«) og »*made*

76. Det skal herved understreges, at fællesskabsretlige bestemmelser efter Domstolens faste praksis skal fortolkes og anvendes ensartet i lyset af de forskellige sproglige

24 — Dom af 5.12.1967, sag 19/67, van der Vecht, Sml. 1965-1968, s. 411, org.ref.: Rec. s. 445, af 12.11.1969, sag 29/69, Stauder, Sml. 1969, s. 107, org.ref.: Rec. s. 419, præmis 3 og 4, af 12.7.1979, sag 9/79, Koschniske, Sml. s. 2717, præmis 6, af 6.10.1982, sag 283/81, Cilfit m.fl., Sml. s. 3415, præmis 18, af 27.3.1990, sag C-372/88, Cricket St Thomas, Sml. I, s. 1345, præmis 19, og af 3.4.2008, sag C-187/07, Endendijk, Sml. I, s. 2115, præmis 22.

25 — Jf. dom af 12.11.1998, sag C-149/97, Institute of the Motor Industry, Sml. I, s. 7053, præmis 16, og Endendijk-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 24, præmis 23.

available for the benefit of» (»stilles til rådighed til fordel for«)²⁶. Hvis vendingen »*for the benefit of*« skal have en mening, bør den efter Det Forenede Kongeriges opfattelse fortolkes således, at den sigter til tilfælde, hvor midler som i den foreliggende sag ikke stilles til rådighed for (»made available to«) udpegede personer, men disse personer alligevel drager fordel af disse midler i form af naturalier.

at de *indirekte* stiller midler til rådighed *til fordel for* appellanternes ægtefæller.

79. Denne fortolkning vil også kunne gælde for alle andre sprogversioner (f.eks. den nederlandske, svenske, finske og ungarske version), hvor der i lighed med den engelske version kun tales om at »stille [midler] til rådighed«, og det forbydes at stille midler til rådighed »for« udpegede personer og »til fordel for« disse personer. I langt de fleste af disse sprogversioner er det i øvrigt klart, at der med adverbierne »direkte eller indirekte« både tænkes på midler, der stilles til rådighed »for« og »til fordel for« udpegede personer. Det ser derfor ud til, at det forbydes at stille midler til rådighed »for« udpegede personer (direkte eller indirekte) og at stille midler til rådighed »til fordel for« disse personer (direkte eller indirekte).

80. Når de udbetalende organer udbetaler ydelser til appellanterne, svarer det derfor til,

81. Det Forenede Kongeriges anskuelse bekræftes tilsyneladende af en analyse af de romanske sprogversioner af forordningens artikel 2, stk. 2, hvor vendingen »*made available for the benefit of*« oversættes med et andet udtryk, således at det ikke forbydes at »stille midler til rådighed til fordel for« disse personer, men at »anvende« midler »til fordel for« disse²⁷. Det forbud, der er fastsat i denne bestemmelse, synes således at gælde ikke bare for det forhold, at midler stilles til *rådighed* for en person, der er opført på listen, men for enhver *anvendelse* af disse midler, som kan være til fordel for denne person. I alle disse sprogversioner henviser adverbierne »direkte eller indirekte« klart til forbuddet mod at »stille midler til rådighed« for udpegede personer, men det samme kan ikke siges om forbuddet mod at »anvende midler til fordel for« disse personer. Set ud fra disse versioner synes det derfor ikke muligt at lade forbuddet omfatte udbetalingen af de omtvistede ydelser til appellanterne, eftersom der ikke er tale om midler, som »anvendes indirekte« til fordel for udpegede personer.

26 — Min fremhævelse.

27 — På fransk »*utilisé au bénéfice*«, på spansk »*utilizar en beneficio*«, på portugisisk »*utilizados em beneficio*« og på rumænsk »*utilizat în beneficiul*«.

82. Ordlydsfortolkningen af artikel 2, stk. 2, kompliceres yderligere af, at man i visse andre sprogversioner af forordningen har valgt ikke at oversætte vendingen »made available for the benefit of« med »anvendes«, men med et andet særligt udtryk, der kan give anledning til en anden fortolkning. Det gælder bl.a. for den italienske version, hvor der tales om at »bevilge« (*»stanziare«*) midler til fordel for udpegede personer. Dette udtryk, hvormed menes, at der »afsættes et beløb til et bestemt formål«, fører til at antage, at forbuddet i det foreliggende tilfælde er overtrådt, alene fordi der udbetales ydelser til appellanterne (der anvender dem til fordel for deres ægtefæller), uanset om adverbierne »direkte eller indirekte« kun går på verbet »stille til rådighed for«, eller om de også går på verbet »bevilge« (*»stanziare«*) til fordel for«. Den tyske version af denne bestemmelse forbyder generelt, at midler kommer en udpeget person »til gode« (*»zugute kommen«*), og det fremgår ikke klart heraf, om adverbierne »direkte eller indirekte« går på dette verbum. Det åbner mulighed for en fortolkning, hvor midler, der som her indirekte kommer den udpegede person »til gode«, ikke omfattes af anvendelsesområdet for artikel 2, stk. 2.

versioner af forordningen, hvilket giver anledning til mange forskellige mulige fortolkninger, mener jeg ikke, at det ud fra en ordlydsfortolkning af artikel 2 kan præciseres, hvilken rækkevidde forbuddene i denne bestemmelse har, og det er derfor nødvendigt at undersøge denne bestemmelse i forhold til den sammenhæng, som den indgår i, og de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af²⁸.

84. Når forordningen er udstedt med det formål at gennemføre en sikkerhedsrådsresolution, er det også nødvendigt at tage hensyn til ordlyden af og formålet med denne resolution²⁹.

85. Ifølge den engelske version af afsnit 2, litra a), i resolution 1390 (2002) må »midler, finansielle aktiver eller økonomiske resourcer« ikke »direkte eller indirekte stilles til rådighed til fordel for« de personer, der

83. Da der som illustreret er store uoverensstemmelser mellem de forskellige sproglige

28 — Jf. i denne retning dom af 27.10.1977, sag 30/77, *Bouche-reau*, Sml. s. 1999, præmis 14, af 17.11.1983, sag 292/82, *Merck*, Sml. s. 3781, præmis 12, og af 28.3.1985, sag 100/84, *Kommissionen mod Det Forenede Kongerige*, Sml. s. 1169, præmis 17, *Cricket St Thomas-dommen*, nævnt ovenfor i fodnote 24, præmis 18 og 19, dom af 17.10.1991, sag C-100/90, *Kommissionen mod Danmark*, Sml. s. 5089, præmis 8, og af 17.10.1995, sag C-83/94, *Leifer m.fl.*, Sml. I, s. 3231, præmis 22, samt *Endendijk-dommen*, nævnt ovenfor i fodnote 24, præmis 23.

29 — Jf. *Bosphorus-dommen*, nævnt ovenfor i fodnote 15, præmis 13 og 14, *Möllandorf-dommen*, nævnt ovenfor i fodnote 11, præmis 68, og *Kadi-dommen*, nævnt ovenfor i fodnote 13, præmis 297.

er opført på listen nævnt i punkt 3 ovenfor³⁰. Hensigten med dette forbud, der er formuleret meget bredt, er således at undgå, at midler, aktiver eller økonomiske ressourcer stilles til rådighed for personer, som er opført på den liste, der er nævnt i punkt 3 ovenfor, for at forhindre, at disse personer drager fordel heraf³¹.

86. Eftersom formålet med den omhandlede resolution er at bekæmpe international terrorisme, skal dette forbud dog forstås således, at det skal forhindre, at personer på den nævnte liste anvender midler og økonomiske ressourcer *til terrorformål*. Denne fortolkning, der i øvrigt understøttes af den franske version af afsnit 2, litra a), i resolutionen — hvorefter forbuddet mod at stille midler til rådighed »til fordel for« udpegede personer sigter mod at forbyde, at disse personer anvender midlerne »*pour les fins qu'ils poursuivent*« (»til de formål, de forfølger«) — bekræftes af Sikkerhedsrådets resolution 1822 (2008) af 30. juni 2008, der i afsnit 1, litra a), henviser til forbuddene i afsnit 2, litra a), i resolution 1390 (2002) og dernæst præciserer, at de pågældende forbud gælder »for alle former for økonomiske og finansielle ressourcer [...], der anvendes til støtte for Al-Qaida, Usama bin Laden og Taliban«³².

87. Det fremgår således af en fortolkning af artikel 2, stk. 2, hvor der tages fornødent hensyn til formålene med resolution 1390 (2002), at denne bestemmelse, hvis man ser bort fra ordvalget i de forskellige sprogversioner, sigter mod at regulere de forskellige måder, hvorpå de personer, der er opført på listen, kan få adgang til midler, for at gøre forbuddet mod, at disse personer direkte eller indirekte får mulighed til at råde over disse midler, så vidtrækkende som muligt og dermed forhindre, at de anvendes til terrorformål. Domstolen fastslog i øvrigt det samme i Kadi-dommen³³, hvori den bemærkede, at »[hovedformålet med forordning nr. 881/2002] og dens genstand [er] at bekæmpe international terrorisme og navnlig at afskære den fra sine finansielle ressourcer ved at indefryse midler og økonomiske ressourcer, der tilhører personer eller enheder, der mistænkes for at være impliceret i aktiviteter, som har tilknytning hertil«.

88. Jeg kan derfor ikke tilslutte mig Treasurys påstand om, at formålet med resolutionen (og med forordningen) er at afskære personer, der er opført på listen i bilag I til forordningen, fra enhver økonomisk støtte. De forbud, der er fastsat i disse retsakter, er ganske vist formuleret i brede vendinger, men de finder kun anvendelse med henblik på at forhindre, at disse personer anvender deres egne midler

30 — På engelsk »made available [...] for such person's benefit«, på spansk »pongan [...] a disposición de esas personas« og på fransk »rendues disponibles [...] pour les fins qu'ils poursuivent«.

31 — Jf. Möllendorf-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 14, præmis 56.

32 — Afsnit 4 i resolutionen, min fremhævelse.

33 — Nævnt ovenfor i fodnote 13, præmis 169.

og økonomiske ressourcer til terrorformål, og for at forhindre, at de direkte eller indirekte modtager midler og økonomiske ressourcer fra tredjeparter for at anvende dem til sådanne formål.

89. Jeg er derfor tilbøjelig til at give den forelæggende ret ret i, at udtrykket »frigive til fordel for« i forordningens artikel 2, stk. 2, ikke uden videre kan fortolkes på en sådan måde, at det omfatter midler, der udbetales *til tredjeparter*, og som kan anvendes til dækning af en udpeget persons basisudgifter. Det er vanskeligt at se, hvordan midler, der udbetales for at tilgodese en families behov og faktisk anvendes til dette formål, og som den udpegede person kun modtager i form af naturalier, kan medføre en risiko for, at han anvender midler til terrorvirksomhed. Det gælder ikke mindst under de foreliggende omstændigheder, hvor appellerterne modtager et mindre beløb, der på forhånd er nøje beregnet, så det kun svarer til, hvad der er strengt nødvendigt for at dække familiens leveomkostninger.

Kongerige fremførte under retsmødet³⁴, og som efter min opfattelse er alt for formalistisk. Det Forenede Kongeriges regering har ret i, at de omhandlede ydelser, for så vidt som de udbetales til en husholdning, hvori der indgår en person, der er opført på listen i bilag I til forordningen, og fastsættes ud fra behovet hos samtlige medlemmer af denne husholdning, i sagens *natur* og uafhængigt af deres faktiske anvendelse har til formål at begunstige denne person. Det er dog også korrekt, at disse ydelsers *funktion, uanset hvordan pengene anvendes*, kun er at forsyne den husholdning, som de udbetales til, med de midler, der er nødvendige for medlemmernes underhold, og at ydelserne beregnes i forhold til denne funktion. Den fordel, som det er hensigten, at disse ydelser skal give modtagerne, og som ægtefællerne til appellerterne i hovedsagen konkret også nyder godt af, består med andre ord udelukkende i at forsyne modtageren og dennes familie med det, de behøver for at kunne klare sig. Henset til det mål, der søges opnået med forordningen og med de resolutioner, som den sigter mod at gennemføre, nemlig at bekæmpe den internationale terrorisme ved at afskære den fra sine finansielle ressourcer, finder jeg det imidlertid ikke rimeligt at henføre udbetalingen af disse ydelser til et medlem af en udpeget persons husholdning under anvendelsesområdet for forordningens artikel 2, stk. 2, når det som i den foreliggende sag kan udelukkes, at de pågældende beløb stilles til rådighed for denne person. Denne konklusion tilgodeser i øvrigt appellerternes ret til beskyttelse af familielivets fred.

90. Jeg kan på denne baggrund ikke tilslutte mig den anskuelse, som Det Forenede

34 — Jf. punkt 44 ovenfor.

91. Jeg vil gerne tilføje, at den vide fortolkning af begrebet »til fordel for« i forordningens artikel 2, stk. 2, som Det Forenede Kongerige og Kommissionen har foreslået — hvorefter der kræves tilladelse, hver gang der udbetales sociale sikringsydelse eller bistandsydelse til en udpeget persons ægtefælle, fordi disse midler anvendes eller vil kunne anvendes til at forsyne den udpegede person med naturalier — risikerer at udvide forordningens anvendelsesområde i næsten ubegrænset omfang. Det vil logisk set betyde, at den kommer til at omfatte alle udbetalinger af pengebeløb til ægtefællen til en udpeget person (f.eks. løn eller gaver), men også alle tilfælde, hvor denne person indirekte drager fordel af sin mere eller mindre direkte tilknytning til en tredjepart, der ikke optræder på listen, fordi personen bor sammen med vedkommende (som ægtefælle eller andet familiemedlem) eller har en særlig familiemæssig eller venskabelig tilknytning eller sågar en økonomisk tilknytning til denne.

92. Jeg mener på dette grundlag ikke, at de sociale sikringsydelse og bistandsydelse, som Det Forenede Kongeriges myndigheder udbetaler til appellanterne, kan kvalificeres som *midler*, der frigives til fordel for udpegede personer, som anført i forordningens artikel 2, stk. 2.

93. Jeg mener heller ikke, at de varer og tjenesteydelse, som appellanterne stiller til rådighed for deres ægtefæller, kan kvalificeres som *økonomiske ressourcer* i henhold til forordningens artikel 1, nr. 2), og at myndighederne derfor, når de udbetaler midler til appellanterne, indirekte stiller økonomiske ressourcer til rådighed for en udpeget person eller frigiver disse ressourcer til fordel for denne person i strid med forbuddene i forordningens artikel 2, stk. 3.

94. Økonomiske ressourcer defineres i forordningen som »aktiver af enhver art, uanset om der er tale om materielle eller immaterielle aktiver, løsøre eller fast ejendom, som ikke er midler, men kan anvendes til at opnå midler, varer eller tjenesteydelse« [artikel 1, nr. 2)]. I forordningens artikel 2, stk. 3, hvori det forbydes at stille økonomiske ressourcer til rådighed for en udpeget person eller at frigive dem til fordel for en sådan person, præciseres det i overensstemmelse med denne definition, at det er en betingelse for, at dette forbud finder anvendelse, at den udpegede person i den forbindelse får mulighed for at »opnå midler, varer eller tjenesteydelse«.

95. Eftersom de forbud, der er fastsat i forordningen, som tidligere nævnt sigter mod at

bekæmpe den internationale terrorisme ved at kontrollere dens finansieringskilder, er formålet med denne betingelse klart: Hvis det ikke er muligt at opnå midler, varer eller tjenesteydelser ved hjælp af »aktiver af enhver art, uanset om der tale om materielle eller immaterielle aktiver, løsøre eller fast ejendom«, har den udpegede person intet, der kan anvendes til terrorformål, og disse aktiver kan derfor ikke anses for økonomiske ressourcer i forordningens forstand³⁵.

96. Domstolen fortolkede ganske vist den omhandlede bestemmelses anvendelsesområde meget bredt i sin dom i Möllendorf-sagen³⁶, hvilket også påpeges i nogle af de indlæg, der er afgivet i den foreliggende sag, men det aktiv, der var genstand for den førstnævnte sag, kunne »klart dækkes af definitionen af begrebet »økonomiske ressourcer«, anført i [forordningens] artikel 1, nr. 2)«, da der var tale om en fast ejendom, som kunne anvendes til at opnå midler, varer eller tjenesteydelser. I den foreliggende sag er det imidlertid spørgsmålet, om varer eller tjenesteydelser, som er helt nødvendige, og som appellanterne forsyner deres ægtefæller med, kan sidestilles med økonomiske ressourcer i forordningens forstand.

35 — Det skal herved påpeges, at bestemmelsen om, at aktiver, der ikke kan anvendes til at opnå midler, varer eller tjenesteydelser, ikke er omfattet af begrebet »økonomiske ressourcer«, findes i forordningen, men ikke i resolution 1390 (2002), som ikke indeholder denne sondring, og som til forskel fra forordningen heller ikke definerer udtrykket »økonomiske ressourcer«.

36 — Nævnt ovenfor i fodnote 11, præmis 46.

97. Når appellanterne betaler huslejen for en bolig eller løbende husholdningsudgifter, er det efter min opfattelse klart, at de ikke forsyner deres ægtefæller med økonomiske ressourcer, da der er tale om fordele, som ægtefællerne ikke kan anvende til at opnå midler, varer eller tjenesteydelser³⁷. Hvad angår varer, som appellanterne køber til deres ægtefæller til personlig brug, men som disse ægtefæller muligvis kan udnytte økonomisk, mener jeg ikke, at det i betragtning af de beskudne ydelser, som udbetales i det foreliggende tilfælde, og som knapt dækker en families basale behov, er realistisk at forestille sig, at den udpegede person vil kunne sælge disse varer igen for at opnå midler, varer eller tjenesteydelser, der kan anvendes til finansiering af terrorvirksomhed.

98. Når appellanterne anvender de beløb, de modtager, til at købe helt nødvendige varer eller tjenesteydelser, som deres ægtefæller også har gavn af, stiller de derfor ikke økonomiske ressourcer til rådighed for disse ægtefæller og frigiver heller ikke disse ressourcer til fordel for dem i forordningens forstand, eftersom det ikke er muligt at konvertere disse naturalier til midler, varer eller tjenesteydelser, der kan anvendes til

37 — Jf. i denne retning også punkt 45, 48 og 51 i »EU's bedste praksis for effektiv gennemførelse af restriktive foranstaltninger« (dok. 8666/08 af 21.4.2008).

terrorvirksomhed. Når de kompetente myndigheder udbetaler penge til appellanterne i form af sociale sikringsydelse og bistandsydelse, som appellanterne herefter anvender til bl.a. at tilgodese deres ægtefællers basale behov, betyder det således ikke, at de indirekte stiller økonomiske ressourcer til rådighed for disse ægtefæller, og de frigiver heller ikke økonomiske ressourcer til fordel for dem i henhold til forordningens artikel 2, stk. 3.

i artikel 2, »på anmodning af en berørt fysisk eller juridisk person«, faktisk synes at være formuleret så bredt, at det ikke kun er udpegede personer, der skal søge om tilladelse for at få adgang til deres egne indefrosne aktiver, men at alle tredjeparter også skal søge om tilladelse for at kunne stille midler og/eller økonomiske ressourcer til rådighed for en udpeget person eller frigive disse midler eller ressourcer til fordel for denne person³⁸.

99. Jeg mener på baggrund af det ovenfor anførte ikke, at de kompetente myndigheder overtræder de forbud, der er fastsat i forordningen, ved at udbetale penge i form af sociale sikringsydelse og bistandsydelse til appellanterne.

100. Jeg mener ikke, at det heroverfor kan gøres gældende, at de særlige undtagelsesbestemmelser i artikel 2a gøres overflødige, hvis forordningens artikel 2 fortolkes således, at udbetalingen af de omhandlede ydelser ikke falder ind under denne bestemmelses anvendelsesområde.

101. Det skal herved først og fremmest påpeges, at artikel 2a, stk. 1, litra a), hvoraf det fremgår, at det er muligt at fravige forbuddene

102. Der er dog ingen tvivl om, at formålet med tilladelsesordningen i forordningens artikel 2a er at forhindre, at midler eller ressourcer, som er frigivet eller er tilladt anvendt til betaling af de udgifter, der opregnes i artikel 2a, stk. 1, litra a), misbruges til terrorformål. I betragtning af dette formål mener jeg kun, at denne ordning gælder for overdragelser, der gør det muligt for en udpeget person at få *rådighed* over midler og/eller økonomiske ressourcer og at beslutte, at de skal anvendes til afholdelse af de udgifter, der er nævnt i denne bestemmelse. Der foreligger en risiko for, at midler eller ressourcer anvendes til uvedkommende formål, når disse midler eller ressourcer *direkte eller indirekte* stilles til rådighed for en udpeget person, men der foreligger ingen risiko, når det

38 — Jf. ligeledes vejledningen i forbindelse med anmodninger om fritagelser i »EU's bedste praksis for effektiv gennemførelse af restriktive foranstaltninger« fra 2008, hvoraf det fremgår, at »[e]n person eller enhed, der ønsker at stille pengemidler eller økonomiske ressourcer til rådighed for en udpeget person eller enhed, skal anmode om tilladelse« (punkt 59).

er en tredjepart, der påtager sig at afholde de pågældende udgifter direkte.

103. I den foreliggende sag er det imidlertid en *tredjepart, som er ansvarlig* for de beløb, der stilles til rådighed i form af ydelser, og som kan bestemme, at de skal anvendes til betaling af husholdningsudgifter. Som det fremgår af akterne i hovedsagen, er det desuden ubestridt, at appellerne ikke har overdraget de pågældende beløb til deres ægtefæller.

104. Jeg kan endelig ikke tiltræde den argumentation, der er anført i de nationale afgørelser i første og anden instans, og som Det Forenede Kongerige har fremført i sit skriftlige anlæg. Ifølge denne argumentation vil det, hvis forordningens artikel 2, stk. 2, fortolkes således, at en tredjepart har mulighed for at påtage sig at afholde de basale udgifter for en person, der er opført på listen i bilag I til forordningen, fritage denne person for at afholde disse udgifter og gøre det muligt for ham at anvende de aktiver, som han måtte skaffe på anden vis, til terrorformål.

105. Jeg har faktisk svært ved at se, hvordan en person, der er opført på denne liste, skulle skaffe disse yderligere aktiver, når hans midler

og/eller økonomiske ressourcer er indefrosset i henhold til forordningens artikel 1, og der ifølge artikel 2 er grænser for, hvilke midler og/eller økonomiske midler han må modtage fra tredjeparter uden at være i besiddelse af den særlige tilladelse, der er nævnt i artikel 2a. At en tredjepart påtager sig at afholde denne persons basale udgifter betyder derfor kun, at denne person slipper for at skulle søge om tilladelse til at benytte de midler og/eller økonomiske ressourcer, som han selv måtte have, til afholdelse af sine udgifter, men det giver ham ikke automatisk ret til at anvende sine egne aktiver, der stadig er indefrosset, eller til at modtage midler og/eller økonomiske ressourcer fra tredjeparter og anvende dem til finansiering af terrorvirksomhed. Det kan selvfølgelig ikke udelukkes, at der vil blive gjort forsøg på at omgå forbuddene i forordningen, men det vil kunne ske, uanset om en tredjepart afholder de pågældende udgifter eller ej.

106. Selv om der stilles krav om en tilladelse i henhold til forordningens artikel 2a, for at en tredjepart kan påtage sig de pågældende udgifter, vil det alligevel ikke løse de problemer, som Det Forenede Kongerige har peget på. Formålet med denne artikel er netop at gøre det muligt for personer, der er opført på listen i bilag I til forordningen, at skaffe de midler, der er nødvendige for deres underhold. Når en tredjepart involveres, vil den udpegede person derfor, uanset om der kræves en tilladelse eller ej, under alle omstændigheder slippe for selv at skulle dække basale

udgifter og få mulighed for at anvende de ressourcer, som han måtte skaffe i strid med de forbud, der er fastsat i forordningen, til terrorformål. Selv om tilladelsesproceduren i forordningens artikel 2a anvendes, forhindrer det i øvrigt ikke, at der sker en sådan overtrædelse, og gør det heller ikke mindre sandsynligt, eftersom formålet med denne bestemmelse udelukkende er at minimere risikoen for, at de midler og/eller ressourcer, der frigives, anvendes til ulovlige formål.

107. Som jeg har nævnt flere gange tidligere, er denne risiko ikke til stede i den foreliggende sag, hverken i teorien, hvis der ses på størrelsen af de omhandlede ydelser, som er begrænset til, hvad der er nødvendigt for at dække de grundlæggende behov i den husholdning, de udbetales til, eller i praksis, eftersom det er ubestridt i hovedsagen, at appellanterne ikke stiller de beløb, de modtager, til rådighed for deres ægtefæller og nøjes med at forsyne dem med naturalier.

VI — Forslag til afgørelse

108. Jeg foreslår på baggrund af det ovenfor anførte, at Domstolen besvarer det præjudicielle spørgsmål, som House of Lords har stillet, med, at artikel 2, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 881/2002 af 27. maj 2002 ikke finder anvendelse på sociale sikringsydelser og bistandsydelser som de her omhandlede, som en medlemsstat udbetaler til ægtefællen til en person, der er opført på listen i bilag I til denne forordning, alene med den begrundelse, at ægtefællen bor sammen med den udpegede person og vil eller kan bruge nogle af disse penge til at betale for varer og tjenesteydelser, som den udpegede person vil forbruge eller nyde godt af.