

ARREST VAN HET HOF (Vierde kamer)

29 april 2010 *

In zaak C-340/08,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door het House of Lords (Verenigd Koninkrijk) bij beslissing van 30 april 2008, ingekomen bij het Hof op 23 juli 2008, in de procedure

The Queen, op verzoek van:

M e.a.,

tegen

Her Majesty's Treasury,

* Procestaal: Engels.

wijst

HET HOF (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: J.-C. Bonichot, kamerpresident, C. Toader, C. W. A. Timmermans (rapporteur), K. Schieman en P. Küris, rechters,

advocaat-generaal: P. Mengozzi,
griffier: M.-A. Gaudissart, hoofd van administratieve eenheid,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 11 november 2009,

gelet op de opmerkingen van:

- M e.a., vertegenwoordigd door B. Emerson, QC, S. Cox, barrister, en H. Miller en K. Ashton, solicitors,
- de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door I. Rao als gemachtigde, bijgestaan door J. Swift, barrister,
- de Estse regering, vertegenwoordigd door L. Uibo als gemachtigde,
- de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door S. Boelaert en P. Aalto als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 14 januari 2010,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 2, lid 2, van verordening (EG) nr. 881/2002 van de Raad van 27 mei 2002 tot vaststelling van bepaalde specifieke beperkende maatregelen tegen sommige personen en entiteiten die banden hebben met Osama bin Laden, het Al-Qa'ida-netwerk en de Taliban, en tot intrekking van verordening (EG) nr. 467/2001 van de Raad tot instelling van een verbod op de uitvoer van bepaalde goederen en diensten naar Afghanistan, tot versterking van het verbod op vluchten en verlenging van de bevrozing van tegoeden en andere financiële middelen ten aanzien van de Taliban van Afghanistan (PB L 139, blz. 9), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 561/2003 van de Raad van 27 maart 2003 (PB L 82, blz. 1; hierna: „verordening nr. 881/2002”).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van gedingen tussen M e.a. en Her Majesty's Treasury (Brits ministerie van Financiën; hierna: „Treasury”), over beslissingen waarbij deze instantie heeft vastgesteld dat de toekenning van socialezekerheids- en socialebijstandsuitkeringen aan verzoeksters in de hoofdgedingen, die echtgenotes zijn van personen die zijn aangewezen door het ter uitvoering van paragraaf 6 van resolutie 1267 (1999) van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties ingestelde Comité en worden genoemd in bijlage I bij verordening nr. 881/2002 [hierna, respectievelijk: „aangewezen perso(o)n(en)”, „Sanctiecomité” en „Veiligheidsraad”], door de bij artikel 2, lid 2, van die verordening voorgeschreven beperkende maatregel is verboden.

Rechtskader

Resoluties van de Veiligheidsraad

- 3 Op 16 januari 2002 heeft de Veiligheidsraad resolutie 1390 (2002) aangenomen, waarbij de maatregelen worden vastgesteld die de Leden moeten nemen tegen Osama bin Laden, de leden van de Al-Qa'ida-organisatie, de Taliban en andere daarmee verbonden personen, groepen, ondernemingen en entiteiten die vermeld staan op de ter uitvoering van de resoluties 1267 (1999) en 1333 (2000) van voornoemde raad opgestelde lijst.

- 4 Paragraaf 2 van resolutie 1390 (2002) luidt:

„[De Veiligheidsraad] besluit dat alle Leden de hiernavolgende maatregelen moeten nemen tegen Osama bin Laden, de leden van de Al-Qa'ida-organisatie, de Taliban en andere daarmee verbonden personen, groepen, ondernemingen en entiteiten op de ter uitvoering van de resoluties 1267 (1999) en 1333 (2000) opgestelde lijst, die periodiek moet worden bijgewerkt door het [Sanctiecomité]:

- a) de tegoeden en andere financiële activa of economische middelen van die personen, groepen, ondernemingen en entiteiten onverwijld bevroren, waaronder de tegoeden verkregen uit goederen die hun toebehoren of al dan niet rechtstreeks door hen of door personen namens hen of in hun opdracht worden gecontroleerd, en erop toezien, dat noch die tegoeden noch andere tegoeden, financiële activa of economische middelen door hun eigen staatsburgers of door andere op hun grondgebied verblijvende personen al dan niet rechtstreeks ten behoeve van die personen [Engels: 'for such persons benefit, Frans: pour les fins qu'ils poursuivent'] ter beschikking worden gesteld;

[...]"

- 5 Op 20 december 2002 heeft de Veiligheidsraad resolutie 1452 (2002) aangenomen, die bestemd is om de naleving van de verplichtingen op het gebied van de terreurbestrijding te vergemakkelijken.
- 6 Paragraaf 1 van resolutie 1452 (2002) bepaalt:

„[De Veiligheidsraad] besluit dat de bepalingen van [...] alinea a van paragraaf 2 van resolutie 1390 (2002) niet van toepassing zijn op tegoeden en andere financiële activa of economische middelen die de betrokken staat of staten hebben aangemerkt als:

- a) noodzakelijk ter dekking van basisuitgaven, zoals betalingen voor voedsel, huur of hypotheeklasten, geneesmiddelen of geneeskundige behandelingen, belastingen, verzekeringspremies of openbare voorzieningen; [...] na kennisgeving door [Engels: ‚after notification by’, Frans: ‚sous réserve que’] de betrokken staat of staten aan het [Sanctiecomité] van het voornemen om, waar van toepassing, de toegang tot dergelijke tegoeden, activa en economische middelen toe te staan en op voorwaarde dat het [Sanctiecomité] niet binnen 48 uur na deze kennisgeving een andersluidend besluit neemt;

[...]”

Unieregeling

- 7 Teneinde uitvoering te geven aan resolutie 1390 (2002) heeft de Raad van de Europese Unie op 27 mei 2002 gemeenschappelijk standpunt 2002/402/GBVB vastgesteld,

betreffende beperkende maatregelen tegen Osama bin Laden, de leden van de Al-Qa'ida-organisatie, de Taliban en andere daarmee verbonden personen, groepen, ondernemingen en entiteiten, en tot intrekking van de gemeenschappelijke standpunten 96/746/GBVB, 1999/727/GBVB, 2001/154/GBVB en 2001/771/GBVB (PB L 139, blz. 4).

- 8 Zoals in het bijzonder uit punt 4 van de considerans van verordening nr. 881/2002 blijkt, is deze verordening vastgesteld voor de toepassing van met name resolutie 1390 (2002).
- 9 Artikel 1 van verordening nr. 881/2002 bepaalt:

„In deze verordening wordt verstaan onder:

- 1) ‚Tegoeden’: financiële activa en economische voordelen van enigerlei aard [...].
- 2) ‚Economische middelen’: activa van enigerlei aard, materieel of immaterieel, roerend of onroerend, die geen tegoeden zijn maar kunnen worden gebruikt om tegoeden, goederen of diensten te verwerven.

[...]”

10 Artikel 2 van verordening nr. 881/2002 luidt:

„1. Alle tegoeden en economische middelen die toebehoren aan, eigendom zijn van of in het bezit zijn van natuurlijke of rechtspersonen, groepen of entiteiten die door het Sanctiecomité zijn aangewezen en in bijlage I zijn genoemd, worden bevroren.

2. Er worden geen tegoeden direct of indirect aan of ten behoeve van de door het Sanctiecomité aangewezen en in bijlage I genoemde natuurlijke of rechtspersonen, groepen of entiteiten ter beschikking gesteld.

3. Er worden geen economische middelen direct of indirect aan of ten behoeve van door het Sanctiecomité aangewezen en in bijlage I genoemde natuurlijke of rechtspersonen, groepen of entiteiten ter beschikking gesteld waardoor die personen, groepen of entiteiten tegoeden, goederen of diensten kunnen verwerven.”

11 Van mening dat voor de uitvoering van resolutie 1452 (2002) een optreden van de Europese Gemeenschap noodzakelijk was, heeft de Raad op 27 februari 2003 gemeenschappelijk standpunt 2003/140/GBVB vastgesteld, betreffende uitzonderingen op de beperkende maatregelen, opgelegd bij gemeenschappelijk standpunt 2002/402 (PB L 53, blz. 62).

12 Punt 4 van de considerans van verordening nr. 561/2003 preciseert dat, gelet op resolutie 1452 (2002), de door de Gemeenschap opgelegde maatregelen moeten worden bijgesteld.

- 13 Artikel 2 bis van verordening nr. 881/2002, dat bij verordening nr. 561/2003 daarin is ingevoegd, bepaalt:

„1. Artikel 2 [...] is niet van toepassing op tegoeden of andere economische middelen waarvoor geldt dat:

- a) een bevoegde autoriteit van de lidstaten, zoals vermeld in bijlage II, op verzoek van een belanghebbende natuurlijke persoon of rechtspersoon heeft vastgesteld dat die tegoeden of andere economische middelen:
 - i) noodzakelijk zijn ter dekking van basisuitgaven, zoals betalingen voor voedsel, huur of hypotheeklasten, geneesmiddelen of geneeskundige behandelingen, belastingen, verzekeringspremies of openbare voorzieningen;

[...] en

- b) dit voornemen ter kennis is gebracht van het Sanctiecomité; en
- c) i) in geval van een voornemen als bedoeld onder a, punten (i), [...], het Sanctiecomité binnen 48 uur na de kennisgeving geen bezwaar heeft gemaakt tegen het voornemen; of

[...]

2. Eenieder die in aanmerking wil komen voor de toepassing van lid 1, richt zijn verzoek tot de bevoegde autoriteit van de lidstaat als vermeld in bijlage II.

De bevoegde autoriteit als vermeld in bijlage II deelt de persoon die het verzoek heeft ingediend en alle andere personen, groepen en entiteiten waarvan de rechtstreekse betrokkenheid bekend is, onmiddellijk schriftelijk mee of het verzoek is ingewilligd.

De bevoegde autoriteit deelt ook de andere lidstaten mee of het verzoek om een dergelijke uitzondering is ingewilligd.

[...]”

¹⁴ Artikel 10 van verordening nr. 881/2002 bepaalt:

„1. Iedere lidstaat bepaalt welke sancties moeten worden opgelegd wanneer de bepalingen van deze verordening worden overtreden. Deze sancties dienen doeltreffend, evenredig en afschrikkend te zijn.

[...]

3. In geval van schending van een van de in deze verordening vastgestelde verbodsbepalingen door natuurlijke of rechtspersonen, groepen of entiteiten die onder de rechtsbevoegdheid van een lidstaat vallen, is die lidstaat verantwoordelijk voor het aanspannen van een rechtszaak tegen die personen, groepen of entiteiten.”

- ¹⁵ In bijlage II bij verordening nr. 881/2002 is de Treasury aangewezen als de bevoegde instantie van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland.

Nationale regeling

- ¹⁶ De Al-Qa'ida and Taliban (United Nations Measures) Order 2002 (hierna: „Order 2002”) is, volgens zijn preambule, bestemd om uitvoering te geven aan, met name, resoluties 1390 (2002) en 1452 (2002) van de Veiligheidsraad.
- ¹⁷ In artikel 7 van Order 2002, met het opschrift „Ter beschikking stellen van tegoeden aan Osama bin Laden en aan personen die banden met hem hebben”, wordt bepaald:

„Eenieder die, zonder daarvoor overeenkomstig dit artikel toestemming van de Treasury te hebben verkregen, tegoeden ter beschikking stelt aan of ten behoeve van een op de lijst vermelde persoon, of aan een persoon die voor rekening van een op de lijst vermelde persoon handelt, pleegt een strafbaar feit in de zin van deze Order.”

18 Artikel 20, lid 1, van Order 2002, met het opschrift „Straffen en procedures” bepaalt:

„Eenieder die een strafbaar feit pleegt in de zin van artikel [...] 7 [...] kan

(a) bij ‚conviction on indictment’ (veroordeling door een Crown Court) worden bestraft met een gevangenisstraf van maximaal zeven jaar en/of een geldboete; of

(b) bij ‚summary conviction’ (veroordeling door een Magistrates’ Court, politierechter) worden bestraft met een gevangenisstraf van maximaal zes maanden en/of een geldboete van hoogstens het door de wet voorgeschreven maximum.”

19 Met ingang van 16 november 2006 is Order 2002 gewijzigd bij Al-Qa’ida and Taliban (United Nations Measures) Order 2006 (hierna: „Order 2006”).

20 Artikel 7 van Order 2006, met het opschrift „Bevriezing van tegoeden en economische middelen van aangewezen personen”, luidt:

„(1) Een (aangewezen) persoon kan geen gebruik maken van tegoeden of economische middelen die toebehoren aan, eigendom zijn van of in het bezit zijn van een in lid 2 genoemde persoon, tenzij hij daarvoor toestemming heeft verkregen overeenkomstig artikel 11.

(2) Het verbod van lid 1 geldt voor:

(a) elke aangewezen persoon;

(b) elke persoon die toebehoort aan, of, direct of indirect, wordt gecontroleerd door een aangewezen persoon; en

(c) elke persoon die handelt voor rekening of in opdracht van een aangewezen persoon.

(3) Eenieder die in strijd met het in lid 1 vermelde verbod handelt, pleegt een strafbaar feit.”

²¹ In artikel 8 van Order 2006, met het opschrift „Ter beschikking stellen van tegoeden of economische middelen aan aangewezen personen et cetera” wordt bepaald:

„(1) Een persoon kan geen tegoeden of economische middelen, direct of indirect, ter beschikking stellen aan of ten behoeve van een in artikel 7, lid 2, bedoelde persoon, tenzij hij daarvoor toestemming heeft verkregen overeenkomstig artikel 11.

(2) Eenieder die in strijd met het in lid 1 vermelde verbod handelt, pleegt een strafbaar feit.

[...]”

22 Artikel 11 van Order 2006, met het opschrift „Toestemmingen”, bepaalt:

„(1) De Treasury kan toestemming verlenen om handelingen, die in die toestemming worden gespecificeerd, uit te sluiten van het verbod van artikel 7, lid 1, of artikel 8, lid 1.

(2) Toestemming kan

(a) algemeen zijn, of worden verleend aan een categorie personen of een bepaalde persoon;

(b) aan voorwaarden gekoppeld zijn;

(c) voor bepaalde of onbepaalde tijd worden verleend.

(3) De Treasury kan een toestemming op ieder moment wijzigen of intrekken.

[...]

(6) Eenieder die op grond van toestemming handelt zonder zich aan de hieraan gekoppelde voorwaarden te houden, pleegt een strafbaar feit.”

Hoofdgedingen en prejudiciële vraag

- ²³ Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat de hoofdgedingen betrekking hebben op verschillende socialezekerheids- of socialebijstandsuitkeringen, zoals inkomenssteun, onderhoudsuitkering voor gehandicapten, kinderbijslag, woontoelage, verlaging van de gemeentelijke belastingen, die zijn toegekend aan M e.a., verzoeksters in de hoofdgedingen, die de echtgenotes zijn van aangewezen personen en met deze personen en hun kinderen woonachtig zijn in het Verenigd Koninkrijk.
- ²⁴ Bij besluiten van de Treasury van juli 2006, die voor onbepaalde tijd gelden, oordeelde de Treasury dat deze betalingen onder het verbod van artikel 2, lid 2, van verordening nr. 881/2002 vallen.
- ²⁵ Aangezien de betrokken bedragen kunnen worden gebruikt om de basisuitgaven, zoals de aankoop van voedsel voor gemeenschappelijke maaltijden, te dekken van huishoudens waarvan aangewezen personen deel uitmaken, worden zij, volgens de Treasury, indirect in de zin van voornoemde bepaling ter beschikking gesteld ten behoeve van deze personen.

- 26 De Treasury heeft besloten dat deze betalingen bijgevolg enkel kunnen worden gedaan indien zij zijn vrijgesteld uit hoofde van artikel 2 bis van verordening nr. 881/2002, in de vorm van een toestemming overeenkomstig artikel 7 van Order 2002.
- 27 De Treasury heeft deze toestemming, waaraan een serie voorwaarden is gekoppeld, verleend aan verschillende overheidsinstanties, waardoor deze de betaling van sociale uitkeringen aan elk van de echtgenotes in de hoofdgedingen konden voortzetten.
- 28 M e.a. zijn tegen deze besluiten opgekomen, met het argument dat deze betalingen niet onder het verbod van artikel 2, lid 2, van verordening nr. 881/2002 vallen.
- 29 Nadat hun vorderingen in eerste aanleg en in hoger beroep waren afgewezen, hebben M e.a. de hoofdgedingen voor het House of Lords gebracht.
- 30 De verwijzende rechter brengt naar voren dat in het kader van de krachtens artikel 7 van Order 2002 verleende toestemming de volgende verplichtingen zijn opgelegd:
- de aan de orde zijnde uitkeringen moeten worden betaald op een bankrekening waarvan de betrokken echtgenote voor elk lid van het huishouden slechts 10 GBP in contanten mag opnemen. Alle overige betalingen ten laste van deze rekening moeten geschieden per bankpas;
 - de betrokken echtgenote moet de Treasury maandelijks een overzicht doen toekomen van al haar uitgaven in de voorafgaande maand, samen met aankoopbewijzen

van de gekochte goederen en kopieën van haar maandelijkse rekeningafschriften. Deze aankoopbewijzen kunnen worden gecontroleerd door de Treasury, om na te gaan of de aankopen de basisuitgaven niet overschrijden, en

- de betrokken echtgenote wordt er in het toestemmingsbesluit op gewezen dat het verstrekken van contant geld, financiële activa of economische middelen aan haar echtgenoot, die een aangewezen persoon is, een strafbaar feit oplevert.

³¹ Volgens de verwijzende rechter schrijft artikel 2, lid 2, van verordening nr. 881/2002 een dermate ingrijpende regeling niet voor. Hij voert in dit verband de volgende argumenten aan:

- deze regeling is niet noodzakelijk voor het bereiken van het doel van resolutie 1390 (2002), dat erin bestaat te voorkomen dat tegoeden worden gebruikt voor terroristische activiteiten. Het valt moeilijk in te zien hoe het uitgeven van bedragen voor gangbare huishoudelijke uitgaven, zoals de aankoop van levensmiddelen, waaruit een aangewezen persoon een voordeel in natura haalt, het gevaar zou kunnen meebrengen dat deze bedragen oneigenlijk voor terroristische doeleinden worden gebruikt, aangezien de betrokken sociale uitkeringen zorgvuldig worden berekend, zodat zij de uitgaven voor levensbehoeften van de uitkeringsontvangers niet overschrijden;
- een ruime uitlegging van de woorden „ten behoeve van” in artikel 2, lid 2, van verordening nr. 881/2002 is in strijd met artikel 2, lid 3, van die verordening, dat enkel verbiedt economische middelen ter beschikking te stellen voor zover aangewezen personen hierdoor in staat worden gesteld „tegoeden, goederen of diensten te verwerven”;

- de Treasury legt de termen van artikel 2, lid 2, van verordening nr. 881/2002 aldus uit dat hiermee wordt bedoeld „bestemd voor of uitgegeven ten behoeve van”. Gelet op het doel van deze verordening lijkt het waarschijnlijker dat de instelling die de verordening heeft vastgesteld, met deze termen doelde op tegoeden die ter beschikking worden gesteld of worden gebruikt ten behoeve van een aangewezen persoon, die deze zou kunnen gebruiken voor terroristische doeleinden, en
- de door de Treasury bepleite uitlegging leidt tot een onevenredig en bezwarend resultaat. Zij heeft tot gevolg dat iedereen die geld overmaakt aan de echtgeno(o)t(e) van een aangewezen persoon, zoals zijn/haar werkgever of bank, om toestemming dient te vragen, op de enkele grond dat deze echtgeno(o)t(e) samenleeft met een aangewezen persoon en een gedeelte van deze uitgaven kan worden gebruikt ten behoeve van deze persoon. Voorts zou de echtgeno(o)t(e) volgens dat toestemmingsbesluit zijn/haar eigen geld, hoe groot zijn/haar inkomen ook is, niet kunnen uitgeven zonder aan de Treasury rekenschap af te leggen over elke afzonderlijke uitgave. Dit vormt een abnormale inbreuk op de privésfeer van iemand die zelf geen op de lijst vermelde persoon is.

32 In die omstandigheden heeft het House of Lords de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Is artikel 2, lid 2, van verordening [...] nr. 881/2002 [...] van toepassing op de verstrekking van overheidswege van socialezekerheids- of socialebijstandsuitkeringen aan de echtgeno(o)t(e) van een [aangewezen] persoon [...], op de enkele grond dat de echtgeno(o)t(e) met de aangewezen persoon samenleeft en een gedeelte van het geld zal of kan gebruiken om goederen en diensten te betalen die deze laatste zal consumeren of die hem ten goede komen?”

Beantwoording van de prejudiciële vraag

- 33 In de hoofdgedingen heeft de Treasury geoordeeld dat artikel 2, lid 2, van verordening nr. 881/2002 van toepassing is op de betrokken betaling van socialezekerheids- of socialebijstandsuitkeringen aan de echtgenotes van de aangewezen personen. De Treasury heeft zich hierbij gebaseerd op de tekst van de Engelse versie van deze bepaling, welke taal tevens de procestaal is in de onderhavige zaak.
- 34 Bijgevolg moet worden onderzocht of de prejudiciële vraag kan worden beantwoord door artikel 2, lid 2, van verordening nr. 881/2002 letterlijk uit te leggen. Daarvoor dienen de verschillende taalversies van deze bepaling met elkaar te worden vergeleken.
- 35 Volgens de Engelse versie van deze bepaling „worden geen tegoeden direct of indirect [ter beschikking gesteld] aan of ten behoeve van” [„(n)o funds shall be made available, directly or indirectly, to, or for the benefit of”] een aangewezen persoon.
- 36 De Treasury, evenals de rechterlijke instanties die in eerste aanleg en in hoger beroep kennis hebben genomen van de hoofdgedingen, en de regering van het Verenigd Koninkrijk leiden hieruit af dat het indirect ter beschikking stellen van tegoeden ten behoeve van een aangewezen persoon onder het verbod van artikel 2, lid 2, van verordening nr. 881/2002 valt.
- 37 Hieruit volgt huns inziens dat deze bepaling ook van toepassing is wanneer tegoeden ter beschikking worden gesteld van een niet-aangewezen persoon, maar die terbeschikkingstelling indirect aan een aangewezen persoon ten goede komt. Dit is het geval in de hoofdgedingen, aangezien de betrokken socialezekerheids- of socialebijstandsuitkeringen worden berekend en toegekend om ten goede te komen aan het huishouden, met inbegrip van de aangewezen persoon die hiervan deel uitmaakt.

- 38 In dit verband zij opgemerkt dat ofschoon de afbakening door de Treasury van de werkingssfeer van artikel 2, lid 2, van verordening nr. 881/2002 ook lijkt te kunnen worden gebaseerd op sommige andere taalversies, zoals de Hongaarse, Nederlandse, Finse en Zweedse, niettemin moet worden vastgesteld dat de formulering van deze bepaling in weer andere taalversies, met name de Spaanse, Franse, Portugese en Roemeense, anders is.
- 39 Uit laatstgenoemde taalversies volgt namelijk dat het, naast het ter beschikking stellen, direct of indirect, van tegoeden, tevens verboden is dat een tegoed wordt „gebruikt ten behoeve van” een aangewezen persoon.
- 40 In die taalversies is het voordeel dat een aangewezen persoon zou kunnen genieten niet gekoppeld aan de terbeschikkingstelling, maar aan het gebruik van een tegoed. Voorts hebben in diezelfde taalversies de woorden „direct of indirect” betrekking op de terbeschikkingstelling, en niet op het gebruik van tegoeden.
- 41 Op grond van een afzonderlijke beoordeling van deze laatstgenoemde taalversies kan niet worden betoogd dat de betrokken instanties, door socialezekerheids- of sociale-bijstandsuitkeringen ter beschikking te stellen aan echtgenotes van aangewezen personen, deze tegoeden hebben „gebruikt ten behoeve van” een aangewezen persoon. Het zijn immers niet deze instanties die de tegoeden gebruiken, maar de echtgenotes van aangewezen personen, aan wie betrokken tegoeden ter beschikking zijn gesteld, die deze vervolgens gebruiken voor het aankopen van goederen of diensten die zij als steun in natura verstrekken aan aangewezen personen, ter dekking van de basisuitgaven van het huishouden waarvan deze personen deel uitmaken.
- 42 Bovendien zijn er ook nog andere taalversies, zoals de Duitse en Italiaanse, die niet behoren tot de hiervóór beschreven twee groepen van taalversies, maar die een eigen terminologie bezigen.

- 43 Zo verbieden deze versies, naast het direct of indirect ter beschikking stellen van tegoeden aan een aangewezen persoon, ook dat deze tegoeden „ten goede” kunnen komen („zugute kommen”) aan een dergelijke persoon, of zelfs dat tegoeden „tot voordeel strekken van” („stanziar[e] a [...] vantaggio”) een dergelijke persoon.
- 44 Dienaangaande is het vaste rechtspraak dat de verschillende taalversies van een tekst van de Europese Unie eenvormig moeten worden uitgelegd en dat de betrokken bepaling, indien er verschillen tussen die versies bestaan, dus moet worden uitgelegd met inachtneming van de algemene opzet en de doelstelling van de regeling waarvan zij een onderdeel vormt (zie met name arrest van 29 april 2004, *Plato Plastik Robert Frank*, C-341/01, Jurispr. blz. I-4883, punt 64 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 45 Voorts dient voor de uitlegging van verordening nr. 881/2002 ook rekening te worden gehouden met de bewoordingen en het doel van resolutie 1390 (2002) die deze verordening volgens punt 4 van de considerans daarvan beoogt toe te passen (zie met name arrest van 3 september 2008, *Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie*, C-402/05 P en C-415/05 P, Jurispr. blz. I-6351, punt 297 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 46 Paragraaf 2, sub a, van resolutie 1390 (2002) bepaalt dat de Leden verplicht zijn „erop toe te zien, dat noch die tegoeden noch andere tegoeden [van personen, groepen, ondernemingen en entiteiten die vermeld staan op de ter uitvoering van de resoluties 1267 (1999) en 1333 (2000) opgestelde lijst], financiële activa of economische middelen door hun eigen staatsburgers of door andere op hun grondgebied verblijvende personen al dan niet rechtstreeks ten behoeve van die personen [Engels: ‚for such persons’ benefit’, Frans: ‚pour les fins qu’ils poursuivent’] ter beschikking worden gesteld”.
- 47 De uitdrukking „pour les fins qu’ils poursuivent” in de Franse versie van voornoemde paragraaf 2, sub a, lijkt weliswaar aan te geven dat het ter beschikking stellen van financiële activa of economische middelen enkel is verboden indien deze door aangewezen

personen kunnen worden gebruikt voor activiteiten die verband houden met terrorisme, doch op basis van andere officiële taalversies kan aan de hand van alleen de tekst van dat artikel niet een eenduidige uitlegging in die zin worden gegeven.

- 48 In de Spaanse taalversie komt deze uitdrukking namelijk niet voor, aangezien die versie enkel aangeeft dat moet worden verboden dat activa ter beschikking worden gesteld „aan deze personen” („de esas personas”). De Engelse taalversie verschilt ook nog doordat hierin wordt verkondigd dat het verboden is om activa ter beschikking te stellen „ten behoeve van die personen” („for such persons’ benefit”).
- 49 Gezien de aldus geconstateerde verschillen tussen de taalversies van zowel artikel 2, lid 2, van verordening nr. 881/2002 als paragraaf 2, sub a, van resolutie 1390 (2002), dient, gelet op hetgeen is gezegd in de punten 44 en 45 van het onderhavige arrest, artikel 2, lid 2, van verordening nr. 881/2002 te worden uitgelegd met inachtneming van de algemene opzet en de doelstelling van de regeling waarvan zij een onderdeel vormt, en moet binnen dit kader rekening worden gehouden met het doel van resolutie 1390 (2002).
- 50 Ten aanzien van de in paragraaf 2, sub a, van resolutie 1390 (2002) bedoelde verplichtingen bepaalt paragraaf 4 van resolutie 1822 (2008), die de Veiligheidsraad op 30 juni 2008 heeft aangenomen, dat deze „van toepassing [zijn] op alle soorten financiële activa en economische middelen [...] die worden gebruikt ter ondersteuning van Al-Qa’ida, Osama bin Laden en de Taliban en personen, groepen, ondernemingen en entiteiten die daar banden mee hebben”.
- 51 Voorts is in een informatief document van 11 september 2009, met het opschrift „Verklaring van de termen betreffende de bevrozing van activa”, beschikbaar op de website van het Sanctiecomité, door laatstgenoemd Comité aangegeven dat „het doel van de bevrozing van activa erin is gelegen personen, groepen, ondernemingen en entiteiten waarvan de naam wordt vermeld op de [door het Sanctiecomité opgestelde lijst] de middelen te ontnemen om het terrorisme te ondersteunen”.

- 52 Wat verordening nr. 881/2002 betreft, heeft het Hof geoordeeld dat deze tot doel heeft de aangewezen personen onverwijld de toegang tot alle financiële en economische middelen te verhinderen, teneinde een halt toe te roepen aan de financiering van terroristische activiteiten (arrest van 11 oktober 2007, Möllendorf en Möllendorf-Niehuus, C-117/06, Jurispr. blz. I-8361, punt 63).
- 53 Bovendien heeft het Hof aangegeven dat het voornaamste doel van genoemde verordening erin bestaat het internationale terrorisme te bestrijden en dit in het bijzonder zijn financiële middelen te ontnemen, door de tegoeden en economische middelen van de personen of entiteiten die ervan worden verdacht betrokken te zijn bij daarmee verband houdende activiteiten, te bevriezen (arrest Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie, reeds aangehaald, punt 169).
- 54 Hieruit volgt dat het doel van de regeling inzake het bevriezen van activa van aangewezen personen, waaronder het in artikel 2, lid 2, van verordening nr. 881/2002 voorziene verbod op het ter beschikking stellen van tegoeden, erin is gelegen te verhinderen dat deze personen toegang hebben tot economische of financiële middelen, ongeacht de aard ervan, die zij zouden kunnen gebruiken voor het ondersteunen van terroristische activiteiten.
- 55 Dit doel komt bovendien tot uitdrukking in de kwalificatie die is neergelegd in artikel 1, punt 2, van verordening nr. 881/2002, waarin het begrip „economische middelen”, wordt gedefinieerd als „activa van enigerlei aard [...], roerend of onroerend, die geen tegoeden zijn maar kunnen worden gebruikt om tegoeden, goederen of diensten te verwerven”, alsmede in het in artikel 2, lid 3, van deze verordening neergelegde verbod om aan aangewezen personen economische middelen ter beschikking te stellen „waardoor [zij] tegoeden, goederen of diensten kunnen verwerven”.
- 56 Gelet op het doel van verordening nr. 881/2002 dient deze kwalificatie aldus te worden begrepen dat de maatregel tot bevrozing van economische middelen enkel van toepassing is op activa die kunnen worden omgezet in tegoeden, goederen of diensten die kunnen worden gebruikt voor het ondersteunen van terroristische activiteiten.

- 57 Weliswaar bevat noch de in artikel 1, punt 1, van verordening nr. 881/2002 neergelegde definitie van tegoeden, noch de in artikel 2, lid 2, van deze verordening voorziene maatregel waarbij wordt verboden tegoeden ter beschikking te stellen, een dergelijke kwalificatie, doch het ontbreken daarvan vindt zijn verklaring in het feit dat deze bepalingen specifiek zien op tegoeden die, indien zij direct of indirect aan een aangewezen persoon ter beschikking worden gesteld, op zichzelf, een gevaar kunnen meebrengen dat zij oneigenlijk worden gebruikt om terroristische activiteiten te ondersteunen.
- 58 De in de hoofdgedingen door de Treasury gegeven uitlegging van artikel 2, lid 2, van verordening nr. 881/2002 is niet gebaseerd op enig gevaar dat de betrokken tegoeden oneigenlijk kunnen worden gebruikt om terroristische activiteiten te ondersteunen.
- 59 Niet gesteld is, dat de betrokken echtgenotes deze tegoeden doorgeven aan een aangewezen persoon in plaats van ze te bestemmen voor de basisuitgaven van hun huishouden. Een dergelijk oneigenlijk gebruik van tegoeden zou trouwens onder het verbod van artikel 2, lid 2, van deze verordening vallen en volgens toepasselijk nationaal recht een strafbaar feit opleveren.
- 60 In de hoofdgedingen wordt niet betwist dat de betrokken tegoeden daadwerkelijk door de echtgenotes worden gebruikt om te voldoen aan de behoeften van het huishouden waar aangewezen personen deel van uitmaken.
- 61 Zoals de verwijzende rechter heeft opgemerkt, zonder op dit punt voor het Hof te zijn tegengesproken, lijkt omzetting van deze tegoeden in middelen die kunnen dienen om terroristische activiteiten te ondersteunen weinig plausibel, te meer daar de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde uitkeringen op een dusdanig niveau zijn vastgesteld dat daarmee enkel de strikt noodzakelijke levensbehoeften van de betrokken personen worden gedekt.

- ⁶² Bijgevolg kan, in omstandigheden als die van de hoofdgedingen, het voordeel in natura dat een aangewezen persoon indirect kan genieten uit sociale uitkeringen die worden uitbetaald aan zijn echtgenote, geen afbreuk doen aan het doel van verordening nr. 881/2002, dat, zoals gezegd in punt 54 van het onderhavige arrest, erin is gelegen te verhinderen dat aangewezen personen toegang kunnen hebben tot economische of financiële middelen van enigerlei aard die zij zouden kunnen gebruiken voor het ondersteunen van terroristische activiteiten.
- ⁶³ Gelet op de geconstateerde verschillen tussen de taalversies van artikel 2, lid 2, van verordening nr. 881/2002, moet deze bepaling, gelet op het doel ervan, bijgevolg aldus worden uitgelegd dat zij niet van toepassing is op de betaling van socialezekerheids- of socialebijstandsuitkeringen, in omstandigheden als die van de hoofdgedingen.
- ⁶⁴ Bovendien zij eraan herinnerd dat een bepaling van afgeleid Unierecht, voor zover mogelijk, moet worden uitgelegd in overeenstemming met de algemene beginselen van het Unierecht en, in het bijzonder, in overeenstemming met het rechtszekerheidsbeginsel (zie met name arrest van 1 april 2004, Borgmann, C-1/02, Jurispr. blz. I-3219, punt 30 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- ⁶⁵ Dit beginsel vereist dat een regeling als verordening nr. 881/2002, die beperkende maatregelen oplegt die belangrijke gevolgen hebben voor de rechten en vrijheden van aangewezen personen (arrest Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie, reeds aangehaald, punt 375) en waaraan naar nationaal recht sancties — in casu strafsancities — als bedoeld in artikel 10 van die verordening zijn verbonden voor het geval deze maatregelen worden overtreden, duidelijk en nauwkeurig is, zodat de betrokken personen, met inbegrip van derden, zoals de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde socialezekerheidsorganen, ondubbelzinnig de daaruit voortvloeiende rechten en verplichtingen kunnen kennen en dienovereenkomstig hun voorzieningen kunnen treffen.
- ⁶⁶ Binnen deze context zou een andere uitlegging dan die welke is gegeven in punt 63 van het onderhavige arrest kunnen leiden tot rechtsonzekerheid ten aanzien van met

name driehoekssituaties waarin tegoeden niet, direct of indirect, aan een aangewezen persoon ter beschikking worden gesteld, maar aan een andere persoon met wie de aangewezen persoon meer of minder nauwe banden onderhoudt, en waarin laatstgenoemde indirect een zeker voordeel uit deze tegoeden verkrijgt.

- 67 Een dergelijke rechtsonzekerheid lijkt des te minder toelaatbaar nu in dit soort situaties hoe dan ook de vraag rijst of het specifieke voordeel dat wordt verschaft aan een aangewezen persoon door de persoon aan wie de tegoeden ter beschikking zijn gesteld, wel kan vallen onder de beperkende maatregelen waarin artikel 2, leden 2 en 3, van verordening nr. 881/2002 voorziet.
- 68 Dienaangaande kan voorts worden opgemerkt dat, in omstandigheden als die van de hoofdgedingen, het voordeel, in de vorm van steun in natura, dat een aangewezen persoon verkrijgt uit tegoeden die ter beschikking zijn gesteld aan zijn echtgenote, evenmin kan worden gekwalificeerd als economisch middel in de zin van de artikelen 1, punt 2, en 2, lid 3, van verordening nr. 881/2002, daar een dergelijk voordeel door de aangewezen persoon niet kan worden gebruikt voor „tegoeden, goederen of diensten” in de zin van die bepalingen.
- 69 Zoals gezegd in punt 61 van het onderhavige arrest, kan in situaties zoals die welke aan de orde zijn in de hoofdgedingen immers redelijkerwijs niet worden gesteld dat dit voordeel kan worden omgezet in een economisch of financieel middel dat de aangewezen persoon kan gebruiken om terroristische activiteiten te ondersteunen.
- 70 Evenmin kan worden betoogd dat indien de uitlegging zou worden aanvaard volgens welke de betaling van de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde sociale uitkeringen niet valt onder artikel 2, leden 2 en 3, van verordening nr. 881/2002, de vrijstelling waarin artikel 2 bis van deze verordening voorziet, in casu die inzake de basisuitgaven, overbodig zou worden.

- ⁷¹ Zoals de advocaat-generaal heeft opgemerkt in punt 102 van zijn conclusie, moet deze vrijstelling worden verkregen in alle gevallen waarin tegoeden direct of indirect ter beschikking worden gesteld aan een aangewezen persoon en niet aan een derde, aangezien in een dergelijke situatie de aangewezen persoon kan beslissen waarvoor deze tegoeden worden gebruikt, hetgeen een risico inhoudt dat zij worden gebruikt voor terroristische doeleinden.
- ⁷² Tot slot kan niet worden tegengeworpen dat indien de uitlegging zou worden aanvaard volgens welke de betaling van de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde sociale uitkeringen niet valt onder artikel 2, leden 2 en 3, van verordening nr. 881/2002, de betrokken aangewezen persoon bevrijd zou zijn van de last om zelf in zijn basisuitgaven te voorzien, en hierdoor in staat zou worden gesteld de op een andere wijze bemachtigde middelen te gebruiken voor terroristische doeleinden.
- ⁷³ Ook al valt immers, zoals de advocaat-generaal heeft opgemerkt in punt 105 van zijn conclusie, het door een derde rechtstreeks op zich nemen van de basisuitgaven van een aangewezen persoon niet onder de werkingssfeer van artikel 2 van verordening nr. 881/2002, dit neemt niet weg dat de bevrozing en de verboden waarin deze bepaling voorziet volledig van toepassing blijven ten aanzien van een dergelijke persoon, onverminderd, in voorkomend geval, een vrijstelling overeenkomstig artikel 2 bis van deze verordening.
- ⁷⁴ Derhalve dient op de prejudiciële vraag te worden geantwoord dat artikel 2, lid 2, van verordening nr. 881/2002 aldus moet worden uitgelegd dat het niet van toepassing is op de verstrekking van overheidswege van socialezekerheids- of socialebijstandsuitkeringen aan de echtgeno(o)t(e) van een aangewezen persoon, op de enkele grond dat de echtgeno(o)t(e) met de aangewezen persoon samenleeft en een gedeelte van het geld zal of kan gebruiken om goederen en diensten te betalen die deze laatste zal consumeren of die aan deze aangewezen persoon ten goede zullen komen.

Kosten

- ⁷⁵ Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Vierde kamer) verklaart voor recht:

Artikel 2, lid 2, van verordening (EG) nr. 881/2002 van de Raad van 27 mei 2002 tot vaststelling van bepaalde specifieke beperkende maatregelen tegen sommige personen en entiteiten die banden hebben met Osama bin Laden, het Al-Qa'ida-netwerk en de Taliban, en tot intrekking van verordening (EG) nr. 467/2001 van de Raad tot instelling van een verbod op de uitvoer van bepaalde goederen en diensten naar Afghanistan, tot versterking van het verbod op vluchten en verlenging van de bevrozing van tegoeden en andere financiële middelen ten aanzien van de Taliban van Afghanistan, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 561/2003 van de Raad van 27 maart 2003, moet aldus worden uitgelegd dat het niet van toepassing is op de verstrekking van overheidswege van socialezekerheids- of socialebijstandsuitkeringen aan de echtgeno(o)t(e) van een persoon die is aangewezen door het ter uitvoering van paragraaf 6 van resolutie 1267 (1999) van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties ingestelde Comité en wordt genoemd in bijlage I bij deze verordening, zoals gewijzigd, op de enkele grond dat deze echtgeno(o)t(e) met de aangewezen persoon samenleeft en een gedeelte van deze uitkeringen zal of kan gebruiken om goederen en diensten te betalen die deze laatste zal consumeren of die aan deze aangewezen persoon ten goede zullen komen.

ondertekeningen