FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT PAOLO MENGOZZI

fremsat den 8. maj 2007 [1]

I — Indledning

1. Ved kendelser af 21. og 23. februar 2006 har Kammergericht Berlin i henhold til artikel 234 EF forelagt 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 Afghanistan [2].

2. I det væsentlige anmodes Domstolen om at udtale sig om rækkevidden af artikel 2, stk. 3, og artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 881/2002 i en sag, hvor der er spørgsmål om, hvorvidt lysning af ejendomsretten til en fast ejendom i den tyske tingbog kan afvises, efter at en af erhververne er blevet optaget på den liste over personer, grupper og organisationer, i forhold til hvilke der gælder de restriktive foranstaltninger, som blev indført med den nævnte forordning for at hindre finansiering af terroristiske aktiviteter, fordi der antages at foreligge en tilknytning til Usama bin Laden, Al-Qaida-organisationen og Taliban.

II — Den præjudicielle forelæggelses retlige ramme

A — *De af De Forenede Nationers Sikkerhedsråd vedtagne resolutioner*

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

1 — Originalsprog: italiensk.
2 — EFT L 139, s. 9.

samt andre til dem knyttede personer, grupper, virksomheder og enheder, der — i overensstemmelse med resolution 1267 (1999) og 1333 (2000) fra Sikkerhedsrådet — er opført på den liste, som regelmæssigt opdateres af den under Sikkerhedsrådet oprettede sanktionskomité (herefter »sanktionskomitéen«) ifølge resolution 1267 (1999).

4. Nr. 2, litra a) i resolution 1390 (2002) bestemmer, at alle stater

»omgående skal indefryse pengemidler og andre finansielle aktiver eller økonomiske ressourcer tilhørende disse personer, grupper, virksomheder og enheder, herunder pengemidler hidrørende fra formuegenstande, som tilhører dem, eller som direkte eller indirekte kontrolleres af dem eller af personer, som handler i deres navn eller efter deres ordre, ligesom staterne skal sikre, at hverken disse eller nogle andre pengemidler, finansielle aktiver eller økonomiske ressourcer af deres statsborgere eller personer med ophold på deres territorium direkte eller indirekte stilles til rådighed til fordel for sådanne personer« [3].

5. Den 20. december 2002 vedtog Sikkerhedsrådet resolution 1452 (2002), som tillod de foreskrevne restriktive foranstaltninger med visse ændringer af resolution 1390 (2002).

6. Ifølge nr. 2, litra b), i resolution 1452 (2002) kan medlemsstaterne tillade, at konti, der omfattes af nr. 2, litra a), i resolution 1390 (2002), kan krediteres »forfaldne betalingskrav i henhold til kontrakter, overenskomster eller forpligtelser, der er indgået før den dato, fra hvilken disse konti er omfattet af bestemmelserne i resolution 1267 (1999), 1333 (2000), henholdsvis 1390 (2002)«, forudsat at sådanne betalinger »også fortsat er omfattet af disse bestemmelser«.

7. Den 6. juli 2004 besluttede sanktionskomitéen at supplere listen over personer, grupper og indretninger i henhold til resolution 1267 (1999) og 1333 (2000) med følgende navn: »Aqeel Abdulaziz Al-Aqil«.

B — *Retsforskrifterne i Den Europæiske Union og i Det Europæiske Fællesskab*

8. For at gennemføre Sikkerhedsrådets resolution 1390 (2002) indtog Rådet den 27. maj 2002 fælles holdning 2002/402/FUSP om restriktive foranstaltninger over for Usama bin Laden, medlemmer af Al Qaida-organi-

3 — Som det gælder for samtlige bestemmelser i Sikkerhedsrådets resolutioner og anført i dette forslag til afgørelse, er oversættelsen foretaget på grundlag af den engelske tekst til resolutionerne og er ikke officiel.

sationen og Taliban samt andre personer, 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/FUSP [4].

9. Fælles holdning 2002/402 gælder ifølge artikel 1 »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 nævnt ovenfor under punkt 3, og bestemmer i artikel 3:

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

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

10. Ifølge betragtning 1-4 blev forordning nr. 881/2002 udstedt for at gennemføre resolution 1390 (2002) på Fællesskabets område.

11. Artikel 1 i forordning nr. 881/2002 lyder:

»Med henblik på denne forordning gælder følgende definitioner:

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, veksler, anvisninger, selskabsobligationer, afledningskontrakter; renter, udbytter

4 — EFT L 139, s. 4.

eller andre indtægter eller værdier hidrørende fra aktiver; kreditter, modregningsrettigheder, garantier, opfyldelsesgarantier eller andre finansielle forpligtelser; remburser, konnossementer, løsøre-pantebreve; dokumentation for en interesse i midler eller finansielle ressourcer samt ethvert andet eksportfinansieringsinstrument.

på nogen måde, herunder, men ikke kun ved salg, leje eller pantsætning.«

12. Artikel 2 i forordning nr. 881/2002 er sålydende:

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.

»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.

3. »Indefrysning af midler«: hindring af enhver bevægelse, overførsel, ændring og brug af eller omgang med midler på en hvilken som helst måde, der vil føre til en ændring i omfang, beløb, placering, ejerforhold, besiddelse, art og bestemmelse eller en hvilken som helst anden ændring, som vil gøre det muligt at anvende de pågældende midler, herunder porteføljeforvaltning.

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.

4. »Indefrysning af økonomiske ressourcer«: hindring af, at de anvendes til at opnå midler, varer eller tjenesteydelser

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.«

13. I artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 881/2002 hedder det:

»Bevidst og forsætlig deltagelse i aktiviteter, der direkte eller indirekte har til formål eller til virkning at omgå artikel 2 [...], er forbudt.«

14. Artikel 7, stk. 1 i forordning nr. 881/2002 bemyndiger navnlig Kommissionen til »at ændre eller supplere bilag I på grundlag af afgørelser, der træffes af enten [Sikkerhedsrådet] eller af sanktionskomitéen«.

15. Artikel 9 i forordning nr. 881/2002 lyder:

»Denne forordning anvendes, uanset om der foreligger rettigheder eller er pålagt forpligtelser i henhold til en undertegnet international aftale, en indgået kontrakt eller en autorisation eller tilladelse, der er meddelt inden denne forordnings ikrafttræden.«

16. Bilag I til forordning nr. 881/2002 indeholder listen »over personer, grupper og enheder«, der er nævnt i forordningens artikel 2.

17. For at gennemføre Sikkerhedsrådets resolution 1452 (2002) indtog Rådet den 27. februar 2003 fælles holdning 2003/140/FUSP om undtagelser fra de restriktive foranstaltninger, der blev indført ved fælles holdning 2002/402 [5]. Artikel 1 i fælles holdning 2003/140 fastsætter, at »ved gennemførelsen af foranstaltningerne i artikel 3 i fælles holdning 2002/402/FUSP vil Det Europæiske Fællesskab åbne mulighed for at gøre de undtagelser, som tillades i FN's Sikkerhedsråds resolution 1452 (2002)«.

18. Den 27. marts 2002 udstedte Rådet forordning (EF) nr. 561/2003 om ændring af forordning nr. 881/2002 for så vidt angår undtagelserne fra indefrysningen af midler og økonomiske ressourcer [6].

19. Med artikel 1 i forordning nr. 561/2003 indsættes der i forordning nr. 881/2002 en artikel 2a, som i stk. 4 bestemmer følgende:

»Artikel 2, stk. 2, gælder ikke beløb, der tilføres indefrosne konti i form af:

a) renter eller anden form for afkast fra disse konti, eller

5 — EFT L 53, s. 62.

6 — EFT L 82, s. 1.

b) forfaldne beløb i henhold til kontrakter, aftaler eller forpligtelser, som blev indgået forud for den dato, hvor disse konti blev omfattet af bestemmelserne i FN's Sikkerhedsråds resolutioner, som gennemført ved forordning (EF) nr. 337/2000, forordning (EF) nr. 467/2001 eller denne forordning.

Sådanne renter, anden indtjening og betalinger skal ligesom den konto, de tilføres, indefryses.«

20. Den 12. juli 2004 udstedte Kommissionen forordning (EF) nr. 1277/2004 om 37. ændring til forordning nr. 881/2002 [7]. Ifølge artikel 1 og nr. 2 i bilaget til forordning nr. 1277/2004 ændres bilag I til forordning nr. 881/2002 derhen, at man bl.a. under rubrikken »fysiske personer« indfører »Aqeel Abdulaziz Al-Aqil«. Fødselsdato: 29. april 1949«.

21. Forordning nr. 1277/2004 trådte i kraft på dagen for offentliggørelsen i *Den Europæiske Unions Tidende*, den 13. juli 2004 [8].

7 — EUT L 241, s. 12.

8 — Denne fodnote angår kun den italienske udgave af forordning nr. 1277/2004.

C — *Relevant tysk ret*

22. I lyset af kendelsen afsagt af Kammergericht den 21. februar 2006 (herefter »forelæggelseskendelsen«), den tyske regerings indlæg og de i den mundtlige forhandling fremkomne oplysninger er den tyske retstilstand, som er relevant for den foreliggende sag, som nedenfor beskrevet.

23. Ifølge tysk ret omfatter et salg uafhængig af, om der er tale om en rørlig ting eller om en fast ejendom, afslutningen af to forskellige retshandler: købekontrakten i egentlig betydning, ved hvilken parterne forpligter sig til at overgive genstanden og overdrage ejendomsretten hertil til køberen (sælger) henholdsvis at betale modydelsen i penge til sælgeren (erhververen), og den såkaldte »opfyldelsesretshandel«, ved hvilken parterne enes om overdragelse henholdsvis af ejendomsretten til genstanden og af pengesummen. For at ejendomsretten til salgsgenstanden rent faktisk kan siges at være overdraget, kræves det dog, at parterne skal opfylde de i den forbindelse lovfastsatte formaliteter.

24. For at betragte ejendomsretten til en fast ejendom som overgået skal parterne ifølge tysk ret

a) afslutte en notarberigtiget købeaftale (§ 311b, stk. 1, i Bürgerliches Gesetzbuch [BGB]),

b) for notar eller anden kompetent myndighed personligt eller ved fuldmægtig erklære den tinglige enighed (opfyldelsesretshandel) (herefter »tilskødning«) (§ 873, stk. 1 og 2, samt § 925, stk. 1, i BGB), og

c) lade ejendomsoverdragelsen indføre i tingbogen ved tinglysningskontoret (§ 873, stk. 1, i BGB).

25. Med andre ord er afslutningen af en — kun obligationsretligt virkende — købekontrakt om fast ejendom ifølge tysk ret ikke tilstrækkelig til, at køberen erhverver ejendomsretten til den solgte faste ejendom, idet en sådan købekontrakt derimod via en så at sige progressiv faktisk tilstand udgør det første af tre »skridt« — afslutning af en notarberigtiget købekontrakt, tilskødning i behørig form og indførelse af ejendomsrettens overgang i tingbogen — som samlet er en absolut betingelse for ejendomsrettens overgang til den faste ejendom.

26. Med tinglysningen kan man betragte overdragelsen af ejendomsretten til en solgt fast ejendom som afsluttet i den betydning, at erhververen — også i det tilfælde, at der forinden er blevet indført en bemærkning, hvorefter genstanden kan overdrages til erhververen og købesummen til sælgeren — først hermed erhverver rådighedsretten over genstanden, med henblik på videresalg eller stiftelse af en panteret i fast ejendom. Tinglysningsdommeren har altså det sidste ord, idet dommeren ifølge tinglysningslovens § 18, stk. 1, skal efterprøve, om noget er til hinder for lysningen, såsom en lovfastsat rådighedsbegrænsning, der bestod enten fra begyndelsen eller senere er indtrådt.

III — De faktiske omstændigheder, præjudicielle spørgsmål og sagens forløb

27. Ved aftale for notar af 19. december 2000 indgik Gerda Möllendorf og Christiane

Möllendorf-Niehuus (herefter »sælgerne«), som interessentskabsdeltagere med Salem-Abdul Ghani El-Rafei, Kamal Rafehi og Ageel A. Al-Ageel (herefter »køberne«), som interessentskabsdeltagere en købekontrakt vedrørende en bebygget grund i Berlin-Neukölln.

28. Ved samme aftale enedes parterne om overdragelsen af ejendomsretten til den faste ejendom til køberne og om indførelse af overdragelsen i tingbogen. Desuden enedes de om, at købesummen på 2 375 000 DM, nu 1 214 318,22 EUR, inden den 15. februar 2001 skulle indsættes på en klientkonto hos den berigtigende notar, Karl Alich (herefter »notaren«), for at man derefter kunne udbetale sælgerne købesummen, efter at der var foretaget en tinglysningsanmærkning om ejendomsoverdragelsen som foregribelse af den endelige tingbogsindførelse.

29. Køberne indbetalte ifølge købekontrakten købesummen på en notar-klientkonto.

30. Den 8. marts 2001 tinglystes en anmærkning om ejendomsoverdragelse.

31. I retsmødet ved Domstolen den 8. marts 2007 oplyste notaren, at sælgerne modtog købesummen, og at rådigheden over den solgte faste ejendom blev overladt køberne, hvilket skete i maj 2001.

32. Ved kendelse af 29. oktober 2003 afviste den stedligt kompetente tinglysningsdommer notarens begæring af 22. januar 2003 om endelig indførelse af ejendomsretten i tingbogen. Dette begrundedes med, at der ikke inden for den ved skrivelse af 28. marts 2003 fastsatte frist var fremlagt de krævede supplerende dokumenter.

33. Med virkning fra den 13. juli 2004 blev Ageel A. Al-Ageel (herefter »køber nr. 3«) opført som fysisk person på listen i bilag I til forordning nr. 881/2002.

34. Den 9. december 2004 modtog tinglysningskontoret på ny en begæring fra notaren. Heri anmodede han om, at man, på grundlag af den allerede ved embedet indgivne notarbekræftede købekontrakt endeligt indførte køberne som tinglyste ejere af ejendommen. Ved kendelse af 21. april 2005 afviste tinglysningsdommeren imidlertid begæringen under henvisning til, at køber nr. 3 på listen i bilag I til forordning nr. 881/2002 nævnes ved navn, således at der i henhold til forordningens artikel 2, stk. 3, og artikel 4, stk. 1, ikke kunne foretages lysning.

35. På sælgernes vegne af påklagede notaren den 3. maj 2005 kendelsen til tinglysningskontoret. Klagen blev af tinglysningskontoret ex officio videresendt til Landgericht Berlin (herefter »Landgericht«), som ved kendelse af 27. september 2005 ikke gav klageren medhold.

36. Den 7. oktober 2005 klagede notaren igen på sælgernes vegne over Landgerichts kendelse; klagen blev indgivet til Kammergericht.

37. I den nye klage påtalte notaren for det første, at den påklagede kendelse strider mod den tyske forfatnings artikel 14, der sikrer retten til ejendom i relation til sælgerne, som ikke er opført i bilag I til forordning nr. 881/2002.

38. For det andet gjorde han gældende, at den omhandlede retshandel, ved hvilken der er blevet aftalt og allerede betalt en betydelig sum for den faste ejendom, falder uden for anvendelsesområdet for artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 881/2002. Herved fortolkede han udtrykkene »stilles til rådighed« og »frigives til fordel for« i denne bestemmelse således, at disse alene griber sådanne retshandler, hvor ydelse og modydelse ikke modsvarer hinanden i økonomisk henseende.

39. Endelig henviste notaren til, at køberne, såfremt købeaftalen skulle gå tilbage, over for sælgerne måtte have et krav på tilbagebetaling af købesummen, der kan indtales ved domstolene; dette er ikke i overensstemmelse med syvende betragtning til artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 881/2002.

40. Med henblik på afgørelsen af den nye klagesag anser Kammergericht det for nødvendigt at forelægge Domstolen en anmodning om præjudiciel afgørelse.

41. I forelæggelseskendelsen anfører Kammergericht, at tilskødningsretten, ifølge tysk ret, som udløber af den tingretlige rådighedsbeføjelse samt retten til at udnytte denne, fortsat skal bestå på lysningstidspunktet, såfremt køber og sælger som i det foreliggende tilfælde allerede bindende har erklæret tilskødning ved reserverende skødningsanmærkning af den for notar indgåede købekontrakt.

42. Såfremt der indtræder en begrænsning af rådighedsbeføjelsen efter indgåelsen af købekontrakten og tilskødningserklæringen, men inden lysning af den retlige ændring, skal tinglysningsdommeren principielt respektere dette.

43. Da der tillige efter tysk ret består en tinglysningshindring for, at sælgerne kan opfylde købekontrakten, er sælgerne ifølge BGB's §§ 275 og 323 pligtige at tilbagebetale køberne købesummen, med forbehold af, at der også kan gælde et forbud herimod i medfør af artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 881/2002.

44. Når alt kommer til alt, er sagens væsentlige spørgsmål rækkevidden af artikel 2, stk. 3, og artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 881/2002, da det må afklares, om der af de nævnte bestemmelser følger et relativt overdragelsesforbud, som tillige omfatter salg af en fast ejendom til en person opført på listen i bilag I til forordningen, hvilket undtagelsesfrit også gælder, såfremt overdragelsen sker til opfyldelse af en salgskontrakt, som er indgået inden offentliggørelsen af forordningen, og som modparten allerede har opfyldt, eller om disse bestemmelser, således som sælgerne har gjort gældende, kun kan anvendes, såfremt den erlagte modydelse ikke har samme værdi som den genstand, bestemmelsen angår.

45. Vedrørende spørgsmålet om tilbagebetaling af købesummen har Kammergericht ved supplerende kendelse af 23. februar 2006 tilføjet, at artikel 2, stk. 1-3, og artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 881/2002 ikke indeholder en beføjelse, hvorefter det kan pålægges sælgeren at deponere købesummen, når sælgeren ikke selv allerede ved kontraktafslutningen eller ved modtagelsen af købesummen havde kendskab til, at køberen er undergivet de restriktive foranstaltninger.

46. I samme kendelse har Kammergericht endelig fastslået, at det også er tvivlsomt, om man, når man i tilfældet med flere købere eller — som her — interessentskabsdeltagere skal indefryse kravet på tilbagebetaling af hele købesummen eller kun den andel, der relaterer til den af de restriktive foranstaltninger ramte køber.

47. Følgelig har Kammergericht udsat den for retten verserende sag for at kunne forelægge Domstolen følgende spørgsmål til præjudiciel afgørelse:

»1) Er bestemmelserne i artikel 2, stk. 3, og artikel 4, stk. 1, i Rådets forordning (EF) nr. 881/2002 af 27. maj 2002 til hinder for tilskødning (overdragelse af ejendomsret) til opfyldelse af en købsaftale om en fast ejendom til en fysisk person, der er opført i bilag I til forordningen?

2) Såfremt spørgsmål 1 besvares bekræftende: Er forordning (EF) nr. 881/2002 til hinder for den indførelse i tingbogen, der er nødvendig for overgangen af ejendomsretten til den faste ejendom, også for det tilfælde, at den købsaftale, der ligger til grund, blev indgået, inden rådighedsbegrænsningen blev offentliggjort i EF-Tidende, tilskødningen er erklæret bindende, samt tillige når den købesum, som i henhold til aftalen skulle betales af den i bilag I til forordningen opførte fysiske person som køber allerede inden dette tidspunkt

a) er deponeret på en klientkonto hos en notar, eller

b) er blevet udbetalt til sælgeren?«

48. Ifølge artikel 23 i statutten for Domstolen har den tyske og italienske regering samt Kommissionen indgivet skriftlige indlæg.

49. I den mundtlige forhandling den 8. marts 2007 har Gerda Möllendorf og Christiane Möllendorf-Niehuus samt repræsentanterne for den tyske regering og Kommissionen afgivet mundtlige indlæg.

IV — Retlig bedømmelse

A — *Indledende overvejelser*

50. Med det første præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret hos Domstolen klarlagt, om artikel 2, stk. 3, og artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 881/2002 forbyder tilskødning, til opfyldelse af en købekontrakt, af en fast ejendom til en person opført på listen i bilag I til denne forordning.

51. Med det andet præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret derimod oplyst hos Domstolen — i tilfælde af en bekræftende besvarelse af det første spørgsmål — om bestemmelserne i den nævnte forordning også er til hinder for indførelsen af retsændringen i tingbogen i det tilfælde, at forholdet inden forordningens anvendelighed på køberen ikke blot var det, at købekontrakten var indgået, men også at tilskødningen var erklæret, og købesummen enten var deponeret på en klientkonto hos en notar eller var blevet udbetalt til sælgeren.

52. Uanset at den præjudicielle anmodning er opdelt i to spørgsmål, tager den nærmere bestemt sigte på en afklaring af rækkevidden

af forbuddene efter artikel 2, stk. 3, og artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 881/2002. På det grundlag skal det spørgsmål besvares, om de nævnte forbud i en situation, i hvilken en kontrakt om køb af fast ejendom blev indgået før optagelsen af køberen på listen i bilag I til forordningen, er til hinder for foretagelse af retshandlinger såsom tilskødning og lysning af ejendomsret i tingbogen, som er påkrævet for ejendomsoverdragelsen til opfyldelse af den nævnte kontrakt. Domstolen skal tillige afklare, om der kan lægges vægt på den omstændighed, for det første, at ejendomsretsoverdragelsen til genstanden står over for en ligeværdig modydelse fra køberen (købesummen), og, for det andet, at den nævnte modydelse (ved deponering på et klientkontor hos notaren eller udbetaling til sælgeren) er sket før optagelsen af køberen i den ovennævnte liste, således at de ovenfor nævnte retshandlinger dermed falder uden for anvendelsesområdet for de omtvistede forbud.

53. Det første præjudicielle spørgsmål om, hvorvidt artikel 2, stk. 3, og artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 881/2002 forbyder tilskødning, synes ved første bedømmelse at rejse formalitetsproblemer i relation til spørgsmålet, om det i det konkrete tilfælde er af betydning for sagens afgørelse. Det er nemlig ganske utvivlsomt, at tilskødningen her i sagen blev erklæret på den dag, da afslutningen af den notarielle købekontrakt (19.12.2000) blev erklæret for notaren, dvs. lang tid inden de pågældende forbud over for køber nr. 3 blev virksomme (13.7.2004). Da et forbud forbyder en handling og ikke skal fjerne dens virkninger (idet der ellers ikke var tale om et forbud, men om en anden form for forebyggelse), og dermed virker for fremtiden, synes det første præjudicielle spørgsmål i betragtning af, at den handling, som lægges til grund (tilskødning), her fandt sted før forbuddets anvendelighed, at være hypotetisk og dermed uegnet til påkendelse.

54. Den forelæggende ret har imidlertid udtalt sig om kendetegnene for tilskødning i tysk ret, der for så vidt rejser visse tvivlsspørgsmål.

55. I forelæggelseskendelsen hedder det nemlig, at »overenskomsten [for overdragelse af ejendommen]« ifølge tysk ret »som udslag af den faktisk-retlige rådighedsbeføjelse, såvel som kompetencen til at udøve denne, fortsat [skal være] til stede på tinglysningstidspunktet; dette gælder også for det tilfælde, at aftalen — som i den foreliggende sag — er blevet bindende«.

56. Det er ikke klart, om den forelæggende ret med disse præciseringer ønsker at henvise til, at en tilskødning, også når den

allerede er blevet erklæret for notar og dermed er blevet bindende for parterne, først med indførelsen af retsændringen i tingbogen kan anses for at være fuldstændigt og endegyldigt foretaget, således at en begrænsning i rådighedsretten over salgsgenstanden (såsom den, der eventuelt fremgår af artikel 2, stk. 3, og artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 881/2002), der indtræder i tiden indtil denne indførelse, ville hindre tilskødningens gennemførelse.

57. Ud fra en anden synsvinkel, som flere steder i den tyske regerings skriftlige erklæringer ligger tæt op ad, kunne den forelæggende rets første spørgsmål tjene det formål — ved en bekræftende besvarelse på spørgsmålet — at man vil kunne sidestille begrænsningen ifølge artikel 2, stk. 3, og artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 881/2002 med et legalt rådighedsforbud efter forståelsen i tysk ret, som i det mindste under visse betingelser kunne bevirke ugyldighed af en handling foretaget før forbuddets ikrafttræden, og dette på grund af lovstridighed (§ 134 i BGB).

58. Rent faktisk er de oplysninger, som er blevet afgivet for Domstolen vedrørende den relevante tyske ret, ikke tilstrækkelige til med sikkerhed at kunne fastslå, om det første spørgsmål for Kammergericht er af betydning for sagens afgørelse. Heraf følger imidlertid ikke, at det skal afvises.

59. Det må bemærkes, at det følger af fast retspraksis, at det inden for rammerne af det samarbejde, der i henhold til artikel 234 EF er indført mellem Domstolen og de nationale retter, udelukkende tilkommer den nationale ret, for hvem en tvist er indbragt, og som har ansvaret for den retsafgørelse, som skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen. Når de stillede præjudicielle spørgsmål vedrører fortolkningen af en bestemmelse i fællesskabsretten, er Domstolen derfor principielt forpligtet til at træffe afgørelse herom [9]. Det er alene muligt at afvise et spørgsmål fra en national ret, når det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af fællesskabsretten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, når problemet er af hypotetisk karakter, eller når Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en saglig korrekt besvarelse af de stillede spørgsmål. [10].

60. I lyset af mine bemærkninger i punkt 54-57 forekommer det mig, at disse betingelser ikke er opfyldt, hvorfor jeg finder, at det første spørgsmål bør admitteres.

9 — Dom af 15.12.1995, sag C-415/93, Bosman m.fl., Sml. I, s. 4921, præmis 59, af 26.11.1998, sag C-7/97, Bronner, Sml. I, s. 7791, præmis 16, og af 23.11.2006, sag C-238/05, Asnef-Equifax, Sml. I, s. 11125, præmis 15.

10 — Dommen i sagen Bosman m.fl.., præmis 61, Bronner-dommen, præmis 17, og Asnef-Equifax-dommen, præmis 17.

61. Det første spørgsmål er heller ikke så specifikt, at det bør behandles adskilt fra det andet spørgsmål. Følgelig vil jeg herefter gå ind på begge spørgsmål samlet.

63. Undersøgelsen skal derfor koncentreres om rækkevidden af artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 881/2002, der fastsætter, at »ingen økonomiske ressourcer må direkte eller indirekte stilles til rådighed for eller frigives til fordel for [...] personer ... opført i bilag I, således at disse personer, grupper eller enheder kan opnå midler, varer eller tjenesteydelser«.

B — *Undersøgelse af den forelæggende rets spørgsmål*

64. Først bør det fastslås, at den faste ejendom, som er genstanden for den omtvistede købekontrakt, er en »økonomisk ressource« med henblik på anvendelsen af bestemmelsen. Ifølge artikel 1, nr. 2, i forordning nr. 881/2002 er med hensyn til forordningens formål »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«. En bebygget grund som den, der er solgt her i sagen, er et ikke-rørligt gode, som uden videre kan anvendes til at erhverve penge, varer eller tjenesteydelser, idet der f.eks. kan indrømmes en brugsret mod vederlag, eller retten hertil kan overdrages.

62. Indledningsvis skal der med Kommissionen henvises til, at artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 881/2002, som nævnes i formuleringen af de præjudicielle spørgsmål, ikke synes at være relevant for afgørelsen af den for den forelæggende ret verserende sag. Rent faktisk kan jeg ikke se — og i hvert fald udtaler den forelæggende ret sig ikke tilstrækkeligt herom — hvorledes man her ville kunne anvende det med denne bestemmelse indførte forbud mod »bevidst og forsætlig deltagelse i aktiviteter, der direkte eller indirekte har til formål eller til virkning at omgå artikel 2 [...]«. Forbuddets genstand er en handling til »omgåelse« af forbuddet i artikel 2, men det ses ikke af sagens akter, hvorledes der her kan være tale om en sådan omgåelseshandling i forbindelse med de handlinger, som lægges til grund i de præjudicielle spørgsmål, nemlig tilskødning og indførelse af retsændringen i tingbogen (eller den tilsvarende begæring ved det kompetente kontor).

65. De centrale begreber i artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 881/2002 er »stilles til rådighed« og »frigives til fordel«. Efter min mening er disse begreber tilstrækkeligt vide til at gribe enhver handling, som i det mindste sætter den begunstigede i stand til

at udnytte ressourcen økonomisk (dvs. ved erhvervelse af penge, varer eller tjenesteydelser), i det mindste potentielt, hvorved hertil således også hører de retshandler, som, skønt de indgås med det erklærede formål at indrømme den begunstigede den personlige brug af ressourcen (f.eks. boliglejemål vedrørende en fast ejendom), alligevel faktisk tillader denne — såfremt den konkrete brug af genstanden ikke senere kan kontrolleres — økonomisk at udnytte den pågældende genstand uden for retshandlernes form og de deri fastsatte betingelser.

66. Ganske vist kan visse sprogudgaver af forordning nr. 881/2002 (f.eks. den franske og engelske udgave) ved formuleringen af den sidste del af artikel 2, stk. 3, lede tanken hen på, at en tilrådighedsstillelse eller frigivelse uden at der tillades erhvervelse af penge, varer eller tjenesteydelser, muligvis falder uden for forbuddets anvendelsesområde. En sådan sondring finder jeg dog ikke berettiget.

67. For det første er tilrådighedsstillelse eller frigivelse af en økonomisk ressource, uden at den begunstigede på den ene eller den anden måde, selv om det ikke måtte være retligt, så dog i det mindste faktisk sættes i stand til på det grundlag at skaffe sig penge, varer eller tjenesteydelser, næppe tænkelig.

68. For det andet hindres en sådan sondring af ordlyden af resolution 1390 (2002) fra Sikkerhedsrådet, som skulle gennemføres i fællesskabsretten med forordning nr. 881/2002. Det bør huskes, at man ved fortolkningen af en fællesskabsregel ikke kun skal tage hensyn til ordlyden, men også til reglens kontekst og det formål, der søges opnået med den regulering, som reglen indgår i [11]. Når man skal fastlægge rækkevidden af en fællesskabsbestemmelse, der er blevet vedtaget til gennemførelse af en resolution fra Sikkerhedsrådet, skal man også tage hensyn til ordlyden af og formålet med denne resolution [12].

69. Ordlyden af nr. 2, litra a), i resolution 1380 (2002) giver ingen plads til tvivl. Ifølge bestemmelsen må pengemidler, finansielle aktiver eller økonomiske ressourcer ikke »direkte eller indirekte stilles til rådighed til fordel for« sådanne retssubjekter, der er opført på den ovenfor i punkt 3 nævnte liste. Med dette forbud — der er formuleret således, at de pågældende retssubjekter hindres i at kunne udnytte sådanne pengemidler, aktiver eller ressourcer — skal det dermed hindres, at retssubjekterne får stillet de nævnte midler mv. til rådighed, uden at der er plads for en sondring.

11 — Dom af 21.2.1984, sag 337/82, St. Nikolaus Brennerei, Sml. s. 1051, præmis 10, og af 17.10.1995, sag C-83/94, Leifer m.fl., Sml. I, s. 3231, præmis 22.

12 — Dom af 30.7.1996, sag C-84/95, Bosphorus, Sml. I, s. 3953, præmis 13 og 14.

70. På denne baggrund skal jeg fastslå, at artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 881/2002 i og med, at bestemmelsen ifølge ordlyden af resolution 1390 (2002) i almindelige vendinger forbyder tilrådighedsstillelse af økonomiske ressourcer til fordel for retssubjekter opført i bilag I til forordningen, fastsætter et relativt rådighedsforbud, der uden videre griber enhver handling, som ifølge en medlemsstats nationale ret måtte være påkrævet for, at der sker overdragelse til eje eller også kun overdragelse til brug af en fast ejendom.

71. Det er ganske uden betydning, at den omhandlede genstand stilles til rådighed mod betaling af en modværdi (her solgt), der kan anses for at være ligeværdig. At der ikke er økonomisk uligevægt mellem ydelse og modydelse, tages der ikke på nogen måde hensyn til i artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 881/2002. Hvad der forbydes, er tilrådighedsstillelse af genstanden i sig selv og dermed uafhængig af, hvilke økonomiske værdier der er tale om.

72. Dette er i øvrigt fuldt forståeligt. For det første ville forbuddet, såfremt det var betinget af, at det fastsloges at foreligge økonomisk uligevægt mellem de aftalte ydelser (til fordel for de på listen i bilag I til forordningen opførte personer), ikke automatisk blive virksomt, således som det er påkrævet for en effektiv forfølgelse af formålene i forordning nr. 881/2002, men det ville afhænge af en — i sig selv problematisk — bedømmelse af, hvad der er »den rigtige pris« for en genstand. Desuden kunne forbuddet let omgås ved manipulationer ved kontraktudformningen. For det andet hindrer den omstændighed, at forretningen (salget) er kendetegnet ved økonomisk set lige ydelser, ikke, at de på den nævnte liste opførte personer, for hvem en genstand dermed står til rådighed, alligevel med en senere rådighed over genstanden også kan opnå højere beløb end dem, som blev betalt ved gennemførelsen af forretningen.

73. I overensstemmelse med indlæggene fra den italienske og den tyske regering samt Kommissionen er jeg desuden af den opfattelse, at det forhold, at en købekontrakt om en fast ejendom blev afsluttet før det tidspunkt, fra hvilket forbuddet ifølge artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 881/2002 gælder over for køberen, ikke udelukker, at dette forbud griber de handlinger, som på det tidspunkt stadig skal fuldbyrdes for ejendomsrettens overgang, såsom eventuelt tilskødning og i hvert fald lysning af ejendomsretten i tingbogen.

74. Herfor taler, som Kommissionen rigtigt bemærker, artikel 9 i forordning nr. 881/2002, hvorefter denne gælder, »uanset om der foreligger rettigheder eller er

pålagt forpligtelser i henhold til en indgået kontrakt [...] inden denne forordnings ikrafttræden«.

75. Denne forskrift implicerer efter min mening, at forbuddet i artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 881/2002 også kan virke på den måde, at det hindrer opfyldelse af pligter og nydelse af tilsvarende rettigheder, der udledes af en kontrakt, som blev indgået inden ikrafttrædelse af forordningen eller i hvert fald før optagelse af køberen på listen i bilag I, for så vidt som dette finder sted herefter.

76. Denne fortolkning hviler på hensyntagen til samtlige sprogudgaver af forordning nr. 881/2002, der viser, hvor isolerede de udgaver er (der er tale om den græske og nederlandske udgave), hvis formulering af artikel 9 indebærer den stik modsatte fortolkning: De af forordningen knæsatte forbud gælder (ikke *uanset* men) *med forbehold* af de rettigheder og pligter, der fremgår af aftaler, kontrakter, autorisationer eller tilladelser, der går tilbage til tiden før forordningens ikrafttræden.

77. Efter min mening må det i øvrigt også nævnes, at fællesskabslovgiver, når denne i forbindelse med forordninger, hvormed der er indført lignende forbud, har villet undtage opfyldelsen af kontrakter indgået inden et bestemt tidspunkt fra forbuddet, udtrykkeligt har gjort dette. I f.eks. forordning nr. 3155/90 [13] — hvis artikel 1, stk. 1, under anvendelse af Sikkerhedsrådets resolution 661 (1990) udvidede den ved forordning 2340/90 indførte embargo mod Irak og Kuwait til at gælde præstation af ikke-finansielle tjenesteydelser, hvis formål eller virkning var at fremme disse landes økonomi — blev det i artikel 1, stk. 2, gjort klart, at »forbuddet [ifølge stk. 1] [ikke] gælder [...] for ikke-finansielle tjenesteydelser, der præsteres i henhold til kontrakter eller tillægskontrakter, der var indgået, inden forbuddet ifølge forordning [...] nr. 2340/90 trådte i kraft, og hvis opfyldelse allerede var påbegyndt inden dette tidspunkt«. I det pågældende tilfælde tillod fællesskabslovgiver altså udtrykkeligt præstation af ydelser, der skyldtes ifølge kontrakter indgået inden et bestemt tidspunkt, selv om lovgiver gjorde det til en betingelse, at man i det mindste havde indledt kontraktopfyldelsen på dette tidspunkt.

78. Den i artikel 9 i forordning nr. 881/2002 valgte løsning er derimod entydigt den, at forordningens forbud også hindrer opfyldelsen af kontrakter, der blev indgået inden forordningens ikrafttræden, eller, såfremt opfyldelsen (som her) følger derefter, før

13 — Rådets forordning (EØF) nr. 3155/90 af 29.10.1990 om udvidelse og ændring af forordning (EØF) nr. 2340/90 om forhindring af Fællesskabets samhandel for så vidt angår Irak og Kuwait (EFT L 304, s. 1).

optagelsen med navns nævnelse af en kontraktparterne på listen i bilag I. Dette ligger i øvrigt helt på linje med formålet efter forordning nr. 881/2002, der består i, at retssubjekter tilknyttet Usama bin Laden, Al-Qaida-organisationen og Taliban med øjeblikkelig virkning skal udelukkes fra adkomst til alle finansielle og økonomiske ressourcer, således at finansieringen af terrorvirksomhed forhindres. Forfølgelsen af dette formål ville blive mindre effektivt, såfremt sådanne retssubjekter havde mulighed for at afslutte forretninger, som blev aftalt, før personernes optagelse på lisen i bilag I.

79. I øvrigt findes der kun én eneste undtagelse fra denne løsning, som udtrykkeligt er fastsat i artikel 2a, stk. 4, litra b), i forordning nr. 881/2002, hvorefter forbuddet mod tilrådighedsstillelse af pengemidler efter artikel 2, stk. 2, i forordningen ikke gælder beløb, der tilføres indefrosne konti i form af »forfaldne betalingskrav i henhold til kontrakter, overenskomster eller forpligtelser, der er indgået før den dato, fra hvilken disse konti er omfattet af bestemmelserne [om indefrysning]«; indefrysning af de således betalte beløb berøres naturligvis ikke deraf.

80. Artikel 2a, stk. 4, indeholder derimod ingen tilsvarende tilladelse til tilrådighedsstillelse af en økonomisk ressource som en fast ejendom — med forbehold af indefrysning efter tilskødning — såfremt tilrådighedsstillelsen alene er den blotte opfyldelse af en kontrakt, der blev indgået inden forbuddet ifølge artikel 2, stk. 3, i forordningen. I øvrigt gengiver artikel 2a — som med forordning nr. 561/2003 om gennemførelse i Fællesskabet af Sikkerhedsrådets resolution 1452 (2002) blev indføjet i forordning nr. 881/2002 — i stk. 4 kun ordlyden af den nævnte resolutions nr. 2, der, som Kommissionen lægger vægt på, ikke indeholder en sådan undtagelse [14].

81. Hvad altså angår den mulige virkning af, at købesummen blev betalt, før forbuddet efter artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 881/2002 trådte i kraft, fastslår jeg, at denne omstændighed ikke kan føre til at anse forbuddet for uanvendeligt på de senere opfyldelseshandlinger. Som påvist giver forordningens artikel 9 — til forskel fra artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 3155/90 (jf. ovenfor, punkt 77) — altså heller ingen undtagelse for opfyldelse af kontrakter afsluttet inden forbuddets ikrafttræden, såfremt opfyldelsen tog sin begyndelse før forbuddet.

14 — At der ikke blev fastsat nogen undtagelse for det tilfælde, at en genstand stilles til rådighed til opfyldelse af en før forbuddet afsluttet kontrakt — med forbehold af indefrysning af genstanden selv ifølge artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 881/2002 — kan forklares med, at denne indefrysning, som begrebsmæssigt forklares i artikel 1, nr. 4, i forordningen, ikke indebærer den fysiske fratagelse, men i det væsentlige et forbud mod, at der rådes over genstanden med det formål at erhverve penge, varer eller tjenesteydelser. Derfor sikrer indefrysning af genstanden til forskel fra indefrysningen af pengesummer indbetalt på bankkonti, hvilket hindrer kontohaveren i at benytte pengene — ikke på tilsvarende måde, at det dog ikke faktisk lykkes den begunstigede at anvende den genstand, som er stillet til rådighed, ved hvilken han kan komme til penge, varer eller tjenesteydelser.

82. Derfor er det min opfattelse, at den grammatiske, systematiske og teleologiske fortolkning af artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 881/2002 må føre til at besvare begge præjudicielle spørgsmål derhen, at nævnte bestemmelse forbyder

— såvel tilskødning af en fast ejendom til en person, opført på listen i forordningens bilag I, til opfyldelse af en købekontrakt indgået før denne persons optagelse på listen

— som indførelse af retsændringen i tingbogen til opfyldelse af en købekontrakt og en tilskødning, hvilke begge ligger før optagelsen på listen.

Dette gælder også uafhængigt af, om der består økonomisk ligevægt mellem værdien af den solgte faste ejendom og den aftalte købesum, og tilsvarende når denne sum allerede er blevet indbetalt, før optagelsen på listen, på en klientkonto hos den berigtigende notar eller er blevet udbetalt til sælgeren.

83. Den forelæggende ret henviser imidlertid til, at en sådan tilgang ville medføre retlige vanskeligheder, som hænger sammen med den pligt, der ifølge tysk ret påhviler sælgeren til at tilbagebetale køberen købesummen. Det er et spørgsmål, om disse vanskeligheder ikke måtte føre til at afvise anvendelse af forbuddet efter artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 881/2002 på en indførelse i tingbogen, som sker til opfyldelse af en købekontrakt, der allerede er blevet opfyldt af køberen, inden det pågældende forbud kom til.

84. Inden jeg behandler de påberåbte vanskeligheder skal der henvises til, at såfremt den nævnte forordning i det foreliggende tilfælde er til hinder for, at den omtvistede ejendomslysning finder sted til fordel for køber nr. 3, dette dog ikke i sig selv fører til ugyldighed eller ophævelse af købekontrakt og tilskødning, som af parterne blev indgået henholdsvis erklæret inden optagelsen af denne køber i den nævnte liste, hvorfor der heller ikke kan påhvile sælgerne en pligt til at tilbagebetale købesummen. Forbuddet mod at stille økonomiske ressourcer til rådighed for køber nr. 3 er en hastende og midlertidig foranstaltning, som kun gælder, så længe ordningen består som indført ved forordningen, idet formålet er at gennemføre Sikkerhedsrådets midlertidige foranstaltninger, og så længe denne købers navn står på listen, der som allerede nævnt opdateres regelmæssigt. Forordningen tillader således, at der i national ret for et tilfælde som det foreliggende vedtages en ordning, hvorefter de forudgående retshandler ikke ugyldiggøres eller ophæves, hvorimod man f.eks.

udsætter indførelsesproceduren, og idet de nævnte retshandler anerkendes som gyldigt retsgrundlag for den senere udøvelse af sådanne rettigheder, som ikke forudsætter indførelse i tingbogen, og som blev erhvervet allerede med delindførelsen af retshandler, inden det i forordningen opstillede forbud kom til.

85. Forholdet bliver noget anderledes, såfremt tysk ret lader tilkomsten af de omtvistede forbud, *som midlertidigt hindrer indførelse,* at få den virkning, at der indtræder ugyldighed, eller at der sker ophævelse af købekontrakten og tilskødningen med efterfølgende pligt til at tilbagebetale den allerede erlagte købesum. Undersøgelsen af, om dette tilfælde foreligger, er ikke Domstolens sag. De vanskeligheder, der måtte opstå i et sådant tilfælde, kan åbenbart ikke få nogen indflydelse på fortolkningen af forordningsbestemmelsernes rækkevidde.

86. Efter denne klargørelse skal jeg gå over til undersøgelsen af de af den forelæggende ret anførte vanskeligheder, hvorved jeg dog straks må henvise til, at der ved den for den forelæggende ret verserende sag er tvist om, hvorvidt myndighedernes afvisning af at indføre ejendomsretten til den omtvistede faste ejendom i tingbogen er retmæssig, ikke tvist om tilbagebetaling af købesummen.

87. Den forelæggende ret anfører først, at sælgernes pligt til at tilbagebetale købesummen (en pligt, som jeg, med henvisning til den tidligere fremlagte begrundelse, tillader mig at anse for hypotetisk) ville kunne stride mod forbuddet mod tilrådighedsstillelse af pengemidler ifølge artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 881/2002.

88. Jeg synes ikke, at der i den henseende består reelle vanskeligheder. Forordningens artikel 2a, stk. 4, litra b), tillader som påvist, at man på de indefrosne konti kan indsætte forfaldne betalingskrav i henhold til kontrakter, overenskomster eller forpligtelser fra før det tidspunkt, fra hvilket disse konti er undergivet foranstaltningen indefrysning. I hvert fald kunne den efter artikel 2, stk. 2, bestående umulighed af at stille købesummen til rådighed for den køber, der er opført på listen i bilag I, ikke føre til at vælge et andet svar på Kammergerichts to spørgsmål; der kan højst blive tale om at søge en løsning i tysk ret, som tillader sælgerne at efterkomme pligten til tilbagebetaling, uden at den sidstnævnte bestemmelse tilsidesættes.

89. For det andet er den forelæggende ret i tvivl om, hvorledes man måtte anvende forbuddet mod tilrådighedsstillelse af pengemidler ifølge artikel 2, stk. 2, med henblik på tilbagebetaling af købesummen, såfremt — i

tilfælde af en flerhed af personer, eller som her, et interessentskab på købesiden — kun én af personerne er opført på den omtvistede liste.

90. Med den tyske regering skal jeg fastslå, at løsningen på et sådant problem skal søges i national ret under overholdelse af retningslinjerne i forordningen, uden at dette problem på nogen måde kan få indflydelse på fortolkningen af forordningsbestemmelserne og dermed på svaret på de spørgsmål, der er forelagt Domstolen til præjudiciel afgørelse.

91. Tillige finder jeg det nyttigt at anføre, at der, når man skal bestemme de modaliteter, hvorefter sælgerne vil kunne efterkomme pligten til at tilbagebetale køberne købesummen — hvis man forudsætter, at en sådan pligt består ifølge national ret — kan hentes god støtte i bestemmelserne i artikel 5, stk. 1, litra a), og artikel 8 i forordning nr. 881/2002.

92. Det hedder i artikel 5, stk. 1, litra a), i forordning nr. 881/2002: »Med forbehold af gældende regler vedrørende indberetning, fortrolighed og tavshedspligt [...] skal fysiske [...] personer straks fremlægge alle oplysninger, som kan lette overholdelsen af denne forordning, f.eks. om konti og beløb, der er indefrosset i medfør af artikel 2, for medlemsstaternes kompetente myndigheder, jf. listen i bilag II, hvor de er bosiddende eller har hjemsted, og direkte eller gennem disse kompetente myndigheder for Kommissionen.« Heraf synes der i den foreliggende sag, for så vidt sælgerne skal tilbagebetale køberne købesummen efter national ret, at kunne udledes en forpligtelse for sælgerne til at meddele Deutsche Bundesbank (der nævnes som kompetent myndighed for Tyskland i bilag II), at de har pligt til at tilbagebetale købesummen til køber nr. 3.

93. Artikel 8 i forordning nr. 881/2002 forpligter Kommissionen og medlemsstaterne til at »udveksle andre relevante oplysninger, som de råder over i forbindelse med denne forordning, navnlig oplysninger, de har fået i overensstemmelse med artikel 5, og oplysninger om overtrædelser, *håndhævelsesproblemer* og nationale domstoles domme [15].

94. Såfremt altså nationale myndigheder støder på faktiske vanskeligheder ved fast-

15 — Min fremhævelse.

læggelsen af, hvorledes man skal gå frem i et konkret tilfælde med tilbagebetaling af købesummen, kan de henvende sig til Kommissionen og sammen med denne finde en egnet løsning inden for rammerne af det loyale samarbejde, som påhviler medlemsstaterne og Kommissionen indbyrdes ifølge artikel 10 EF.

95. Endelig er der tilbage at undersøge det spørgsmål, som blev rejst af sælgerne og notaren i den mundtlige forhandling, nemlig om anvendeligheden af forbuddet efter artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 881/2002 i det foreliggende tilfælde er foreneligt med sælgernes grundlæggende rettigheder til at råde over genstande i deres ejendomssfære.

96. Sælgerne har gjort gældende, at de allerede har brugt den modtagne købesum til tilbagebetaling af gæld og finansiering af ombygning af andre faste ejendomme. Pligten til at tilbagebetale køberne købesummen, som hidrører fra umuligheden af at fuldbyrde ejendomsoverdragelsen med indføringen, giver dem store vanskeligheder, mens afvisningen af at foretage den ønskede indføring ikke tjener bekæmpelsen af terrorismen, da der allerede i flere år har befundet sig en moské på det pågældende grundstykke, som ikke giver erhververne noget afkast. Den begrænsede rådighedsret over deres ejendom, som følger af anvendelsen af forbuddene i forordning nr. 881/2002 i det foreliggende tilfælde, er dermed ikke forholdsmæssigt relateret til det mål, der søges opnået med forordningen.

97. Notaren har henvist til, at besiddelsen af grundstykket blev overladt køberne fra maj 2001, og disse har siden frit kunnet benytte grundstykket og muligheden for at anvende det økonomisk, f.eks. ved udlejning. Hvad køberne ikke kan gøre uden lysning af ejendomsretten i tingbogen, er at videresælge grundstykket eller optage et ejendomspant deri. Med hensyn til købernes muligheder for at anvende genstanden økonomisk sker der ingen ændring heri ved opfyldelsen af købekontrakten med ejendomslysningen. Lysningen er faktisk et skridt hen imod indefrysningen af grundstykket, som hindrer dets salg eller optagelse af en grundpanteret heri, og er endda mindre til fare for sikkerheden og den offentlige orden end den nuværende tilstand, i hvilken udnyttelsen af genstanden fra købernes side ikke er omfattet af indefrysning, fordi køberne ikke er rettighedshavere. Således viser lysningsforbuddet i det foreliggende tilfælde sig i det væsentlige i en indefrysning af sælgernes ejendom, hvilken indefrysning tilsidesætter proportionalitetsprincippet, for så vidt som formålet med

forordning nr. 881/2002 netop mere effektivt kunne forfølges ved at foretage lysning.

98. I den henseende skal jeg minde om, at den grundlæggende ret til overholdelse af ejendomsretten, som i Fællesskabets retsorden er sikret i overensstemmelse med de fælles begreber i medlemsstaternes forfatninger, der også har fundet udtryk i tillægsprotokollen til den europæiske menneskerettighedskonvention, ikke kan gøre krav på nogen ubegrænset forrang, og at dens udøvelse kan undergives begrænsninger, som er berettiget ved de formål, som Fællesskabet forfølger i almenhedens interesse, forudsat at sådanne begrænsninger, henset til de forfulgte formål, ikke er uforholdsmæssige og uacceptable indgreb i ejerens særlige rettigheder, som krænker selve ejendomsrettens kerne [16].

99. Som Domstolen bemærkede i Bosphorus-dommen, har enhver sanktionsforanstaltning af økonomisk karakter pr. definition negative virkninger for ejendomsrettighederne, hvilket skader retssubjekter, der på ingen måde er ansvarlige for den situation, der har ført til vedtagelsen af foranstaltningen [17].

100. Desuden er de formål, der søges opnået med forordning nr. 881/2002, af en sådan betydning, at de berettiger — selv ganske væsentlige — negative virkninger for den ene eller den anden erhvervsdrivende [18]. Bekæmpelsen af den internationale terrorisme ved at isolere alle dem, som bevisligt har tilknytning til medlemmerne af Taliban og Al-Qaida, og om hvem det må antages, at de har bistået med finansiering, planlægning, forberedelse eller udførelse af terrorhandlinger (jf. tredje betragtning til forordningen), er ganske åbenbart et mål af grundlæggende almen interesse, som ikke forfølges alene af Det Europæiske Fællesskab, men overalt i verden, også på niveauet for det internationale samfund, som indgår i De Forenede Nationers organisation.

101. I betragtning af dette formål er jeg i overensstemmelse med Kommissionen og den tyske regering af den opfattelse, at anvendelsen af det forbud, som er blevet indført ved artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 881/2002 — forstået på den måde, at det i det foreliggende tilfælde hindrer tinglysning af ejendomsretten til det omtvistede grundstykke til fordel for køberne — i lyset af den forelæggende rets oplysninger ikke kan betragtes således, at der foreligger en uacceptabel og uforholdsmæssig begrænsning af sælgernes ejendomsret.

16 — Jf. dom af 13.12.1979, sag 44/79, Hauer, Sml. s. 3727, præmis 17 og 23, og Bosphorus-dommen, præmis 21.

17 — Præmis 22.

18 — Jf. tilsvarende Bosphorus-dommen, præmis 23.

102. De vanskeligheder, som sælgerne har klaget over vedrørende den anførte pligt til tilbagebetaling af købesummen, ville i øvrigt som ovenfor anført ikke være en umiddelbar virkning af forordningen og forbuddet, men højst virkninger af anvendelsen af national ret. Det er herved nyttigt at minde om, at eftersom de gældende krav vedrørende beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder i Fællesskabets retsorden også er bindende for medlemsstaterne, når de gennemfører de pågældende fællesskabsbestemmelser, er de dog i videst muligt omfang pligtige at anvende disse bestemmelser således, at de nævnte krav ikke tilsidesættes [19]. Det er dermed opgaven for de kompetente nationale myndigheder, der, når de skal fastlægge de civilretlige virkninger af, at det som følge af forordning nr. 881/2002 midlertidigt er umuligt at tinglyse efter national ret, at fortolke og anvende de nationale retsforskrifter i overensstemmelse med kravene om beskyttelse af de grundlæggende rettigheder [20].

103. Mere alvorlig tvivl om forholdsmæssigheden af den begrænsning, som følger af, at forbuddet efter artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 881/2002 anvendes på den konkrete sag i form af en tinglysningshindring, kan imidlertid opstå vedrørende et faktisk forhold, som den forelæggende ret ikke har taget stilling til i sine afgørelser, men som imidlertid i den mundtlige forhandling blev nævnt af sælgerne og af notaren. Der er tale om den omhandlede indrømmelse af besiddelsen af den omtvistede faste ejendom i relation til køberne fra maj 2001, dvs. længe inden det tidspunkt, på hvilket foranstaltningerne ifølge forordning nr. 881/2002 fik gyldighed over for køber nr. 3.

104. For så vidt skal jeg konstatere, at den faste ejendom, såfremt dette forhold skulle blive bekræftet (undersøgelsen heraf er den forelæggende rets opgave), ville være blevet stillet til rådighed for køberne før det nævnte tidspunkt efter forståelsen af artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 881/2002. Notaren har for Domstolen gjort gældende, at fuldbyrdelsen af salget med tinglysningen for køberne, i sammenligning med den nuværende situation kun, som yderligere muligheder, ville medføre salg af genstanden og optagelse af en panteret i fast ejendom. Dette er imidlertid muligheder, hvis realisering ville være blokeret af den indefrysning af økonomiske ressourcer, som blev indført ved artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 881/2002, fordi tinglysningskontoret er afskåret fra at foretage den (konstitutive) lysning af sådanne handlinger vedrørende en genstand, som er undergivet foranstaltningen indefrysning.

19 — Dom af 13.7.1989, sag 5/88, Wachauf, Sml. s. 2609, præmis 19.

20 — I øvrigt kunne sælgerne — selv om national ret medførte ugyldighed eller ophævelse af købekontrakten samt deres pligt til tilbagebetaling af den allerede modtagne købesum — som de ejere, de stadig var, sælge den faste ejendom på ny og dermed erholde midler til tilbagebetaling af det skyldige beløb, hvorfor deres retsstilling ikke ville blive påvirket i uacceptabel grad.

105. Ganske vist kan man vel ikke være enig i notarens henvisning til, at man bedre kan forebygge terroristiske handlinger med den omtvistede ejendomslysning end med afvisningen af lysningen — for det er åbenbart, at indefrysningen af økonomiske ressourcer ifølge artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 881/2002 allerede nu ville gribe den omtvistede faste ejendom uafhængigt af, at den stadig er sælgernes ejendom, selv om også køber nr. 3 har beføjelse til at råde over det — hvorved man dog kan rejse det spørgsmål, om man, når alt kommer til alt, ikke, såfremt forbuddet ifølge artikel 2, stk. 3, i forordningen anvendes på det foreliggende tilfælde i form af en tinglysningshindring, foretager en indskrænkning af sælgernes ejendomsret, som ikke reelt er nødvendig med henblik på det i almenhedens interesse forfulgte formål. Denne tinglysning ville nemlig på grund af forordningens artikel 2, stk. 1, i virkeligheden ikke give køberne mulighed for at drage nytte af den solgte genstand, der kunne være større end den nytte, som de allerede havde fået adgang til, inden en af dem var blevet optaget på listen i bilag I.

106. Skønt der utvivlsomt foreligger et delikat spørgsmål, finder jeg dog ikke, at betingelserne for, at Domstolen kan give en besvarelse i denne præjudicielle sag, er opfyldt. Ikke blot er forholdet det, at det nævnte spørgsmål rækker videre end genstanden for Kammergerichts anmodning om præjudiciel afgørelse, men det gælder tillige, at det i lyset af sagens akter hverken kan antages som sikkert, at besiddelsen af den omtvistede faste ejendom, som anført i retsmødet, faktisk er overgået til erhververne inden det tidspunkt, på hvilket køber nr. 3 blev optaget på listen i bilag I, eller antages, at der foreligger en tilstrækkelig beskrivelse af de relevante retsregler i tysk ret, der gør det muligt at vurdere, om den ønskede tinglysning faktisk, i betragtning af den aktuelle situation og under hensyntagen til indefrysningen af de økonomiske ressourcer ifølge forordningens artikel 2, stk. 1, vil kunne udvide erhververnes muligheder for at udnytte den faste ejendom økonomisk.

107. Det påhviler dermed den forelæggende ret, før denne træffer afgørelse i den af notaren rejste sag på grundlag af Domstolens besvarelse af de to præjudicielle spørgsmål, i lyset af sagens faktiske og retlige aspekter at undersøge, om der i anvendelsen af forbuddet efter forordningens artikel 2, stk. 3, i form af en tinglysningshindring ligger en begrænsning af sælgernes udøvelse af ejendomsretten, der er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.

V — Forslag til afgørelse

108. På grundlag af de ovenstående bemærkninger foreslår jeg Domstolen at svare som nedenstående anført på de spørgsmål, der er forelagt af Kammergericht Berlin ved kendelser af 21. og 23. februar 2006:

»Artikel 2, stk. 3, i 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 Afghanistan forbyder

— såvel tilskødning af en fast ejendom til en person opført på listen i forordningens bilag I til opfyldelse af en købekontrakt indgået før denne persons optagelse på listen

— som indførelse af retsændringen i tingbogen til opfyldelse af en købekontrakt og en tilskødning, hvilke begge ligger før optagelsen på listen.

Dette gælder også uafhængigt af, om der består økonomisk ligevægt mellem værdien af den solgte faste ejendom og den aftalte købesum, og tilsvarende når denne sum allerede er blevet indbetalt, før optagelsen på listen, på en klientkonto hos den berigtigende notar eller er blevet udbetalt til sælgeren.«