CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL P. MENGOZZI van 14 januari 2010[1]

I — Inleiding

1. Bij beslissing van 30 april 2008 heeft het House of Lords (Verenigd Koninkrijk) het Hof krachtens artikel 234 EG verzocht om een prejudiciële beslissing over de uitlegging 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 bevriezing van tegoeden en andere financiële middelen ten aanzien van de Taliban van Afghanistan[2] (hierna: „verordening nr. 881/2002" of „verordening").

2. Het Hof wordt verzocht zich uit te spreken over de strekking van artikel 2, lid 2, van deze verordening in het kader van een procedure tussen M, A en MM (hierna: „verzoeksters") en Her Majesty's Treasury (Brits ministerie van Financiën; hierna: „Treasury"), met betrekking tot de vraag of de verboden in deze bepaling van toepassing zijn op de socialezekerheids- en socialebijstandsuitkeringen van de echtgeno(o)t(e) van een persoon die op de door het Sanctiecomité van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties overeenkomstig resolutie 1267 (1999) opgestelde lijst staat vermeld.

II — Rechtskader

A — *De resoluties van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties*

3. Op 16 januari 2002 heeft de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (hierna: „Veiligheidsraad") resolutie 1390 (2002) aangenomen, waarmee sancties worden opgelegd aan Osama bin Laden, de leden van de Al-Qa'ida-organisatie, de Taliban en andere, daarmee verbonden personen, groepen, ondernemingen en entiteiten die

1 — Oorspronkelijke taal: Italiaans.
2 — PB L 139, blz. 9.

vermeld staan op de overeenkomstig de resoluties 1267 (1999) en 1333 (2000) van de Veiligheidsraad opgestelde lijst, welke regelmatig wordt bijgewerkt door het krachtens resolutie 1267 (1999) opgerichte Sanctiecomité van de Veiligheidsraad (hierna: „Sanctiecomité").

4. Paragraaf 2, sub a, van resolutie 1390 (2002) bepaalt dat alle staten verplicht zijn:

„de tegoeden en andere financiële activa of economische middelen van die personen, groepen, ondernemingen en entiteiten onverwijld te bevriezen, 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 toe te zien, dat noch die tegoeden noch andere tegoeden, financiele activa of economische middelen door hun eigen staatsburgers hetzij door andere op hun grondgebied verblijvende personen al dan niet rechtstreeks ten behoeve van die personen ter beschikking worden gesteld." [3]

5. Op 20 december 2002 heeft de Veiligheidsraad resolutie 1452 (2002) aangenomen, die specifieke uitzonderingen op humanitaire gronden op de door resolutie 1390 (2002) voorgeschreven beperkende maatregelen toestaat.

6. Paragraaf 1 van resolutie 1452 (2002) bepaalt dat de verplichting de tegoeden te bevriezen niet van toepassing is, onder andere:

„op tegoeden en andere financiële activa of economische middelen die de betrokken staat of staten hebben aangemerkt als (a) noodzakelijk voor basisuitgaven, […] na kennisgeving door de betrokken staat of staten aan het Comité van het voornemen om, waar van toepassing, de toegang tot dergelijke tegoeden, activa en economische middelen toe te staan […]."

B – *De regelgeving van de Europese Unie en van de Europese Gemeenschap*

7. Ter uitvoering van resolutie 1390 (2002) van de Veiligheidsraad heeft de Raad 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,

3 — Zoals bij alle bepalingen van resoluties van de Veiligheidsraad die in deze conclusie worden aangehaald, is de tekst daarvan vertaald vanuit het Engels.

ondernemingen en entiteiten, en tot intrekking van de gemeenschappelijke standpunten 96/746/GBVB, 1999/727/GBVB, 2001/154/GBVB en 2001/771/GBVB. [4]

8. Volgens artikel 1 daarvan is gemeenschappelijk standpunt 2002/402 „van toepassing op 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 […] lijst" die is opgesteld uit hoofde van de resoluties van de Veiligheidsraad 1267 (1999) en 1333 (2000). Het gemeenschappelijk standpunt bepaalt in artikel 3 het volgende:

„De Europese Gemeenschap, handelend binnen de grenzen van de haar bij het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap verleende bevoegdheden, zal:

— bevel geven tot de bevriezing van de tegoeden en andere financiële activa en economische middelen van de in artikel 1 bedoelde personen, groepen, ondernemingen en entiteiten;

— ervoor zorgen dat tegoeden, financiele activa of economische middelen niet rechtstreeks of onrechtstreeks ter beschikking worden gesteld van de in artikel 1 bedoelde personen, groepen, ondernemingen en entiteiten."

9. Aansluitend op gemeenschappelijk standpunt 2002/402 heeft de Raad op 27 mei 2002 verordening nr. 881/2002 vastgesteld, waarmee, aldus de considerans, inzonderheid de punten 1 tot en met 4, resolutie 1390 (2002) binnen het grondgebied van de Gemeenschap ten uitvoer moet worden gelegd.

10. Volgens artikel 1 van deze verordening wordt in deze laatste verstaan onder:

„1) ‚Tegoeden': financiële activa en economische voordelen van enigerlei aard, inclusief, maar niet noodzakelijkerwijs beperkt tot contanten, cheques, geldvorderingen, wissels, postwissels en andere betalingsbewijzen; deposito's bij financiele instellingen of andere entiteiten, saldo's op rekeningen, schulden en schuldbewijzen, in het openbaar en onderhands verhandelde waardepapieren en schuldbewijzen, inclusief aandelen, certificaten van waardepapieren, obligaties, promesses, warrants, schuldbekentenissen, derivatencontracten; interesten, dividenden of andere inkomsten over of waarde

4 — PB L 139, blz. 4.

voortkomende uit of gegenereerd door activa; krediet, recht op compensatie, garanties, uitvoeringsgaranties of andere financiële verplichtingen; kredietbrieven, connossementen, koopbrieven; bewijsstukken van een belang in fondsen of financiële middelen en ieder ander exportfinancieringsbewijs.

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.

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;

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."

[…]"

12. Artikel 8 van de verordening luidt als volgt:

11. Artikel 2 van de verordening bepaalt het volgende:

„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.

„De Commissie en de lidstaten stellen elkaar onverwijld in kennis van de krachtens deze verordening genomen maatregelen en van andere relevante gegevens waarover zij in verband met deze verordening beschikken […]"

13. Artikel 10, lid 1, van de verordening bepaalt dat:

„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."

14. Bijlage I bij de verordening bevat de in artikel 2 ervan bedoelde „lijst van personen, groepen en entiteiten".

15. Op 27 februari 2003 heeft de Raad de noodzakelijke wettelijke maatregelen genomen om uitvoering te geven aan de uitzonderingen op humanitaire gronden vastgelegd in de in punt 5 van deze conclusie genoemde resolutie van de Veiligheidsraad 1452 (2002), dat wil zeggen, gemeenschappelijk standpunt 2003/140/GBVB betreffende uitzonderingen op de beperkende maatregelen, opgelegd bij gemeenschappelijk standpunt 2002/402 [5], en verordening (EG) nr. 561/2003 tot wijziging van verordening nr. 881/2002 met betrekking tot uitzonderingen op de bevriezing van tegoeden en economische middelen. [6]

16. Artikel 1 van verordening nr. 561/2003 voegt aan verordening nr. 881/2002 een nieuw artikel toe, artikel 2 bis, waarvan de leden 1 en 2 als volgt luiden:

„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;

ii) uitsluitend bestemd zijn voor de betaling van redelijke honoraria en vergoeding van gemaakte kosten in verband met de verlening van juridische diensten;

5 — PB L 53, blz. 62.
6 — PB L 82, blz. 1.

iii) uitsluitend bestemd zijn voor de betaling van kosten voor alleen het houden of beheren van bevroren tegoeden of andere economische middelen; of

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.

iv) noodzakelijk zijn voor het dekken van buitengewone uitgaven; en

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

b) dit voornemen ter kennis is gebracht van het Sanctiecomité; en

C — *De toepasselijke bepalingen van nationaal recht*

c) i) in geval van een voornemen als bedoeld sub a, punten (i), (ii) of (iii), het Sanctiecomité binnen 48 uur na de kennisgeving geen bezwaar heeft gemaakt tegen het voornemen; of

17. Gezien de verwijzingsbeslissing en de opmerkingen van de partijen in deze procedure, kan de toepasselijke nationale wetgeving als volgt worden weergegeven.

ii) in geval van een voornemen als bedoeld sub a, punt (iv), het Sanctiecomité het voornemen heeft goedgekeurd.

18. Het Verenigd Koninkrijk heeft de resoluties van de Veiligheidsraad 1390 (2002) en 1452 (2002) in nationaal recht omgezet, en heeft eveneens aan verordening nr. 881/2002 uitvoering gegeven met de Al-Qa'ida and Taliban (United Nations Measures) Order 2002 [7] (hierna: „Order 2002"). Deze Order is gewijzigd bij de Al-Qa'ida and Taliban

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.

7 — SI 2002 No. 111.

(United Nations Measures) Order 2006 [8] (hierna: „Order 2006"), die op 16 november 2006 in werking is getreden en, zoals blijkt uit de toelichting daarbij, bedoeld is om, onder andere, verordening nr. 561/2003 ten uitvoer te leggen. [9]

19. Artikel 7 van de Order 2002, met de titel „Ter beschikking stellen van tegoeden aan Osama Bin Laden en daarmee verbonden personen", luidt als volgt:

„Eenieder die, zonder daarvoor toestemming van de Treasury te hebben verkregen overeenkomstig dit artikel, 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." [10]

20. Krachtens artikel 20, lid 1, van Order 2002, met de titel „Straffen en procedures", wordt eenieder die deze bepaling overtreedt gestraft met een geldboete en/of een gevangenisstraf van maximaal zeven jaar.

21. Artikel 8 van Order 2006, dat met ingang van 16 november 2006 artikel 7 van Order 2002 heeft vervangen, luidt als volgt:

„1. Het is verboden direct of indirect tegoeden of economische middelen ter beschikking te stellen aan of ten behoeve van een in artikel 7, lid 2, vermelde persoon, zonder daarvoor toestemming te hebben verkregen in de zin van 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 de titel „Toestemmingen", bepaalt het volgende:

„1. De Treasury kan toestemming verlenen met het doel de daarin gespecificeerde handelingen uit te sluiten van het verbod van artikel 7, lid 1, of artikel 8, lid 1.

8 — SI 2006 No. 2952.

9 — Uit de opmerkingen van het Verenigd Koninkrijk blijkt dat de partijen bij dit geding het er over eens zijn dat de novelle van 2006 geen gevolg van betekenis heeft voor het onderhavige geval.

10 — Vertaling van mij. De Engelse tekst luidt als volgt: „Any person who, except under the authority of a licence granted by the Treasury under this article, makes any funds available to or for the benefit of a listed person or any person acting on behalf of a listed person is guilty of an offence under this Order."

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 de toestemming op ieder moment wijzigen of intrekken.

4. Als de toestemming wordt verleend, gewijzigd of ingetrokken, moet de Treasury:

(a) als de toestemming aan een bepaalde persoon is verleend, deze persoon schriftelijk bericht geven van de verlening, wijziging of intrekking, en

(b) als de toestemming van algemene aard is of is verleend aan een categorie personen, de maatregelen nemen die het meest geschikt worden geacht om de verlening, wijziging of intrekking bekend te maken.

5. Eenieder die, om toestemming te krijgen, bewust of onbedachtzaam een verklaring aflegt, of documentatie of informatie verstrekt die op een relevant punt vals is, pleegt een strafbaar feit.

6. Eenieder die op grond van toestemming handelt zonder zich aan de in het toestemmingsbesluit vervatte voorwaarden te houden, pleegt een strafbaar feit."

23. Artikel 20, lid 3, van Order 2006 bepaalt dat als een door de Treasury in de zin van artikel 7 van Order 2002 verleende toestemming vlak voor de inwerkingtreding van Order 2006 rechtskracht heeft gekregen, deze toestemming van toepassing blijft alsof zij was verleend ingevolge artikel 11 van Order 2006.

III — Feiten, prejudiciële vraag, en verloop van de procedure

24. Verzoeksters in het hoofdgeding, ingezetenen van het Verenigd Koninkrijk, wonen samen met hun echtgenoot en hun minderjarige kinderen. De echtgenoten van verzoeksters staan als natuurlijke personen vermeld op de lijst in bijlage I bij de verordening.

25. Uit de opmerkingen van de regering van het Verenigd Koninkrijk blijkt dat de echtgenoot van een der verzoeksters van de autoriteiten van dat land een invaliditeitsuitkering ontvangt, die momenteel wordt gestort op een bankrekening op naam van zijn vrouw, terwijl de echtgenoten van de twee andere verzoeksters geen enkele socialezekerheids- of socialebijstandsuitkering ontvangen. Uit de processtukken blijkt dat deze personen in financieel opzicht volledig afhankelijk zijn van hun echtgenotes, dat wil zeggen verzoeksters, die in de noodzakelijke levensbehoeften van het gezin voorzien.

26. Op grond van hun persoonlijke situatie hebben verzoeksters het recht, van de bevoegde bestuurlijke organen van het Verenigd Koninkrijk (HM Revenue and Customs en Secretary of State for Work and Pensions) een aantal bijzondere prestaties te ontvangen waarvoor geen bijdragen hoeven te worden betaald (inkomenssteun, onderhoudsuitkering voor gehandicapten, kinderbijslag, woontoelage, verlaging van de gemeentelijke belastingen), ten bedrage van enkele honderden pond sterling per week.

27. In juli 2006 besloot de Treasury, verweerder in het hoofdgeding, na te hebben vastgesteld dat de aan verzoeksters betaalde bedragen konden worden gebruikt om de basisuitgaven te dekken van het gezin waar een op de lijst in bijlage bij de verordening vermelde persoon deel van uitmaakt, en daarmee tot de conclusie te zijn gekomen dat deze bedragen konden worden beschouwd als „ter beschikking gesteld ten behoeve van" laatstgenoemde in de zin van artikel 2, lid 2, van de verordening en artikel 7 van Order 2002, dat vanaf dat moment voor de betaling van de aan verzoeksters toekomende uitkeringen voor onbepaalde tijd toestemming moest worden verleend aan de betalende bestuursorganen.

28. Deze toestemming wordt verleend volgens bepaalde, van geval tot geval verschillende modaliteiten, die tot doel hebben verzoeksters in staat te stellen het geld op te nemen van de rekening waarop de uitkeringen worden gestort en dat nodig is om in de noodzakelijke levensbehoeften van hun gezin te voorzien. Met name moeten op grond van de toestemming beperkingen gelden voor het opnemen van contant geld en het gebruik van debitcards bij aankopen, en de verplichting maandelijks de aankoopbewijzen naar de Treasury te sturen, zodat kan worden gecontroleerd of deze de strikt noodzakelijke

uitgaven voor de levensbehoeften van het gezin niet overschrijden. In de toestemming worden verzoeksters bovendien gewaarschuwd dat als er tegoeden en/of economische middelen aan hun op de lijst vermelde echtgenoot ter beschikking worden gesteld, dit een strafbaar feit vormt dat wordt gestraft overeenkomstig de nationale strafwetgeving.

29. Aangezien verzoeksters van mening zijn dat de aldus ingestelde regeling op hun geval niet moet worden toegepast, hebben zij zich tot de High Court gewend om ze buiten toepassing te doen verklaren. Volgens hun zienswijze valt de uitbetaling van socialezekerheids- en socialebijstandsuitkeringen aan de echtgeno(o)t(e) van een op de lijst in bijlage I bij de verordening vermelde persoon niet onder artikel 2 van de verordening, en is daarvoor derhalve geen toestemming vereist in de zin van artikel 2 bis.

30. De High Court wees het verzoek van verzoeksters af met de overweging dat de betaling van uitkeringen aan de echtgeno(o)t(e) van een op de lijst vermelde persoon kan worden beschouwd als het indirect ter beschikking stellen van tegoeden ten behoeve van deze persoon, en dus onder het verbod van artikel 2, lid 2, van de verordening valt. Verzoeksters zijn tegen het vonnis van de High Court in hoger beroep gegaan. Op 6 maart 2007 wees de Court of Appeal het beroep af, waarbij deze de redenering van de rechter in eerste instantie volledig overnam.

31. Verzoeksters hebben zich vervolgens, in laatste instantie, tot het House of Lords gewend, waarvan het Appellate Committee op 21 februari 2008 een rapport presenteerde waarin werd vastgesteld dat het beroep een aantal vragen opriep over de uitlegging van artikel 2, lid 2, van de verordening, en met name de vraag of de in deze regelgeving gebruikte woorden „ten behoeve van" in ruime zin moeten worden opgevat – dat wil zeggen ieder gebruik van geld waar de aangewezen personen voordeel uit kunnen halen – of dat de uitdrukking daarentegen enkel betrekking heeft op de mogelijkheid dat tegoeden en/of economische middelen „uitdrukkelijk ter beschikking [worden] gesteld aan de genoemde personen, die derhalve vrij kunnen beslissen waarvoor ze worden gebruikt".

32. In de verwijzingsbeslissing erkent het House of Lords dat toestemming in de zin van artikel 2 bis zonder meer vereist zou zijn voor het verstrekken van een socialezekerheids- of socialebijstandsuitkering aan de echtgenoten van verzoeksters, en eveneens om het laatstgenoemden mogelijk te maken tegoeden en/of economische middelen aan de eigen echtgenoot ter beschikking te stellen. Het House of Lords merkt echter op dat in het onderhavige geval eerder de vraag rijst of toestemming nodig is om socialezekerheids- en

socialebijstandsuitkeringen aan verzoeksters te betalen.

33. Volgens deze rechter zou een te ruime uitlegging van de woorden „ten behoeve van" in artikel 2, lid 2, van de verordening in strijd zijn met het daarop volgende lid 3 van het artikel, dat enkel verbiedt economische middelen aan een aangewezen persoon ter beschikking te stellen voor zover deze persoon hierdoor in staat wordt gesteld „tegoeden, goederen of diensten te verwerven". Deze voorwaarde, die volgens het House of Lords strookt met de doeleinden van resolutie 1390 (2002), zou ook van toepassing moeten zijn binnen de context van artikel 2, lid 2 van de verordening, waarbij er tevens rekening mee moet worden gehouden dat paragraaf 2, sub a, van de resolutie geen onderscheid maakt tussen tegoeden en economische middelen.

34. Als daarentegen de uitlegging die de Treasury aan artikel 2, lid 2, van de verordening geeft wordt aanvaard, zou dit tot een onevenredig resultaat leiden, aangezien dit tot gevolg zou hebben dat eenieder die de echtgeno(o)t(e) van een aangewezen persoon geld uitkeert (bijv. een werkgever, of zelfs de eigen bank) toestemming zou moeten vragen in de zin van artikel 2 bis van de verordening, op de enkele grond dat de echtgeno(o)t(e) samenwoont met een op de lijst vermelde persoon en de aangewezen persoon voordeel zou kunnen halen uit de uitgaven van de echtgeno(o)t(e).

35. Daarnaast is het House of Lords van oordeel dat de door de Treasury opgelegde modaliteiten voor de verlening van toestemming een „ingrijpende" regeling vormen. De toestemmingsvereisten zijn namelijk dusdanig dat de echtgenote in de praktijk geen geld kan uitgeven, ongeacht het inkomen, zonder eerst toestemming van de Treasury te hebben verkregen.

36. Tot slot merkt de verwijzende rechter op dat artikel 2 bis van de verordening verwijst naar betalingen ten behoeve van een op de lijst vermelde persoon, terwijl in het hoofdgeding de vraag centraal staat of voor het betalen van uitkeringen aan niet op de lijst vermelde personen vooraf toestemming moet worden gevraagd op grond dat een deel van de betreffende bedragen ten goede komt aan een op de lijst vermelde persoon.

37. Op grond van deze overwegingen heeft het House of Lords bij beslissing van 30 april 2008 de behandeling van de bij hem aanhangige zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag voorgelegd:

„Is artikel 2, lid 2, van verordening (EG) nr. 881/2002 van de Raad van toepassing 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 VN-resolutie 1267 (1999) ingestelde

Sanctiecomité, op de enkele grond dat de echtgeno(o)t(e) met de aangewezen persoon samenwoont en een gedeelte van het geld zal of kan gebruiken om goederen en diensten te betalen die deze laatste zal consumeren of waaruit deze voordeel zal halen?"

38. Overeenkomstig artikel 23 van het Statuut van het Hof zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door verzoeksters in het hoofdgeding, de regering van het Verenigd Koninkrijk, de Estse regering en de Commissie.

39. Ter terechtzitting, die op 11 november 2009 heeft plaatsgevonden, hebben verzoeksters, de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie mondelinge opmerkingen ingediend.

IV — Bij het Hof ingediende opmerkingen

40. Volgens verzoeksters in het hoofdgeding heeft het besluit van de Treasury dat voor de betaling van de uitkeringen waar zij recht op hebben toestemming vereist is, in combinatie met bijzonder beperkende modaliteiten, tot gevolg dat hun situatie gelijk wordt gesteld aan die van een op de lijst vermelde persoon, terwijl zij daar niet op staan en evenmin worden verdacht van terroristische activiteiten.

41. Verzoeksters merken op dat de betreffende uitkeringen onder meer bestemd zijn om hun op de lijst vermelde echtgenoot assistentie in natura te verlenen. Daarmee stellen verzoeksters hun echtgenoot geen tegoeden beschikbaar. Het is derhalve uitgesloten dat de bevoegde autoriteiten, wanneer zij verzoeksters geldsommen uitbetalen, indirect tegoeden aan hun echtgenoot ter beschikking stellen in de zin van artikel 2, lid 2, van de verordening. Evenmin kan worden betoogd dat op deze wijze economische middelen aan een op de lijst vermelde persoon ter beschikking worden gesteld: lid 3 van artikel 2 bepaalt namelijk dat dit artikel niet van toepassing is op economische middelen waaruit een op de lijst vermelde persoon geen tegoeden, goederen of diensten kan verwerven („vrijgestelde middelen"). Verzoeksters zijn van mening dat een uitlegging van artikel 2, lid 2, van de verordening die de strekking van deze bepaling oprekt tot aan derden beschikbaar gestelde tegoeden, enkel op grond van het feit dat deze tegoeden zouden kunnen worden gebruikt om ten behoeve van de op de lijst vermelde persoon vrijgestelde middelen te verkrijgen, niet zou stroken met deze uitsluiting.

42. Ten aanzien van dit punt betogen verzoeksters verder dat de door hen voorgestelde

uitlegging van artikel 2, lid 3, van de verordening niet in strijd is met die van het Hof in het arrest Möllendorf[11], waarin een ruime strekking aan het in deze bepaling neergelegde verbod is gegeven: het goed dat in die zaak aan de orde was vormde een „economisch middel" in de zin van artikel 2, lid 3, van de verordening, aangezien de op de lijst vermelde persoon het kon gebruiken om terroristische activiteiten te financieren. De aan verzoeksters opgelegde beperkingen voor het verkrijgen van tegoeden zouden daarentegen niet bedoeld zijn om het financieren van deze activiteiten te verhinderen.

43. Verzoeksters wijzen er ten slotte op dat de uitlegging die de Treasury aan artikel 2 van de verordening geeft hun grondrechten schendt, met name het recht op ongestoord genot van eigendom en het recht op eerbiediging van het privé- en gezinsleven. Wat dit laatste betreft, zouden de door de toestemmingsregeling opgelegde beperkingen niet evenredig zijn aan de nagestreefde doeleinden en zouden de redenen die zijn aangevoerd om deze beperkingen te rechtvaardigen, niet pertinent noch toereikend zijn in de zin van de rechtspraak van het Europese Hof voor de rechten van de mens.[12] Ook wat het eigendomsrecht betreft, zijn verzoeksters van mening dat, zoals in de zaak Kadi[13], in de onderhavige zaak de vraag rijst of de aanzienlijke beperkingen die aan dit recht worden opgelegd wel gerechtvaardigd en evenredig zijn.

44. De regering van het Verenigd Koninkrijk is op basis van een letterlijke uitlegging van artikel 2, lid 2, met name van de woorden „ten behoeve van", volgens de normale betekenis daarvan, van mening dat het verbod in deze bepaling van toepassing is op alle ter beschikking gestelde tegoeden waar een op de lijst vermelde persoon voordeel uit kan halen, los van de vraag of de betreffende tegoeden worden gebruikt om deze persoon tegoeden of economische middelen te verschaffen. In het onderhavige geval is het evident dat, aangezien de aan verzoeksters betaalde bedragen worden gebruikt om de uitgaven te dekken voor, onder andere, het levensonderhoud van de echtgenoot, de bevoegde autoriteiten door verzoeksters socialezekerheids- en socialebijstandsuitkeringen te betalen, tegoeden ter beschikking stellen ten behoeve van de echtgenoot van laatstgenoemden in de zin van de betreffende bepaling. Ter terechtzitting voor het Hof heeft voormelde regering verder gepreciseerd dat artikel 2, lid 2, van de verordening op de betaling van de uitkeringen in kwestie van toepassing is, aangezien deze naar hun aard en ongeacht de daadwerkelijke besteding daarvan, bestemd zijn te goede te komen aan een op de lijst vermelde persoon. Ze zijn namelijk bedoeld om te voorzien in de levensbehoeften van het gezin waar laatstgenoemde deel van uitmaakt, en de hoogte ervan is bepaald op grond van het aantal

11 — Arrest van 11 oktober 2007, Möllendorf en Möllendorf-Niehuus (C-117/06, Jurispr. blz. I-8361, punt 46).

12 — Zie met name het arrest van 4 december 2008, Marper v United Kingdom, Appl. No. 30562/04 en 30566/04, nr. 101.

13 — Arrest van 3 november 2008, Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie (C-402/05 P en C-415/05 P, Jurispr. blz. I-6351).

gezinsleden, de op de lijst vermelde persoon daaronder begrepen.

45. Deze uitlegging zou verder in overeenstemming zijn met de letterlijke bewoordingen en het doel van de resolutie van de Veiligheidsraad 1390 (2002), waarvan de verbodsbepalingen zeer ruim zouden zijn geformuleerd — zoals overigens bevestigd door de rechtspraak van het Hof [14] — en bedoeld zijn om de op de lijst vermelde personen iedere financiële steun te ontnemen.

46. Volgens het Verenigd Koninkrijk zou, als eenieder de basisuitgaven van een op de lijst vermelde persoon op zich kon nemen, hierdoor de uitzonderingsbepaling in artikel 2 bis van de verordening geen betekenis meer hebben, waar deze bepaalt dat niet alleen de op de lijst vermelde persoon, maar iedere „belanghebbende natuurlijke of rechtspersoon" toestemming moet hebben om tegoeden te gebruiken of ter beschikking te stellen teneinde in de basisuitgaven van een op de lijst vermelde persoon te voorzien.

47. Bovendien zou volgens het Verenigd Koninkrijk de voorwaarde in artikel 2, lid 3, die enkel verbiedt economische middelen ter beschikking te stellen aan een op de lijst vermelde persoon voor zover deze persoon hierdoor in staat wordt gesteld „tegoeden, goederen of diensten te verwerven", niet toepasselijk zijn in de context van lid 2 van hetzelfde artikel: tegoeden worden namelijk gekenmerkt door een grotere liquiditeit dan economische middelen en zijn om die reden aan striktere regels onderworpen.

48. Wat de „zeer ernstige" gevolgen betreft die de toestemmingsregeling voor verzoeksters zou hebben, merkt het Verenigd Koninkrijk enerzijds op dat de door de verordening opgelegde verboden naar hun aard nadelige gevolgen voor derden kunnen creëren [15] en anderzijds, dat deze gevolgen in werkelijkheid afhangen van de toestemmingsvoorwaarden die laatstgenoemden door de nationale wetgeving worden opgelegd.

49. In antwoord op het argument van verzoeksters dat bij een ruime uitlegging van artikel 2, lid 2, onder de daar voorziene verboden ook zouden vallen (i) het salaris van de echtgenote van een op de lijst vermelde persoon of een lid van diens gezin, alsmede

14 — Zie arresten Möllendorf, aangehaald in voetnoot 11, punten 50-55, en Kadi, aangehaald in voetnoot 13, punt 169.

15 — Zie het arrest van 30 juli 1996, Bosphorus (C-84/95, Jurispr. blz. I-3953, punt 22).

(ii) schenkingen aan een goed doel dat assistentie verleent aan een op de lijst vermelde persoon, merkt het Verenigd Koninkrijk op dat, anders dan in het onderhavige geval, in geen van deze twee gevallen er tussen het ter beschikking stellen van tegoeden en het voordeel dat de op de lijst vermelde persoon eruit haalt, een zodanig oorzakelijk verband bestaat dat de toepassing van deze bepaling gerechtvaardigd is.

50. De Estse regering merkt op dat de betaling van uitkeringen aan de echtgeno(o)t(e) van een op de lijst vermelde persoon niet onder artikel 2, lid 2, van de verordening valt, en dat daar dus geen toestemming voor nodig is. Indien deze bepaling zo wordt uitgelegd dat niet op de lijst vermelde derden slechts beperkt tegoeden kunnen ontvangen waar zij recht op hebben, zou dat tot gevolg hebben dat laatstgenoemden feitelijk worden gelijkgesteld aan op de lijst vermelde personen.

51. Een uitlegging welke betalingen van tegoeden aan een derde die familiebanden of andere banden heeft met een op de lijst vermelde persoon, gelijkstelt aan het ter beschikking stellen van tegoeden aan of ten behoeve van deze persoon, vindt evenmin steun in de letterlijke bewoordingen en het doel van resolutie 1390 (2002), die bepaalt dat alleen de op de door het Sanctiecomité opgestelde lijst vermelde personen aan het daarin voorziene sanctiestelsel kunnen worden onderworpen.

52. De Estse regering merkt daarnaast op dat als een derde de bepalingen van de verordening heeft overtreden, de nationale strafwetgeving van toepassing is, en dat als de persoon in kwestie via een op de lijst vermelde persoon deelneemt aan terroristische activiteiten, moet worden voorgesteld eerstgenoemde op de lijst te plaatsen, opdat ook deze persoon aan het in de verordening voorziene sanctiestelsel wordt onderworpen.

53. De regering van Estland sluit af met de opmerking dat ook al mocht op grond van de verordening de toegang van derden tot hun eigen tegoeden worden beperkt, dan nog de wijze waarop de Treasury toestemming verleent een ongeoorloofde inmenging in het privéleven van verzoeksters vormt, die niet alleen niet wordt gerechtvaardigd door het potentiële gevaar dat het gedrag van de derde oplevert (het is namelijk niet realistisch te denken dat met een uitkering die amper in de noodzakelijke levensbehoeften van een familie voorziet, terroristische activiteiten kunnen worden gefinancierd), maar ook onevenredig is, aangezien deze inmenging kan worden vermeden door andere maatregelen

die minder inbreuk maken op de grondrechten van verzoeksters.

54. De Commissie betoogt dat het betalen van uitkeringen aan verzoeksters, die ze gebruiken om hun echtgenoot assistentie in natura te verlenen, onder de verboden in artikel 2 van de verordening valt, zodat er dus speciale toestemming voor nodig is. Zij is tot deze conclusie gekomen op grond van de letterlijke bewoordingen en het doel van artikel 2 van de verordening en van resolutie 1390 (2002), alsmede de uitzonderingen die in de verordening zijn geïntroduceerd met artikel 2 bis.

55. Volgens de Commissie heeft de communautaire wetgever aan de bepalingen van artikel 2 van de verordening een zo ruim mogelijke strekking willen geven teneinde een uitputtend en radicaal stelsel van financiële sancties in te voeren. Dat blijkt niet alleen uit de letterlijke bewoordingen van deze bepaling, maar ook uit de rechtspraak van het Hof, dat in het arrest Möllendorf [16] een ruime uitlegging van artikel 2, lid 3, van de verordening heeft aanvaard die, aldus de Commissie, in beginsel ook moet worden toegepast op artikel 2, lid 2.

16 — Aangehaald in voetnoot 11, punten 50 en 51.

56. Voor de uitlegging van de verordening moet verder worden gekeken naar resolutie 1390 (2002), die ter bereiking van doeleinden van algemeen belang in de strijd tegen het terrorisme en de handhaving van de vrede en de internationale veiligheid, in bijzonder ruime termen is opgesteld en tot doel heeft alle economische steun aan de op de lijst vermelde personen te ontzeggen. De Commissie wijst erop dat de verordening en de resolutie geen enkele aanwijzing bevatten dat lidstaten verplicht zijn, alvorens de daarin voorziene verboden uit te voeren, te controleren of er enig concreet risico bestaat dat de tegoeden of de economische middelen voor terroristische doeleinden worden aangewend. Als dat wel het geval zou zijn, zou dat het risico met zich meebrengen dat de opgelegde beperkende maatregelen worden omzeild, en zou dit grote problemen bij het beoordelen en het in de praktijk brengen ervan opleveren.

57. Het feit dat met artikel 2 bis een uitzonderingsregeling van humanitaire aard is ingevoerd — voor onder meer tegoeden en economische middelen die „noodzakelijk zijn voor basisuitgaven" — geeft duidelijk aan dat het verstrekken van onderdak, voedsel en andere basisbehoeften aan een op de lijst vermelde persoon door de eigen echtgenoot, in beginsel onder de verboden van artikel 2 van de verordening valt. Hieruit volgt dat voor de verstrekking daarvan uitsluitend toestemming kan worden gegeven op basis van de in artikel 2 bis aangegeven voorwaarden en volgens de aldaar voorziene procedure. De Commissie geeft toe dat verzoeksters niet op de lijst staan vermeld, maar herinnert eraan dat volgens de rechtspraak van het Hof beperkende maatregelen van economische aard

naar hun aard nadelige gevolgen voor derden kunnen hebben, die echter gerechtvaardigd worden door het belang van de nagestreefde doeleinden.

58. De Commissie is van oordeel dat de verwijzende rechter met betrekking tot het onderhavige geval moet nagaan of de concrete modaliteiten van de nationale toestemmingsprocedure die ter uitvoering van artikel 2 bis is vastgesteld, geen onevenredige schending van verzoeksters' grondrechten vormt.

59. Aangezien de hoogte van de aan verzoeksters betaalde uitkeringen ex ante nauwkeurig zo is berekend dat enkel in de strikt noodzakelijke levensbehoeften wordt voorzien, vraagt de Commissie zich af of het noodzakelijk is ook ex post te waarborgen dat deze bedragen niet aan andere doelen worden besteed. Naar haar oordeel zou een minder ingrijpend mechanisme kunnen worden gebruikt, bijvoorbeeld door ervoor te zorgen dat de lidstaten zich strikt aan de in artikel 8 van de verordening voorziene informatieverplichting houden. Daarnaast merkt de Commissie op dat in het Verenigd Koninkrijk geen toestemming nodig lijkt om verzoeksters eventueel arbeidsloon te kunnen betalen, terwijl het voor de toepassing van de door de verordening opgelegde verboden in beginsel geen verschil zou moeten maken waar de tegoeden vandaan komen.

V — Juridische analyse

A — *Inzake de prejudiciële vraag*

1. Opmerkingen vooraf

60. Met deze prejudiciële vraag vraagt het House of Lords het Hof in hoofdzaak of artikel 2, lid 2, van verordening nr. 881/2002 ook van toepassing is op de betaling van socialezekerheids- en socialebijstandsuitkeringen waar de echtgeno(o)t(e) van een persoon die op lijst bij de verordening staat vermeld recht op heeft, op de enkele grond dat de echtgeno(o)t(e) met de aangewezen persoon samenwoont en de uitkeringen in kwestie deels ten behoeve van deze persoon kunnen of zullen worden gebruikt.

61. Het Hof zal derhalve moeten uitmaken of, zoals de Treasury suggereert, de bevoegde autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk, door uitkeringen te betalen aan verzoeksters, die de ontvangen bedragen zullen gebruiken om, onder andere, hun eigen echtgenoot assistentie in natura te verlenen, direct of indirect tegoeden ter beschikking stellen aan of ten behoeve van een op de lijst vermelde persoon, en daarmee in strijd met de door artikel 2 van de verordening opgelegde verboden handelen, of dat daarentegen, zoals

verzoeksters in het hoofdgeding betogen en de verwijzende rechter lijkt te menen, de betalingen in kwestie niet onder dat artikel vallen.

62. Alvorens hier nader op in te gaan, moet kort iets worden gezegd over de subjectieve reikwijdte van deze bepaling en over de gevolgen die zij kan hebben voor niet op de lijst van de verordening vermelde personen.

63. In de eerste plaats moet worden opgemerkt dat de Gemeenschap, om de maatregelen in de resoluties van de Veiligheidsraad zo doeltreffend en rigoureus mogelijk uit te voeren, als instrument de verordening heeft gebruikt, die rechtstreeks en uniform van toepassing is op alle op het communautaire grondgebied gevestigde personen en entiteiten. Door te bepalen dat het verboden is direct of indirect tegoeden of economische middelen aan of ten behoeve van de aangewezen personen ter beschikking te stellen en ten behoeve van die personen te gebruiken respectievelijk te bestemmen, bindt artikel 2 van verordening nr. 881/2002 derhalve eenieder door wie dergelijke handelingen kunnen worden verricht. In casu moet dit verbod derhalve, voor zover aan de toepassingsvereisten daarvan is voldaan, zowel door de instanties die deze uitkeringen uitbetalen als door verzoeksters in acht worden genomen.

64. Vervolgens moet worden opgemerkt dat het Hof in het arrest Bosphorus [17] heeft verklaard dat het belang van de doeleinden die worden nagestreefd door middel van een sanctiemaatregel ter uitvoering van bindende resoluties van de Veiligheidsraad [18] „zelfs aanzienlijke negatieve gevolgen" rechtvaardigt, „waardoor schade wordt berokkend aan partijen die op geen enkele wijze verantwoordelijk zijn voor de situatie naar aanleiding waarvan de sancties zijn ingesteld" [19], en voorts eraan heeft herinnerd dat volgens vaste rechtspraak de grondrechten waar verzoekster zich op beriep in het hoofdgeding in deze zaak, „geen absolute gelding [hebben] en [dat] de uitoefening ervan aan beperkingen [kan] worden onderworpen, voor zover deze gerechtvaardigd zijn uit hoofde van door de Gemeenschap nagestreefde doeleinden van algemeen belang". [20] Ofschoon in de latere rechtspraak van het Hof, te beginnen bij het arrest Kadi [21], meer de nadruk wordt gelegd op de bescherming van de grondrechten, deze rechtspraak stelt echter niet het beginsel ter discussie volgens welke een verordening die in de oplegging van sancties voorziet, zoals die aan de orde in de zaak Bosphorus en in de onderhavige zaak, nadelige gevolgen kan hebben voor andere personen dan die waartegen deze sancties zijn gericht.

17 — Aangehaald in voetnoot 15.

18 — In casu verordening (EEG) nr. 990/93 van de Raad van 26 april 1993 betreffende de handel tussen de Europese Economische Gemeenschap en de Federatieve Republiek Joegoslavië (Servië en Montenegro), PB L 102, blz. 14.

19 — Zie punten 22 en 23 van het arrest.

20 — Zie arrest Bosphorus, aangehaald in voetnoot 15, punt 21 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

21 — Aangehaald in voetnoot 13. Zie laatstelijk arrest van 3 december 2009, Hassan/Raad en Commissie (C-399/06 P en C-403/06 P, Jurispr. blz. I-11393).

65. Hieruit volgt dat verzoeksters in het hoofdgeding, ook al staan zij niet op de lijst in bijlage bij de verordening en worden zij niet als gevaarlijke persoon bestempeld enkel vanwege het feit dat zij gehuwd zijn en samenwonen met personen die wel op die lijst staan, toch de eventuele nadelen kunnen ondervinden als gevolg van de toepassing van de verboden in artikel 2 van de verordening.

66. Tot slot moet eraan worden herinnerd dat, volgens vaste rechtspraak van het Hof, de beperking van grondrechten die wordt gerechtvaardigd op grond van vereisten van algemeen belang, zoals die welke voortvloeien uit de strijd tegen internationaal terrorisme, ten opzichte van het nagestreefde doel geen onredelijke en onevenredige inmenging mogen vormen die de inhoud van de gewaarborgde rechten teniet doet. [22]

67. Als vervolgens de conclusie is dat is voldaan aan de objectieve vereisten om de verboden van artikel 2 van de verordening op de uitkeringen in kwestie toe te passen, en dat dus voor de uitbetaling daarvan toestemming moet worden verleend in de zin van artikel 2 bis, moeten de voorwaarden waaronder de bevoegde autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk deze toestemming verlenen stroken met het hierboven genoemde evenredigheidsbeginsel. Daartoe moet niet alleen het recht van verzoeksters op bescherming van hun goederen in aanmerking worden genomen, maar ook het recht op eerbiediging van hun privé- en gezinsleven. [23]

68. Ik ga echter niet verder op deze kwestie in, aangezien het Hof in deze procedure niet is gevraagd zich uit te spreken over een eventuele schending van dit beginsel.

2. De strekking van het verbod van artikel 2, lid 2, van verordening nr. 881/2002

69. Vervolgens ga ik over tot de inhoudelijke analyse van artikel 2, lid 2, van de verordening, waarbij moet worden verduidelijkt hoever de strekking van het daarin voorziene verbod reikt om te kunnen bepalen of het van toepassing is op de omstandigheden in het hoofdgeding.

22 — Zie arrest Kadi, aangehaald in voetnoot 13, punten 354 e.v.

23 — Over dit laatste recht, zie onder meer arresten van 27 juni 2006, Parlement/Raad (C-540/03, Jurispr. blz. I-5769), 11 juli 2002, Carpenter (C-60/00, Jurispr. blz. I-6279), en 23 september 2003, Akrich (C-109/01, Jurispr. blz. I-9607).

70. Hierover moet in de eerste plaats worden opgemerkt dat in het onderhavige geding niet ter discussie wordt gesteld dat de uitkeringen aan verzoeksters als „tegoeden" worden gekwalificeerd: met andere woorden, door verzoeksters geldbedragen te betalen in de vorm van socialezekerheids- en socialebijstandsuitkeringen, stellen de betalende instanties hun tegoeden ter beschikking in de zin van artikel 1 lid 1, van de verordening, en geen „economische middelen" in de zin van lid 2.

71. Dit vooropgesteld, wijs ik erop dat, zoals blijkt uit de processtukken, de betreffende bedragen worden gestort op een rekening die op naam van verzoeksters staat, of door de Treasury op hun naam en voor hun rekening wordt gehouden. Op grond van deze omstandigheid kan worden uitgesloten dat er, door verzoeksters uitkeringen te betalen, direct tegoeden ter beschikking worden gesteld aan hun echtgenoot, die op de lijst in bijlage I bij de verordening staat.

72. Het lijkt mij evenmin dat de betalende instanties, door verzoeksters de betreffende uitkeringen te betalen, als er geen elementen zijn op grond waarvan ook maar kan worden verondersteld dat zij deze bedragen helemaal of deels aan hun echtgenoot besteden, *indirect* tegoeden aan een aangewezen persoon ter beschikking stellen. Deze bedragen worden namelijk aan verzoeksters betaald, en hun respectievelijke echtgenoten zouden er alleen beschikking over kunnen krijgen als verzoeksters de bedragen aan hen overdragen. In de verschillende instanties voor de nationale rechters, en ook voor de verwijzende rechter, heeft nooit ter discussie gestaan dat verzoeksters dit nooit hebben gedaan. Het behoeft amper betoog dat een dergelijke overdracht een overtreding zou betekenen van het verbod van artikel 2, lid 2, van de verordening, rechtstreeks tegoeden ter beschikking te stellen aan een aangewezen persoon, en dat op verzoeksters, zonder toestemming in de zin van artikel 2 bis van deze verordening, de sancties van de nationale regelgeving van toepassing zouden zijn.

73. In werkelijkheid heeft de Treasury ervoor gepleit dat voor de betaling van uitkeringen aan verzoeksters toestemming moet worden gevraagd, niet zozeer vanwege de min of meer waarschijnlijke mogelijkheid dat zij deze aan hun echtgenoten ter beschikking zullen stellen, maar vooral op grond van het feit dat verzoeksters deze bedragen gebruiken om de uitgaven van hun gezin, inclusief hun echtgenoten, te bekostigen. Naar het oordeel van de Treasury (waarvan het standpunt door de nationale rechters in eerste en in tweede instantie is overgenomen) stellen de betalende instanties, door aan verzoeksters uitkeringen te betalen, weliswaar — direct of indirect — geen tegoeden aan hun echtgenoot ter beschikking, maar ze stellen ze ter beschikking te hunner behoeve in de zin van artikel 2, lid 2, van de verordening.

74. Bij de uitlegging bestaat er derhalve twijfel over de strekking van het verbod van artikel 2, lid 2, van de verordening, „tegoeden ter beschikking te stellen ten behoeve van" een aangewezen persoon. Voor het antwoord dat aan de verwijzende instantie moet worden gegeven dient derhalve te worden nagegaan of, zoals verweerder in het hoofdgeding beweert, het verbod in kwestie in ruime zin moet worden opgevat en zich derhalve uitstrekt tot ieder bedrag waar een aangewezen persoon voordeel uit kan halen, of dat er een engere uitlegging aan moet worden gegeven, zoals verzoeksters en de nationale rechter voorstellen.

75. Om dit te bepalen moet ik er in de eerste plaats op wijzen dat de in de onderhavige procedure uiteengezette tegenovergestelde uitleggingen van de verwijzende rechter en van partijen in het hoofdgeding, uitgaan van de Engelse versie van de bepaling in kwestie, volgens welke: „[n]o funds shall be made available, directly or indirectly, to, or for the benefit of, a natural or legal person, group or entity designated by the Sanctions Committee and listed in Annex I".

76. Hierover merk ik op dat volgens de vaste rechtspraak van het Hof de bepalingen van gemeenschapsrecht op uniforme wijze moeten worden uitgelegd en toegepast in het licht van de verschillende taalversies [24]; de formulering die in een bepaalde taalversie wordt gebruikt kan niet het enige element zijn om de uitlegging van de betreffende bepaling te onderbouwen, terwijl er evenmin prioriteit aan kan worden gegeven ten opzichte van de andere taalversies. Een dergelijke handelswijze zou namelijk in strijd zijn met de noodzaak, het gemeenschapsrecht op uniforme wijze toe te passen. [25]

77. De onzekere letterlijke uitlegging van artikel 2, lid 2, van de verordening is het gevolg van het feit dat deze bepaling in de verschillende taalversies verschillend is geformuleerd.

78. Het Verenigd Koninkrijk is van mening dat de ruime uitlegging waar zij voor kiest, namelijk dat de assistentie in natura aan een aangewezen persoon binnen de werkingssfeer van de verordening valt, kan worden gebaseerd op het onderscheid dat artikel 2, lid 2, maakt tussen „made available to" („ter

24 — Arresten van 5 december 1967, Van der Vecht (19/67, Jurispr. blz. 408); 12 november 1969, Stauder (29/69, Jurispr. blz. 419, punten 3 en 4); 12 juli 1979, Koschiniske (9/79, Jurispr. blz. 2717, punt 6); 6 oktober 1982, CILFIT (283/81, Jurispr. blz. 3415, punt 18); 27 maart 1990, Cricket St Thomas (C-372/88, Jurispr. blz. I-1345, punt 19), en 3 april 2008, Endendijk (C-187/07, Jurispr. blz. I-2115, punt 22).

25 — Zie arrest van 12 november 1998, Institute of the Motor Industry (C-149/97, Jurispr. blz. I-7053, punt 16), en arrest Endendijk, reeds aangehaald, punt 23.

beschikking gesteld aan") en „made available for the benefit of" („ter beschikking gesteld ten behoeve van"). [26] De woorden „for the benefit of" hebben volgens deze regering slechts betekenis indien zij van toepassing zijn op gevallen waarin, zoals in casu, geen tegoeden ter beschikking worden gesteld („made available to") aan aangewezen personen, maar deze er wel voordeel van hebben in de vorm van assistentie in natura.

79. Deze uitlegging zou eveneens voor alle andere taalversies kunnen gelden (bijvoorbeeld de Nederlandse, de Zweedse, de Finse en de Hongaarse), die, evenals de Engelse versie, enkel de woorden „ter beschikking stellen" gebruiken, waarmee wordt verboden tegoeden ter beschikking te stellen „aan", alsmede „ten behoeve van" aangewezen personen. In vrijwel alle genoemde taalversies blijkt verder duidelijk dat de bijwoorden „direct of indirect" betrekking hebben op zowel het ter beschikking stellen „aan" als het ter beschikking stellen „ten behoeve van" aangewezen personen. De bepaling lijkt dus te verbieden, tegoeden (direct of indirect) „aan" deze personen of (direct of indirect) „ten behoeve van" deze personen ter beschikking te stellen.

80. Door verzoeksters uitkeringen uit te betalen zouden de betalende instanties derhalve indirect tegoeden ten behoeve *van* hun echtgenoten ter beschikking stellen.

81. De stelling van het Verenigd Koninkrijk lijkt te worden gesteund door de analyse van de Neolatijnse taalversies van artikel 2, lid 2, van de verordening, die de woorden „made available for the benefit of" op een andere wijze uitdrukken: er wordt niet verboden dat „tegoeden ter beschikking worden gesteld ten behoeve van" deze personen, maar dat tegoeden „gebruikt worden […] ten behoeve van". [27] Hiermee lijkt de strekking van het verbod in de bepaling verder te worden opgerekt dan het enkel tegoeden ter beschikking stellen aan een op de lijst vermelde persoon, en wordt daar ook ieder gebruik van deze tegoeden onder begrepen waar deze persoon voordeel uit kan halen. In alle zojuist genoemde taalversies verwijzen de bijwoorden „direct of indirect" echter duidelijk naar het verbod „tegoeden ter beschikking te stellen" aan aangewezen personen, maar hetzelfde kan niet worden gezegd van het verbod „tegoeden te gebruiken ten behoeve van" deze personen. In deze versies lijkt het verbod zich niet te kunnen uitstrekken tot het betalen van de omstreden uitkeringen aan verzoeksters, aangezien er geen „indirect gebruik" van tegoeden ten behoeve van aangewezen personen denkbaar is.

26 — Onderstreping van mij.

27 — In het Frans „utilisé au bénéfice"; in het Spaans „utilizar en beneficio"; in het Portugees „utilizados em benefício"; in het Roemeens „utilizat în beneficiul".

82. De letterlijke uitlegging van artikel 2, lid 2, wordt nog gecompliceerder door de omstandigheid dat weer andere taalversies van de verordening weliswaar eveneens een specifieke term gebruiken voor de woorden „made available for the benefit of", maar in plaats van het werkwoord „gebruiken" de voorkeur geven aan een ander werkwoord, dat vatbaar is voor een andere uitlegging. Dat is bijvoorbeeld het geval met de Italiaanse taalversie, die verbiedt tegoeden „te bestemmen" („stanziare") voor aangewezen personen. Deze term, in de betekenis van „een bedrag uittrekken voor een bepaald doel", zou er in ons geval toe leiden dat wat de bepaling verbiedt al wordt geconcretiseerd door enkel verzoeksters de uitkeringen te betalen (die ze ten voordele van hun echtgenoot gebruiken), en dat onafhankelijk van de omstandigheid dat de bijwoorden „direct of indirect" niet alleen op de woorden „ter beschikking stellen aan", maar ook op de woorden „bestemmen voor" van toepassing zijn. De Duitse versie van de bepaling in kwestie bedoelt daarentegen in het algemeen te verbieden dat de tegoeden een aangewezen persoon „ten goede komen" („zugute kommen"), en er kan niet worden bevestigd — maar evenmin worden uitgesloten — dat deze bijwoorden op dat werkwoord betrekking hebben, zodat de deur open wordt gehouden voor een uitlegging die de gevallen waarin, zoals in het onderhavige geval, de tegoeden in kwestie de aangewezen persoon indirect „ten goede komen", aan het toepassingsgebied van artikel 2, lid 2, onttrekt.

83. Gezien de hierboven geïllustreerde aanzienlijke verschillen tussen de taalversies van de verordening, welke aanleiding geven tot meerdere mogelijke interpretaties, ben ik van mening dat de letterlijke exegese van artikel 2 geen doorslaggevende elementen levert om de precieze strekking van de door dit artikel opgelegde verboden te kunnen reconstrueren, en dat deze bepaling derhalve moet worden bestudeerd in het licht van haar context en de doeleinden van de regelgeving waarvan zij deel uitmaakt. [28]

84. Met name moet, aangezien de verordening is vastgesteld om een resolutie van de Veiligheidsraad ten uitvoer te leggen, ook rekening worden gehouden met de tekst en de doeleinden van deze resolutie. [29]

85. Overeenkomstig paragraaf 2, sub a, van resolutie 1390 (2002), kunnen „tegoeden, financiële activa of economische middelen" niet „rechtstreeks of onrechtstreeks […] ter beschikking worden gesteld ten behoeve van" personen die vermeld staan op de in

28 — Zie in die zin arresten van 27 oktober 1977, Bouchereau (30/77, Jurispr. blz. 1999, punt 14); 17 november 1983, Merck (292/82, Jurispr. blz. 3781, punt 12), en 28 maart 1985, Commissie/Verenigd Koninkrijk (100/84, Jurispr. blz. 1169, punt 17); arrest Cricket St Thomas, aangehaald in voetnoot 24, punten 18-19; arresten van 17 oktober 1991, Commissie/Denemarken (C-100/90, Jurispr. blz. I-5089, punt 8), en 17 oktober 1995, Leifer e.a. (C-83/94, Jurispr. blz. I-3231, punt 22), en arrest Endendijk, aangehaald in voetnoot 24, punt 23.

29 — Zie arresten Bosphorus, aangehaald in voetnoot 15, punten 13-14; Möllendorf, aangehaald in voetnoot 11, punt 68, en Kadi, aangehaald in voetnoot 13, punt 297.

paragraaf 3 hierboven aangegeven lijst.[30] Het aldus opgelegde, bijzonder ruim geformuleerde verbod is derhalve bedoeld om te voorkomen dat om het even welke tegoeden, activa of economische middelen ter beschikking worden gesteld aan de personen die vermeld staan op de in paragraaf 3 hierboven genoemde lijst, om te voorkomen dat zij daar voordeel uit kunnen halen.[31]

86. Aangezien de resolutie in kwestie tot doel heeft internationaal terrorisme te bestrijden, moet dit verbod echter worden gezien als een hulpmiddel om te voorkomen dat tegoeden en economische middelen door op de genoemde lijst vermelde personen worden gebruikt voor terroristische doeleinden. Deze lezing vindt steun in de Franse versie van paragraaf 2, sub a, van de resolutie, volgens welke het verbod tegoeden beschikbaar te stellen „ten behoeve van" aangewezen personen tot doel heeft te voorkomen dat zij deze tegoeden kunnen gebruiken „pour les fins qu'ils poursuivent", en wordt zij voorts bevestigd door de resolutie van de Veiligheidsraad 1822 (2008) van 30 juni 2008, die, na in paragraaf 1, sub a, de verboden in paragraaf 2, sub a, van resolutie 1390 (2002) te hebben aangehaald, specificeert dat de betreffende verboden van toepassing zijn op „economische en financiële middelen van willekeurige aard […] *die worden gebruikt ter ondersteuning van Al-Qa'ida, Osama bin Laden en de Taleban*".[32]

87. Uit een uitlegging van artikel 2, lid 2, van de verordening die naar behoren rekening houdt met de doeleinden van resolutie 1390 (2002) blijkt derhalve dat, afgezien van de terminologie die in de verschillende taalversies is gebruikt, deze bepaling tot doel heeft regelgeving te verstrekken voor de verschillende wijzen waarop op de lijst vermelde personen concreet tegoeden weten te verkrijgen, teneinde het verbod voor deze personen direct of indirect over deze tegoeden te beschikken een zo breed mogelijke strekking te geven, en te voorkomen dat deze tegoeden voor terroristische doeleinden worden gebruikt. In deze zin heeft het Hof zich uitgesproken in het arrest Kadi[33], waarin is bevestigd dat „het voornaamste doel van de litigieuze verordening [is], het internationale terrorisme te bestrijden en het 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".

88. Het lijkt mij derhalve niet correct te stellen, zoals de Treasury doet, dat de resolutie (en de verordening) tot doel heeft iedere vorm van economische steun te ontnemen aan op de lijst in bijlage I bij de verordening vermelde personen. De verboden in deze akten zijn weliswaar in ruime termen geformuleerd, maar zijn alleen toepasselijk voor zover zij kunnen verhinderen dat deze personen hun tegoeden en economische middelen

30 — In het Engels „made available … for such person's benefit"; in het Spaans „pongan … a disposición de esas personas"; in het Frans „rendus disponibles … pour les fins qu'ils poursuivent".

31 — Zie arrest Möllendorf, aangehaald in voetnoot 11, punt 56.

32 — Paragraaf 4 van de resolutie, cursivering van mij.

33 — Aangehaald in voetnoot 13, punt 169.

gebruiken voor terroristische doeleinden, en direct of indirect van derden tegoeden of economische middelen verkrijgen die worden gebruikt om deze doelen na te streven.

89. Ik ben dus geneigd de door de verwijzende rechter uitgesproken reserves te delen wat betreft de daadwerkelijke mogelijkheid, het begrip „ter beschikking stellen ten behoeve van" in artikel 2, lid 2, van de verordening aldus uit te leggen dat het zich mede uitstrekt tot het verstrekken aan derden van tegoeden die kunnen worden gebruikt om de basisuitgaven van een aangewezen persoon te dekken. Het is namelijk vrijwel niet denkbaar dat als uitkeringen worden verstrekt die bestemd zijn om in de behoeften van een gezin te voorzien, en die daadwerkelijk voor dat doel worden gebruikt, en wel zodanig dat de aangewezen persoon er uitsluitend voordeel in natura uit kan halen, dit het risico met zich meebrengt dat de tegoeden worden gebruikt voor terroristische activiteiten. Daar komt nog bij dat verzoeksters in dit specifieke geval een bescheiden bedrag wordt betaald, dat ex ante nauwkeurig zo is berekend dat enkel in de strikt noodzakelijke levensbehoeften van het gezin wordt voorzien.

90. Om de bovengenoemde redenen overtuigt de stelling die de regering van het Verenigd Koninkrijk ter terechtzitting heeft uiteengezet [34] mij niet, aangezien deze naar mijn mening aan extreem formalisme lijdt. Het is zeker waar, zoals deze regering betoogt, dat de uitkeringen in kwestie, aangezien ze worden verstrekt ten behoeve van het gezin van een in bijlage I bij de verordening vermelde persoon, en de hoogte ervan is vastgesteld op basis van de behoeften van alle leden van dat gezin, naar hun aard en ongeacht waar ze daadwerkelijk voor worden gebruikt, bestemd zijn deze persoon tot voordeel te zijn. Het is echter ook waar dat deze uitkeringen als functie hebben, ongeacht waar deze bedragen voor zullen worden gebruikt, het gezin waaraan ze worden verstrekt slechts het strikt noodzakelijke te verschaffen voor levensbehoeften van de gezinsleden en dat de hoogte ervan is afgestemd op deze functie. Met andere woorden, het voordeel dat met deze uitkeringen moet worden gegeven aan wie er recht op heeft, en waar de echtgenoten van verzoeksters in het hoofdgeding concreet profijt van trekken, gaat niet verder dan het verstrekken van onderhoudsmiddelen voor zichzelf en het eigen gezin. Om nu de betaling van dergelijke uitkeringen aan een lid van het gezin van een aangewezen persoon onder artikel 2, lid 2, van de verordening te laten vallen, in omstandigheden waarin, zoals in het onderhavige geval, kan worden uitgesloten dat laatstgenoemde over de betreffende bedragen kan beschikken, lijkt niet gerechtvaardigd in het licht van het doel dat wordt nagestreefd door de verordening en door de resoluties die daarmee ten uitvoer worden gebracht, namelijk internationaal terrorisme te bestrijden door er de financiële middelen aan te ontnemen. Deze conclusie strookt voorts met het vereiste dat het verzoeksters' recht op eerbiediging van hun gezinsleven wordt beschermd.

34 — Zie punt 44 hierboven.

91. Daar voeg ik nog aan toe dat de door het Verenigd Koninkrijk en de Commissie voorgestelde ruime uitlegging van het begrip „ten behoeve van" in artikel 2, lid 2, van de verordening — volgens welke iedere keer dat socialezekerheids- of socialebijstandsuitkeringen aan de echtgeno(o)t(e) van een aangewezen persoon worden betaald toestemming moet worden gevraagd, aangezien dergelijke tegoeden zullen of kunnen worden gebruikt om een aangewezen persoon assistentie in natura te verstrekken — het risico met zich meebrengt dat de strekking van de verordening vrijwel onbeperkt wordt opgerekt, in dier voege dat de verordening logischerwijs niet alleen van toepassing is op iedere betaling aan de echtgeno(o)t(e) van een aangewezen persoon (bijvoorbeeld salaris, of een schenking), maar ook op alle gevallen waarin deze persoon indirect voordeel haalt uit min of meer rechtstreekse relaties met een niet op de lijst vermelde derde waarmee deze samenwoont (de echtgeno(o)t(e), maar ook andere gezinsleden) of waarmee hij bijzondere familie- of vriendschapsbanden of economische betrekkingen heeft.

92. Op grond van de voorgaande overwegingen kan het betalen van socialezekerheids- en socialebijstandsuitkeringen aan verzoeksters door de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk naar mijn oordeel dus niet als het bestemmen van tegoeden ten behoeve van aangewezen personen in de zin van artikel 2, lid 2, van de verordening worden gekwalificeerd.

93. Evenmin kunnen naar mijn oordeel de goederen en diensten die verzoeksters in natura aan hun echtgenoten hebben verstrekt als economische middelen in de zin van artikel 1, lid 2, van de verordening worden beschouwd, en kan niet worden gezegd dat deze autoriteiten, door verzoeksters tegoeden te betalen, indirect economische middelen ter beschikking stellen aan of ten behoeve van een aangewezen persoon waarmee de verboden ex artikel 2, lid 3, van de verordening zouden worden overtreden.

94. In de verordening wordt namelijk onder economische middelen verstaan „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" (artikel 1, lid 2). In de lijn van deze definitie specificeert artikel 2, lid 3, van de verordening, dat verbiedt economische middelen ter beschikking te stellen aan of ten behoeve van een aangewezen persoon, dat de voorwaarde voor toepassing van dit verbod is dat door aldus te handelen, de aangewezen persoon in staat wordt gesteld „tegoeden, goederen of diensten te verwerven".

95. Gezien het doel van de door de verordening opgelegde verboden, dat wil zeggen, zoals hierboven reeds is uiteengezet,

het bestrijden van internationaal terrorisme door de verschillende financieringsbronnen te controleren, blijkt de ratio van deze voorwaarde duidelijk: als uit de „activa van enigerlei aard, materieel of immaterieel, roerend of onroerend" geen tegoeden, goederen of diensten kunnen worden verworven, heeft de aangewezen persoon ook niets om voor terroristische doeleinden te kunnen aanwenden, en vormen dergelijke activa derhalve geen economische middelen in de zin van de verordening. [35]

96. In een aantal opmerkingen die in deze procedure zijn ingediend wordt erop gewezen dat het Hof de strekking van de aan de orde zijnde bepaling zeer ruim heeft uitgelegd in het reeds aangehaalde arrest Möllendorf. [36] In die zaak kon het goed dat voorwerp was van het geding, worden geacht „duidelijk [te] vallen onder de definitie van het begrip ‚economische middelen' in artikel 1, punt 2" van de verordening, aangezien het ging om een onroerende zaak die kon worden gebruikt om tegoeden, goederen of diensten te verwerven. In het onderhavige geval gaat het echter om de vraag of de goederen of diensten voor basisbehoeften die verzoeksters aan hun echtgenoten verstrekken kunnen worden gelijkgesteld aan economische middelen in de zin van de verordening.

97. Het lijkt mij duidelijk dat waar verzoeksters de huur van hun woning of de rekeningen voor gas, water en licht betalen, zij hun respectieve echtgenoten geen economische middelen verschaffen, aangezien het gaat om voordelen die laatstgenoemden niet kunnen gebruiken om tegoeden, goederen of diensten te verwerven. [37] Wat vervolgens de goederen betreft die verzoeksters voor persoonlijk gebruik van hun echtgenoten kopen, maar die potentieel economisch kunnen worden geëxploiteerd, ben ik van mening dat, gezien het bescheiden bedrag dat in het onderhavige geval als uitkering wordt verstrekt, dat maar net voldoende is om in de strikt noodzakelijke levensbehoeften van een gezin te voorzien, het werkelijk niet realistisch is om te denken dat de aangewezen persoon de goederen doorverkoopt om er tegoeden, goederen of diensten uit te verwerven teneinde er terroristische activiteiten mee te financieren.

98. Door de ontvangen bedragen te gebruiken om goederen of diensten te kopen voor basisbehoeften waar ook de echtgenoot voordeel uit haalt, stellen verzoeksters derhalve geen economische middelen ter beschikking van deze laatste en bestemmen zij evenmin economische middelen te zijner behoeve in de zin van de verordening, aangezien uit deze assistentie in natura geen tegoeden, goederen of diensten kunnen worden verworven die kunnen worden gebruikt om terroristische

35 — In deze context merk ik op dat wel in de verordening, maar niet in resolutie 1390 (2002) „economische middelen" worden uitgesloten van de middelen waaruit geen tegoeden, goederen of diensten kunnen worden verworven. De resolutie maakt geen onderscheid en bevat, anders dan de verordening, evenmin een definitie van „economische middelen".

36 — Aangehaald in voetnoot 11, punt 46.

37 — Zie ook over dit onderwerp, de „Beste praktijken van de EU voor de doeltreffende implementatie van restrictieve maatregelen" (Doc. 8666/08 van 21 april 2008), paragrafen 45, 48 en 51.

activiteiten na te streven. Hieruit volgt dat wanneer de bevoegde autoriteiten verzoeksters geldsommen betalen in de vorm van socialezekerheids- en socialebijstandsuitkeringen, die dezen vervolgens gebruiken om te voorzien in de basisbehoeften van hun echtgenoot, zij niet indirect economische middelen ter beschikking stellen van laatstgenoemden en evenmin geldsommen ten behoeve van hen bestemmen in de zin van artikel 2, lid 3, van de verordening.

99. Op grond van al de bovenstaande overwegingen ben ik dus van mening dat de bevoegde autoriteiten, door verzoeksters geldsommen te betalen in de vorm van socialezekerheids- en socialebijstandsuitkeringen, geen inbreuk maken op de door de verordening ingestelde verboden.

100. Tegen deze conclusie kan naar mijn oordeel niet worden ingebracht dat indien artikel 2 van de verordening zo wordt uitgelegd dat de betaling van deze uitkeringen van de werkingssfeer van deze bepaling wordt uitgesloten, daarmee de specifieke uitzonderingsregeling in het daarop volgende artikel 2 bis overbodig zou worden.

101. Hierover merk ik in de eerste plaats op dat dit artikel, dat in lid 1, sub a, bepaalt dat van de verboden in artikel 2 kan worden afgeweken „op verzoek van een belanghebbende natuurlijke persoon of rechtspersoon", daadwerkelijk in ruime termen lijkt te zijn opgesteld, met het doel ervoor te zorgen dat het vereiste toestemming te vragen niet alleen geldt voor de aangewezen persoon die toegang wil tot diens bevroren tegoeden, maar ook voor iedere derde die direct of indirect aan of ten behoeve van een aangewezen persoon tegoeden en/of economische middelen ter beschikking wil stellen. [38]

102. Dit vooropgesteld, lijdt het geen twijfel dat de toestemmingsprocedure in artikel 2 bis van de verordening bedoeld is om te voorkomen dat de tegoeden of middelen die zijn vrijgegeven of waarvoor toestemming is verleend om de in lid 1, sub a, van dit artikel opgesomde uitgaven te betalen, kunnen worden aangewend voor terroristische doeleinden. Overeenkomstig dit doel moeten naar mijn oordeel alleen transacties die een aangewezen persoon in staat stellen de beschikking te krijgen over tegoeden en/of economische middelen en te beslissen dat ze worden gebruikt om de in deze bepaling aangegeven uitgaven te dekken, worden geacht onder deze regeling te vallen. Het risico dat tegoeden of middelen worden onttrokken bestaat namelijk als deze tegoeden of middelen direct of indirect aan de aangewezen persoon ter beschikking worden gesteld, en niet in het geval

38 — Zie ook de oriëntaties met betrekking tot verzoeken om afwijkingen in de aangehaalde „Beste praktijken van de EU voor de doeltreffende implementatie van restrictieve maatregelen" van 2008, „[e]en persoon of entiteit die tegoeden of economische middelen voor een aangewezen persoon of entiteit beschikbaar wil stellen moet om een machtiging verzoeken" (paragraaf 59).

waarin een derde rechtstreeks de betreffende uitgaven voor diens rekening neemt.

103. In het onderhavige geval is het een derde die over de als uitkering ontvangen bedragen beschikt en kan beslissen dat ze worden besteed om huishoudelijke uitgaven te dekken. Daarnaast moet worden bedacht dat uit de nationale processtukken blijkt dat verzoeksters de betreffende bedragen nooit aan hun echtgenoten hebben overgedragen.

104. Tot slot lijkt mij niet overtuigend de argumentatie van de nationale rechterlijke instanties in eerste en in tweede aanleg, die het Verenigd Koninkrijk in zijn schriftelijke opmerkingen heeft overgenomen en die inhoudt dat indien artikel 2, lid 2, van de verordening aldus wordt uitgelegd dat een derde wordt toegestaan de basisuitgaven van een op de lijst in bijlage I bij de verordening vermelde persoon op zich te nemen, laatstgenoemde daarmee wordt ontheven van de last, zelf in deze uitgaven te voorzien, en hierdoor in staat wordt gesteld de op een andere wijze bemachtigde middelen te gebruiken voor terroristische doeleinden.

105. Ik vraag mij namelijk af hoe een op deze lijst vermelde persoon dergelijke extra middelen zou moeten bemachtigen, aangezien diens tegoeden en/of economische middelen zijn bevroren in de zin van artikel 1 van de verordening en gelet op het feit dat artikel 2 van deze laatste aan de verkrijging van tegoeden en/of economische middelen van derden bepalingen stelt indien specifieke toestemming in de zin van artikel 2 bis ontbreekt. Als een derde de basisuitgaven van deze persoon op zich neemt, zou dit derhalve uitsluitend tot gevolg hebben dat laatstgenoemde geen toestemming hoeft te vragen om toegang te krijgen tot zijn eigen tegoeden en/of economische middelen — voor zover hij die heeft — om deze uitgaven te dekken, maar de aangewezen persoon zou hierdoor niet automatisch diens eigen bezittingen kunnen gebruiken, die bevroren blijven, en zou evenmin tegoeden en/of economische middelen kunnen ontvangen van derden om deze aan te wenden voor terroristische doeleinden. Natuurlijk kan niet worden uitgesloten dat wordt geprobeerd de door de verordening opgelegde verboden te omzeilen, maar dat kan altijd gebeuren, ongeacht of de derde de betreffende kosten op zich neemt of niet.

106. Bovendien zou, indien toestemming in de zin van artikel 2 bis van de verordening moest worden gevraagd om deze uitgaven op zich te nemen, dit nog geen oplossing zijn voor de problemen waarover het Verenigd Koninkrijk bezorgdheid heeft geuit. Dit artikel heeft namelijk juist tot doel de op de lijst in bijlage I bij de verordening vermelde personen in staat te stellen de noodzakelijke middelen te verwerven om in het eigen levensonderhoud te voorzien. De tussenkomst van een derde, al dan niet met toestemming, zou de aangewezen persoon derhalve ontheffen van de verplichting zelf in de

eigen basisuitgaven te voorzien, waarmee deze persoon vrij zou zijn de eventuele met omzeiling van de verordening verkregen middelen voor terroristische doeleinden aan te wenden. Daar komt nog bij dat ook als de toestemmingsprocedure van artikel 2 bis van de verordening zou worden toegepast, een eventuele schending daarvan daarmee nog niet uitgesloten of minder waarschijnlijk zou zijn, aangezien het een regeling is die uitsluitend tot doel heeft het risico van het onttrekken van vrijgegeven tegoeden en/of middelen te minimaliseren.

107. Zoals reeds meerdere malen gezegd, bestaat een dergelijk risico in het onderhavige geval niet, noch in abstracto, gezien de hoogte van de uitkeringen in kwestie, die enkel de noodzakelijke levensbehoeften van het gezin waaraan ze worden verleend, dienen te dekken, noch in concreto, aangezien in het hoofdgeding vaststaat dat verzoeksters de ontvangen bedragen niet aan hun echtgenoten ter beschikking stellen, maar hun enkel assistentie in natura verlenen.

VI — Conclusie

108. Gelet op de bovenstaande overwegingen stel ik het Hof voor, op de prejudiciele vraag van het House of Lords te antwoorden dat artikel 2, lid 2, van verordening (EG) nr. 881/2002 van de Raad van 27 mei 2002 op de verstrekking van socialezekerheids- of socialebijstandsuitkeringen zoals die aan de orde in de onderhavige zaak, die aan de echtgeno(o)t(e) van een op de lijst in bijlage I bij deze verordening geplaatste persoon worden uitgekeerd, niet van toepassing is op de enkele grond dat de echtgeno(o)t(e) met die persoon samenwoont en een gedeelte van het geld zal of kan bestemmen om goederen en diensten te betalen die ook voor gebruik door de op die lijst geplaatste persoon of ten voordele van die persoon zullen dienen.