DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

29. april 2010 *

I sag C-340/08,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af House of Lords (Det Forenede Kongerige) ved afgørelse af 30. april 2008, indgået til Domstolen den 23. juli 2008, i sagen:

The Queen, efter begæring af:

M m.fl.

mod

Her Majesty's Treasury,

har

* Processprog: engelsk.

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J.-C. Bonichot, og dommerne C. Toader, C.W.A. Timmermans (refererende dommer), K. Schiemann og P. Kūris,

generaladvokat: P. Mengozzi
justitssekretær: kontorchef M.-A. Gaudissart,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 11. november 2009,

efter at der er afgivet indlæg af:

— M m.fl. ved B. Emerson, QC, samt ved barrister S. Cox og solicitors H. Miller og K. Ashton

— Det Forenede Kongeriges regering ved I. Rao, som befuldmægtiget, bistået af barrister J. Swift

— den estiske regering ved L. Uibo, som befuldmægtiget

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved S. Boelaert og P. Aalto, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 14. januar 2010,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 2, stk. 2, 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 (EFT L 139, s. 9), som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 561/2003 af 27. marts 2003 (EUT L 82, s. 1, herefter »forordning nr. 881/2002«).

2 Anmodningen er blevet indgivet i en sag mellem M m.fl. og Her Majesty's Treasury (finansministeriet, herefter »Treasury«) til prøvelse af afgørelser truffet af denne myndighed, hvorved denne har lagt til grund, at tildelingen af sociale sikringsydelser og bistandsydelser til sagsøgerne i hovedsagen, som er ægtefæller til personer, der er udpeget af den komité, som er oprettet i medfør af afsnit 6 i De Forenede Nationers Sikkerhedsråds resolution 1267 (1999) og opført i bilag I til forordning nr. 881/2002 (herefter henholdsvis den eller de »udpegede persone(r)«, »sanktionskomitéen« og »Sikkerhedsrådet«), er forbudt ved den i forordningens artikel 2, stk. 2, foreskrevne restriktive foranstaltning.

Retsforskrifter

Sikkerhedsrådets resolutioner

3 Den 16. januar 2002 vedtog Sikkerhedsrådet resolution 1390 (2002), som fastsætter de foranstaltninger, som staterne skal træffe over for Usama bin Laden, medlemmer af Al-Qaida-organisationen og Taliban samt andre personer, grupper, virksomheder og enheder med tilknytning til disse, der er opført på den liste, som er oprettet i medfør af Sikkerhedsrådets resolution 1267 (1999) og 1333 (2000).

4 Afsnit 2 i resolution 1390 (2002) fastsætter:

»[The Security Council] *[d]ecides* that all States shall take the following measures with respect to Usama bin Laden, members of the Al-Qaida organization and the Taliban and other individuals, groups, undertakings and entities associated with them, as referred to in the list created pursuant to resolutions 1267 (1999) and 1333 (2000) to be updated regularly by the [Sanctions Committee];

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

[…]«

5 Den 20. december 2002 vedtog Sikkerhedsrådet resolution 1452 (2002), som havde til formål at gøre det lettere at overholde forpligtelserne i forbindelse med kampen mod terrorisme.

6 Afsnit 1 i resolution 1452 (2002) bestemmer:

»[The Security Council] *[d]ecides* that the provisions of […] paragraph 2 (a) of resolution 1390 (2002), do not apply to funds and other financial assets or economic resources that have been determined by the relevant State(s) to be:

a) necessary for basic expenses, including payments for foodstuffs, rent or mortgage, medicines and medical treatment, taxes, insurance premiums, and public utility charges, […] after notification by the relevant State(s) to the [Sanctions Committee] of the intention to authorize, where appropriate, access to such funds, assets or resources and in the absence of a negative decision by the [Sanctions Committee] within 48 hours of such notification;

[…]«

EU-retlige forskrifter

7 For at gennemføre resolution 1390 (2002) vedtog Rådet for Den Europæiske Union den 27. maj 2002 fælles holdning 2002/402/FUSP om restriktive foranstaltninger over

for Usama bin Laden, medlemmer af Al-Qaida-organisationen og Taliban samt andre personer, 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 (EFT L 139, s. 4).

8 Som det navnlig fremgår af fjerde betragtning til forordning nr. 881/2002, blev denne vedtaget med henblik på at gennemføre bl.a. nævnte resolution 1390 (2002).

9 Artikel 1 i forordning nr. 881/2002 bestemmer:

»Med henblik på denne forordning gælder følgende definitioner:

1) »midler«: finansielle aktiver og økonomiske fordele af enhver art […]

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

[…]«

10 Artikel 2 i forordning nr. 881/2002 er affattet således:

»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.

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

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

11 Da Rådet fandt, at en handling fra Det Europæiske Fællesskabs side var påkrævet for at gennemføre resolution 1452 (2002), vedtog det den 27. februar 2003 fælles holdning 2003/140/FUSP om undtagelser fra de restriktive foranstaltninger, der blev indført ved fælles holdning 2002/402 (EUT L 53, s. 62).

12 Fjerde betragtning til forordning nr. 561/2003 præciserer, at det på baggrund af resolution 1452 (2002) er nødvendigt at tilpasse de foranstaltninger, Fællesskabet har truffet.

13 Artikel 2a i forordning nr. 881/2002, som blev indsat i denne forordning ved forordning nr. 561/2003, fastsætter:

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

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

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

[…] og

b) denne beslutning er blevet meddelt sanktionskomitéen, og

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

[…]

2. Enhver, der ønsker at drage fordel af de i stk. 1 anførte bestemmelser, skal rette sin anmodning til medlemsstatens relevante kompetente myndighed som anført [i] bilag II.

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

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

[…]«

14 Artikel 10 i forordning nr. 881/2002 bestemmer:

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

[…]

3. Hver medlemsstat er ansvarlig for at retsforfølge alle fysiske eller juridiske personer, grupper eller enheder under deres jurisdiktion, såfremt disse personer, grupper eller enheder krænker et af forbuddene i denne forordning.«

15 Treasury er anført i bilag II til forordning nr. 881/2002 som den kompetente myndighed i Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland.

Nationale bestemmelser

16 The Al-Qa'ida and Taliban (United Nations Measures) Order 2002 (bekendtgørelse af 2002 om Al-Qaida og Taliban (foranstaltninger truffet af de Forenede Nationer), herefter »2002-bekendtgørelsen«) har ifølge sin præambel til formål at gennemføre bl.a. Sikkerhedsrådets resolution 1390 (2002) og 1452 (2002).

17 2002-bekendtgørelsens artikel 7, der har overskriften »Midler, der stilles til rådighed for Usama bin Laden og personer med tilknytning til denne«, bestemmer:

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

18 2002-bekendtgørelsens artikel 20, der har overskriften »Sanktioner og procedurer«, foreskriver i stk. 1:

»Enhver, der kendes skyldig i en overtrædelse af artikel […] 7 […], straffes:

(a) efter tiltale og domfældelse (»conviction on indictment«) med fængsel i op til syv år og/eller bødestraf, eller

(b) efter summarisk domfældelse (»summary conviction«) med fængsel i op til seks måneder og/eller bødestraf op til det lovbestemte maksimum.«

19 2002-bekendtgørelsen blev ændret med virkning fra den 16. november 2006 ved The Al-Qa'ida and Taliban (United Nations Measures) Order 2006 (bekendtgørelse af 2006 om Al-Qaida og Taliban (foranstaltninger truffet af de Forenede Nationer), herefter »2006-bekendtgørelsen«).

20 2006-bekendtgørelsens artikel 7, der har overskriften »Indefrysning af de udpegede personers midler og økonomiske ressourcer«, bestemmer:

»1. En person (herunder den udpegede person) må ikke råde over midler eller økonomiske ressourcer, der tilhører, ejes af eller besiddes af en person, der er omhandlet i stk. 2, medmindre den pågældende har bemyndigelse dertil i henhold til en tilladelse udstedt i medfør af artikel 11.

2. Forbuddet i stk. 1 finder anvendelse på:

a) enhver udpeget person

b) enhver person, der ejes eller kontrolleres, direkte eller indirekte, af en udpeget person, og

c) enhver person, der handler på vegne af en udpeget person eller efter dennes anvisninger.

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

21 2006-bekendtgørelsens artikel 8 med overskriften »Midler eller økonomiske ressourcer, der stilles til rådighed for udpegede personer etc.« bestemmer:

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

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

[…]«

22 2006-bekendtgørelsens artikel 11, der har overskriften »Tilladelser«, bestemmer:

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

2. En tilladelse kan være

a) generel eller gælde for en gruppe af personer eller en bestemt person

b) undergivet vilkår

c) af ubegrænset eller begrænset varighed.

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

[…]

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

Tvisterne i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

23 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at tvisterne i hovedsagen angår et antal sociale sikringsydelser og bistandsydelser, såsom indkomststøtte, invaliditetsydelse, børnetilskud, boligsikring og reduktion af lokale skatter, som sagsøgerne i hovedsagen, M m.fl., er blevet tildelt. M m.fl. er ægtefæller til udpegede personer og bor sammen med disse personer og deres børn i Det Forenede Kongerige.

24 Ved afgørelser, som er truffet i juli 2006, og som er gyldige på ubestemt tid, har Treasury antaget, at disse betalinger er omhandlet af det i artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 881/2002 omhandlede forbud.

25 Da de omhandlede beløb vil kunne blive anvendt til at dække basale udgifter for husholdninger, som udpegede personer er en del af, såsom indkøb af fødevarer til fælles fortæring, er de ifølge Treasury indirekte stillet til rådighed til fordel for disse personer som omhandlet i nævnte bestemmelse.

26 Treasury har besluttet, at disse betalinger derfor kun må gennemføres, hvis de er gjort til genstand for en undtagelse i henhold til artikel 2a i forordning nr. 881/2002 i form af en tilladelse i henhold til 2002-bekendtgørelsens artikel 7.

27 Treasury har udstedt tilladelser på en række vilkår til diverse offentlige myndigheder, som tillader dem at foretage udbetalinger af sociale ydelser til de i hovedsagen omhandlede ægtefæller.

28 M m.fl. har anfægtet disse afgørelser og gjort gældende, at disse udbetalinger ikke er omfattet af det i artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 881/2002 fastsatte forbud.

29 Efter at Treasury var blevet frifundet i første og anden instans, indbragte M m.fl. tvisterne i hovedsagen for House of Lords.

30 Den forelæggende ret har anført, at følgende krav er blevet pålagt inden for rammerne af en tilladelse udstedt i henhold til 2002-bekendtgørelsens artikel 7:

— De omhandlede ydelser skal indsættes på en bankkonto, hvorfra den pågældende ægtefælle alene kan hæve 10 GBP i kontanter for hvert medlem af husholdningen. Andre betalinger fra kontoen skal ske ved betalingskort.

— Den pågældende ægtefælle skal hver måned sende en opgørelse til Treasury, der specificerer alle hendes udgifter i den seneste måned, vedlagt kvitteringer for

indkøbte varer samt en kopi af hendes månedlige kontoudtog. Kvitteringerne er underlagt Treasurys kontrol med, at indkøbene ikke overstiger basale udgifter.

— Tilladelsen er forsynet med en advarsel, som gør den pågældende ægtefælle opmærksom på, at det er strafbart at stille kontanter, finansielle aktiver eller økonomiske ressourcer til rådighed for hendes ægtefælle, som er en udpeget person.

31 Den forelæggende ret er af den opfattelse, at artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 881/2002 ikke kræver en så indgribende ordning, og anfører følgende argumenter for dette:

— Denne ordning er ikke nødvendig for at opnå formålet med resolution 1390 (2002), som er at forhindre, at midler bruges til terrorformål. Det er vanskeligt at forstå, hvorledes udbetaling af beløb til løbende husholdningsudgifter, såsom indkøb af fødevarer, som en udpeget person får fordel af in natura, kan medføre en risiko for, at disse beløb anvendes til brug for terrorformål, da beløbene for de omhandlede sociale ydelser i øvrigt er omhyggeligt beregnede til ikke at overstige de begunstigedes basale behov.

— En vid fortolkning af ordene »til fordel for« i artikel 2, stk. 2, i forordning 881/2002 er ikke i overensstemmelse med samme forordnings artikel 2, stk. 3, som kun forbyder, at økonomiske ressourcer stilles til rådighed, hvis dette tillader de udpegede personer at »opnå midler, goder eller tjenesteydelser«.

— Treasury fortolker vendingen i artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 881/2002, som om den betyder »anvendt eller brugt til fordel for«. Under hensyntagen til forordningens formål er det imidlertid mere sandsynligt, at denne forordnings ophavsmand med denne vending har ment midler stillet til rådighed eller anvendt til fordel for en udpeget person, som denne vil kunne bruge til terrorformål.

— Treasurys fortolkning fører til et uforholdsmæssigt og urimeligt resultat. Den indebærer, at enhver person, som udbetaler penge til en udpeget persons ægtefælle, såsom dennes arbejdsgiver eller bank, skal indhente en tilladelse af den ene grund, at denne ægtefælle lever sammen med en udpeget person, og en del af ægtefællens udgifter vil kunne anvendes til denne persons fordel. Ydermere er vilkårene i tilladelsen udformet således, at ægtefællen uanset størrelsen af sin indkomst ikke vil kunne bruge sine egne penge uden at aflægge regnskab til Treasury for hver enkelt udgiftspost. Dette udgør et usædvanligt indgreb i privatlivet for en person, som ikke er opført på den omhandlede liste.

32 Under disse omstændigheder har House of Lords besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal artikel 2, stk. 2, i […] forordning […] nr. 881/2002 finde anvendelse på en stats sociale sikringsydelser og bistandsydelser til ægtefællen til en [udpeget] person […], alene med den begrundelse, at ægtefællen bor sammen med den udpegede person og vil eller kan bruge pengene til at betale for varer og tjenesteydelser, som sidstnævnte vil forbruge eller nyde godt af?«

Om det præjudicielle spørgsmål

33 I hovedsagen har Treasury gjort gældende, at artikel 2, stk. 2, i forordning 881/2002 finder anvendelse på udbetaling af de omtvistede sociale sikringsydelser og bistandsydelser til ægtefæller til udpegede personer, på grundlag af bestemmelsens ordlyd i dens engelske sprogversion. Engelsk er ligeledes processprog i nærværende sag.

34 Det er således nødvendigt at undersøge, om det præjudicielle spørgsmål kan besvares ved at foretage en ordlydsfortolkning af artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 881/2002, hvilket nødvendiggør en sammenligning af de forskellige sprogversioner af denne bestemmelse.

35 Ifølge den engelske version af denne bestemmelse »[må] ingen midler […] direkte eller indirekte stilles til rådighed for eller til fordel for« en udpeget person (»[n]o funds shall be made available, directly or indirectly, to, or for the benefit of«).

36 Treasury har, ligesom de retter, der har truffet afgørelse i hovedsagen i første og anden instans, såvel som Det Forenede Kongeriges regering, udledt af dette, at det i artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 881/2002 fastsatte forbud omfatter tilfælde, hvor midler indirekte stilles til rådighed til fordel for en udpeget person.

37 Det følger deraf, at denne bestemmelse også finder anvendelse, hvis midler stilles til rådighed for en anden person end den udpegede person, men sidstnævnte indirekte drager fordel deraf. Dette er tilfældet i tvisterne i hovedsagen, idet de omhandlede sociale sikringsydelser og bistandsydelser beregnes og tildeles til gode for husholdningen, herunder den udpegede person, som er en del af husholdningen.

38 Det må i den sammenhæng fastslås, at selv om Treasurys afgrænsning af anvendelsesområdet for artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 881/2002 synes at finde støtte også i visse andre sprogversioner, såsom den ungarske, nederlandske, finske og svenske, er affattelsen af denne bestemmelse i andre sprogversioner, særligt den spanske, franske, portugisiske og rumænske version, imidlertid anderledes.

39 Det følger af sidstnævnte sprogversioner, at ud over, at midler direkte eller indirekte stilles til rådighed, er det ligeledes forbudt, at midler »anvendes til fordel for« en udpeget person.

40 I disse sprogversioner er den fordel for en udpeget person, som der refereres til, ikke knyttet til det forhold, at midler stilles til rådighed, men til anvendelsen af midler. Ydermere vedrører ordene »direkte eller indirekte« i disse sprogversioner det forhold, at midler stilles til rådighed, og ikke anvendelsen af midler.

41 En undersøgelse, der begrænser sig til disse sidstnævnte sprogversioner, giver ikke grundlag for at hævde, at de omhandlede myndigheder ved at stille sociale sikringsydelser eller bistandsydelser til rådighed for ægtefællerne til udpegede personer dermed har »anvendt« disse midler »til fordel for« en udpeget person. Det er således ikke disse myndigheder, men ægtefællerne til de udpegede personer, der har fået stillet de omtvistede midler til rådighed, som efterfølgende anvender dem til at købe goder eller tjenesteydelser, som de forsyner de udpegede personer med i form af naturalier for at dække basale udgifter i de husholdninger, som disse personer er del af.

42 Derudover findes atter andre sprogversioner, såsom den tyske og den italienske version, som ikke hører til en af de to grupper af sprogversioner beskrevet ovenfor, men anvender deres egen terminologi.

43 Disse versioner forbyder således ud over direkte eller indirekte at stille midler til rådighed for en udpeget person, at midler kan »komme [en sådan person] til gode« (»zugute kommen«), eller endda at midlerne kan »tildeles til fordel« (»stanziar[e] a […] vantaggio«) for en sådan person.

44 Det må i den henseende erindres, at ifølge fast retspraksis skal de forskellige sprogversioner af en EU-retlig bestemmelse fortolkes ensartet, og når der er uoverensstemmelse mellem versionerne, skal den pågældende bestemmelse derfor fortolkes på baggrund af den almindelige opbygning af og formålet med det regelsæt, som den indgår i (jf. bl.a. dom af 29.4.2004, sag C-341/01, Plato Plastik Robert Frank, Sml. I, s. 4883, præmis 64 og den deri nævnte retspraksis).

45 Ydermere skal der ved fortolkningen af forordning nr. 881/2002 tillige tages hensyn til affattelsen af og genstanden for resolution 1390 (2002), som denne forordning ifølge sin fjerde betragtning har til formål at gennemføre (jf. bl.a. dom af 3.9.2008, forenede sager C-402/05 P og C-415/05 P, Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen, Sml. I, s. 6351, præmis 297 og den deri nævnte retspraksis).

46 Ifølge afsnit 2, litra a), i resolution 1390 (2002) skal staterne »ensure that neither these nor any other funds [belonging to individuals, groups, undertakings and entities associated with them, as referred to in the list created pursuant to resolutions 1267 (1999) and 1333 (2000)], financial assets or economic resources are made available, directly or indirectly, for such persons' benefit, by their nationals or by any persons within their territory«.

47 Selv om udtrykket »pour les fins qu'ils poursuivent« (»for de formål, som de forfølger«), som forekommer i den franske sprogversion af dette afsnit 2, litra a), synes at vise, at det at stille finansielle aktiver eller økonomiske ressourcer til rådighed ikke er forbudt, medmindre disse kan anvendes af de udpegede personer til aktiviteter, som

har forbindelse med terrorisme, må det imidlertid fastslås, at bestemmelsens andre officielle sprogversioner ikke tillader en sådan utvetydig fortolkning alene på grundlag af ordlyden.

48 I den spanske sprogversion forekommer dette udtryk således ikke, idet denne version kun bestemmer, at det skal forbydes at stille aktiver til rådighed »for disse personer« (»de esas personas«). Den engelske sprogversion er atter anderledes, idet den forbyder, at aktiver stilles til rådighed »til fordel for sådanne personer« (»for such persons' benefit«).

49 Når de således konstaterede forskelle mellem de forskellige sprogversioner af såvel artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 881/2002 som andet afsnit, litra a), i resolution 1390 (2002) tages i betragtning, bør artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 881/2002 under hensyntagen til det i denne doms præmis 44 og 45 anførte fortolkes på baggrund af den almindelige opbygning af og formålet med den ordning, som bestemmelsen er led i, og inden for disse rammer under hensyntagen til formålet med resolution 1390 (2002).

50 I den henseende foreskriver fjerde afsnit i resolution 1822 (2008), vedtaget af Sikkerhedsrådet den 30. juni 2008, for så vidt angår de forpligtelser, som fremgår af andet afsnit, litra a), i resolution 1390 (2002), at disse »apply to financial and economic resources of every kind […] used for the support of Al-Qaida, Usama bin Laden, and the Taliban and other individuals, groups, undertakings, or entities associated with them«.

51 Ydermere har sanktionskomitéen i et informationsdokument af 11. september 2009 med overskriften »Assets Freeze: Explanation of Terms«, som er tilgængeligt på sanktionskomitéens hjemmeside, angivet, at »[t]he purpose of the assets freeze is to deny listed individuals, groups, undertakings and entities the means to support terrorism«.

52 For så vidt angår forordning nr. 881/2002 har Domstolen fastslået, at dennes formål består i at udelukke de udpegede personer fra at råde over finansielle og økonomiske ressourcer, således at finansieringen af terrorvirksomhed forhindres (jf. dom af 11.10.2007, sag C-117/06, Möllendorf og Möllendorf-Niehuus, Sml. I, s. 8361, præmis 63).

53 Domstolen har ligeledes fastslået, at denne forordnings hovedformål og genstand er at bekæmpe international terrorisme og navnlig at afskære den fra sine finansielle ressourcer ved at indefryse midler og økonomiske ressourcer, der tilhører personer eller enheder, der mistænkes for at være impliceret i aktiviteter, som har tilknytning hertil (jf. dommen i sagen Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen, præmis 169).

54 Det følger deraf, at formålet med ordningen med indefrysning af udpegede personers aktiver, som det i artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 881/2002 fastsatte forbud mod at stille midler til rådighed er en del af, er at forhindre, at disse personer får adgang til økonomiske eller finansielle ressourcer, uanset deres art, som de vil kunne anvende til at understøtte terrorvirksomhed.

55 Dette formål afspejles i øvrigt i den kvalificering, som er indeholdt i definitionen i artikel 1, nr. 2), i forordning nr. 881/2002 af begrebet »økonomiske ressourcer« som »aktiver af enhver art, […] som ikke er midler, men som kan anvendes til at opnå midler, varer eller tjenesteydelser«, såvel som i det i forordningens artikel 2, stk. 3, fastsatte forbud mod at stille økonomiske ressourcer til rådighed for udpegede personer, »således at disse personer, grupper eller enheder kan opnå midler, varer eller tjenesteydelser«.

56 Under hensyn til formålet med forordning nr. 881/2002 må denne kvalificering forstås således, at indefrysning af økonomiske ressourcer kun finder anvendelse på aktiver, som kan anvendes til at opnå midler, varer eller tjenesteydelser, som kan anvendes til støtte for terrorvirksomhed.

57 Ganske vist indeholder hverken den i artikel 1, nr. 1), i forordning nr. 881/2002 indeholdte definition af midler eller det i forordningens artikel 2, stk. 2, indeholdte forbud mod at stille midler til rådighed en sådan kvalificering. Dette fravær lader sig imidlertid forklare ved den omstændighed, at disse bestemmelser specifikt omhandler midler, der, hvis de direkte eller indirekte stilles til rådighed for en udpeget person, i sig selv indebærer en risiko for at kunne anvendes til støtte for terrorvirksomhed.

58 Treasurys fortolkning i hovedsagen af artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 881/2002 bygger imidlertid ikke på nogen som helst risiko for, at de omhandlede midler ville kunne blive anvendt til at understøtte terrorvirksomhed.

59 Det er ikke blevet gjort gældende, at de omhandlede ægtefæller videregiver disse midler til en udpeget person i stedet for at anvende dem til basale udgifter i deres husholdning. En sådan anvendelse af midler til uvedkommende formål ville i øvrigt være omfattet af det i forordningens artikel 2, stk. 2, fastsatte forbud, og ville efter national ret udgøre et strafbart forhold.

60 Det er ubestridt, at de i tvisterne i hovedsagen omhandlede midler faktisk er blevet anvendt af de omhandlede ægtefæller til at opfylde grundlæggende behov i de husholdninger, som de udpegede personer er en del af.

61 Som den forelæggende ret imidlertid har anført uden at blive modsagt på dette punkt for Domstolen, forekommer muligheden for at anvende disse midler til at opnå midler til understøttelse af terrorisme så meget desto mere usandsynlig, som de i hovedsagen omtvistede ydelser er fastsat på et niveau, der tilsigter kun at dække de strengt nødvendige behov for de berørte personer.

62 Under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede vil den fordel in natura, som en udpeget person indirekte vil kunne drage af sociale ydelser, der udbetales til dennes ægtefælle, derfor ikke kunne bringe formålet med forordning nr. 881/2002 i fare, hvilket som nævnt i denne doms præmis 54 er at forhindre, at udpegede personer kan få adgang til økonomiske eller finansielle ressourcer af enhver art, som vil kunne anvendes til at understøtte terrorvirksomhed.

63 Artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 881/2002 skal følgelig, når de konstaterede forskelle i bestemmelsens sprogversioner tages i betragtning, og under hensyntagen til bestemmelsens formål, fortolkes således, at den ikke finder anvendelse på udbetalinger af sociale sikringsydelser og bistandsydelser under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede.

64 Det bemærkes endvidere, at en bestemmelse i den afledte EU-ret i videst muligt omfang skal fortolkes i overensstemmelse med særligt de almindelige EU-retlige principper og herunder i særdeleshed retssikkerhedsprincippet (jf. bl.a. dom af 1.4.2004, sag C-1/02, Borgmann, Sml. I, s. 3219, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis).

65 Dette princip kræver, at retsforskrifter som forordning nr. 881/2002, der fastsætter restriktive foranstaltninger med betydelig indvirkning på de udpegede personers rettigheder og frihedsrettigheder (jf. dommen i sagen Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen, præmis 375), som, således som det er foreskrevet i forordningens artikel 10, i national lovgivning er belagt med — i det foreliggende tilfælde strafferetlige — sanktioner i tilfælde af tilsidesættelse af foranstaltningerne, skal være klare og præcise, således at de berørte personer, herunder tredjeparter som de i hovedsagen omhandlede organer inden for social sikring, ikke skal være i tvivl om deres rettigheder og pligter, således at de kan handle derefter.

66 En anden fortolkning end den i denne doms præmis 63 indeholdte risikerer i denne sammenhæng at give anledning til retlig usikkerhed særligt med hensyn til situationer,

der omfatter tre parter, hvor midlerne ikke direkte eller indirekte er blevet stillet til rådighed for en udpeget person, men for en anden person, som den udpegede person har en mere eller mindre nær forbindelse med, og hvor den udpegede person indirekte drager en vis fordel af disse midler.

67 En sådan retlig usikkerhed forekommer så meget desto mindre tilladelig, som sådanne tilfælde under alle omstændigheder rejser spørgsmålet, om den konkrete fordel, som en udpeget person har opnået fra den person, som midlerne er stillet til rådighed for, vil kunne være omfattet af de i artikel 2, stk. 2 og 3, i forordning nr. 881/2002 foreskrevne restriktive foranstaltninger.

68 Det kan i den sammenhæng tilføjes, at under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede kan den fordel, som en udpeget person opnår i form af naturalier af de midler, der stilles til rådighed for dennes ægtefælle, heller ikke anses for at være en økonomisk ressource som omhandlet i artikel 1, nr. 2), og artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 881/2002, idet en sådan fordel ikke kan anvendes af den udpegede person »til at opnå midler, varer eller tjenesteydelser« som omhandlet i disse bestemmelser.

69 Som anført i denne doms præmis 61, kan det således ikke under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede med rimelighed hævdes, at denne fordel vil kunne konverteres til en økonomisk eller finansiel ressource, som den udpegede person vil kunne anvende til at understøtte terrorvirksomhed.

70 Det kan heller ikke hævdes, at hvis der anlægges en fortolkning, ifølge hvilken udbetaling af de i hovedsagen omtvistede sociale ydelser ikke er omfattet af artikel 2, stk. 2 og 3, i forordning nr. 881/2002, vil dette gøre den i forordningens artikel 2a fastsatte undtagelse — i det foreliggende tilfælde vedrørende basale udgifter — overflødig.

71 Som generaladvokaten har anført i punkt 102 i forslaget til afgørelse, må en sådan undtagelse skulle opnås i alle tilfælde, hvor midler direkte eller indirekte stilles til rådighed for en udpeget person og ikke for en tredjemand, idet den udpegede person i en sådan situation kan bestemme over anvendelsen af disse midler, hvilket indebærer en risiko for, at de kan anvendes til terrorformål.

72 Det kan endelig ikke indvendes, at hvis der anlægges en fortolkning, ifølge hvilken de i hovedsagen omtvistede udbetalinger af sociale ydelser ikke er omfattet af artikel 2, stk. 2 og 3, i forordning nr. 881/2002, medfører dette, at den omhandlede udpegede person fritages for selv at skulle sørge for sine basale udgifter, hvilket således tillader ham at anvende aktiver, som han har formået at anskaffe på anden vis, til terrorformål.

73 Som generaladvokaten har anført i punkt 105 i forslaget til afgørelse, finder indefrysningen og forbuddene i artikel 2 i forordning nr. 881/2002 stadig — med forbehold for en eventuel undtagelse i henhold til forordningens artikel 2a — fuld anvendelse på en udpeget person, selv om det forhold, at en tredjemand direkte påtager sig at afholde en sådan persons basale udgifter, ikke er omfattet af anvendelsesområdet for denne bestemmelse.

74 På grundlag af det anførte skal det forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 881/2002 skal fortolkes således, at denne bestemmelse ikke finder anvendelse på sociale sikringsydelser og bistandsydelser, der udbetales af staten til ægtefællen til en udpeget person, alene med den begrundelse, at ægtefællen bor sammen med den udpegede person og vil eller vil kunne anvende en del af disse ydelser til at betale for varer og tjenesteydelser, som den udpegede person også vil forbruge eller nyde godt af.

Sagens omkostninger

75 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Fjerde Afdeling) for ret:

Artikel 2, stk. 2, 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, som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 561/2003 af 27. marts 2003, skal fortolkes således, at denne bestemmelse ikke finder anvendelse på sociale sikringsydelser og bistandsydelser, der udbetales af staten til ægtefællen til en person, som er udpeget af den komité, der er oprettet i medfør af afsnit 6 i De Forenede Nationers Sikkerhedsråds resolution 1267 (1999), og er opført i bilag I til nævnte forordning, med senere ændringer, alene med den begrundelse, at ægtefællen bor sammen med den udpegede person og vil eller vil kunne anvende en del af disse ydelser til at betale for varer og tjenesteydelser, som den udpegede person også vil forbruge eller nyde godt af.

Underskrifter