FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
M. POIARES MADURO
fremsat den 28. februar 2008 [1]

1. Endnu en gang skal Domstolen tage stilling til lovligheden af et bopælskrav, der pålægges modtagerne af en social ydelse i henhold til en medlemsstats lovgivning. Hindringen har sit udspring i unionsborgerskabet, da den borgerlige og sociale integration, som traktaten ved en gradvis udvikling af unionsborgerskabet søger at fremme [2], kun tager sigte på Den Europæiske Unions ydre grænser og dermed inviterer til at overskride de nationale samfunds geografiske område.

2. I den foreliggende sag har Sąd Okręgowy w Koszalinie IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (distriktsdomstolen i Koszalin, fjerde afdeling, arbejdsret og social sikring, Polen) i forbindelse med en præjudiciel forelæggelse spurgt Domstolen, hvilken fortolkning der skal anlægges af artikel 18 EF, der sikrer unionsborgerne ret til at færde og opholde sig frit på medlemsstaternes område. Den forelæggende ret ønsker oplyst, om denne bestemmelse er til hinder for en national lovgivning, hvorefter udbetalingen af en invalidepension som følge af uarbejdsdygtighed på grund af ophold på steder til isolation er gjort betinget af, at den berettigede har ophold på polsk område.

I — Retsforskrifter

Fællesskabsbestemmelser

3. Artikel 17 EF har følgende ordlyd:

»1. Der indføres et unionsborgerskab. Unionsborgerskab har enhver, der er statsborger i en medlemsstat. Unionsborgerskab er et supplement til det nationale statsborgerskab og træder ikke i stedet for dette.

1 — Originalsprog: fransk.

2 — Jf. i denne henseende L. Azoulai, »Le rôle constitutionnel de la Cour de justice des Communautés européennes tel qu'il se dégage de sa jurisprudence«, en artikel, der udkommer i *Revue trimestrielle de droit européen.*

2. Unionsborgerne har de rettigheder og er underkastet de pligter, der er indeholdt i denne traktat.«

4. Artikel 18, stk. 1, EF bestemmer:

»Enhver unionsborger har ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i denne traktat og i gennemførelsesbestemmelserne hertil.«

De nationale bestemmelser

5. Det følger i det væsentlige af den polske lov af 29. maj 1974 om forsørgelse af krigs- og militærinvalider samt deres familier, som ændret ved artikel 12, stk. 2, i lov af 24. januar 1991 om kombattanter og personer, som var offer for repressioner under krigen og i efterkrigstiden, at retten til ydelserne tilkommer personer, der er blevet invalide som følge af et ophold i en fange- eller interneringslejr før eller efter krigen.

6. I henhold til artikel 5 i lov om forsørgelse af krigs- og militærinvalider samt deres familier bliver de i loven fastsatte ydelser udbetalt til den berettigede, så længe den pågældende opholder sig på polsk område, medmindre andet er fastsat ved lov eller en international traktat.

II — Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

7. Den præjudicielle forelæggelse er opstået under en sag mellem Halina Nerkowska og socialsikringens afdeling i Koszalin.

8. Halina Nerkowska blev født den 2. februar 1946 i det nuværende Hviderusland. I en alder af tre år mistede hun sine forældre, som blev deporteret til Sibirien i henhold til en retsafgørelse. I april 1951 blev også den forsikrede sammen med hendes familie (en bror og en tante) tvangsforflyttet til USSR, hvor hun opholdt sig under svære betingelser indtil januar 1957. Først efter næsten seks år fik hun tilladelse til at vende tilbage til Polen. Efter at have taget en uddannelse og arbejdet i sit hjemland, forlod hun Polen i 1985 for at bosætte sig i Tyskland.

9. På anmodning fra sagsøgeren i hovedsagen tilkendte socialsikringens afdeling i Koszalin ved afgørelse af 4. oktober 2002 hende ret til invalidepension som følge af delvis uarbejdsdygtighed på grund af ophold på steder til isolation, men indstillede udbetalingen af pensionsydelserne med den begrundelse, at hun havde bopæl i udlandet. Indstillingen af udbetalingen af invalidepensionen blev stadfæstet ved dom af 22. maj 2003.

10. Under henvisning til, at Republikken Polen var tiltrådt Den Europæiske Union og følgelig havde overtaget bestemmelserne i fællesskabsretten, indgav sagsøgeren i hovedsagen i september 2006 en ny anmodning om udbetaling af ydelserne i henhold til hendes pensionsret. Ved afgørelse af 14. september 2006 gav socialsikringens afdeling i Koszalin ikke desto mindre på ny afslag på udbetaling heraf med den begrundelse, at sagsøgeren i hovedsagen ikke havde bopæl på Republikken Polens område.

11. Sagsøgeren i hovedsagen henvendte sig derfor til distriktsdomstolen i Koszalin med henblik på at få fastslået, at hendes invalidepension skulle udbetales, idet hun gjorde gældende, at hendes aktuelle bopæl ikke i betragtning af Polens tiltrædelse til Den Europæiske Union kunne udgøre en begrundelse for at indstille udbetalingen af ydelser, som hun har ret til.

12. Da distriktsdomstolen i Koszalin er af den opfattelse, at afgørelsen af tvisten afhænger af fortolkningen af fællesskabsretten, ønsker den nærmere bestemt oplyst, om den ret til fri bevægelighed og ophold, som i henhold til artikel 18 EF er knyttet til unionsborgerskabet, er til hinder for anvendelsen af nationale bestemmelser som dem, der er omhandlet i den foreliggende sag, og hvorefter udbetalingen af invalidepensionsydelser som følge af uarbejdsdygtighed på grund af ophold på steder til isolation er gjort betinget af, at den berettigede har bopæl på det nationale område.

III — Stillingtagen

13. Det skal straks præciseres, at ingen af parterne har bestridt, at sociale ydelser, såsom den i den foreliggende sag omhandlede invalidepension som følge af uarbejdsdygtighed på grund af ophold på steder til isolation, ikke er omfattet af Fællesskabets retsakter om koordinering af de sociale sikringsordninger, der i princippet forbyder ethvert bopælskrav, som pålægges modtageren. Navnlig i forordning (EØF) nr. 1408/71, hvori princippet om overførsel af sociale sikringsydelser er opstillet, er »ordninger til fordel for ofre for krig eller dens følger« således udtrykkeligt udelukket fra forordningens anvendelsesom-

råde [3]. Den omhandlede invaliditetsydelse må imidlertid anses for en ydelse til fordel for ofre for krigens følger i betragtning af dens formål og betingelserne for dens tildeling: Uafhængigt af, om modtageren har status som arbejdstager, har ydelsen til formål at udgøre erstatning for lidelserne forbundet med deportation. Ydelsen fremstår således ikke som en modydelse for de indbetalte bidrag, men har karakter af erstatning [4].

14. Eftersom en pension som den, der er omhandlet i denne sag, ikke udgør en social sikringsydelse, henhører det under medlemsstaternes kompetence at fastsætte ordningen herfor, herunder navnlig betingelserne for tildeling heraf. Medlemsstaterne er dog forpligtet til at udøve deres nationale kompetence under overholdelse af traktatens bestemmelser, herunder navnlig bestemmelserne om unionsborgeres ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område [5]. Denne ret til frit at færdes og tage ophold er en grundlæggende frihed [6], der udgør selve kernen i unionsborgerskabet.

15. Det bemærkes, at Halina Nerkowska ifølge artikel 17, stk. 1, EF er unionsborger i sin egenskab af polsk statsborger. Hun vil derfor eventuelt kunne påberåbe sig de rettigheder, der er knyttet til denne status, herunder over for sin oprindelsesmedlemsstat [7].

16. Ganske vist har unionsborgerskabet, selv om det udgør en »grundlæggende status for medlemsstaternes statsborgere« [8], ikke til formål at udvide det materielle anvendelsesområde for traktaten til at omfatte interne forhold, der ikke har nogen tilknytning til fællesskabsretten [9]. Men blandt de situationer, der ratione materiæ henhører under fællesskabsrettens anvendelsesområde, findes de, der er knyttet til udøvelsen af de ved traktaten sikrede grundlæggende friheder, bl.a. de, der er knyttet til udøvelsen af retten til at færdes og opholde sig på medlemsstaternes område i henhold til artikel 18 EF [10]. Desuden har Halina

3 — Artikel 4, stk. 4, i Rådets forordning af 14.6.1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, som ændret og ajourført ved Rådets forordning (EF) nr. 118/97 af 2.12.1996 (EFT 1997 L 28, s. 1).

4 — For en identisk argumentation, der ligeledes førte til afvisning af at betegne den pågældende ydelse som social sikringsydelse: ydelser til fordel for krigsfanger, jf. dom af 6.7.1978, sag 9/78, Directeur régional de la Sécurité sociale de Nancy, Sml. s. 1661, og af 16.9.2004, sag C-386/02, Baldinger, Sml. I, s. 8411; militær invalidepension jf. dom af 31.5.1979, sag 207/78, Even og ONPTS, Sml. s. 2019; ydelser med hjemmel i en lovgivning, der har til formål at afbøde visse virkninger af det national-socialistiske regime og af Anden Verdenskrig, jf. dom af 31.3.1977, sag 79/76, Fossi, Sml. s. 667, og af 22.2.1979, sag 144/78, Tinelli, Sml. s. 757.

5 — Jf. f.eks. dom af 23.11.2000, sag C-135/99, Elsen, Sml. I, s. 10409, præmis 33, af 2.10.2003, sag C-148/02, Garcia Avello, Sml. I, s. 11613, præmis 25, af 15.3.2005, sag C-209/03, Bidar, Sml. I, s. 2119, præmis 33, og af 26.10.2006, sag C-192/05, Tas-Hagen og Tas, Sml. I, s. 10451, præmis 22.

6 — Hvilket Domstolen udtrykkeligt har betegnet den som (jf. dom af 11.7.2002, sag C-224/98, D'Hoop, Sml. I, s. 6191, præmis 29).

7 — Jf. i denne retning senest dom af 23.10.2007, forenede sager C-11/06 og C-12/06, Morgan og Bucher, Sml. I, s. 9161, præmis 22.

8 — Dom af 20.9.2001, sag C-184/99, Grzelczyk, Sml. I, s. 6193, præmis 31, og af 11.9.2007, sag C-76/05, Schwarz og Gootjes-Schwarz, Sml. I, s. 6849, præmis 86.

9 — Jf. Tas-Hagen og Tas-dommen, præmis 23, og Garcia Avello-dommen, præmis 26.

10 — Jf. Garcia Avello-dommen, præmis 24, og Schwarz og Gootjes-Schwarz-dommen, præmis 87.

Nerkowska ved at bosætte sig i Tyskland udøvet sin ret til frit at færdes og opholde sig på en anden medlemsstats område end den, hvori hun er statsborger, og det er netop på grund af hendes bopælssted, at de polske myndigheder har nægtet hende udbetalingen af den invalidepension, som hun er indrømmet ret til. Da udøvelsen af en ret, som er anerkendt i Fællesskabets retsorden, har haft indflydelse på udbetalingen af en ydelse i henhold til national lovgivning, kan en sådan situation hverken anses for at være et rent internt forhold eller for ikke at have nogen tilknytning til fællesskabsretten [11].

17. Idet artikel 18, stk. 1, EF således finder anvendelse på en situation som den i hovedsagen omhandlede, skal det dernæst afgøres, om bestemmelsen er til hinder for nationale bestemmelser, hvorefter udbetalingen af en ydelse, der er tildelt som erstatning for skader forvoldt under et ophold på et sted til isolation, er gjort betinget af, at ofrene har ophold på det nationale område.

18. I denne henseende følger det af fast retspraksis, at beføjelserne i henhold til traktaten for så vidt angår fri bevægelighed ikke ville få fuld virkning, såfremt en statsborger i en medlemsstat kunne blive foranlediget til at opgive at benytte sig af dem på grund af hindringer for hans ophold i værtsmedlemsstaten forårsaget af bestemmelser i hans oprindelsesstat, der straffer ham alene på grund af den omstændighed, at han har udnyttet disse beføjelser [12]. Det ville således være uforeneligt med retten til fri bevægelighed, hvis en unionsstatsborger i den medlemsstat, hvori han er statsborger, får en behandling, der er mindre gunstig end den, han ville få, hvis han ikke havde gjort brug af de nævnte beføjelser. I sådanne tilfælde ville unionsborgeren ikke i sin oprindelsesmedlemsstat blive undergivet samme retlige behandling som den, der tilkommer statsborgere i denne stat, som befinder sig i samme situation, men ville blive stillet ringere alene som følge af den omstændighed, at han havde gjort brug af sin ret til frit at færdes og opholde sig i en anden medlemsstat [13].

19. Nationale bestemmelser som dem, der er omhandlet i hovedsagen, indfører en forskellig behandling af de polske statsborgere, der har været ofre for deportation, og som har bopæl i Polen, og dem, som — idet de har gjort brug af deres ret til fri bevægelighed — har etableret deres bopæl i en anden medlemsstat. Ved at gøre udbetalingen af invalidepension som følge af uarbejdsdygtighed, der skyldes ophold på et sted til isolation, betinget af bopæl på det nationale område, stiller sådanne nationale bestemmelser visse indenlandske statsborgere ringere, blot fordi de har gjort brug af deres ret til fri bevægelighed ved at etablere deres bopæl i en anden medlemsstat, og er således egnet til at foranledige dem til at undlade at

11 — Jf. for en tilsvarende argumentation Tas-Hagen og Tas-dommen, præmis 24-28, og dom af 12.7.2005, sag C-403/03, Schempp, Sml. I, s. 6421, præmis 20-25.

12 — Jf. Schwarz og Gootjes-Schwarz-dommen, præmis 89 og den deri nævnte retspraksis.

13 — Herved ville unionsborgerskabet således blive påvirket (jf. f.eks. D'Hoop-dommen, præmis 28 og 30).

gøre det. Bestemmelserne udgør følgelig en hindring for de friheder, som ifølge artikel 18, stk. 1, EF tilkommer enhver unionsborger.

20. Det fremgår af fast retspraksis, at en sådan hindring kun er »berettiget efter fællesskabsretten, såfremt den er begrundet i objektive almene hensyn, der er uafhængige af de berørte personers nationalitet og står i rimeligt forhold til det formål, der lovligt tilstræbes med den nationale lovgivning«, idet en »foranstaltning er forholdsmæssig, når den er egnet til at sikre opfyldelsen af det tilstræbte formål og ikke går videre, end hvad der er nødvendigt hertil« [14].

21. Hvad angår tilstedeværelsen af objektive almene hensyn har de polske myndigheder for det første gjort gældende, at den omhandlede nationale lovgivning har til formål at tildele ydelser som erstatning for de skader og lidelser, som generelt er forårsaget ved repressioner under og efter krigen, og navnlig som — for så vidt angår sagsøgeren i hovedsagen — er fremkaldt ved tvangsdeportationen til Sibirien. Herved søger det polske samfund at vise sin solidaritet over for ofrene. I betragtning af dette formål er det lovligt at indskrænke denne solidaritetsforpligtelse til personer, der bevarer en tilstrækkelig grad af tilknytning til det polske samfund.

22. Det er ubestrideligt, at formålet at begrænse et samfunds solidaritet til personer, der er tilstrækkeligt integrerede heri, i visse tilfælde kan udgøre et objektivt alment hensyn [15]. På fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin kan en medlemsstat gøre udbetalingen af visse sociale ydelser betinget af tilstedeværelsen af en tilknytning mellem modtagerne og den pågældende stat. Denne tilknytning vil imidlertid ikke altid kunne bestå af et bopælskrav. Det er således nødvendigt, at den nationale foranstaltning, der er vedtaget i dette øjemed, er egnet til at nå det tilstræbte lovlige formål og ikke begrænser unionsborgernes ret til fri bevægelighed ud over, hvad der er nødvendigt i denne henseende. I denne forbindelse har de polske myndigheder gjort gældende, at bopælskravet gør det muligt at godtgøre, at modtageren har et ønske om at bevare en forbindelse med det samfund, som således viser ham solidaritet.

23. Jeg finder ikke denne argumentation overbevisende. Et bopælskrav som fastsat i den polske lovgivning, dvs. i henhold til hvilket det kræves, at bopælen på det nationale område opretholdes, så længe ydelsen udbetales, forekommer mig ikke egnet til at godtgøre, at den nødvendige tilknytning foreligger. For at fortjene den nationale anerkendelse af og solidaritet med de lidelser, der er gennemgået, som tildelingen af ydelserne vidner om, er det tilstrækkeligt, at man som følge af sin nationalitet og/eller sin bopæl

14 — Morgan og Bucher-dommen, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis.

15 — Jf. Tas-Hagen og Tas-dommen, præmis 35. Jf. også vedrørende ydelser udbetalt til studerende D'Hoop-dommen, præmis 38, og Bidar-dommen, præmis 57. Og vedrørende ydelser udbetalt til arbejdssøgende dom af 23.3.2004, sag C-138/02, Collins, Sml. I, s. 2703, præmis 67, og af 15.9.2005, sag C-258/04, Ioannidis, Sml. I, s. 8275, præmis 30.

har været offer for repressioner. Det er egenskaben af offer som medlem af samfundet på grundlag af sin bopæl og/eller sin nationalitet på tidspunktet for de repressive begivenheders indtræden, der skaber den tilknytning, som begrunder, at dette samfund tilkendegiver sin solidaritet. For mig at se er der med hensyn til det lovlige formål om tilkendegivelse af solidaritet ingen forskel på en polsk statsborger, som har været deporteret af det sovjetiske styre, og som fortsat har sin bopæl på det polske område, og en anden polsk statsborger, som ligeledes har været deporteret, og som fremover har sin bopæl i en anden medlemsstat. Denne forskelsbehandling forekommer mig så meget desto mindre tilladelig henset til unionsborgerskabets formål om at skabe den grundlæggende status for medlemsstaternes statsborgere, hvortil er knyttet en grundlæggende frihed til at færdes og opholde sig på hele Fællesskabets område. Det følger heraf, at en medlemsstat i princippet ikke længere kan gøre en solidaritetsforpligtelse betinget af en integrationsmæssig forbindelse, der godtgøres ved en national bopælsbetingelse. Unionsborgerskabet skal tilskynde medlemsstaterne til ikke længere udelukkende at opfatte den legitime integrationsmæssige forbindelse inden for det nationale samfunds snævre rammer, men også inden for de bredere rammer af folkenes samfund inden for Den Europæiske Union [16].

24. De polske myndigheder kan ikke med henblik på at anfægte denne konklusion og begrunde, at bopælskravet er gældende, så længe ydelsen udbetales, gyldigt påberåbe sig Tas-Hagen og Tas-dommen, hvorved der ligeledes blev taget stilling til, hvorvidt et bopælskrav stillet som betingelse for tildeling af en ydelse til fordel for ofre for krig eller dens følger var foreneligt med fællesskabsretten. I den pågældende dom fandt Domstolen ganske vist, at et bopælskriterium ikke var egnet til at opfylde formålet om at begrænse solidaritetsforpligtelsen, for så vidt som det, da det alene var baseret på datoen for indgivelsen af ansøgningen om ydelsen, kunne medføre forskellige resultater for personer, som var bosat i udlandet, selv om omfanget af deres integration i samfundet i den medlemsstat, som tildelte den pågældende ydelse, på alle punkter var sammenlignelig [17]. Denne afgørelse kan dog ikke fortolkes således, at bopælskravet er tilladt, når det er pålagt for en længere periode, således at der kan påvises en reel forskel med hensyn til det omfang af integration, som den pågældende medlemsstat ønsker. Særligt for så vidt angår ydelser til fordel for ofre for krig eller dens følger vil en national bopælsbetingelse alene kunne tillades, for så vidt som den, idet den er baseret på datoen for de skadegørende begivenheder, gør det muligt at fastslå, at der er tale om et offer, over for hvilket det nationale samfund kan være foranlediget til at vise sin solidaritet.

25. De polske myndigheder har ligeledes begrundet bopælskravet med behovet for

16 — Jf. i samme retning generaladvokat Trstenjaks forslag til afgørelse i Habelt m.fl.-sagen (dom af 18.12.2007, forenede sager C-419/05 og C-450/05, Sml. I, s. 11895, punkt 82-84).

17 — Dommens præmis 37-39.

at føre kontrol med, at betingelserne for tildeling af invalidepension er til stede og opretholdes. Kravet gør det muligt for de kompetente sundhedsmyndigheder at fastslå ansøgerens sundhedstilstand, at fastlægge forbindelsen mellem de konstaterede skader og deportationen, at vurdere graden af uarbejdsdygtighed og, i tilfælde hvor der er truffet beslutning om, at denne er af midlertidig karakter, at foretage nye undersøgelser af modtageren ved denne beslutnings udløb.

26. Selv om kravene til kontrol med betingelserne for tildelingen af en social ydelse udgør et objektivt alment hensyn [18], synes kravet om en bopæl på det nationale område, så længe ydelsen udbetales, klart at gå videre end, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål. Man kan forestille sig forskellige andre midler, der er tilpasset det tilstræbte mål, men i mindre grad begrænser unionsborgernes ret til fri bevægelighed og ophold. Det ville umiddelbart være tilstrækkeligt f.eks. i forbindelse med behandlingen af ansøgningen at pålægge ansøgeren at give møde for de kompetente nationale myndigheder med henblik på at få foretaget en lægeundersøgelse.

27. Endelig har de polske myndigheder som begrundelse for det i hovedsagen omhandlede bopælskrav henvist til den ret, de råder over, til at tilpasse ydelsernes størrelse og karakter til modtagernes behov med hensyn til sundhed og levevilkår. Ud over en invalidepension, hvis beløbsmæssige størrelse kan variere med henblik på at sikre modtageren en minimumslevestandard, indeholder den nationale lovgivning nemlig også bestemmelser om andre ydelser, såsom bl.a. nedsatte transportudgifter, erhvervsuddannelse, særlige plejeydelser samt elektriske kørestole. Det ville følgelig ikke være muligt at foretage en korrekt tilpasning af ydelserne bestemt til at erstatte den skade, der er lidt som følge af et ophold på et sted til isolation, til modtagerens situation, såfremt der ikke var opstillet et krav om bopæl på det polske område.

28. Med denne argumentation henviser Republikken Polen indirekte til Domstolens praksis, hvorefter et bopælskrav som undtagelse fra princippet om eksport af sociale sikringsydelser er tilladt, når der er tale om ydelser, »der er snævert knyttet til det sociale miljø« [19]. Tanken bag disse afgørelser er, at når størrelsen og karakteren af ydelsen afhænger af levestandarden og levevilkårene i den medlemsstat, der udbetaler ydelsen, forekommer det lovligt, rimeligt og nødvendigt at opstille et bopælskrav for tildeling heraf [20].

18 — Jf. i denne retning vedrørende en arbejdsløshedsydelse dom af 18.7.2006, sag C-406/04, De Cuyper, Sml. I, s. 6947, præmis 41.

19 — Jf. dom af 27.9.1988, sag 313/86, Lenoir, Sml. s. 5391, præmis 16, af 4.11.1997, sag C-20/96, Snares, Sml. I, s. 6057, præmis 42, af 31.5.2001, sag C-43/99, Leclere og Deaconescu, Sml. I, s. 4265, præmis 32, af 6.7.2006, sag C-154/05, Kersbergen-Lap og Dams-Schipper, Sml. I, s. 6249, præmis 33, og Habelt m.fl.-dommen, præmis 81).

20 — Jf. generaladvokat Légers forslag til afgørelse i Snares-sagen, punkt 85-88.

29. Den i hovedsagen omhandlede invalidepension forekommer mig imidlertid ikke at henhøre til den type af ydelser, der er snævert knyttet til det sociale miljø. De ydelser, der i retspraksis er blevet betegnet som sådanne, er ydelser, hvis tildeling i det væsentlige afhænger af, om den berørte er trængende, og som følgelig har til formål at sikre den pågældende en minimumslevestandard i den økonomiske og sociale kontekst, der er til stede i den medlemsstat, som udbetaler de pågældende ydelser. Den i hovedsagen omhandlede invalidepension bevilges imidlertid med henblik på at godtgøre den skade på helbredet, der er forårsaget ved et ophold på et sted til isolation, uafhængigt af modtagerens økonomiske situation. Den har karakter af en kompensation for de lidelser, der er gennemgået. Det er, hvad sagsøgte i hovedsagen har medgivet ved i sit indlæg udtrykkeligt at bekræfte, at tildelingen af den pension, der er genstand for hovedsagen, ikke er betinget af en vurdering af modtagernes personlige behov. Den omhandlede pensions størrelse vil højst kunne tilpasses til den økonomiske levestandard i Polen. Det er korrekt, at andre af de ydelser i henhold til den omhandlede nationale lovgivning vil kunne anses for at være snævert knyttet til det sociale miljø. De kan dog ikke af den grund uden at tilsidesætte proportionalitetsprincippet begrunde et generelt krav om bopæl, så længe der udbetales en ydelse, uanset ydelsens karakter. Det påhviler således den nationale lovgiver med hensyn til bopælskravet at sondre alt efter den omhandlede ydelses karakter. Da den i hovedsagen omhandlede invalidepension under alle omstændigheder ikke synes at være snævert knyttet til det sociale miljø, kan det ikke være begrundet at gøre udbetalingen heraf betinget af, at der opfyldes et bopælskrav.

IV — Forslag til afgørelse

30. I betragtning af det ovenfor anførte foreslår jeg Domstolen at besvare det forelagte præjudicielle spørgsmål på følgende måde:

»Artikel 18 EF, der sikrer unionsborgerne ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, skal fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for en national lovgivning, hvorefter udbetalingen af en invalidepension på grund af ophold på steder til isolation er gjort betinget af et krav om, at den berettigede har bopæl på det nationale område, så længe ydelsen udbetales.«