DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)
26. oktober 2006 *

I sag C-192/05,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Centrale Raad van Beroep (Nederlandene) ved afgørelse af 22. april 2005, indgået til Domstolen den 29. april 2005, i sagen:

K. Tas-Hagen,

R.A. Tas

mod

Raadskamer WUBO van de Pensioen- en Uitkeringsraad,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C.W.A. Timmermans, og dommerne R. Schintgen, R. Silva de Lapuerta (refererende dommer), P. Kūris og L. Bay Larsen,

* Processprog: nederlandsk.

generaladvokat: J. Kokott
justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Ferreira,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 16. februar 2006,

efter at der er indgivet indlæg af:

— Raadskamer WUBO van de Pensioen- en Uitkeringsraad ved advocaat B. Drijber

— den nederlandske regering ved H.G. Sevenster og C. ten Dam, som befuldmægtigede

— den litauiske regering ved D. Kriaučiūnas, som befuldmægtiget

— Det Forenede Kongeriges regering ved C. Gibbs, som befuldmægtiget, bistået af barrister M. Chamberlain

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved M. Condou-Durande og R. Troosters, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 30. marts 2006,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 18, stk. 1, EF.

2 Anmodningen er indgivet under en sag mellem K. Tas-Hagen og R.A. Tas, på den ene side, og Raadskamer WUBO van de Pensioen- en Uitkeringsraad (nævn for pensioner og sociale ydelser, herefter »PUR«), på den anden side, som vedrører PUR's afslag på at tildele sagsøgerne i hovedsagen en række ydelser, som de mener sig berettiget til som civile krigsofre.

Nationale retsforskrifter

3 De nationale retsforskrifter, som er omhandlet i sagen, er lov om ydelser til civile ofre for krigen 1940-1945 (Wet uitkeringen burger-oorlogsslachtoffers 1940-1945) af 10. marts 1984 (*Staatsblad* 1984, nr. 94, herefter »WUBO«).

4 WUBO's artikel 2, stk. 1, bestemmer:

»1. Ved anvendelsen af denne lov og gennemførelsesbestemmelserne hertil forstås ved civile krigsofre:

[...]

f) enhver borger, der i efterkrigsårene i det tidligere Hollandsk Ostindien har lidt fysisk eller psykisk skade, som har medført varig invaliditet eller død, i forbindelse med de uroligheder, der opstod umiddelbart efter krigen og varede indtil den 27. december 1949, og som efter sin karakter og følger kan sammenlignes med de omstændigheder, der er nævnt under litra a), b), c) og d).«

5 WUBO's artikel 3 bestemmer:

»1. Denne lov finder anvendelse på:

a) enhver borger, der i krigsårene 1940-1945 eller i efterkrigsårene er blevet ramt som krigsofre i artikel 2, stk. 1's forstand, såfremt de på dette tidspunkt var nederlandske statsborgere [...] og på datoen for ansøgningens indgivelse er nederlandske statsborgere [...] og bosat her i landet

b) enhver borger, der i krigsårene 1940-1945 eller i efterkrigsårene er blevet ramt som krigsofre i artikel 2, stk. 1's forstand, såfremt de på dette tidspunkt var bosat i Nederlandene som udlændinge af andre grunde end efter ordre fra en fjendtlig magt, og såfremt de er nederlandske statsborgere og indtil datoen for ansøgningens indgivelse har været bosat uafbrudt her i landet

c) enhver borger, der i krigsårene 1940-1945 eller i efterkrigsårene er blevet ramt som krigsofre i artikel 2, stk. 1's forstand, såfremt de på dette tidspunkt var bosat i det tidligere Hollandsk Ostindien, som udlændinge af andre grunde end efter ordre fra en fjendtlig magt, og såfremt de er nederlandske statsborgere og har været bosat uafbrudt i det tidligere Hollandsk Ostindien, Indonesien eller det

tidligere Hollandsk Ny Guinea indtil datoen for deres indrejse i Nederlandene, dog senest indtil den 1. april 1964, før de bosatte sig i Nederlandene, forudsat de har været bosat uafbrudt her i landet indtil datoen for ansøgningens indgivelse [...]

2. Såfremt de personer, der opfylder betingelserne i stk. 1, litra b) og c), eller deres pårørende [...] har erhvervet nederlandsk statsborgerskab inden for den periode, hvorunder de har været bosat uafbrudt i Nederlandene, det tidligere Hollandsk Ostindien, Indonesien eller det tidligere Hollandsk Ny Guinea, kræves det ikke, at de har været bosat uafbrudt, såfremt de pågældende eller deres pårørende bevarer nederlandsk statsborgerskab eller har bevaret nederlandsk statsborgerskab indtil deres død og er bosat her i landet indtil datoen for ansøgningens indgivelse.

3. Såfremt de personer, der opfylder betingelserne i stk. 1, litra a), og i stk. 2, eller deres pårørende bosætter sig her i landet efter ikrafttrædelsen af denne lov, mister de retten til ydelserne i henhold til loven, hvis de på ny bosætter sig andetsteds inden fem år.

4. Udtrykket »indrejse i Nederlandene« i stk. 1, litra c), [...] omfatter også den situation, hvor der er indgivet en ansøgning om tilladelse til bosættelse i Nederlandene, som er imødekommet.

5. Ved uafbrudt bosættelse i stk. 1 forstås bosættelse, som ikke er blevet afbrudt ved ophold i et andet land af en længere varighed end et år.

6. »Raad« kan anvende denne lov på enhver borger, der er blevet ramt som krigsofre i artikel 2, stk. 1's forstand i krigsårene 1940-1945 eller i efterkrigsårene, samt disses pårørende, selv om de ikke opfylder betingelserne i stk. 1, 2 eller 3, såfremt det åbenbart ville være særlig byrdefuldt for dem, hvis loven ikke blev anvendt.«

6 På grundlag af klausulen i WUBO's artikel 3, stk. 6, om særlig byrdefulde situationer er det i visse tilfælde muligt at fravige betingelserne om statsborgerskab og/eller bosættelse, såfremt det civile krigsoffer i krigstiden havde og på datoen for ansøgningens indgivelse har tilknytning til det nederlandske samfund. Det generelle kriterium, der finder anvendelse på området, er, at bosættelsen uden for Nederlandene skal være forårsaget af omstændigheder, som den pågældende objektivt set ikke har nogen direkte indflydelse på, såsom navnlig grænseændringer eller lægelige grunde.

Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

7 K. Tas-Hagen er født i 1943 i det tidligere Hollandsk Ostindien og kom til Nederlandene i 1954. Hun erhvervede nederlandsk statsborgerskab i 1961. Efter at være ophørt med at arbejde på grund af invaliditet bosatte hun sig i Spanien i 1987.

8 I december 1986 indgav K. Tas-Hagen, mens hun stadig boede i Nederlandene, en ansøgning om tilkendelse af en periodisk ydelse og visse særydelser i henhold til WUBO. Til støtte for ansøgningen henviste hun til sine helbredsproblemer, som hun angav at have pådraget sig i det tidligere Hollandsk Ostindien under den japanske besættelse og den efterfølgende såkaldte »Bersiap«-periode.

9 Ved beslutning af 5. juni 1989 afslog PUR hendes ansøgning. Ifølge denne beslutning, som er i overensstemmelse med udtalelsen fra en rådgivende læge, havde K. Tas-Hagen ikke lidt nogen skade, som havde påført hende en varig invaliditet, hvorfor hun ikke kunne anses for civilt krigsoffer i WUBO's forstand. K. Tas-Hagen anfægtede ikke denne beslutning.

10 I 1999 indgav hun en fornyet ansøgning om at blive anerkendt som civilt krigsoffer og at få tildelt en periodisk ydelse og en tillægsydelse til dækning af udgifter med henblik på forbedring af sine levevilkår.

11 Denne ansøgning blev afslået af PUR ved beslutning af 29. december 2000. I den forbindelse anerkendte PUR K. Tas-Hagen som civilt krigsoffer på grundlag af de retningslinjer, der var blevet anvendt fra den 1. juli 1998 for vurderingen af varig invaliditet. Under hensyn til, at hun var bosat i Spanien på datoen for ansøgningens indgivelse, fandt PUR dog, at bopælsbetingelsen i WUBO ikke var opfyldt. Det tilføjedes i beslutningen, at der ikke i sagen forelå særlige omstændigheder, som kunne begrunde anvendelse af klausulen om, at der forelå en særlig byrdefuld situation. Ved beslutning af 28. december 2001 afviste PUR K. Tas-Hagens klage over beslutningen af 29. december 2000.

12 R.A. Tas er født i det tidligere Hollandsk Ostindien i 1931. Han bosatte sig i Nederlandene i 1947. Fra 1951 til 1971 havde han indonesisk statsborgerskab, men generhvervede nederlandsk statsborgerskab i 1971.

13 I 1983 fratrådte han sin stilling som tjenestemand ved Haag kommune og blev erklæret 100% invalid af psykiske grunde. I 1987 bosatte han sig i Spanien.

14 I april 1999 indgav han en ansøgning om at få tilkendt bl.a. en periodisk ydelse og en tillægsydelse i medfør af WUBO til forbedring af sine levevilkår. PUR afslog denne ansøgning ved beslutning af 28. december 2000 med den begrundelse, at R.A. Tas var anerkendt som civilt krigsoffer, men ikke opfyldte bopælsbetingelsen i henhold til WUBO, da han på datoen for ansøgningens indgivelse var bosat i Spanien. PUR fandt endvidere, at der ikke forelå særlige omstændigheder, som kunne begrunde anvendelsen af klausulen vedrørende særlige byrdefulde situationer. Ved beslutning af 28. december 2001 afviste PUR R.A. Tas' klage over beslutningen af 28. december 2000 som værende ubegrundet.

15 K. Tas-Hagen og R.A. Tas anlagde herefter sag til prøvelse af beslutningerne om afvisning af klagerne, hvorunder de navnlig gjorde gældende, at betingelsen i WUBO's artikel 3 om bopæl i Nederlandene på datoen for ansøgningens indgivelse strider mod EF-traktatens bestemmelser om unionsborgerskab.

16 Centrale Raad van Beroep har derfor besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er fællesskabsretten, navnlig artikel 18 EF, til hinder for nationale retsforskrifter, hvorefter der under omstændigheder som de i hovedsagen foreliggende gives afslag på tilkendelse af en ydelse til civile krigsofre alene af den grund, at den pågældende, som er statsborger i den pågældende medlemsstat, ikke er bosat på denne medlemsstats område på tidspunktet for ansøgningens indgivelse, men på en anden medlemsstats område?«

Om det præjudicielle spørgsmål

Anvendeligheden af artikel 18, stk. 1, EF

17 For at give en hensigtsmæssig besvarelse af det forelagte spørgsmål skal det først afgøres, om en situation som den i hovedsagen foreliggende er omfattet af fællesskabsrettens anvendelsesområde, navnlig artikel 18, stk. 1, EF.

18 Hvad angår denne bestemmelses personelle anvendelsesområde skal det alene bemærkes, at ifølge artikel 17, stk. 1, EF har enhver, der er statsborger i en medlemsstat, unionsborgerskab. Ifølge artikel 17, stk. 2, har unionsborgere de rettigheder og er underkastet de pligter, der er indeholdt i traktaten, herunder de i artikel 18, stk. 1, EF omhandlede.

19 K. Tas-Hagen og R.A. Tas er ifølge artikel 17, stk. 1, unionsborgere i deres egenskab af nederlandske statsborgere og kan som følge heraf om nødvendigt påberåbe sig de rettigheder, der er knyttet til denne status, herunder den ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, som er fastsat i artikel 18, stk. 1, EF.

20 Hvad angår det materielle anvendelsesområde for artikel 18, stk. 1, EF er der under sagen for Domstolen rejst spørgsmål om anvendeligheden af denne bestemmelse i hovedsagen. Ifølge PUR og en række af de medlemsstater, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan denne bestemmelse kun påberåbes i den foreliggende sag, såfremt sagsforholdet i hovedsagen ikke blot vedrører udøvelsen af retten til fri bevægelighed, men henhører under et område, der er direkte reguleret i fællesskabsretten, således at fællesskabsretten efter sit materielle anvendelsesområde finder anvendelse i tvisten. Ifølge denne fortolkning kan K. Tas-Hagen og R.A. Tas ikke påberåbe sig, at

artikel 18, stk. 1, EF er tilsidesat, da ydelserne til civile krigsofre ikke henhører under fællesskabsrettens anvendelsesområde.

21 Herom bemærkes, at på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin henhører en ydelse som den i hovedsagen omhandlede, der har til formål at yde civile krigsofre erstatning for den psykiske eller legemlige skade, de har lidt, under medlemsstaternes kompetence.

22 Medlemsstaterne er dog forpligtet til at udøve deres kompetence under overholdelse af fællesskabsretten, navnlig traktatens bestemmelser om unionsborgeres ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område.

23 Det er endvidere ubestridt, at det i artikel 17 EF omhandlede unionsborgerskab ikke har til formål at udvide det materielle anvendelsesområde for traktaten til at omfatte interne forhold, der ikke har nogen tilknytning til fællesskabsretten (dom af 5.6.1997, forenede sager C-64/96 og C-65/96, Uecker og Jacquet, Sml. I, s. 3171, præmis 23, og af 2.10.2003, sag C-148/02, Garcia Avello, Sml. I, s. 11613, præmis 26).

24 Det må i den foreliggende sag konstateres, at en situation som den, sagsøgerne i hovedsagen befinder sig i, henhører under den ret til fri bevægelighed og ophold, som tilkommer unionsborgere i medlemsstaterne.

25 I denne forbindelse bemærkes, at K. Tas-Hagen og R.A. Tas ved at bosætte sig i Spanien har udøvet den ret, som ifølge artikel 18, stk. 1, EF tilkommer enhver unionsborger til at færdes og opholde sig frit på en anden medlemsstats område end den, hvori den pågældende er statsborger.

26 Endvidere fremgår det klart af de sagsakter, som den forelæggende ret har tilsendt Domstolen, at begrundelsen for afslaget på de ansøgninger om ydelser, som er indgivet af K. Tas-Hagen og R.A. Tas, er, at de på tidspunktet for ansøgningens indgivelse var bosat i Spanien.

27 Det må fastslås, at betingelsen i WUBO om, at ansøgerne skal være bosat i Nederlandene på datoen for ansøgningens indgivelse for at opnå en ydelse, der tilkendes civile krigsofre som de i hovedsagen omhandlede, har påvirket ansøgernes mulighed for at få udbetalt ydelserne i den foreliggende sag, fordi de har udøvet deres ret til fri bevægelighed og ophold i en anden medlemsstat end den, hvori de er statsborgere.

28 Det fremgår af de anførte betragtninger, at da det har påvirket K. Tas-Hagens og R.A. Tas' ret til en ydelse i henhold til national lovgivning, at de har udøvet en ret, som er anerkendt i Fællesskabets retsorden, kan deres situation ikke anses for et rent internt forhold, der ikke har nogen tilknytning til fællesskabsretten.

29 Det må derfor undersøges, om artikel 18, stk. 1, EF, som finder anvendelse på en situation som den i hovedsagen omhandlede, skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning, der stiller som betingelse, at personer, der ansøger om en ydelse, som tildeles civile krigsofre, er bosat i Nederlandene på tidspunktet for ansøgningens indgivelse.

Bopælsbetingelsen

30 Hvad angår rækkevidden af artikel 18, stk. 1, EF har Domstolen tidligere fastslået, at de i traktaten fastsatte rettigheder med hensyn til fri bevægelighed ikke ville få fuld

gennemslagskraft, såfremt en statsborger fra en medlemsstat kunne blive afskrækket fra at udøve dem på grund af hindringer for hans ophold i en værtsmedlemsstat som følge af en lovgivning i hans oprindelsesstat, der straffer det forhold, at han har udnyttet rettighederne (dom af 29.4.2004, sag C-224/02, Pusa, Sml. I, s. 5763, præmis 19).

31 En national lovgivning, som stiller visse nationale statsborgere ringere, blot fordi de gør brug af deres ret til frit at færdes og tage ophold i en anden medlemsstat, udgør en hindring for de friheder, som ifølge artikel 18, stk. 1, EF tilkommer enhver unionsborger (dom af 18.7.2006, sag C-406/04, De Cuyper, Sml. I, s. 6947, præmis 39).

32 WUBO indeholder imidlertid en sådan hindring. På grund af den i denne lov indeholdte betingelse om, at de pågældende skal have bopæl på det nationale område på datoen for ansøgningens indgivelse for at kunne oppebære den ydelse, som tildeles civile krigsofre, kan loven afskrække nederlandske statsborgere, der befinder sig i en situation som sagsøgerne i hovedsagen, fra at udøve deres ret til at færdes og opholde sig frit uden for Nederlandene.

33 En sådan hindring er kun 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 (De Cuyper-dommen, præmis 40).

34 Hvad angår den første betingelse om, at der skal foreligge objektive almene hensyn, fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at den i WUBO som følge af bopælsbetingelsen indeholdte begrænsning af den persongruppe, som kan få udbetalt ydelser i henhold til denne lov, skyldes den nederlandske lovgivers ønske om at begrænse solidaritetsforpligtelsen over for civile krigsofre til de personer, som har haft en tilknytning til det nederlandske folk under og efter krigen. Bopælsbetingelsen er derfor tiltænkt at skulle afspejle graden af de pågældendes tilknytning til det nederlandske samfund.

35 Dette formål om solidaritet kan udgøre et objektivt alment hensyn. Det er dog tillige en betingelse, som anført i denne doms præmis 33, at kravet om forholdsmæssighed er opfyldt. Det fremgår af Domstolens praksis, at 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 (De Cuyper-dommen, præmis 42).

36 I så henseende bemærkes, at medlemsstaterne hvad angår ydelser, som ikke er reguleret i fællesskabsretten, har en vid skønsbeføjelse ved fastsættelsen af kriterier for vurderingen af en sådan tilknytning, men er dog forpligtet til at respektere de begrænsninger, der følger af fællesskabsretten.

37 En bopælsbetingelse som den i hovedsagen omhandlede kan dog ikke betegnes som et middel, der er egnet til at opfylde det tilstræbte formål.

38 Som generaladvokaten har anført i punkt 67 og 68 i forslaget til afgørelse, kan et kriterium, hvortil er knyttet en bopælsbetingelse, ikke anses for en tilstrækkelig sikker målestok for ansøgernes tilknytning til den medlemsstat, som tildeler ydelsen, når dette, som det er tilfældet med det i hovedsagen omhandlede kriterium, kan medføre forskellige resultater for personer, som er bosat i udlandet, selv om omfanget af deres integration i samfundet i den medlemsstat, som tildeler den pågældende ydelse, på alle punkter er sammenlignelig.

39 Et bopælskriterium som det i hovedsagen anvendte, der alene er baseret på datoen for indgivelsen af ansøgningen om ydelsen, udgør derfor ikke en tilstrækkelig sikker målestok for graden af ansøgerens tilknytning til det samfund, som gennem ydelsen udviser sin solidaritet over for den pågældende. Det fremgår af det anførte, at denne bopælsbetingelse ikke er i overensstemmelse med det i præmis 33 og 35 omhandlede proportionalitetsprincip.

40 På grundlag af de anførte betragtninger skal det forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 18, stk. 1, EF skal fortolkes således, at det er til hinder for en medlemsstats retsforskrifter, hvorefter der gives afslag på at tildele en af dennes statsborgere en ydelse til civile krigsofre alene af den grund, at den pågældende på datoen for ansøgningens indgivelse ikke var bosat på denne stats, men på en anden medlemsstats område.

Sagens omkostninger

41 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 (Anden Afdeling) for ret:

Artikel 18, stk. 1, EF skal fortolkes således, at det er til hinder for en medlemsstats retsforskrifter, hvorefter der gives afslag på at tildele en af dennes statsborgere en ydelse til civile krigsofre alene af den grund, at den pågældende på datoen for ansøgningens indgivelse ikke var bosat på denne stats, men på en anden medlemsstats område.

Underskrifter