ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

26 oktober 2006 *

In zaak C-192/05,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door de Centrale Raad van Beroep (Nederland) bij beslissing van 22 april 2005, ingekomen bij het Hof op 29 april 2005, in de procedure

K. Tas-Hagen,

R. A. Tas

tegen

Raadskamer WUBO van de Pensioen- en Uitkeringsraad,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: C. W. A. Timmermans, kamerpresident, R. Schintgen, P. Kūris, R. Silva de Lapuerta (rapporteur) en L. Bay Larsen, rechters,

* Procestaal: Nederlands.

advocaat-generaal: J. Kokott,
griffier: M. Ferreira, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 16 februari 2006,

gelet op de opmerkingen van:

— de Raadskamer WUBO van de Pensioen- en Uitkeringsraad, vertegenwoordigd door B. Drijber, advocaat,

— de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door H. G. Sevenster en C. ten Dam als gemachtigden,

— de Litouwse regering, vertegenwoordigd door D. Kriaučiūnas als gemachtigde,

— de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door C. Gibbs als gemachtigde, bijgestaan door M. Chamberlain, barrister,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door M. Condou-Durande en R. Troosters als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 30 maart 2006,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 18, lid 1, EG.

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen K. Tas-Hagen en R. A. Tas enerzijds en de Raadskamer WUBO van de Pensioen- en Uitkeringsraad (hierna: „PUR") anderzijds over de weigering door de PUR van verschillende uitkeringen, waarop zij aanspraak maken op grond dat zij burger-oorlogsslachtoffer zijn.

De nationale regeling

3 De nationale regeling is neergelegd in de Wet uitkeringen burger-oorlogsslachtoffers 1940-1945 van 10 maart 1984 (*Staatsblad* 1984, nr. 94; hierna: „WUBO").

4 Artikel 2, lid 1, WUBO bepaalt:

„1. Voor de toepassing van het bij of krachtens deze wet bepaalde wordt onder burger-oorlogsslachtoffer verstaan:

[...]

f. degene, die in de na-oorlogse jaren in het voormalige Nederlands-Indië als burger lichamelijk of psychisch letsel heeft opgelopen bij ongeregeldheden die zich nauw aansluitend aan de oorlog tot 27 december 1949 aldaar hebben voorgedaan en die naar aard en gevolgen vergelijkbaar zijn met de omstandigheden bedoeld onder a, b, c of d, ten gevolge van welk letsel hij blijvend invalide is geworden of is overleden."

5 Artikel 3 WUBO bepaalt:

„1. Deze wet is van toepassing op:

a. degene, die tijdens de oorlogsjaren 1940-1945 of in de na-oorlogse jaren, als burger getroffen is door oorlogsgeweld als bedoeld in artikel 2, eerste lid, en op dat moment Nederlander was [...], mits hij de Nederlandse nationaliteit bezit en op de datum van de aanvraag [...] hier te lande gevestigd is;

b. degene, die tijdens de oorlogsjaren 1940-1945 of in de na-oorlogse jaren, als burger getroffen is door oorlogsgeweld als bedoeld in artikel 2, eerste lid, en op dat moment als vreemdeling in Nederland gevestigd was, anders dan in opdracht van enige vijandelijke mogendheid, mits hij de Nederlandse nationaliteit bezit en tot de datum van de aanvraag [...] onafgebroken hier te lande gevestigd is gebleven;

c. degene, die tijdens de oorlogsjaren 1940-1945 of in de na-oorlogse jaren, als burger getroffen is door oorlogsgeweld als bedoeld in artikel 2, eerste lid, en op dat moment als vreemdeling in het voormalige Nederlands-Indië gevestigd was, anders dan in opdracht van enige vijandelijke mogendheid, mits hij de Nederlandse nationaliteit bezit en tot de datum van zijn komst naar Nederland,

doch uiterlijk tot 1 april 1964, onafgebroken in het voormalige Nederlands-Indië, in Indonesië of in het voormalige Nederlands Nieuw-Guinea gevestigd is gebleven en zich aansluitend daaraan in Nederland heeft gevestigd en tot de datum van de aanvraag [...] onafgebroken hier te lande gevestigd is gebleven; [...]

2. Indien degene, die voldoet aan de eisen gesteld in het eerste lid, onder b en c, of diens nabestaanden [...] tijdens hun onafgebroken verblijf in Nederland, of in het voormalige Nederlands-Indië, Indonesië of het voormalige Nederlands Nieuw-Guinea, de Nederlandse nationaliteit hebben verkregen, wordt een voortzetting van dat onafgebroken verblijf niet langer vereist, mits diegene of de nabestaande de Nederlandse nationaliteit behoudt of tot zijn overlijden heeft behouden en zij op de datum van de aanvraag hier te lande gevestigd zijn.

3. Indien degene, die voldoet aan de eisen gesteld in het eerste lid onder a, en in het tweede lid [...] zich hier te lande [vestigt] na de datum van inwerkingtreding van deze wet, vervalt het recht op de voorzieningen van deze wet indien [hij] zich binnen een periode van vijf jaar weer elders [vestigt].

4. Onder komst naar Nederland, bedoeld in het eerste lid, onder c, [...] wordt mede verstaan het indienen van een verzoek om toestemming tot vestiging in Nederland waarop gunstig is beslist.

5. Onder onafgebroken vestiging, bedoeld in het eerste lid, wordt verstaan vestiging, die niet onderbroken is door verblijf elders van langere duur dan één jaar.

6. De Raad kan deze wet tevens van toepassing verklaren op degene die tijdens de oorlogsjaren 1940-1945 of in de na-oorlogse jaren, als burger is getroffen door oorlogsgeweld als bedoeld in artikel 2, eerste lid, of diens nabestaanden die niet voldoen aan de in het eerste, tweede of derde lid gestelde eisen en ten aanzien van wie het niet toepassen van deze wet een klaarblijkelijke hardheid zou zijn."

6 Op grond van de „hardheidsclausule" van artikel 3, lid 6, WUBO kan in bepaalde gevallen worden afgeweken van de eisen met betrekking tot nationaliteit en territorialiteit, voor zover sprake is van een verbondenheid van het Nederlandse burger-oorlogsslachtoffer met de Nederlandse samenleving tijdens de oorlog en ten tijde van de aanvraag. Het in deze toe te passen algemene criterium is dat het buiten Nederland gevestigd zijn is veroorzaakt door omstandigheden die objectief gezien buiten de directe invloedssfeer van de betrokkene liggen, met name wanneer sprake is van grenscorrecties of van medische motieven.

Het hoofdgeding en de prejudiciële vragen

7 Tas-Hagen, geboren in 1943 in het voormalige Nederlands-Indië, is in 1954 naar Nederland gekomen. In 1961 heeft zij de Nederlandse nationaliteit verworven. In 1987 heeft zij zich, nadat zij haar werkzaamheden wegens arbeidsongeschiktheid had moeten beëindigen, in Spanje gevestigd.

8 In december 1986 heeft Tas-Hagen, toen zij nog in Nederland woonde, een aanvraag ingediend om toekenning van een periodieke uitkering en vergoeding van diverse bijzondere voorzieningen krachtens de WUBO. Zij heeft die aanvraag gebaseerd op gezondheidsklachten die zij heeft overgehouden aan hetgeen haar tijdens de Japanse bezetting en de daarop gevolgde zogenoemde „Bersiap-periode" in Nederlands-Indië is overkomen.

9 Bij besluit van 5 juni 1989 heeft de PUR de aanvraag afgewezen. Daarbij is in overeenstemming met het advies van een geneeskundig adviseur overwogen dat Tas-Hagen geen tot blijvende invaliditeit leidend letsel heeft opgelopen, zodat zij niet kan worden aangemerkt als burger-oorlogsslachtoffer in de zin van de WUBO. Tegen dit besluit heeft de belanghebbende geen rechtsmiddelen aangewend.

10 In 1999 heeft Tas-Hagen een nieuwe aanvraag ingediend om erkenning als burger-oorlogsslachtoffer, alsmede toekenning van een periodieke uitkering en een toeslag voor voorzieningen welke strekken tot verbetering van haar levensomstandigheden.

11 Bij besluit van 29 december 2000 heeft de PUR deze aanvraag afgewezen. Daarbij heeft de PUR, rekening houdend met de per 1 juli 1998 bij de beoordeling van blijvende invaliditeit gehanteerde richtlijnen, op advies van zijn geneeskundig adviseurs Tas-Hagen erkend als burger-oorlogsslachtoffer. Omdat zij ten tijde van haar aanvraag in Spanje woonde, heeft de PUR evenwel geoordeeld dat niet was voldaan aan de in de WUBO gestelde territorialiteitsvoorwaarde. In dit besluit is voorts overwogen dat er geen sprake was van dermate bijzondere omstandigheden dat het toepassen van de hardheidsclausule gerechtvaardigd was. Bij besluit van 28 december 2001 heeft de PUR het bezwaar tegen het besluit van 29 december 2000 ongegrond verklaard.

12 Tas is in 1931 in Nederlands-Indië geboren. In 1947 is hij naar Nederland gekomen. Van 1951 tot 1971 bezat hij de Indonesische nationaliteit. In 1971 heeft hij weer de Nederlandse nationaliteit verkregen.

13 In 1983 zijn de werkzaamheden van Tas als ambtenaar bij de gemeente Den Haag beëindigd en is hij volledig arbeidsongeschikt verklaard op psychische gronden. In 1987 heeft belanghebbende zich in Spanje gevestigd.

14 Hij heeft in april 1999 een aanvraag ingediend om toekenning van onder meer een periodieke uitkering en een toeslag voor voorzieningen welke strekken tot verbetering van zijn levensomstandigheden krachtens de WUBO. Bij besluit van 28 december 2000 heeft de PUR deze aanvraag afgewezen. Daarbij is overwogen dat de belanghebbende was erkend als burger-oorlogsslachtoffer, maar dat hij niet voldeed aan de in de WUBO gestelde territorialiteitsvoorwaarde, nu hij op de datum van de aanvraag in Spanje woonde. De PUR heeft eveneens geoordeeld dat geen sprake was van dermate bijzondere omstandigheden dat het toepassen van de hardheidsclausule gerechtvaardigd was. Bij besluit van 28 december 2001 heeft de PUR het bezwaar van Tas tegen het besluit van 28 december 2000 ongegrond verklaard.

15 Vervolgens hebben Tas-Hagen en Tas tegen die afwijzende besluiten beroep ingesteld. In rechte voeren zij onder andere aan dat de in artikel 3 WUBO gestelde eis van woonplaats in Nederland op de datum van aanvraag, in strijd is met de bepalingen van het EG-Verdrag betreffende het burgerschap van de Unie.

16 Daarop heeft de Centrale Raad van Beroep de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Verzet het gemeenschapsrecht, in het bijzonder artikel 18 EG, zich tegen een nationale regeling volgens welke, in omstandigheden als die van het hoofdgeding, de toekenning van een uitkering ten behoeve van burger-oorlogsslachtoffers wordt geweigerd op de uitsluitende grond dat de belanghebbende, die de nationaliteit van de betrokken lidstaat heeft, bij de indiening van de aanvraag niet woonachtig is op het grondgebied van deze lidstaat, maar op het grondgebied van een andere lidstaat?"

Beantwoording van de prejudiciële vraag

De toepasselijkheid van artikel 18, lid 1, EG

17 Voor een bruikbaar antwoord op de gestelde vraag moet vooraf worden vastgesteld of een situatie als die in het hoofdgeding binnen de werkingssfeer van het gemeenschapsrecht, met name van artikel 18, lid 1, EG, valt.

18 Met betrekking tot de personele werkingssfeer van deze bepaling volstaat de vaststelling dat volgens artikel 17, lid 1, EG eenieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit, burger van de Unie is. Bovendien verbindt artikel 17, lid 2, aan de status van burger van de Unie de rechten en plichten die bij het Verdrag zijn vastgesteld, waaronder die genoemd in artikel 18, lid 1, EG.

19 Als Nederlandse onderdanen hebben Tas-Hagen en Tas de status van burger van de Unie volgens artikel 17, lid 1, en kunnen zij zich derhalve eventueel beroepen op de bij die status horende rechten, met name het recht om vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, zoals toegekend door artikel 18, lid 1, EG.

20 Wat de materiële werkingssfeer van artikel 18, lid 1, EG betreft, is in de procedure voor het Hof de vraag opgeworpen of deze bepaling ratione materiae op het hoofdgeding van toepassing is. Volgens de PUR en enkele lidstaten die bij het Hof opmerkingen hebben ingediend, kan op deze bepaling alleen een beroep worden gedaan wanneer, naast de uitoefening van het recht van vrij verkeer op zich, in het geschil ook een door het gemeenschapsrecht geregelde materie aan de orde is, zodat het gemeenschapsrecht op dit geschil ook ratione materiae van toepassing is.

Volgens deze uitlegging kunnen Tas-Hagen en Tas in het onderhavige geval geen schending van artikel 18, lid 1, EG, stellen, aangezien uitkeringen aan burger-oorlogsslachtoffers niet binnen de werkingssfeer van het gemeenschapsrecht vallen.

21 Bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht behoort een uitkering als aan de orde in het hoofdgeding, die tot doel heeft burger-oorlogsslachtoffers een vergoeding te verlenen voor de door hen geleden psychische of lichamelijke schade, tot de bevoegdheid van de lidstaten.

22 De lidstaten moeten bij de uitoefening van deze bevoegdheid evenwel het gemeenschapsrecht eerbiedigen, met name de verdragsbepalingen met betrekking tot het aan elke burger van de Unie toegekende recht om op het grondgebied van de lidstaten vrij te reizen en te verblijven.

23 Bovendien staat vast dat het burgerschap van de Unie, neergelegd in artikel 17 EG, niet tot doel heeft, de materiële werkingssfeer van het Verdrag uit te breiden tot interne situaties die geen enkele aanknoping met het gemeenschapsrecht hebben (arresten van 5 juni 1997, Uecker en Jacquet, C-64/96 en C-65/96, Jurispr. blz. I-3171, punt 23, en 2 oktober 2003, Garcia Avello, C-148/02, Jurispr. blz. I-11613, punt 26).

24 In casu moet worden vastgesteld dat een situatie als die van verzoekers in het hoofdgeding wordt beheerst door het recht van de burgers van de Unie om in de lidstaten vrij te reizen en te verblijven.

25 Door zich in Spanje te vestigen, hebben Tas-Hagen en Tas gebruikgemaakt van het in artikel 18, lid 1, EG aan elke burger van de Unie toegekende recht om op het grondgebied van een andere lidstaat dan waarvan zij onderdaan zijn, vrij te reizen en te verblijven.

26 Voorts blijkt duidelijk uit het door de verwijzende rechter aan het Hof overgelegde dossier, dat de afwijzing van de uitkeringsaanvragen van Tas-Hagen en Tas voortkomt uit het feit dat Tas-Hagen en Tas ten tijde van hun aanvragen in Spanje woonden.

27 Aangezien de WUBO voor de in geding zijnde uitkering aan burger-oorlogsslachtoffers eist dat de aanvragers op de datum van indiening van de aanvraag in Nederland wonen, moet worden vastgesteld dat in die omstandigheden de uitoefening van het recht van belanghebbenden om vrij te reizen en te verblijven in een andere lidstaat dan die waarvan zij onderdaan zijn, afbreuk heeft gedaan aan de mogelijkheid om betaling van die uitkering te krijgen.

28 Uit het voorgaande volgt dat, nu de uitoefening door Tas-Hagen en Tas van een door de communautaire rechtsorde erkend recht, gevolgen heeft gehad voor hun recht om een uitkering volgens de nationale wettelijke regeling te verkrijgen, deze situatie niet kan worden aangemerkt als zuiver intern en zonder aanknopingspunt met het gemeenschapsrecht.

29 Derhalve dient te worden onderzocht of artikel 18, lid 1, EG, dat op een situatie als die van het hoofdgeding van toepassing is, aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale wettelijke regeling die eist dat aanvragers van een uitkering voor burger-oorlogsslachtoffers op de datum van indiening van hun aanvraag in Nederland wonen.

De woonplaatsvoorwaarde

30 Aangaande de werkingssfeer van artikel 18, lid 1, EG heeft het Hof reeds geoordeeld dat de door het Verdrag toegekende rechten op het gebied van vrij verkeer hun volle

werking niet kunnen ontplooien indien een onderdaan van een lidstaat ervan kan worden weerhouden deze rechten uit te oefenen door belemmeringen die bij zijn verblijf in de lidstaat van ontvangst worden opgeworpen door een regeling van zijn lidstaat van oorsprong die hem benadeelt wegens het feit dat hij deze rechten heeft uitgeoefend (arrest van 29 april 2004, Pusa, C-224/02, Jurispr. blz. I-5763, punt 19).

31 Een nationale wettelijke regeling die bepaalde nationale onderdanen benadeelt, louter omdat zij hun recht om in een andere lidstaat vrij te reizen en te verblijven hebben uitgeoefend, vormt een beperking van de vrijheden die elke burger van de Unie op grond van artikel 18, lid 1, EG geniet (arrest van 18 juli 2006, De Cuyper, C-406/04, Jurispr. blz. I-6947, punt 39).

32 De WUBO is een dergelijke beperking. Door voor de uitkering aan burger-oorlogsslachtoffers als voorwaarde te stellen dat de belanghebbenden op de datum van indiening van hun aanvraag in Nederland wonen, kan deze wet het voor Nederlanders in een situatie als die van verzoekers in het hoofdgeding, minder aantrekkelijk maken om gebruik te maken van hun recht om buiten Nederland vrij te reizen en te verblijven.

33 Een dergelijke beperking kan uit het oogpunt van het gemeenschapsrecht slechts gerechtvaardigd zijn, indien zij is gebaseerd op objectieve overwegingen van algemeen belang die losstaan van de nationaliteit van de betrokken personen, en evenredig is aan het door het nationale recht rechtmatig nagestreefde doel (arrest De Cuyper, reeds aangehaald, punt 40).

34 Met betrekking tot de eerste voorwaarde, het bestaan van objectieve overwegingen van algemeen belang, blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat de beperking door de WUBO, door middel van de woonplaatsvoorwaarde, van het aantal personen aan wie volgens deze wet uitkering kan worden verleend, voortkomt uit de wens van de Nederlandse wetgever, de plicht tot solidariteit ten aanzien van burger-oorlogs-slachtoffers te beperken tot diegenen die tijdens en na de oorlog een band met het Nederlandse volk hebben gehad. De woonplaatsvoorwaarde is dus een uiting van de mate van hun verbondenheid met deze samenleving.

35 Deze doelstelling van solidariteit kan inderdaad een objectieve overweging van algemeen belang zijn. Noodzakelijk is dan wel dat het in punt 33 van dit arrest genoemde evenredigheidsvereiste wordt geëerbiedigd. Uit de rechtspraak volgt dat een maatregel evenredig is wanneer hij geschikt is om het nagestreefde doel te verwezenlijken, en niet verder gaat dan noodzakelijk is om dat doel te bereiken (arrest De Cuyper, reeds aangehaald, punt 42).

36 Ten aanzien van niet door het communautaire recht geregelde uitkeringen hebben de lidstaten een ruime beoordelingsvrijheid voor de vaststelling van criteria ter beoordeling van de vraag of van voldoende aanknoping sprake is, mits zij de door het gemeenschapsrecht gestelde grenzen eerbiedigen.

37 Een woonplaatsvoorwaarde als de onderhavige kan echter niet worden gekwalificeerd als een geschikt middel om het nagestreefde doel te bereiken.

38 Zoals de advocaat-generaal in de punten 67 en 68 van haar conclusie heeft opgemerkt, kan een criterium waarvoor een woonplaatsvoorwaarde nodig is, niet worden geacht voldoende uiting te geven aan de verbondenheid van de aanvragers met de lidstaat die de uitkering toekent, wanneer dit criterium, zoals het onderhavige, uiteenlopende resultaten kan opleveren voor in het buitenland wonende personen die in de lidstaat die de betrokken uitkering toekent, over de gehele linie in gelijke mate geïntegreerd zijn.

39 Derhalve is een woonplaatscriterium zoals het in het hoofdgeding gehanteerde, dat uitsluitend gekoppeld is aan de datum van indiening van de uitkeringsaanvraag, niet een voldoende indicatief criterium voor de mate van verbondenheid van de aanvrager met de samenleving die hem aldus blijk geeft van haar solidariteit. Uit hetgeen zojuist is uiteengezet blijkt dat deze woonplaatsvoorwaarde geen recht doet aan het in de punten 33 en 35 van dit arrest genoemde evenredigheidsbeginsel.

40 Gelet op het voorgaande moet op de gestelde vraag worden geantwoord dat artikel 18, lid 1, EG, aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een regeling van een lidstaat die de toekenning van een uitkering ten behoeve van burger-oorlogsslachtoffers aan een van zijn onderdanen weigert op de uitsluitende grond dat de belanghebbende op de datum van indiening van de aanvraag niet woont op het grondgebied van deze staat, maar op het grondgebied van een andere lidstaat.

Kosten

41 Ten aanzien van partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof van Justitie (Tweede kamer) verklaart voor recht:

Artikel 18, lid 1, EG moet aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een regeling van een lidstaat die de toekenning van een uitkering ten behoeve van burger-oorlogsslachtoffers aan een van zijn onderdanen weigert op de uitsluitende grond dat de belanghebbende op de datum van indiening van de aanvraag niet woont op het grondgebied van deze staat, maar op het grondgebied van een andere lidstaat.

ondertekeningen