DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 26 oktober 2006 *

I mål C-192/05,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 234 EG, som framställts av Centrale Raad van Beroep (Nederländerna) genom beslut av den 22 april 2005, som inkom till domstolen den 29 april 2005, i målet

K. Tas-Hagen,

R.A. Tas

mot

Raadskamer WUBO van de Pensioen- en Uitkeringsraad,

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden C.W.A. Timmermans samt domarna R. Schintgen, P. Kūris, R. Silva de Lapuerta (referent) och L. Bay Larsen,

* Rättegångsspråk: nederländska.

generaladvokat: J. Kokott,
justitiesekreterare: förste handläggaren M. Ferreira,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 16 februari 2006,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

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

— Nederländernas regering, genom H.G. Sevenster och C. ten Dam, båda i egenskap av ombud,

— Litauens regering, genom D. Kriaučiūnas, i egenskap av ombud,

— Förenade kungarikets regering, genom C. Gibbs, i egenskap av ombud, biträdd av M. Chamberlain, barrister,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom M. Condou-Durande och R. Troosters, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 30 mars 2006 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 18.1 EG.

2 Begäran har framställts i ett mål mellan å ena sidan K. Tas-Hagen och R.A. Tas och å andra sidan Raadskamer WUBO van de Pensioen- en Uitkeringsraad (rådskammare inom pensions- och bidragskassan) (nedan kallad PUR). Tvisten gäller PUR:s beslut att inte bevilja K. Tas-Hagen och R.A. Tas diverse förmåner som de påstår sig ha rätt till i egenskap av civila krigsoffer.

Den nationella lagstiftningen

3 De nationella bestämmelserna utgörs av lagen om förmåner till civila offer för kriget 1940–1945 av den 10 mars 1984 (Wet uitkeringen burger-oorlogsslachtoffers 1940–1945) (*Staatsblad* 1984, nr 94) (nedan kallad WUBO).

4 I artikel 2.1 WUBO föreskrivs följande:

”1. Vid tillämpning av denna lag och dess tillämpningsföreskrifter avses med civila krigsoffer följande:

...

f) personer som i egenskap av civila lidit sådan psykisk eller fysisk skada som lett till permanent invaliditet eller dödfall under de oroligheter — vilka till natur och följder kan jämföras med vad som anges ovan under a), b), c) och d) — som följde efter kriget och som fortsatte fram till den 27 december 1949 i före detta Nederländska Indien."

5 Artikel 3 WUBO har följande lydelse:

"1. Denna lag är tillämplig på

a) Alla civila offer — i den mening som avses i artikel 2.1 — för kriget under åren 1940 till 1945 eller därpå följande år under förutsättning att personen var nederländsk medborgare vid tiden för omständigheterna ... och att vederbörande vid ansökningstillfället var nederländsk medborgare och bosatt i landet.

b) Alla civila offer — i den mening som avses i artikel 2.1 — för kriget under åren 1940 till 1945 eller därpå följande år under förutsättning att vederbörande, efter att ha varit utländsk medborgare, som vid tiden för omständigheterna var bosatt i Nederländerna av andra skäl än på order av fientlig makt, numera är nederländsk medborgare och har varit bosatt i landet utan avbrott fram till ansökningstillfället.

c) Alla civila offer — i den mening som avses i artikel 2.1 — för kriget under åren 1940 till 1945 eller därpå följande år under förutsättning att vederbörande, efter att ha varit utländsk medborgare, som vid tiden för omständigheterna var bosatt i dåvarande Nederländska Indien av andra skäl än på order av fientlig makt, numera är nederländsk medborgare och har varit bosatt i Nederländska Indien,

Indonesien eller dåvarande Nya Guinea utan avbrott fram tills vederbörande anlände till Nederländerna, senast den 1 april 1964, för att bosätta sig i landet och har vistats här oavbrutet fram till ansökningstillfället ...

2. Om den som uppfyller villkoren i artikel 3.1 b eller c eller dennes nära familjemedlemmar ... blev nederländska medborgare under en oavbruten vistelse i Nederländerna eller i före detta Nederländska Indien, Indonesien eller i före detta Nya Guinea gäller inte kravet på en fortsatt oavbruten vistelse under förutsättning att den berörde eller hans nära familjemedlem fortfarande är nederländsk medborgare eller var nederländsk medborgare vid sin död och det visas att vederbörande var bosatt i landet vid ansökningstillfället.

3. Om den som uppfyller villkoren i artikel 3.1 a eller 3.2 eller dennes nära familjemedlem ... bosätter sig i landet efter denna lags ikraftträdande har vederbörande inte rätt till några förmåner enligt denna lag om personen på nytt bosätter sig på annan ort inom fem år.

4. Med uttrycket anlände till Nederländerna i den mening som avses i artikel 3.1 c ... avses bland annat ingivandet av ansökan om uppehållstillstånd i Nederländerna under förutsättning att ansökan beviljats.

5. Med oavbruten vistelse i den mening som avses i artikel 3.1 avses vistelse som inte avbrutits genom vistelse i annat land längre än ett år.

6. Om det är uppenbart oskäligt att inte tillämpa denna lag kan Raad besluta om tillämpning av lagen på enskilda som under åren 1940 till 1945 eller därpå följande år var civila offer för kriget i den mening som avses i artikel 2.1 samt på vederbörandes nära familjemedlemmar, även om villkoren i artikel 2.1, 2.2 eller 2.3 inte är uppfyllda."

6 Enligt "skälighetsklausulen" i artikel 3.6 WUBO är det möjligt att göra undantag från medborgarskaps- och bosättningskriteriet i vissa fall om det förelåg en särskild anknytning mellan det civila krigsoffret och det nederländska samhället såväl när kriget bröt ut som vid ansökningstillfället. Det allmänt tillämpliga kriteriet grundar sig på att bosättningen utomlands skall vara orsakad av objektiva skäl som personen inte direkt kan råda över. Vad som här avses är särskilt gränsomdragningar och medicinska skäl.

Tvisten vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

7 K. Tas-Hagen föddes år 1943 i det tidigare Nederländska Indien och anlände till Nederländerna år 1954. År 1961 blev hon nederländsk medborgare. Sedan hon drabbats av arbetsoförmåga och varit tvungen att avsluta sin yrkesverksamhet bosatte hon sig i Spanien år 1987.

8 I december 1986, när hon fortfarande bodde i Nederländerna, ansökte hon om ett periodiskt bidrag och olika extra ersättningar med stöd av WUBO. K. Tas-Hagen grundade sin ansökan på hälsoproblem som hon drabbats av på grund av den japanska ockupationen av Nederländska Indien och den därpå följande så kallade Bersiapperioden.

9 Genom beslut av den 5 juni 1989 avslog PUR K. Tas-Hagens ansökan. Av beslutet framgår att PUR, i enlighet med utlåtandet från den medicinskt sakkunnige, funnit att K. Tas-Hagen inte lidit någon skada som leder till permanent invaliditet och därmed inte kan anses utgöra ett civilt krigsoffer i den mening som avses i WUBO. K. Tas-Hagen överklagade inte detta beslut.

10 År 1999 inkom K. Tas-Hagen med en förnyad ansökan och begärde att hon skulle anses som civilt krigsoffer och tillerkännas bland annat en periodisk förmån jämte tillägg för att förbättra sina levnadsomständigheter.

11 Genom beslut av den 29 december 2000 avslogs denna begäran. PUR beaktade härvid de riktlinjer som började att tillämpas den 1 juli 1998 för bedömning av permanent invaliditet. På inrådan av de medicinskt sakkunniga fann PUR att K. Tas-Hagen skulle anses som civilt krigsoffer. Vid tiden för ansökan var K. Tas-Hagen emellertid bosatt i Spanien, varför det bosättningskrav som uppställs i WUBO enligt PUR inte var uppfyllt. PUR fann vidare att det inte var fråga om några sådana särskilda omständigheter som motiverar tillämpning av skälighetsklausulen. Genom beslut av den 28 december 2001 lämnade PUR hennes begäran om omprövning av beslutet av den 29 december 2000 utan åtgärd.

12 R. A. Tas föddes år 1931 i Nederländska Indien och bosatte sig i Nederländerna år 1947. Mellan åren 1951 och 1971 var han indonesisk medborgare, men blev nederländsk medborgare år 1971.

13 År 1983 slutade R.A. Tas sitt arbete som tjänsteman för kommunen i Haag och förklarades helt arbetsoförmögen av psykiska skäl. År 1987 bosatte sig R A. Tas i Spanien.

14 I april 1999 inkom R.A. Tas med en ansökan med stöd av WUBO om bland annat periodisk förmån jämte tillägg för att förbättra sina levnadsomständigheter. Genom beslut av den 28 december 2000 avslog PUR ansökan och fann därvid att R.A. Tas skulle anses som civilt krigsoffer men att han inte uppfyllde bosättningskravet i WUBO, eftersom han vid tiden för ansökan var bosatt i Spanien. PUR fann vidare att det inte var fråga om några sådana särskilda omständigheter att det motiverade tillämpning av skälighetsklausulen. Genom beslut av den 28 december 2001 lämnade PUR hans begäran om omprövning av beslutet av den 28 december 2000 utan åtgärd.

15 K. Tas-Hagen och R.A. Tas överklagade då avslagsbesluten och gjorde bland annat gällande att kravet på bosättning i Nederländerna vid ansökningstillfället enligt artikel 3 WUBO strider mot bestämmelserna i EG-fördraget om unionsmedborgarskap.

16 Det är mot denna bakgrund som Centrale Raad van Beroep beslutade att förklara målet vilande och att ställa följande tolkningsfråga till domstolen:

"Utgör gemenskapsrätten och särskilt artikel 18 EG hinder mot en nationell lagstiftning enligt vilken en förmån till civila krigsoffer, under sådana omständigheter som är aktuella i förfarandet vid den nationella domstolen, vägras endast av det skälet att den som ansöker om förmånen och som är medborgare i den berörda medlemsstaten vid ansökningstillfället inte var bosatt i denna medlemsstat utan i en annan medlemsstat?"

Prövning av tolkningsfrågan

Huruvida artikel 18.1 EG är tillämplig

17 För att kunna besvara den ställda frågan på ett användbart sätt skall det först avgöras om en situation som den som är aktuell i målet vid den nationella domstolen regleras av gemenskapsrätten, och i synnerhet av artikel 18.1 EG.

18 Vad gäller den personkrets som ovannämnda bestämmelse är tillämplig på är det tillräckligt att konstatera att enligt artikel 17.1 EG skall varje person som är medborgare i en medlemsstat vara unionsmedborgare. Enligt artikel 17.2 EG skall unionsmedborgarna ha de rättigheter och skyldigheter som föreskrivs i fördraget, bland annat de som omnämns i artikel 18.1 EG.

19 I egenskap avI I egenskap av nederländska medborgare är K. Tas-Hagen och R.A. Tas unionsmedborgare i den mening som avses i artikel 17.1 EG och kan således göra gällande de rättigheter som sammanhänger härmed, till exempel rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier enligt artikel 18.1 EG.

20 Vad gäller det materiella tillämpningsområdet för artikel 18.1 EG så har frågan huruvida denna bestämmelse är materiellt tillämplig på tvisten vid den nationella domstolen tagits upp under förfarandet inför domstolen. Enligt PUR och vissa av de medlemsstater som inkommit med yttranden kan bestämmelsen, utöver fall av utövande av den fria rörligheten, endast åberopas om de faktiska omständigheterna i målet vid den nationella domstolen gäller ett område som regleras av gemenskaps-

rätten och gemenskapsrätten därför är materiellt tillämplig på tvisten. Denna tolkning innebär att K. Tas-Hagen och R.A. Tas inte kan hävda åsidosättande av artikel 18.1 EG i förevarande fall, eftersom förmåner som beviljas civila krigsoffer inte omfattas av gemenskapsrättens tillämpningsområde.

21 Domstolen finner att på gemenskapsrättens nuvarande utvecklingsstadium omfattas förmåner av den typ som är aktuella i målet vid den nationella domstolen, och som syftar till att ersätta civila krigsoffer för det psykiska och fysiska lidande de åsamkats, av medlemsstaternas behörighet.

22 Medlemsstaterna skall emellertid utöva sin behörighet med iakttagande av gemenskapsrätten, i synnerhet fördragets bestämmelser om varje unionsmedborgares rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier.

23 Det har redan slagits fast att syftet med det unionsmedborgarskap som föreskrivs i artikel 17 EG inte är att det materiella tillämpningsområdet för fördraget skall utvidgas till att även avse interna förhållanden som inte har någon anknytning till gemenskapsrätten (dom av den 5 juni 1997 i de förenade målen C-64/96 och C-65/96, Uecker och Jacquet, REG 1997, s. I–3171, punkt 23, och av den 2 oktober 2003 i mål C-148/02, Garcia Avello, REG 2003, s. I-11613, punkt 26).

24 Domstolen konstaterar att en situation sådan som den som gäller för klagandena i målet vid den nationella domstolen avser unionsmedborgarnas rätt att fritt röra sig och uppehålla sig i medlemsstaterna.

25 När K. Tas-Hagen och R.A. Tas bosatte sig i Spanien utövade de rätten för varje unionsmedborgare enligt artikel 18.1 EG att fritt röra sig och uppehålla sig på en annan medlemsstats territorium än den där de är medborgare.

26 Det framgår dessutom tydligt av de handlingar som den hänskjutande domstolen tillställt domstolen att avslaget på K. Tas-Hagens och R.A. Tas förmånsansökningar berodde på att de vid ansökningstillfället var bosatta i Spanien.

27 Enligt WUBO krävs att den som ansöker om en förmån för civila krigsoffer av den typ som är aktuell i målet vid den nationella domstolen skall vara bosatt i Nederländerna vid ansökningstillfället. Domstolen konstaterar härvid att klagandenas utövande av rätten att fritt röra sig och uppehålla sig i en annan medlemsstat än den där de är medborgare under dessa omständigheter påverkat möjligheten att få nämnda förmån utbetald.

28 Av vad ovan anförts följer att K. Tas-Hagens och R.A. Tas utövande av en rättighet enligt gemenskapens rättsordning har påverkat deras rättigheter att erhålla en förmån enligt nationell rätt. En sådan situation kan därför inte anses rent intern och utan anknytning till gemenskapsrätten.

29 Domstolen skall därför pröva huruvida artikel 18.1 EG, som är tillämplig på en situation sådan som den som är aktuell i målet vid den nationella domstolen, skall tolkas så, att den utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken de som ansöker om en förmån för civila krigsoffer skall vara bosatta i Nederländerna vid ansökningstillfället.

Bosättningsvillkoret

30 Vad gäller omfattningen av artikel 18.1 EG har domstolen redan fastställt att fördragets möjligheter i fråga om fri rörlighet inte kan få full verkan om en

medborgare i en medlemsstat kan avskräckas från att utöva dem på grund av att det uppställs hinder för hans vistelse i värdmedlemsstaten i form av regler i hans ursprungsstat som medför nackdelar för honom på grund av att han har utövat dessa rättigheter (dom av den 29 april 2004 i mål C-224/02, Pusa, REG 2004, s. I-5763, punkt 19).

31 En nationell lagstiftning som missgynnar vissa nationella medborgare endast på grund av att de utnyttjar rätten att fritt röra sig och uppehålla sig i en annan medlemsstat, utgör en begränsning av de friheter som tillkommer varje unionsmedborgare enligt artikel 18.1 EG (dom av den 18 juli 2006 i mål C-406/04, De Cuyper, REG 2006, s. I-6947, punkt 39).

32 WUBO utgör en sådan begränsning. Genom att låta rätten till den förmån för civila krigsoffer som lagen inför omfattas av villkoret att den som ansöker om förmånen skall vara bosatt inom landet vid ansökningstillfället kan lagen avskräcka nederländska medborgare som befinner sig i en situation liknande den som klagandena i målet vid den nationella domstolen ifrån att utöva sin rätt att fritt röra sig och uppehålla sig utanför Nederländerna.

33 En sådan begränsning kan med avseende på gemenskapsrätten vara motiverad endast om den grundar sig på objektiva hänsyn av allmänt intresse som är oberoende av de berörda personernas nationalitet och står i proportion till det legitima syfte som eftersträvas med de nationella bestämmelserna (domen i det ovannämnda målet De Cuyper, punkt 40).

34 Vad gäller det första villkoret om att det skall föreligga objektiva hänsyn av allmänt intresse framgår det av beslutet om hänskjutandet att den begränsning som genom bosättningskravet föreskrivs i WUBO för hur många personer som kan komma i fråga för de förmåner som införs genom lagen följer det av den nederländske lagstiftarens önskan att solidaritetsplikten gentemot civila krigsoffer endast skall gälla personer som har haft anknytning till det nederländska folket under och efter kriget. Bosättningskravet är således ett uttryck för deras anknytningsgrad till detta samhälle.

35 Detta solidaritetssyfte kan förvisso utgöra ett objektivt hänsyn av allmänt intresse, men även det proportionalitetskrav om vilket det erinrats ovan i punkt 33 skall vara uppfyllt. Det följer av rättspraxis att en åtgärd är proportionerlig om den är ägnad att säkerställa att det eftersträvade målet uppnås och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål (domen i det ovannämnda målet De Cuyper, punkt 42).

36 Vad avser de förmåner som inte regleras av gemenskapsrätten har medlemsstaterna ett stort utrymme för egen bedömning när det gäller att fastställa kriterier för att bedöma en sådan anknytning, allt under iakttagande av de gränser som följer av gemenskapsrätten.

37 Ett bosättningsvillkor som det som är aktuellt i målet vid den nationella domstolen kan emellertid inte anses utgöra ett lämpligt sätt att uppnå det eftersträvade målet.

38 Ett bosättningskriterium kan såsom generaladvokaten påpekat i punkterna 67 och 68 i sitt förslag till avgörande inte anses utgöra ett tillräckligt starkt tecken på anknytning mellan dem som ansöker om förmånen och den medlemsstat som beviljar nämnda förmån när det, såsom är fallet med kriteriet i målet vid den nationella domstolen, kan leda till ett annat resultat för personer som är bosatta i utlandet och vars integrering i den medlemsstat som beviljar den berörda förmånen är jämförbar i alla avseenden.

39 Att fastställa ett bosättningsvillkor, av den typ som används i målet vid den nationella domstolen, som endast avser tidpunkten för ansökan är inte ett kriterium som i tillräcklig utsträckning påvisar anknytning mellan den som ansöker om förmånen och det samhälle som visar sin solidaritet med vederbörande. Av vad ovan anförts följer att detta bosättningsvillkor inte iakttar proportionalitetsprincipen om vilken det erinrats i punkterna 33 och 35 i denna dom.

40 Mot bakgrund av ovanstående överväganden skall den ställda frågan besvaras enligt följande. Artikel 18.1 EG skall tolkas så, att den utgör hinder mot lagstiftning i en medlemsstat enligt vilken medlemsstaten vägrar en av sina medborgare en förmån till civila krigsoffer endast av det skälet att den som ansöker om förmånen vid ansökningstillfället inte var bosatt i denna medlemsstat utan i en annan medlemsstat.

Rättegångskostnader

41 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

Artikel 18.1 EG skall tolkas så, att den utgör hinder mot lagstiftning i en medlemsstat enligt vilken medlemsstaten vägrar en av sina medborgare en förmån till civila krigsoffer endast av det skälet att den som ansöker om förmånen vid ansökningstillfället inte var bosatt i denna medlemsstat utan i en annan medlemsstat.

Underskrifter