SODBA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 26. oktobra 2006 *

V zadevi C-192/05,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 234 ES, ki ga je vložilo Centrale Raad van Beroep (Nizozemska) z odločbo z dne 22. aprila 2005, ki je prispela na Sodišče 29. aprila 2005, v postopku

K. Tas-Hagen,

R. A. Tas

proti

Raadskamer WUBO van de Pensioen- en Uitkeringsraad,

SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi C. W. A. Timmermans, predsednik senata, R. Schintgen, P. Kūris, sodnika, R. Silva de Lapuerta (poročevalka), sodnica, in L. Bay Larsen, sodnik,

* Jezik postopka: nizozemščina.

generalna pravobranilka: J. Kokott,
sodna tajnica: M. Ferreira, glavna administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 16. februarja 2006,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za Raadskamer WUBO van de Pensioen- en Uitkeringsraad B. Drijber, odvetnik,

– za nizozemsko vlado H. G. Sevenster in C. ten Dam, zastopnici,

– za litvansko vlado D. Kriaučiūnas, zastopnik,

– za vlado Združenega kraljestva C. Gibbs, zastopnica, skupaj z M. Chamberlainom, barrister,

– za Komisijo Evropskih skupnosti M. Condou-Durande in R. Troosters, zastopnika,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 30. marca 2006

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 18(1) ES.

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med K. Tas-Hagen in R. A. Tasom ter Raadskamer WUBO van de Pensioen- en Uitkeringsraad (Zbornica sveta – Svet za pokojnine in dajatve, v nadaljevanju: PUR) zaradi zavrnitve slednje, da bi jima dodelila različne prejemke, za katere trdita, da imata pravico do njih kot civilni žrtvi vojne.

Nacionalna ureditev

3 Nacionalno zakonsko ureditev predstavlja zakon o prejemkih, ki se izplačajo civilnim žrtvam vojne 1940–1945 (Wet uitkeringen burger-oorlogsslachtoffers 1940-1945), z dne 10. marca 1984 (*Staatsblad*, 1984, št. 94, v nadaljevanju: WUBO).

4 Člen 2(1) WUBO določa:

„1. Za namene uporabe tega zakona in določb, sprejetih zaradi njegovega izvajanja, je civilna žrtev vojne:

[…]

f) vsaka civilna oseba, ki je utrpela psihično ali telesno okvaro, ki je privedla do stalne invalidnosti ali do smrti zaradi nemirov – po značaju in posledicah primerljivih z okoliščinami, navedenimi pod (a), (b), (c) in (d) – ki so sledili vojni in ki so se nadaljevali do 27. decembra 1949 tam, kjer je tedaj bila Nizozemska Indija."

5 Člen 3 WUBO določa:

„1. Ta zakon velja za:

a) vse civilne žrtve vojne – v smislu člena 2(1) – v letih od 1940 do 1945 ali v poznejših letih pod pogojem, da poleg tega, da so v času vojnih dogodkov imele nizozemsko državljanstvo, […] imajo nizozemsko državljanstvo in da dejansko bivajo v tej državi na datum vložitve zahtevka;

b) vse civilne žrtve vojne – v smislu člena 2(1) – v letih od 1940 do 1945 ali v poznejših letih pod pogojem, da poleg tega, da so v času vojnih dogodkov imele urejen status tujega državljana na Nizozemskem, kjer so dejansko bivale iz drugačnih razlogov kakor po ukazu sovražne vojaške strani, imajo nizozemsko državljanstvo in da so v tej državi živele neprekinjeno vse do datuma vložitve njihovega zahtevka;

c) vse civilne žrtve vojne – v smislu člena 2(1) – v letih od 1940 do 1945 ali v poznejših letih pod pogojem, da poleg tega, da so v času vojnih dogodkov imele urejen status tujega državljana tam, kjer je bila takrat Nizozemska Indija, kjer so dejansko bivale iz drugačnih razlogov kakor po ukazu sovražne vojaške strani, imajo nizozemsko državljanstvo in so neprekinjeno živele v Nizozemski Indiji,

v Indoneziji ali tam, kjer je takrat bila Nizozemska Nova Gvineja, vse do datuma njihovega prihoda na Nizozemsko, in sicer najpozneje do 1. aprila 1964, preden so se za stalno naselile na Nizozemskem in tam neprekinjeno bivale vse do datuma vložitve zahtevka […]

2. Če so oseba, ki izpolnjuje pogoje, navedene v odstavku 1(b) in (c), ali njeni bližnji sorodniki […] nizozemsko državljanstvo pridobili med neprekinjenim bivanjem na Nizozemskem ali v nekdanji Nizozemski Indiji, v Indoneziji ali v nekdanji Nizozemski Novi Gvineji, zahteva po neprekinjenem bivanju ni več potrebna pod pogojem, da zainteresirana stranka ali njen bližnji sorodnik obdrži nizozemsko državljanstvo ali je nizozemsko državljanstvo obdržal(a) vse do smrti in da se za stalno naseli v državi na datum vložitve zahtevka.

3. Če se oseba, ki izpolnjuje pogoja iz odstavkov 1(a) in 2, ali njeni bližnji sorodniki […] v državi za stalno naselijo po datumu začetka veljavnosti tega zakona, izgubijo pravico do prejemka, ki ga imajo po tem zakonu, če se zatem za stalno naselijo drugje pred iztekom obdobja petih let.

4. Kot prihod na Nizozemsko v smislu odstavka 1(c) […] je treba razumeti zlasti vložitev prošnje za dovoljenje za stalno naselitev na Nizozemskem, če je bilo tej prošnji ugodeno.

5. Neprekinjeno bivanje v smislu odstavka 1 pomeni vsako bivanje, ki ni bilo prekinjeno z bivanjem, katerega trajanje presega obdobje enega leta v neki drugi državi.

6. V primerih, ko bi neuporaba tega zakona pomenila očitno krivico, lahko ‚Raad' uporabo zakona razširi na vsako civilno osebo, ki je bila v letih od 1940 do 1945 ali naslednjih žrtev vojnih dogodkov v smislu člena 2(1), kakor tudi na vse bližnje sorodnike te osebe, in to celo v primerih, ko pogoji iz odstavkov 1, 2 in 3 niso izpolnjeni."

6 „Pravičnostna klavzula", predvidena v členu 3(6) WUBO, v nekaterih primerih omogoča odstopanja glede na pogoje o državljanstvu in dejanskem bivališču, če je med vojno obstajala posebna povezava civilne žrtve vojne z nizozemsko družbo, in to glede na datum zahtevka za prejemek. Splošno merilo uporabe na tem področju temelji na tem, da mora biti naselitev zunaj Nizozemske posledica okoliščin, ki so objektivno zunaj neposrednega vpliva zainteresirane osebe, zlasti spreminjanju meja ali iz zdravstvenih razlogov.

Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

7 K. Tas-Hagen je bila rojena 1943 v Nizozemski Indiji, kot se je takrat imenovala, in je prišla na Nizozemsko leta 1954. Leta 1961 je dobila nizozemsko državljanstvo. V letu 1987, potem ko je postala nesposobna za delo in je zaradi tega morala prekiniti poklicno dejavnostjo, se je naselila v Španiji.

8 Decembra 1986, ko je še živela na Nizozemskem, je K. Tas-Hagen na podlagi WUBO vložila zahtevek za periodični prejemek in odškodnino za plačilo različnih ukrepov. Ta zahtevek je temeljil na težavah z zdravjem, ki so bile posledica dogodkov, ki jih je doživela v Nizozemski Indiji med japonsko okupacijo in v obdobju „Bersiap", ki je sledilo tej okupaciji.

9 Z odločbo z dne 5. junija 1989 je PUR omenjeni zahtevek zavrnil. Iz te odločbe, ki je skladna z mnenjem nadzornega zdravnika, je razvidno, da K. Tas-Hagen ni utrpela nikakršne okvare, ki bi lahko pripeljala do stalne invalidnosti, tako da je ni mogoče šteti za civilno žrtev vojne v smislu WUBO. Zainteresirana oseba se proti tej odločitvi ni pritožila.

10 K. Tas-Hagen je leta 1999 vložila nov zahtevek, da bi pridobila priznanje statusa civilne žrtve vojne ter pravico do periodičnega prejemka in dodatka za kritje stroškov za izboljšanje svojih življenjskih razmer.

11 Po odločbi z dne 29. decembra 2000 je PUR ta zahtevek zavrnil. Ob upoštevanju smernic, ki so se začele uporabljati 1. julija 1998 za ugotavljanje trajne invalidnosti, je PUR na podlagi mnenja svojih uradnih zdravnikov tožeči stranki v postopku v glavni stvari priznal status civilne žrtve vojne. Toda ker je bila K. Tas-Hagen na datum svojega zahtevka naseljena v Španiji, je PUR presodil, da pogoj teritorialnosti, ki ga določa WUBO, ni bil izpolnjen. V odločbi je bilo dodano, da okoliščine tega primera niso bile dovolj posebne, da bi upravičevale uporabo pravičnostne klavzule. Z odločbo z dne 28. decembra 2001 je PUR zavrnil ugovor, ki ga je K. Tas-Hagen vložila proti odločbi z dne 29. decembra 2000.

12 R. A. Tas je bil rojen v Nizozemski Indiji leta 1931. Leta 1947 se je naselil na Nizozemskem. V letih od 1951 do 1971 je imel indonezijsko državljanstvo. Leta 1971 je prevzel nizozemsko državljanstvo.

13 Leta 1983 je moral R. A. Tas prenehati delati kot uslužbenec občine Den Haag in bil spoznan za stoodstotnega invalida iz psihičnih razlogov. Leta 1987 se je zainteresirana oseba naselila v Španiji.

14 Aprila 1999 je na podlagi WUBO vložil zahtevek zlasti za dodelitev periodičnega prejemka in za dodatek za izboljšanje svojih življenjskih razmer. Z odločbo z dne 28. decembra 2000 je PUR ta zahtevek zavrnil. Navedel je, da zainteresirana oseba sicer ima status civilne žrtve vojne, vendar ne izpolnjuje pogoja teritorialnosti, ki ga zahteva WUBO, ker je bil na datum zahtevka naseljen v Španiji. PUR je hkrati presodil, da okoliščine niso bile dovolj posebne, da bi upravičevale uporabo pravičnostne klavzule. Z odločbo z dne 28. decembra 2001 je PUR zaradi neutemeljenosti zavrnil ugovor, ki ga je R. A. Tas vložil proti tej odločbi.

15 K. Tas-Hagen in R. A. Tas sta zoper navedeni zavrnilni odločbi vložila tožbo, zlasti s trditvijo, da je pogoj dejanskega bivališča na Nizozemskem na datum vložitve zahtevka, ki ga predvideva člen 3 WUBO, v nasprotju z določbami Pogodbe ES o državljanstvu Unije.

16 V teh okoliščinah je Centrale Raad van Beroep prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali pravo Skupnosti, zlasti člen 18 ES, nasprotuje nacionalni zakonodaji, ki v okoliščinah, kot so te v postopku v glavni stvari, zavrača odobritev prejemka za civilne žrtve vojne izključno zato, ker zainteresirana oseba, ki ima državljanstvo zadevne države članice, ob oddaji zahtevka ne živi na ozemlju te države članice, temveč v drugi državi članici?“

Vprašanje za predhodno odločanje

Uporaba člena 18(1) ES

17 Za koristen odgovor na postavljeno vprašanje je treba predhodno ugotoviti, ali se položaj, kakršen je ta v zadevi v glavni stvari, navezuje na področje uporabe prava Skupnosti, in zlasti člena 18(1) ES.

18 Glede področja uporabe omenjene določbe v zvezi z osebami zadostuje ugotovitev, da je v skladu s členom 17(1) državljan Unije tisti, ki je državljan ene od njenih držav članic. Poleg tega odstavek 2 istega člena status državljana Unije povezuje s pravicami in dolžnostmi, ki jih določa Pogodba, med katerimi so tudi tiste, navedene v členu 18(1) ES.

19 K. Tas-Hagen in R. A. Tas imata kot nizozemska državljana status državljanov Unije v skladu z navedenim členom 17(1) in glede na okoliščine lahko uveljavljata pravice, ki se nanašajo na tak status, zlasti pravico do prostega gibanja in bivanja na ozemlju držav članic, kot jo daje člen 18(1) ES.

20 V zvezi s stvarnim področjem uporabe člena 18(1) ES je bilo vprašanje uporabe *ratione materiae* te določbe v sporu o glavni stvari odprto v postopku pred Sodiščem. Glede na stališča PUR in nekaterih držav članic, ki so slednjemu predložile pripombe, bi se bilo mogoče sklicevati na omenjeno določbo samo, če bi se dejstva v glavni stvari, zunaj preprostega izvajanja svobode gibanja, nanašala na področje, ki ga ureja pravo Skupnosti, tako da bi se slednje v navedenem sporu lahko uporabljalo po

načelu *ratione materiae*. K. Tas-Hagen in R. A. Tas po tej razlagi v tem primeru ne bi mogla uveljavljati nikakršne kršitve člena 18(1) ES, ker prejemki za civilne žrtve vojne ne bi izhajali s področja uporabe prava Skupnosti.

21 Glede na to je treba poudariti, da na trenutni stopnji razvoja prava Skupnosti prejemek, kot je ta v zadevi v glavni stvari, katerega namen je odškodnina civilnim žrtvam vojne zaradi psihične ali telesne okvare, ki so jo te utrpele, spada v pristojnost držav članic.

22 Vendar morajo države članice to pristojnost izvajati ob spoštovanju prava Skupnosti, zlasti določb Pogodbe o priznavanju svobode vsem državljanom Unije, da se prosto gibljejo in bivajo na ozemlju držav članic.

23 Poleg tega je ugotovljeno, da v členu 17 ES določeno državljanstvo Unije ni namenjeno razširjanju stvarnega področja uporabe Pogodbe na notranje položaje, ki nimajo nobene zveze s pravom Skupnosti (sodbi z dne 5. junija 1997 v združenih zadevah Uecker in Jacquet, C-64/96 in C-65/96, Recueil, str. I-3171, točka 23, in z dne 2. oktobra 2003 v zadevi Garcia Avello, Recueil, str. I-11613, točka 26).

24 V tem primeru je treba ugotoviti, da se položaj tožečih strank v glavni stvari navezuje na pravico do prostega gibanja in bivanja državljanov Unije v državah članicah.

25 V tem pogledu je treba spomniti, da sta K. Tas-Hagen in R. A. Tas s tem, da sta za dejansko bivališče izbrala Španijo, uporabila pravico, da se prosto gibljejo in bivajo na ozemlju države članice, ki ni država članica njihovega državljanstva, ki jo člen 18(1) ES priznava vsem državljanom Unije.

26 Poleg tega je iz spisa, ki ga je predložitveno sodišče poslalo Sodišču, jasno razvidno, da je zavrnitev zahtevkov za dajatve, ki sta jih predložila K. Tas-Hagen in R. A. Tas, posledica dejstva, da sta imeli zainteresirani osebi na datum vložitve zahtevkov dejansko bivališče v Španiji.

27 Torej če za pridobitev prejemkov za civilne žrtve vojne, kakršna je dajatev v zadevi v glavni stvari, WUBO zahteva, da morajo imeti prosilci na datum vložitve zahtevka dejansko bivališče na Nizozemskem, je treba ugotoviti, da je bilo izvajanje pravice do prostega gibanja in bivanja pod temi pogoji v državi članici, ki ni država njihovega državljanstva, s strani zainteresiranih oseb tako, da je vplivalo na možnost pridobitve izplačila omenjenega prejemka.

28 Iz zgoraj navedenega je razvidno, da glede na uporabo pravice K. Tas-Hagen in R. A. Tasa, ki jo priznava pravo Skupnosti in ki je vplivala na pravico teh oseb do pridobitve prejemka, določenega z nacionalno ureditvijo, takega položaja ni mogoče obravnavati kot čisto notranjega položaja, ki bi bil brez vsakršne povezave s pravom Skupnosti.

29 Treba je torej preučiti, ali je treba je člen 18(1) ES, ki se uporablja za položaje, kakršen je ta v glavni stvari, razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, ki zahteva, da imajo predlagatelji zahtevka za dajatev civilnim žrtvam vojne na datum vložitve svojega zahtevka dejansko bivališče na Nizozemskem.

Zahteva pogoja dejanskega bivališča

30 Glede obsega člena 18(1) ES je Sodišče že presodilo, da možnosti, ki jih daje Pogodba na področju prostega gibanja oseb, ne bi imele polnega učinka, če bi državljana neke

države članice lahko odvrnile od uporabe zaradi ovir, ki jih njegovemu začasnemu bivanju v državi članici gostiteljici zaradi pravne ureditve postavlja njegova lastna matična država, ki kaznuje dejstvo, da jih je ta dejansko uporabil (sodba z dne 29. aprila 2004 v zadevi Pusa, C-224/02, Recueil, str. I-5763, točka 19).

31 Nacionalna zakonska ureditev, ki je za določene državljane manj ugodna zgolj zato, ker so uporabili pravico do prostega gibanja in začasnega bivanja v drugi državi članici, pomeni omejitev pravic, ki jih člen 18(1) ES priznava vsakemu državljanu Unije (sodba z dne 18. julija 2006 v zadevi De Cuyper, C-406/04, ZOdl., str. I-6947, točka 39).

32 Vendar WUBO določa tako omejitev. Namreč s tem, da dajatev, uvedeno v korist civilnih žrtev vojne, podreja pogoju, da morajo zainteresirane stranke na datum vložitve svojega zahtevka imeti dejansko bivališče na nacionalnem ozemlju, omenjeni zakon nizozemske državljane, ki so v položaju, kakršen je položaj tožečih strank v postopku v glavni stvari, lahko odvrača od uporabe pravice do prostega gibanja in začasnega bivanja zunaj Nizozemske.

33 Taka omejitev je z vidika prava Skupnosti lahko utemeljena le, če temelji na objektivnih preudarkih v splošnem interesu, ki niso odvisni od državljanstva zadevnih oseb, in če je sorazmerna s ciljem, ki mu legitimno sledi nacionalno pravo (zgoraj navedena sodba De Cuyper, točka 40).

34 Glede prvega pogoja, ki se nanaša na obstoj objektivnih preudarkov v splošnem interesu, je iz predložitvene odločbe razvidno, da omejitev, ki jo nalaga WUBO s pogojem dejanskega bivališča, števila tistih oseb, ki bi lahko uživale dajatve po tem zakonu, izhaja iz želje nizozemskega zakonodajalca po zaokrožitvi solidarnostne obveze v zvezi s civilnimi žrtvami vojne samo na osebe, ki so z nizozemskim narodom imele neko povezavo med vojno in po njej. Pogoj dejanskega bivališča bi torej bil izraz stopnje navezanosti teh na omenjeno družbo.

35 Ta cilj solidarnosti gotovo lahko pomeni objektiven preudarek v splošnem interesu. Treba je upoštevati tudi pogoj sorazmernosti, na katerega je opozorjeno v točki 33 te sodbe. Iz sodne prakse je razvidno, da je ukrep sorazmeren, če pri doseganju zastavljenega cilja ne prekorači okvirov, ki so potrebni za njegovo doseganje (zgoraj navedena sodba De Cuyper, točka 42).

36 Države članice imajo pri prejemkih, ki se ne urejajo po pravu Skupnosti, na voljo široko prosto presojo glede določitve meril za presojo take navezanosti ob spoštovanju omejitev, ki jih nalaga pravo Skupnosti.

37 Vendar se pogoj dejanskega bivališča, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, ne more obravnavati kot sredstvo, ki bi lahko omogočilo dosego sledenega cilja.

38 Namreč kakor je poudarila generalna pravobranilka v točkah 67 in 68 sklepnih predlogov, se merilo, ki kot pogoj za izpolnitev zahteva obstoj dejanskega bivališča, ne more obravnavati kot zadosti jasen pokazatelj navezanosti prosilca na državo članico, ki dodeli prejemek, če lahko kot merilo v zadevi v glavni stvari pripelje do razhajajočih se rezultatov za osebe, ki živijo v tujini in katerih raven vključenosti v družbo države članice, ki dodeli zadevni prejemek, je primerljiva v vseh pogledih.

39 Zato določitev merila dejanskega bivališča, kakršno je to v postopku v glavni stvari, ki se nanaša izključno na datum vložitve zahtevka za dajatev, ne pomeni zadosti jasnega pokazatelja merila stopnje navezanosti prosilca na družbo, ki mu tako izrazi solidarnost. Iz navedenega je mogoče razbrati, da pogoj dejanskega bivališča ne spoštuje načela sorazmernosti, navedenega v točkah 33 in 35 te sodbe.

40 Ob upoštevanju zgornjih ugotovitev je treba na postavljeno vprašanje odgovoriti, da je treba člen 18(1) ES razlagati tako, da nasprotuje ureditvi države članice, po kateri ta državljanu zavrne dodelitev prejemka za civilne žrtve vojne zgolj zato, ker zainteresirana oseba na datum vložitve zahtevka ni imela dejanskega bivališča na ozemlju te države, temveč v drugi državi članici.

Stroški

41 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (drugi senat) razsodilo:

Člen 18(1) ES je treba razlagati tako, da nasprotuje ureditvi države članice, po kateri ta državljanu zavrne dodelitev prejemka za civilne žrtve vojne zgolj zato, ker zainteresirana oseba na datum vložitve zahtevka ni imela dejanskega bivališča na ozemlju te države, temveč v drugi državi članici.

Podpisi