

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

JULIANE KOKOTT

fremsat den 30. marts 2006<sup>1</sup>

**I — Indledning**

1. Det foreliggende tilfælde giver anledning til at præcisere rækkevidden af artikel 18, stk. 1, EF yderligere: Kan en unionsborger altid støtte ret på denne forskrift, når han har udnyttet sin ret til fri bevægelighed, eller kræves der en tilknytning til fællesskabsretten, der går ud over denne forskrift? Og hvilke beføjelser giver unionsborgernes ret til fri bevægelighed i givet fald medlemsstaterne ved udførelsen af sociale ydelser, der ikke er omfattet af fællesskabsretten? Dette er reelt de juridiske spørgsmål, som Domstolen efter anmodning fra det nederlandske Centrale Raad van Beroep (herefter også »den forelæggende ret«) skal tage stilling til.

2. To nederlandske statsborgere, der er anerkendt som civile krigsofre, indgav ved den kompetente nederlandske instans en ansøgning om tilkendelse af ydelser, der gælder i sådanne tilfælde. Tilkendelsen af ydelserne blev afslået, idet der blev lagt til

grund, at de på tidspunktet for ansøgningens indgivelse ikke var bosat i Nederlandene, men i Spanien.

**II — Retsforskrifter**

*A — Fællesskabsret*

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.

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

1 — Originalsprog: tysk.

4. Unionsborgernes ret til fri bevægelighed er hjemlet i artikel 18, stk. 1, EF, hvori det hedder:

»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.«

5. Artikel 12, stk. 1, EF indeholder desuden følgende forbud mod forskelsbehandling:

»Inden for denne traktats anvendelsesområde og med forbehold af dennes særlige bestemmelser er al forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet, forbudt.«

## B — *National ret*

6. Om de relevante nederlandske retsfor skrifter meddeler den forelæggende ret bl.a. følgende:

I - 10454

7. I medfør af lov af 10. marts 1984 om ydelser til civile ofre for krigen 1940-1945<sup>2</sup> (herefter »WUBO«) kan civile krigsofre<sup>3</sup> henholdsvis deres efterladte m.v. gøre krav på en periodisk ydelse (artikel 7 ff. i WUBO) og en tillægsydelse til forbedring af levestandarden for civile krigsofre (artikel 19 i WUBO). Formålet med udbetalingen af en periodisk ydelse er inden for rimelige grænser at kompensere for det indkomsttab, som skyldes den ved krigen påførte invaliditet.

8. WUBO finder kun anvendelse på civile krigsofre, som er nederlandske statsborgere, og som på datoen for ansøgningens indgivelse er bosat i Nederlandene (artikel 3). Dette nationalitets- og territorialkrav er en følge af det grundlæggende princip om, at rækkevidden af det nederlandske folks særlige solidaritetsforpligtelse over for civile krigsofre er begrænset af nationalitet og bopælsland.

9. Når ydelsen eller en tillægsydelse én gang er tilkendt i henhold til WUBO, bevarer den pågældende i princippet sine rettigheder,

2 — Wet uitkeringen burger-oorlogsslachtoffers 1940-1945 (*Staatsblad* 94).

3 — Artikel 2 i WUBO omfatter personer, der som civile borgere har lidt fysisk eller psykisk skade på grund af eller i forbindelse med den tyske eller japanske besættelse eller urolighederne i efterkrigsårene (indtil den 27.12.1949) i det tidligere Hollandsk Ostindien og som følge heraf er blevet varigt invalide eller er afgået ved døden.

også selv om han bosætter sig i udlandet. For at forhindre, at personer, der er bosat i udlandet, tager kortvarigt ophold i Nederlandene for at erhverve en ydelse i henhold til WUBO, er det foreskrevet, at de som først bosætter sig i Nederlandene efter WUBO's ikrafttræden, mister deres rettigheder, hvis de på ny flytter deres bopæl til udlandet inden fem år efter bosættelsestidspunktet (artikel 3, stk. 3, i WUBO).

10. Beføjelsen til at anvende og gennemføre WUBO er tildelt Raadskamer WUBO van de Pensioen- en Uitkeringsraad (herefter »PUR«).

11. Til undgåelse af åbenbare urimeligheder har lovgiver givet PUR beføjelse til også at erklære WUBO anvendelig på civile krigsofre, selv om de pågældende ikke opfylder nationalitets- og territorialkravet (artikel 3, stk. 6, i WUBO). *Lempelsesreglen* er imidlertid efter sin karakter en skønsmåssig bestemmelse.

12. Den grundlæggende forudsætning for anvendelsen af lempelsesreglen er i PUR's

administrative praksis, at den pågældende har tilknytning til det nederlandske samfund såvel på tidspunktet for krigsbegivenheden som tidspunktet for ansøgningens indgivelse<sup>4</sup>. Hvis denne betingelse er opfyldt, foretages der en individuel bedømmelse af, om der foreligger åbenbare urimeligheder. Det generelle kriterium, som anvendes her, er, at bosættelsen uden for Nederlandene skal være forårsaget af omstændigheder, som den pågældende objektivt set ikke har nogen direkte indflydelse på, og som er af en sådan karakter, at det ikke med rimelighed kunne forventes af vedkommende, at han/hun bosatte sig i Nederlandene. Her tænkes navnlig på grænseændringer eller lægelige grunde. Efter PUR's opfattelse bør lempelsesreglen derimod ikke finde anvendelse, hvis bosættelsen i udlandet skyldes ægteskab eller økonomiske grunde. PUR anser derimod lempelsesreglen for anvendelig, når den pågældende var bosat i Nederlandene på tidspunktet for krigsbegivenheden og fortsat var dette indtil tidspunktet for ansøgningens indgivelse, uden dog at have erhvervet nederlandsk statsborgerskab.

13. Med virkning fra den 1. juli 2004 ændrede PUR sin politik, hvad angår anvendelse af lempelsesreglen. Nederlandske statsborgere, som er bosat i udlandet, kan herefter komme i betragtning til en WUBO-ydelse, bl.a. hvis de på tidspunktet

4 — Der foreligger en tilknytning på tidspunktet for krigsbegivenheden, hvis den pågældende var nederlandsk statsborger eller nederlandsk retsundergoven i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i lov af 10.2.1910 (*Staatsblad* 55), eller hvis den pågældende var bosat i Nederlandene eller Hollandsk Ostindien. Der foreligger en tilknytning på tidspunktet for ansøgningens indgivelse, hvis den pågældende er nederlandsk statsborger eller er bosat i Nederlandene.

for ansøgningens indgivelse er nederlandske statsborgere, har boet nogen tid i Nederlandene og har en månedlig bruttoindkomst på under 1 741,56 EUR (sammenlagt med deres partners indkomst).

### III — De faktiske omstændigheder i hovedsagen

14. K. Tas-Hagen, der er født i 1943 i det tidligere Hollandsk Ostindien, kom til Nederlandene i 1954. Hun erhvervede nederlandsk statsborgerskab i 1961. I 1986 ophørte hun med at arbejde som direktionssekretær ved Gemeentelijke Dienst Verpleging en Verzorging (kommunal plejetjeneste) i Haag på grund af uarbejdsdygtighed.

15. I december 1986 indgav K. Tas-Hagen, mens hun endnu boede i Nederlandene, en ansøgning om tilkendelse af en periodisk ydelse og visse særydelser i medfør af WUBO. Denne ansøgning blev afslået, idet der blev lagt til grund, at hun ikke havde lidt nogen skade, som havde påført hende en varig invaliditet, hvorfor hun ikke kunne anses for krigsoffer i WUBO's forstand.

16. I 1987 bosatte K. Tas-Hagen sig i Spanien. I 1999 indgav hun en fornyet

ansøgning om at blive anerkendt som civilt krigsoffer og bl.a. få tildelt en periodisk ydelse og en tillægsydelse til forbedring af levestandarden i henhold til WUBO. Også denne ansøgning blev afslået ved afgørelse af 29. december 2000. Ganske vist anerkendte PUR K. Tas-Hagen som civilt krigsoffer. På tidspunktet for indgivelsen af denne ansøgning var K. Tas-Hagen imidlertid bosat i Spanien og opfyldte derfor ikke det i WUBO fastsatte territorialkrav. Endvidere blev det antaget, at der ikke forelå særlige omstændigheder, som kunne begrunde, at lempelsesreglen blev bragt i anvendelse. Ved afgørelse af 28. december 2001 afviste PUR også K. Tas-Hagens klage over afgørelsen af 29. december 2000.

17. R.A. Tas, som er født i 1931 i det tidligere Hollandsk Ostindien, kom til Nederlandene i 1947. Fra 1951-1971 havde han indonesisk statsborgerskab. I 1971 generhvervede han nederlandsk statsborgerskab. I 1983 fratrådte han sin stilling som tjenestemand ved Haag kommune og blev erklæret totalt invalid af psykiske grunde. I 1987 bosatte han sig i Spanien.

18. I april 1999 indgav R.A. Tas en ansøgning om at få tilkendt bl.a. en periodisk ydelse og en tillægsydelse til forbedring af levestandarden i medfør af WUBO. PUR afslog denne ansøgning ved afgørelse af 28. december 2000. Det blev lagt til grund, at R.A. Tas var anerkendt som civilt krigsoffer, men ikke opfyldte territorialkravet i

WUBO, da han på tidspunktet for ansøgningens indgivelse var bosat i Spanien. Heller ikke i denne sag antoges det, at der forelå særlige omstændigheder, som kunne begrunde, at lempelsesreglen blev bragt i anvendelse. Ved afgørelse af 28. december 2001 afviste PUR også klagen fra R.A. Tas over afgørelsen af 28. december 2000.

19. K. Tas-Hagen og R.A. Tas har anfægtet disse afgørelser for domstolene. Under appelsagen har de bl.a. gjort gældende, at territorialkravet i medfør af artikel 3 i WUBO er i strid med bestemmelserne om unionsborgerskabet.

#### **IV — Anmodning om præjudiciel afgørelse og proceduren for Domstolen**

20. Centrale Raad van Beroep udsatte ved afgørelse af 22. april 2005 behandlingen af sagen og forelagde 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?«

21. Den nederlandske regering, Det Forenede Kongeriges regering, den litauiske regering samt Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har indgivet skriftlige indlæg. PUR har som sagsøgt i hovedsagen henvist til den nederlandske regerings skriftlige indlæg. Den nederlandske regering, Det Forenede Kongeriges regering og Kommissionen tog under retsmødet den 16. februar 2006 stilling til sagen.

#### **V — Retlig vurdering**

22. Den forelæggende ret ønsker med sin anmodning om præjudiciel afgørelse nærmere bestemt at få afgjort, om artikel 18, stk. 1, EF er til hinder for nationale retsforskrifter, hvorefter en medlemsstat giver afslag til en af sine statsborgere på tilkendelse af en ydelse til civile krigsofre alene af den grund, at den pågældende ikke var bosat på denne medlemsstats område på tidspunktet for ansøgningens indgivelse, men på en anden medlemsstats område.

A — *Anvendelsesområdet for unionsborger-  
nes frie bevægelighed*

taget fast ophold i den pågældende med-  
lemsstat<sup>6</sup>.

1. Artikel 18, stk. 1, EF's forhold til andre  
grundlæggende friheder

2. Det personelle og materielle anvendelses-  
område

23. Ifølge Domstolens faste praksis, finder  
retten til fri bevægelighed i henhold til  
artikel 18, stk. 1, EF kun anvendelse, såfremt  
ingen mere specielle rettigheder, således som  
de følger af artikel 39 EF, 43 EF og 49 EF, er  
relevante<sup>5</sup>.

25. Nederlandske statsborgere som K. Tas-  
Hagen og R.A. Tas er unionsborgere i medfør  
af artikel 17, stk. 1, EF og har som følge heraf  
den i artikel 18, stk. 1, EF hjemlede ret til fri  
bevægelighed.

24. Det er tilfældet i denne sag: Der er intet i  
sagsfremstillingen vedrørende hovedsagen,  
der antyder, at K. Tas-Hagen og R.A. Tas  
skulle drive erhvervsmæssig virksomhed i  
Spanien, og at en af de mere specielle  
rettigheder om fri bevægelighed for personer  
kunne finde anvendelse på dem. Ej heller  
modtager K. Tas-Hagen og R.A. Tas tjeneste-  
ydelser som omhandlet i artikel 49 EF i  
Spanien, idet de ikke kun midlertidigt  
opholder sig i dette land, men derimod har

26. K. Tas-Hagen og R.A. Tas kan også i  
forhold til Kongeriget Nederlandene, hvor de  
er statsborgere, gøre denne ret til fri bevæge-  
lighed gældende. Unionsborgerskabet har  
ikke til formål at udvide det materielle  
anvendelsesområde for traktaten, således at  
det ligeledes omfatter rent interne forhold,  
der ikke har nogen tilknytning til fælles-  
skabsretten<sup>7</sup>. Imidlertid foreligger der i dette  
foreliggende tilfælde en grænseoverskri-  
dende tilknytning, idet K. Tas-Hagen og  
R.A. Tas på tidspunktet for ansøgningens

5 — Dom af 29.2.1996, sag C-193/94, Skanavi og Chryssanthakopoulos, Sml. I, s. 929, præmis 22, af 26.11.2002, sag C-100/01, Oteiza Olazabal, Sml. I, s. 10981, præmis 26, af 6.2.2003, sag C-92/01, Stylianakis, Sml. I, s. 1291, præmis 18, af 16.12.2004, sag C-293/03, My, Sml. I, s. 12013, præmis 33, og af 15.9.2005, sag C-258/04, Ioannidis, Sml. I, s. 8275, præmis 37.

6 — Dom af 19.10.2004, sag C-200/02, Zhu og Chen, Sml. I, s. 9925, præmis 22, jf. også dom af 5.10.1988, sag 196/87, Steymann, Sml. s. 6159, præmis 15-17, samt — vedrørende fri udveksling af tjenesteydelser — dom af 30.11.1995, sag C-55/94, Gebhard, Sml. I, s. 4165, særlig præmis 25 og 26, og af 7.9.2004, sag C-456/02, Trojani, Sml. I, s. 7573, præmis 28.

7 — Dom af 5.6.1997, forenede sager C-64/96 og C-65/96, Uecker og Jacquet, Sml. I, s. 3171, præmis 23, af 2.10.2003, sag C-148/02, García Avello, Sml. I, s. 11613, præmis 26, og af 12.7.2005, sag C-403/03, Schempp, Sml. I, s. 6421, præmis 20; tilsvarende dom af 29.4.2004, sag C-224/02, Pusa, Sml. I, s. 5763, præmis 18 og 19, og af 11.7.2002, sag C-224/98, D'Hoop, Sml. I, s. 6191, præmis 30 og 31.

indgivelse levede af ydelser til civile krigsofre under udøvelse af deres i artikel 18, stk. 1, EF hjemlede ret til fri bevægelighed. Dermed eksisterer der en tilknytning til fællesskabsretten.

krigsofre, der her gøres krav på. Det præciseres endda, at forordning nr. 1408/71<sup>9</sup> (jf. artikel 4, stk. 4) og forordning nr. 883/2004<sup>10</sup> (jf. artikel 4, stk. 5) ikke finder anvendelse på ydelser til krigsofre.

27. Det er imidlertid omstridt, om en unionsborger altid vil kunne støtte ret på artikel 18, stk. 1, EF, når han har gjort brug af sin ret til fri bevægelighed, eller om der derudover også skal foreligge en situation, som fællesskabsretten selv indeholder regler om eller i det mindste fastsætter målsætninger, der skal nås.

29. Domstolen har i en række tilfælde, hvor der har været tale om tilknytning til unionsborgernes ret til fri bevægelighed, ganske vist både lagt artikel 18 EF (tidligere EF-traktatens artikel 8 A) og andre fællesskabsretlige bestemmelser til grund for sin argumentation. Navnlig har den fastslået, at de i de pågældende tilfælde berørte sociale ydelser var omfattet af fællesskabsrettens anvendelsesområde<sup>11</sup>.

28. Ifølge en opfattelse, som især deles af Det Forenede Kongeriges regering, forudsætter en påberåbelse af artikel 18, stk. 1, EF, at sagens genstand — ud over den blotte udøvelse af retten til fri bevægelighed — også berører et forhold, der er omfattet af fællesskabsretten, og at fællesskabsretten også finder anvendelse »ratione materiae«. Skulle man følge denne opfattelse, kunne K. Tas-Hagen og R.A. Tas i den foreliggende sag ikke have påberåbt sig en overtrædelse af artikel 18, stk. 1, EF. Hverken Fællesskabets primære ret eller dets afledte ret<sup>8</sup> tager nemlig stilling til de sociale ydelser til civile

30. Men uafhængigt heraf antager Domstolen imidlertid altid, at der foreligger »situationer, der er omfattet af fællesskabsrettens materielle anvendelsesområde«, når en uni-

8 — I denne retning også dom af 6.7.1978, sag 9/78, Gillard, Sml. s. 1661, præmis 13-15, af 31.5.1979, sag 207/78, Even, Sml. s. 2019, præmis 12-14, og af 16.9.2004, sag C-386/02, Baldinger, Sml. I, s. 8411, præmis 16-18.

9 — Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14.6.1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet (EFT 1971 II, s. 366) (herefter forordning nr. 1408/71), senest ændret ved forordning (EF) nr. 631/2004, EUT L 100, s. 1.

10 — Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 883/2004 af 29.4.2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger (EUT L 166, s. 1, berigtigelse i EUT L 200, s. 1) (herefter »forordning nr. 883/2004«). Denne forordning erstatter fremover forordning nr. 1408/71.

11 — Dom af 12.5.1998, sag C-85/96, Martínez Sala, Sml. I, s. 2691, præmis 28, 45, 57 og 61-63, af 20.9.2001, sag C-184/99, Grzelczyk, Sml. I, s. 6193, præmis 27, D'Hoop, nævnt ovenfor i fodnote 7, præmis 17 og 32, og af 15.3.2005, sag C-209/03, Bidar, Sml. I, s. 2119, præmis 38-43. Uden for området for sociale sikringsydelser, jf. f.eks. dom af 7.7.2005, sag C-147/03, Kommissionen mod Østrig, Sml. I, s. 5969, præmis 44.

onsborger har udøvet sin ret til fri bevægelighed i medfør af artikel 18, stk. 1, EF:

»Disse situationer omfatter bl.a. de situationer, der er knyttet til udøvelsen af de ved traktaten sikrede grundlæggende friheder, og dem, der er knyttet til retten til at færdes og opholde sig på medlemsstaternes område i henhold til artikel 18 EF«<sup>12</sup>.

31. Således forholder Domstolen sig selv i de tilfælde, hvor udøvelsen af retten til fri bevægelighed eller den pågældendes status som unionsborger er den eneste tilknytning til fællesskabsretten<sup>13</sup>.

32. Derfor kan det højst være en yderligere omstændighed ved vurderingen af det pågældende tilfælde<sup>14</sup>, at den omhandlede situation eller den krævede sociale ydelse selv er

12 — Schempp-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 7, præmis 17 og 18, og Bidar-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 11, præmis 32 og 33. Jf. desuden allerede Grzelczyk-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 11, præmis 32 og 33, D'Hoop-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 7, præmis 28 og 29, García Avello-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 7, præmis 23 og 24, og Pusa-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 7, præmis 16 og 17.

13 — García Avello-dommen, præmis 23 og 24, Pusa-dommen, præmis 16 og 17, og Schempp-dommen, præmis 13 ff., alle nævnt ovenfor i fodnote 7.

14 — Jf. f.eks. D'Hoop-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 7, præmis 32: »Denne betragtning er særlig vigtig inden for uddannelsesområdet [...]«; en tilsvarende formulering findes også i dommen i sagen Kommissionen mod Østrig, nævnt ovenfor i fodnote 11, præmis 44.

omfattet af fællesskabsretten eller tjener Fællesskabets mål. Sådanne betragtninger gøres især i dommene om den frie bevægelighed for studerende<sup>15</sup>. I disse domme måtte Domstolen ganske vist tage stilling til sin tidligere praksis, der stammede fra en tid, hvor hverken unionsborgerskabet eller traktatens nye uddannelsespolitiske bestemmelser<sup>16</sup> gav noget holdepunkt for anvendelsen af fællesskabsretten på de pågældende situationer.

33. Men disse yderligere betragtninger er ikke nogen *ufravigelig forudsætning* for anvendelsen af artikel 18, stk. 1, EF<sup>17</sup>. Tværtimod kan unionsborgerne påberåbe sig deres ret til fri bevægelighed, også selv om den pågældende situation eller den krævede ydelse ikke i sig selv er omfattet af fællesskabsrettens bestemmelser<sup>18</sup>.

15 — Grzelczyk-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 11, præmis 34-36, og Bidar-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 11, præmis 38 og 43. Tilsvarende D'Hoop-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 7, præmis 32 og 33, og af 23.3.2004, sag C-138/02, Collins, Sml. I, s. 2703, præmis 62 og 63.

16 — Ved Maastricht-traktaten (traktaten om Den Europæiske Union) blev der i afsnit VIII (nu afsnit XI) i EF-traktaten indsat et nyt kapitel 3 om »Uddannelse, erhvervsuddannelse og ungdom«.

17 — Ligeledes i Grzelczyk-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 11, præmis 30-37, og Bidar-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 11, præmis 30-37, anså Domstolen artikel 12 EF i forbindelse med artikel 18 EF for anvendelig allerede af den grund, at de pågældende som unionsborgere havde gjort brug af deres ret til fri bevægelighed. Den omstændighed, at de pågældende var i gang med en uddannelse, var i begge tilfælde *ikke nogen yderligere forudsætning* for en påberåbelse af forbuddet mod forskelsbehandling og kunne derfor »ikke i sig selv afskære ham fra muligheden for at påberåbe sig forbuddet i artikel [12 EF] mod enhver i nationaliteten begrundet forskelsbehandling«, Grzelczyk-dommen, præmis 36; se også Bidar-dommen, præmis 34 og 46.

Heller ikke af Trojani-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 6, kan der udledes nogen yderligere forudsætning for anvendelsen af artikel 12 EF og 18 EF. Her henvises kun i præmis 42 til Grzelczyk-dommen, som imidlertid, som netop nævnt, ikke selv opstiller en sådan yderligere forudsætning.

18 — I denne retning García Avello-dommen, præmis 24 og 25, Pusa-dommen, præmis 17 og 22, og Schempp-dommen, præmis 18 og 19, alle nævnt ovenfor i fodnote 7.



34. Deri kommer karakteren af retten til fri bevægelighed for unionsborgerne til udtryk som *grundlæggende frihed*<sup>19</sup>. Artikel 18, stk. 1, EF finder direkte anvendelse som grundlæggende frihed<sup>20</sup> og skal fortolkes vidt<sup>21</sup>. Især har denne bestemmelse, lige som det indre markeds klassiske grundlæggende friheder<sup>22</sup>, et anvendelsesområde, der ikke er begrænset til bestemte områder.

35. Således finder de klassiske grundlæggende friheder også anvendelse på de områder, med hensyn til hvilke traktaten ikke tillægger selvstændige beføjelser eller i øvrigt indeholder bestemmelser for. Hvis man nemlig udelukkede sådanne områder, der ikke henhører under fællesskabsretten, fra anvendelsesområdet for de grundlæggende friheder, ville det ikke være muligt at virkeliggøre en af Fællesskabets væsentligste målsætninger hensigtsmæssigt, nemlig oprettelse af et indre marked ved fjernelse af hindringerne for den frie bevægelighed for varer, personer, tjenesteydelser og kapital mellem medlemsstaterne [artikel 3, stk. 1, litra c), EF]. Det indre marked ville så ikke mere have det omfattende krav om et

område uden indre grænser (artikel 14, stk. 2, EF), men ville derimod kun have fragmentarisk karakter, fordi det ville være begrænset til enkelte produkter og aktiviteter, for hvilke der findes konkrete retsfor skrifter i fællesskabsretten.

36. Og anvendelsesområdet for de grundlæggende friheder kan da slet ikke begrænses til kun at omfatte de områder, hvor Fællesskabet allerede har udøvet sine beføjelser, navnlig gennem udstedelse af harmoniseringsforanstaltninger<sup>23</sup>. Tværtimod er det i tråd med de grundlæggende friheders ånd og formål og er netop udtryk for deres direkte anvendelse, at de først og fremmest kan lade deres virkning komme til udfoldelse på ikke eller endnu ikke harmoniserede områder. At gøre anvendelsen af en grundlæggende frihed afhængig af eksistensen af en harmoniseringsforanstaltning, ville i bund og grund betyde, at man ville frakende den sin direkte virkning.

37. Det fremgår tilsvarende af Domstolens faste praksis, at de grundlæggende friheder skal overholdes også på de områder, hvor fællesskabsretten (endnu) ikke har fastsat retsfor skrifter, og de respektive beføjelser fortsat henhører under medlemsstaternes

19 — Som grundlæggende frihed betegnes unionsborgernes ret til fri bevægelighed udtrykkeligt i D'Hoop-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 7, præmis 29, Garcia Avello-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 7, præmis 24, og Pusa-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 7, præmis 17; tilsvarende Zhu og Chen-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 6, præmis 31, og dom af 23.3.2006, sag C-408/03, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 2647, præmis 40, i henhold til hvilken der i artikel 18 EF er knæsat et fundamentalt princip, nemlig princippet om den frie bevægelighed.

20 — Dom af 17.9.2002, sag C-413/99, Baumbast og R, Sml. I, s. 7091, præmis 84-86 og 94, Zhu og Chen-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 6, præmis 26, og Kommissionen mod Belgien, nævnt ovenfor i fodnote 19, præmis 34.

21 — Zhu og Chen-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 6, præmis 31, og Kommissionen mod Belgien, nævnt ovenfor i fodnote 19, præmis 40.

22 — Frie varebevægelser (artikel 23 ff. EF), arbejdskraftens frie bevægelighed (artikel 39 EF), etableringsfrihed (artikel 43 EF og 48 EF), fri udveksling af tjenesteydelser (artikel 49 EF og 50 EF) samt fri bevægelighed for kapital og betalinger (artikel 56 EF).

23 — Jf. blandt mange, dom af 20.2.1979, sag 120/78, Rewe, »Cassis de Dijon«, Sml. s. 649, præmis 6, 8 og 15, domme af 13.7.2004, sag C-262/02, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 6569, præmis 23 og 25, og sag C-429/02, Bacardi France, Sml. I, s. 6613, præmis 32 og 34, samt af 13.12.2005, sag C-411/03, Sevic Systems, Sml. I, s. 10805, præmis 26.

kompetence. Således forholder det sig eksempelvis på området for direkte skatter<sup>24</sup>, strafferet og strafferetspleje<sup>25</sup> samt ved udformning af de sociale sikringsordninger<sup>26</sup>. Domstolen har forholdt sig på samme måde i en sag vedrørende reglerne for personers navne<sup>27</sup>.

38. Helt på samme måde ville det imidlertid stride mod princippet om, at unionsborgerskabets formål er at skabe den grundlæggende status for alle unionsborgere<sup>28</sup>, som de har krav på, uanset om de udøver erhvervsmæssig virksomhed eller ej<sup>29</sup>, såfremt medlemsstaterne ikke skulle respektere den i artikel 18, stk. 1, EF hjemlede ret for unionsborgerne til fri bevægelighed, i alle forhold, men kun på enkelte områder, med hensyn til hvilke traktaten tildeler Fællesskabet selvstændige beføjelser, eller for hvilke der er udstedt retsfor skrifter i fællesskabsretten.

39. Dette er ikke til hinder for, at unionsborgerne har den i artikel 18, stk. 1, EF hjemlede ret til fri bevægelighed »med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i denne traktat og i gennemførelsesbestemmelserne hertil«. Af den pågældende klausul følger nemlig ikke f.eks. en begrænsning af denne grundlæggende friheds materielle anvendelsesområde til bestemte forhold. I modsætning til artikel 39, stk. 4, EF og artikel 45 EF indeholder den pågældende klausul netop ikke nogen udtrykkelige undtagelser fra anvendelsesområdet. Derimod er der udelukkende tale om et begrænsningsforbehold, som det også kan findes hos alle andre grundlæggende friheder i denne eller en tilsvarende form, således særlig i artikel 30 EF, artikel 39, stk. 3, EF, artikel 46, stk. 1, EF og artikel 58 EF.

40. I konsekvens heraf har Domstolen f.eks. med hensyn til direkte beskatning<sup>30</sup> og udformningen af de sociale sikringsordninger<sup>31</sup> anerkendt, at artikel 18, stk. 1, EF finder anvendelse på samme måde som de øvrige grundlæggende friheder<sup>32</sup>. Tilsvarende gælder f.eks. for reglerne for personers navne. Selv om det pågældende område på fællesskabsrettens nuværende udviklingsstrin hører under medlemsstaternes kompetence og ikke er reguleret ved fællesskabsretten, skal medlemsstaterne imidlertid overholde fællesskabsretten under udøvelsen af denne kompetence, og herunder navnlig den i artikel 18, stk. 1, EF hjemlede ret til fri

24 — Dom af 14.2.1995, sag C-279/93, Schumacker, Sml. I, s. 225, præmis 21, af 11.8.1995, sag C-80/94, Wielockx, Sml. I, s. 2493, præmis 16, af 11.3.2004, sag C-9/02, De Lasteyrie du Saillant, Sml. I, s. 2409, præmis 44, af 7.9.2004, sag C-319/02, Manninen, Sml. I, s. 7477, præmis 19, af 13.12.2005, sag C-446/03, Marks & Spencer, Sml. I, s. 10837, præmis 29, af 19.1.2006, sag C-265/04, Bouani Sml. I, s. 923, præmis 28, og af 23.2.2006, sag C-471/04, Keller Holding, Sml. I, s. 2107, præmis 28.

25 — Dom af 2.2.1989, sag 186/87, Cowan, Sml. I, s. 195, præmis 19, og af 24.11.1998, sag C-274/96, Bickel og Franz, Sml. I, s. 7637, præmis 17.

26 — Domme af 28.4.1998, sag C-120/95, Decker, Sml. I, s. 1831, præmis 21 og 23, og sag C-158/96, Kohll, Sml. I, s. 1931, præmis 17 og 19, af 23.11.2000, sag C-135/99, Elsen, Sml. I, s. 10409, præmis 33, og af 7.7.2005, sag C-227/03, Van Pommeren-Bourgon diën, Sml. I, s. 6101, præmis 39.

27 — Dom af 30.3.1993, sag C-168/91, Konstantinidis, Sml. I, s. 1191.

28 — Dom i sagen Baumbast og R, nævnt ovenfor i fodnote 20, præmis 82, García Avello-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 7, præmis 22, samt Zhu og Chen-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 6, præmis 25; jf. derudover Grzelczyk-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 11, præmis 31, D'Hoop-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 7, præmis 28, Collins-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 15, præmis 61, Pusa-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 7, præmis 16, Bidar-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 11, præmis 31, dom i sagen Kommissionen mod Østrig, nævnt ovenfor i fodnote 11, præmis 45, og Schempp-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 7, præmis 15.

29 — Dom i sagen Baumbast og R, nævnt ovenfor i fodnote 20, præmis 81, 83 og 84; i samme retning Trojani-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 6, præmis 40, og Bidar-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 11, præmis 37.

30 — Schempp-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 7, præmis 19.

31 — Elsen-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 26, præmis 33.

32 — Jf. ovennævnte redegørelser i punkt 37 i dette forslag til afgørelse.

bevægelighed<sup>33</sup>. Af samme årsag skal endelig også denne forskrift tages i betragtning, når der skal beregnes udlæg med henblik på inddrivelse af en unionsborgers gæld i henhold til medlemsstaternes retsfor skrifter<sup>34</sup>.

41. På baggrund heraf skal artikel 18, stk. 1, EF også finde anvendelse på et tilfælde, hvor en unionsborger, der flytter bopæl til en anden medlemsstat end den, hvor han er statsborger, ansøger om ydelser til civile krigsofre hos de kompetente myndigheder i den medlemsstat, hvor han er statsborger. Den omstændighed, at sådanne sociale ydelser ikke er omfattet af fællesskabsretten, har imidlertid i sagens natur til følge, at medlemsstaterne har vide rammer for fastlæggelsen heraf<sup>35</sup>.

42. Heller ikke Baldinger-dommen<sup>36</sup>, hvor Domstolen for ikke længe siden skulle tage stilling til en østrigsk erstatning til tidligere krigsfanger, taler mod anvendelsen af artikel 18, stk. 1, EF. I denne dom begrænsede Domstolen sig nemlig til at fastslå, at ydelser til fordel for ofre for krig ikke er omfattet af anvendelsesområdet for forordning nr. 1408/71, at de ikke udgør arbejdsvilkår for vandrende arbejdstagere i artikel 39, stk. 2, EF's forstand, og at de heller ikke har

de samme væsentlige kendetegn som de sociale fordele, der indrømmes vandrende arbejdstagere i henhold til artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68.

43. Domstolen har i Baldinger-sagen ikke taget stilling til, om artikel 18, stk. 1, EF finder anvendelse. Det behøvede den heller ikke nødvendigvis at gøre, fordi den forelæggende ret ikke havde anmodet om en fortolkning af denne bestemmelse<sup>37</sup>. Generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomer har imidlertid i sit forslag til afgørelse i Baldinger-sagen udførligt udtalt sig om anvendelsen af artikel 18, stk. 1, EF og har bekræftet dette<sup>38</sup>. Domstolen har imidlertid i Baldinger-sagen ikke selv udtrykkeligt afgjort dette spørgsmål i modsat retning. Med hensyn til Domstolens øvrige faste praksis vedrørende unionsborgernes frie bevægelighed<sup>39</sup> er der ingen grund til at fortolke Domstolens tavshed i Baldinger-dommen som et indicium, der nødvendigvis taler mod anvendelsen af artikel 18, stk. 1, EF.

### 3. Det tidsmæssige anvendelsesområde

44. Det skal blot for fuldstændighedens skyld bemærkes, at der heller ikke i tids-

33 — García Avello-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 7, præmis 25; jf. med hensyn hertil tillige forslag til afgørelse fra generaladvokat Jacobs af 30.6.2005, sag C-96/04, Standesamt Stadt Niebüll, der endnu verserer for Domstolen, navnlig punkt 50.

34 — Pusa-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 7, præmis 22 og 23.

35 — Jf. med hensyn hertil neden for under punkt 61-64 i dette forslag til afgørelse.

36 — Dom nævnt ovenfor i fodnote 8, se navnlig præmis 16-21.

37 — Det præjudicielle spørgsmål er gengivet i præmis 13 i Baldinger-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 8.

38 — Forslag til afgørelse fra generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomer i Baldinger-sagen, nævnt ovenfor i fodnote 8, punkt 24-47, navnlig punkt 31.

39 — Jf. med hensyn hertil punkt 40 i dette forslag til afgørelse, og navnlig den ovenfor i fodnote 7 nævnte García Avello-dom, som Domstolen har afsagt i plenum.

mæssig henseende er noget til hinder for anvendelsen af artikel 18, stk. 1, EF. Ganske vist slog K. Tas-Hagen og R.A. Tas sig allerede i 1987 ned i Spanien, altså før ikrafttrædelsen af Maastricht-traktatens bestemmelser om unionsborgerskabet<sup>40</sup>. Disse bestemmelser skal imidlertid også anvendes på nuværende virkninger af situationer, der er opstået allerede før dette tidspunkt<sup>41</sup>. Som følge heraf kan de også bringes i anvendelse, når virkningerne af en flytning, som K. Tas-Hagen og R.A. Tas allerede tidligere havde foretaget til Spanien, skal vurderes i forhold til deres nuværende krav om ydelser til civile krigs ofre i henhold til WUBO.

#### B — Begrænsning af den frie bevægelighed

45. Dermed skal et bopælskrav som det, der er blevet rejst over for K. Tas-Hagen og R.A. Tas, vurderes i forhold til den frie bevægelighed for unionsborgerne i henhold til artikel 18, stk. 1, EF.

46. Som allerede anført<sup>42</sup> fremgår det af Domstolens faste praksis, at unionsborgerskabets formål er at skabe »den grundlæggende status for medlemsstaternes statsborgere, idet det gør det muligt for dem blandt sidstnævnte, som befinder sig i

samme situation, at blive undergivet samme retlige behandling, uanset deres nationalitet og med forbehold af udtrykkeligt fastsatte undtagelser i denne henseende«<sup>43</sup>.

47. En unionsborger, der har gjort brug af sin ret til fri bevægelighed i henhold til artikel 18, stk. 1, EF, er omfattet af traktatens anvendelsesområde og kan som følge heraf støtte ret på det generelle forbud mod forskelsbehandling i artikel 12, stk. 1, EF, som forbyder enhver forskelsbehandling på grundlag af nationalitet<sup>44</sup>.

48. Unionsborgere som K. Tas-Hagen og R.A. Tas bliver imidlertid ikke udsat for forskelsbehandling på grundlag af nationalitet. En direkte forskelsbehandling kommer ikke på tale her, allerede fordi de her omhandlede ydelser til civile krigs ofre i forvejen kun kommer nederlandske statsborgere til gode, og begge sagsøgere netop er nederlandske statsborgere. Ej heller er der tale om en indirekte forskelsbehandling i det foreliggende tilfælde på grundlag af nationalitet. Ganske vist kunne der ofte være et holdepunkt for indirekte forskelsbehandling på grundlag af nationalitet ved at gøre en bestemmelse afhængig af de berørtes bopæl.

40 — Maastricht-traktaten (traktaten om Den Europæiske Union) trådte i kraft den 1.11.1993.

41 — D'Hoop-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 7, præmis 25.

42 — Jf. ovenfor, punkt 38 i dette forslag til afgørelse.

43 — Således Collins-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 15, præmis 61, dom i sagen Kommissionen mod Østrig, nævnt ovenfor i fodnote 11, præmis 45, og Schempp-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 7, præmis 15; tilsvarende allerede Grzelczyk-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 11, præmis 31, D'Hoop-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 7, præmis 28, García Avello-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 7, præmis 22 og 23, og Pusa-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 7, præmis 16, og Bidar-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 11, præmis 31.

44 — Grzelczyk-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 11, præmis 31, García Avello-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 7, præmis 22, 23, 27, 29 og 30), Bidar-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 11, præmis 31-33, dommen i sagen Kommissionen mod Østrig, nævnt ovenfor i fodnote 11, præmis 45, og Schempp-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 7, præmis 15 ff. I denne retning — dog uden konkret henvisning til artikel 12 EF — den ovenfor i fodnote 7 nævnte D'Hoop-dom, præmis 28, og Pusa-dommen, præmis 16.

Med bopælskravet i artikel 3 i WUBO sondres der imidlertid udelukkende mellem nederlandske statsborgere. I et tilfælde som det foreliggende kan denne bestemmelse derfor hverken bruges til direkte eller indirekte forskelsbehandling af de berørte i artikel 12, stk. 1, EF's forstand.

49. Dog er en unionsborger, der har gjort brug af sin ret til fri bevægelighed i henhold til artikel 18, stk. 1, EF, på ingen måde kun omfattet af beskyttelsen mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet i medfør af artikel 12, stk. 1, EF. Retsforskrifter, der fører til, at en unionsborger under udøvelsen af sin ret til fri bevægelighed får en behandling, der er mindre gunstig end den, han ville få, hvis han ikke havde gjort brug af sine beføjelser, skal vurderes på grundlag af artikel 18, stk. 1, EF. Det gælder også i de tilfælde, hvor forskelsbehandlingen udgår fra den medlemsstat, hvor unionsborgeren selv er statsborger<sup>45</sup>.

50. Ved de klassiske grundlæggende friheder har Domstolen betragtet tilsvarende forskelsbehandling af situationer med grænseoverskridende tilknytning og rent indenlandske situationer som et tilfælde af *begrænsning*<sup>46</sup>. Unionsborgernes generelle ret til fri bevæge-

lighed er, som allerede nævnt, ligeledes en grundlæggende frihed<sup>47</sup>. Der er derfor meget, der taler for, at en behandling af grænseoverskridende situationer, der er mindre gunstig, *uden* samtidig forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, også skal kvalificeres som begrænsning, hvis den falder ind under anvendelsesområdet for artikel 18, stk. 1, EF<sup>48</sup>. Alle foranstaltninger, som *hindrer* unionsborgerens ret til frit at færdes og tage ophold i andre medlemsstater<sup>49</sup>, eller som på anden måde udgør en *hindring*, som kunne foranledige unionsborgeren til at opgive at benytte sig af denne generelle ret til fri bevægelighed<sup>50</sup>, skal vurderes i forhold til artikel 18, stk. 1, EF.

51. Det står imidlertid klart, at en statsborger i en medlemsstat ikke må foranlediges til at opgive at benytte sig af den i artikel 18, stk. 1, EF garanterede ret til fri bevægelighed ved at blive stillet ringere, end hvis han var forblevet i medlemsstaten<sup>51</sup>.

45 — I denne retning D'Hoop-dommen, præmis 30 og 31, og Pusa-dommen, præmis 18 og 19, tilsvarende Schempp-dommen, præmis 16 og 26, alle nævnt ovenfor i fodnote 7.

46 — Jf. navnlig De Lasteyrie du Saillant-dommen, præmis 45, tilsvarende Manninen-dommen, præmis 20 ff., og Marks & Spencer-dommen, præmis 34, alle nævnt ovenfor i fodnote 24.

47 — Jf. med hensyn hertil oven for, punkt 34 i dette forslag til afgørelse og den ovenfor i fodnote 19 nævnte retspraksis.

48 — I samme retning også forslag til afgørelse fra generaladvokat Jacobs, fremsat den 20.11.2003, Pusa-sagen, nævnt ovenfor i fodnote 7, punkt 18-20 og 22, og af 30.6.2005, i sagen Standesamt Stadt Niebüll, nævnt ovenfor i fodnote 33, punkt 52 ff., samt forslag til afgørelse fra generaladvokat Geelhoed fremsat den 2.2.2006, sag C-406/04, De Cuyper, der endnu verserer for Domstolen, punkt 104-108. Jf. også mit forslag til afgørelse af dags dato, sag C-470/04, N., punkt 65.

49 — I denne retning Schempp-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 7, præmis 43, hvor Domstolen ved at bruge ordet »hindrer« (fransk: »entrave«) for første gang antyder en lignende opfattelse.

50 — I denne retning Pusa-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 7, præmis 19.

51 — I denne retning D'Hoop-dommen, præmis 30 og 31, og Pusa-dommen, præmis 18 og 19, begge nævnt ovenfor i fodnote 7. Jf. tillige punkt 22 i forslag til afgørelse fra generaladvokat Jacobs, Pusa-sagen, og punkt 66 i mit forslag til afgørelse, sag N., begge nævnt ovenfor i fodnote 48.

52. Et bopælskrav som det i artikel 3 i WUBO fastsatte gør det mindre attraktivt for unionsborgere som K. Tas-Hagen og R.A. Tas at udøve deres ret til fri bevægelighed og at flytte bopæl fra Nederlandene til en anden medlemsstat<sup>52</sup>. De ville så ikke længere kunne indgive ansøgning om tilkendelse af ydelser til civile krigsofre i medfør af WUBO. På samme måde vil det være mindre attraktivt for de berørte at beholde deres allerede i udlandet eksisterende bopæl, idet kun en bopæl i Nederlandene giver dem mulighed for at indgive ansøgning om tilkendelse af ydelser i henhold til WUBO<sup>53</sup>.

53. Følgelig udgør en sådan bopælspligt en begrænsning af den generelle ret til fri bevægelighed i henhold til artikel 18, stk. 1, EF.

### C — Begrundelse for begrænsningen

54. Det skal imidlertid undersøges, om denne begrænsning af unionsborgernes frie bevægelighed er begrundet.

55. Intet antyder, at det i det foreliggende tilfælde er muligt at fremføre en begrundelse baseret på »de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i [EF-traktaten] og i gennemførelsesbestemmelserne hertil« (artikel 18, stk. 1, EF).

56. Derudover kan en begrænsning af unionsborgernes ret til fri bevægelighed imidlertid også være begrundet, såfremt det beror på objektive grunde, der står i rimeligt forhold til det formål, der lovligt tilstræbes<sup>54</sup>.

57. Det i artikel 3 i WUBO knæsatte krav om bopæl i Nederlandene har — som i øvrigt også kravet om nederlandsk statsborgerskab — sit udspring i forestillingen om, at det nederlandske folks solidaritetsforpligtelse over for civile krigsofre har forskellig rækkevidde alt efter graden af deres integration i det nederlandske samfund. Som den forelæggende ret og den nederlandske regering har fremført, er de sociale ydelser, der tildeles de civile krigsofre i medfør af WUBO, udtryk for den særlige solidaritet blandt den nederlandske befolkning med en personkreds, der har udmærket sig gennem dens særlige tilknytning til det nederlandske samfund.

52 — Tilsvarende forslag til afgørelse fra generaladvokat Geelhoed, De Cuyper-sagen, nævnt ovenfor i fodnote 48, særlig punkt 110.

53 — Sådanne negative konsekvenser kan ikke udlignes fuldt ud gennem lempelsesreglen i artikel 3, stk. 6, i WUBO. Brugen heraf er nemlig overladt til PUR's skøn og anvendes efter dennes administrative praksis netop *ikke* på tilfælde, hvor der har fundet en *frivillig* flytning sted af bopæl til udlandet. Selv efter den fra 1.7.2004 gældende og lempeligere administrative praksis hos PUR er det endnu ikke alle tilfælde af frivillig flytning af bopæl til udlandet, der bliver medtaget, idet der er fastsat en indkomstgrænse. Jf. herom i sin helhed, punkt 11-13 i dette forslag til afgørelse.

54 — I samme retning D'Hoop-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 7, præmis 26 og 36, Garcia Avello-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 7, præmis 39 ff., Collins-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 15, præmis 66, Pusa-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 7, præmis 33, og Bidar-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 11, præmis 54.

58. Ved at ville forbeholde tildelingen af ydelser til civile krigsofre i henhold til WUBO til en begrænset personkreds, som udmærker sig ved sin særlige tilknytning til det nederlandske samfund, forfølger den nederlandske lovgiver en legitim interesse.

59. I den forbindelse skal det for det første erindres, at en ydelse erlægges for at give tidligere *krigsfanger*, der kan bevise at have været i længere fangenskab, et bevis for den nationale anerkendelse af deres prøvelser, ligesom ydelsen er et vederlag for at have stået i deres lands tjeneste<sup>55</sup>. Denne tankegang kan ganske vist ikke overføres direkte til godtgørelser til *civile krigsofre*, da de af dem tålte lidelser ikke har forbindelse med krigstjeneste eller værnepligt, som udføres for deres land. Alligevel forekommer det legitimt, at en medlemsstat også lader civile, som den både på tidspunktet for krigshandlingerne og også senere hen havde en særlig tilknytning til, få andel i visse sociale ydelser for den økonomiske og ikke-økonomiske skade, der er blevet påført under en krig, som udtryk for national solidaritet.

60. For det andet tillader Domstolen også i øvrigt, at en medlemsstat kun tildeler visse sociale ydelser — f.eks. støtte til dækning af studerendes leveomkostninger — alene til personer, der har godtgjort at være integreret

til en vis grad i samfundet i denne stat<sup>56</sup>. Denne overvejelse kan ligeledes overføres til det foreliggende tilfælde, idet de nederlandske ydelser til civile krigsofre i henhold til WUBO har karakter af en (bidragsafhængig) støtte til dækning af leveomkostningerne: De tjener til forbedring af levevilkårene for civile krigsofre og skal bidrage til at udjævne det indkomsttab, som skyldes invaliditet påført under krig.

61. På samme måde som det generelt står en medlemsstat frit for at fastlægge betingelserne for tildeling af sociale ydelser, der ikke er omfattet af fællesskabsretten, har medlemsstaten også et vidt råderum til at vurdere og udforme den integrationsgrad, som den pågældende skal godtgøre.

62. Som kriterium for tilknytningen til samfundet i den medlemsstat, der tildeler ydelsen, kan den pågældendes bopæl principielt tages i betragtning. Den pågældendes integration i det pågældende samfund kan også anses for godtgjort, såfremt det konstateres, at den pågældende har opholdt sig i en vis periode i den pågældende medlemsstat<sup>57</sup>.

55 — Jf. den ovenfor i fodnote 8 nævnte Baldinger-dom, præmis 17, Gillard-dom, præmis 13, og Even-dom, præmis 12.

56 — Bidar-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 11, præmis 57, jf. også D'Hoop-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 7, præmis 38, Collins-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 15, præmis 67, og Ioannidis-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 5, præmis 30.

57 — Bidar-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 11, præmis 59.

63. Samtidigt vil den kompetente medlemsstat i princippet kunne fastlægge, hvor længe den pågældende overhovedet skal have boet på dens område, før han kan gøre krav på en given social ydelse. Og medmindre fællesskabsretten fastlægger andet i harmoniserings- eller samordningsforanstaltninger<sup>58</sup>, kan denne medlemsstat desuden forlange, at integrationen af den pågældende i dens samfund opretholdes også fra starttidspunktet for udredelsen af ydelserne, samt så længe ydelserne udredes, og at den pågældende yderligere godtgør dette forhold ved at bevare sin bopæl i landet. Gennem et sådant krav om opretholdelse af bopæl kan også overførslen (»eksporten«) af sociale ydelser til udlandet i reglen forhindres<sup>59</sup>.

64. Selv om den kompetente medlemsstat har vidt råderum til at vurdere og udforme den integrationsgrad, der skal kræves, skal den imidlertid i det mindste udforme bopælskravet på en sådan måde, at det på passende måde afspejler graden af integration. Bopælskriteriet skal tillige i sin konkrete udform-

ning være egnet til og nødvendig for at opnå det tilstræbte legitime mål<sup>60</sup>, nemlig kun at forbeholde tildelingen af sociale ydelser til en begrænset personkreds, der har den ønskede grad af integration. F.eks. må bopælskravet ikke have en »alt for generel og ensidig karakter«<sup>61</sup>.

65. I det foreliggende tilfælde opstiller den nederlandske lovgiver med artikel 3 i WUBO udtrykkeligt ikke den forudsætning, at de pågældende skal beholde deres bopæl i Nederlandene, så længe de oppebærer ydelser til civile krigsofre. Som den nederlandske regering også udtrykkeligt har bekræftet under retsmødet, udelukkes overførsel (»eksporten«) af ydelser, der én gang er bevilget, til udlandet ikke ved en senere flytning af bopæl<sup>62</sup>. Det kræves blot af de pågældende, at de er bosat i Nederlandene på tidspunktet for indgivelsen af deres ansøgning om ydelser. Ved kun at have tidspunktet for ansøgningens indgivelse som kriterium kommer bopælskriteriet i artikel 3 i WUBO til at minde om en bestemmelse om skæringsdato.

66. Der er to ting, der taler mod, at dette bopælskriterium egner sig som bevis for de pågældendes integration i det relevante samfund:

58 — Se f.eks. ophævelsen af visse bopælsbestemmelser i henhold til artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 samt artikel 7 og 63-65 i forordning nr. 883/2004. Med hensyn til muligheden for »eksport« af visse sociale ydelser i forbindelse med artikel 19 i forordning nr. 1408/71, se desuden senest dom af 21.2.2006, sag C-286/03, Hosse, Sml. I, s. 1771. Ligeledes kan der af artikel 7, stk. 2, og artikel 12 i Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68 af 15.10.1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet (EFT 1968 II, s. 467) udledes en mulighed for »eksport« af visse ydelser, jf. med hensyn hertil f.eks. dom af 13.11.1990, sag C-308/89, Di Leo, Sml. I, s. 4185, præmis 10-17, af 26.2.1992, sag C-3/90, Bernini, Sml. I, s. 1071, præmis 20 og 29, og af 8.6.1999, sag C-337/97, Meeusen, Sml. I, s. 3298, præmis 23-25 og 30.

59 — Jf. i denne forbindelse også forslag til afgørelse fra generaladvokat Geelhoed, De Cuyper-sagen, nævnt ovenfor i fodnote 48.

60 — En sådan vurdering af nødvendigheden findes f.eks. i D'Hoop-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 7, præmis 39, særlig sidste punktum, Collins-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 15, præmis 66 og 72, og Ioannidis-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 5, præmis 31, særlig sidste punktum; tilsvarende Bidar-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 11, præmis 58 og 61.

61 — D'Hoop-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 7, præmis 39, vedrørende stedet for opnåelse af bevis for en afsluttet videregående skoleuddannelse; tilsvarende Ioannidis-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 5, præmis 31 og 33, vedrørende stedet for opnåelse af bevis for en afsluttet videregående skoleuddannelse og bopælen for forældrene til den pågældende.

62 — Jf. mere specifiikt punkt 9 i dette forslag til afgørelse.



67. For det første er det med et sådant kriterium kun i utilstrækkeligt omfang muligt at medtage de personer, som tidligere har boet og arbejdet over en længere periode i den pågældende medlemsstat, og som nu blot ønsker at tilbringe deres pensionisttilværelse i en anden medlemsstat. Også selv om tidspunktet for ansøgningens indgivelse lå kort tid før, de flyttede til udlandet, beholder de deres krav på ydelser i henhold til WUBO og kan »eksportere« tildelte ydelser. Hvis de derimod indgav deres ansøgning kort tid efter, at de var flyttet til udlandet, ville de ikke få tildelt nogen ydelser. For personer, der for en tidligere periode kan påvise en sammenlignelig grad af integration i det nederlandske samfund, og som har besluttet at flytte til udlandet, kan bopælskriteriet på tidspunktet for ansøgningens indgivelse således føre til relativt tilfældige resultater<sup>63</sup>.

68. For det andet er der risiko for, at et sådant kriterium åbner op for krav fra personer, som først kort før ansøgningens indgivelse har flyttet bopæl til den pågældende medlemsstat, og hvis integration i samfundet i denne medlemsstat derfor muligvis er markant mindre end den førstnævnte gruppes. Ganske vist mister sådanne personer deres rettigheder igen i henhold til artikel 3, stk. 3, i WUBO, hvis de ikke i mindst fem år bevarer deres bopæl i Neder-

landene. En sådan bestemmelse fremmer imidlertid højst den *fremtidige* integration af de pågældende i det nederlandske samfund. Derimod siger bestemmelsen ikke noget om graden af deres integration på den her afgørende skæringsdato for ansøgningens indgivelse.

69. Forespurgt kunne heller ikke den nederlandske regering over for Domstolen gøre nærmere rede for, om netop den pågældendes bopæl på tidspunktet for ansøgningens indgivelse kan have betydning for graden af hans integration i det nederlandske samfund.

70. Det er klart, at såfremt den pågældende har bopæl i det kompetente organs hjemland, vil det gøre dette organs arbejde med at kontrollere kravets berettigelse lettere, især i tilfælde som det foreliggende, hvor invaliditet påført under krig skal godtgøres. Men også da er den indenlandske bopæl på skæringsdatoen for ansøgningens indgivelse som eneste kriterium ikke egnet til at opnå det tilstræbte mål. Enten står invaliditeten påført under krig, som i det foreliggende tilfælde, nemlig allerede fast i forvejen, eller også kan den i hvert fald ikke konklusivt konstateres direkte på tidspunktet for ansøgningens indgivelse, men derimod først nogen tid derefter.

63 — Det kan heller ikke lempelsesreglen i f.eks. artikel 3, stk. 6, i WUBO ændre væsentligt på. Anvendelsen heraf er nemlig overladt til PUR's skøn og anvendes efter dennes administrative praksis netop *ikke* på tilfælde, hvor der har fundet en *frivillig* flytning sted af bopæl til udlandet. Selv efter den fra 1.7.2004 gældende lempeligere administrative praksis i PUR er det endnu ikke alle tilfælde af frivillig flytning af bopæl til udlandet, der bliver medtaget, idet der er fastsat en indkomstgrænse. Jf. herom i sin helhed, punkt 11-13 i dette forslag til afgørelse.

71. Ej heller kan der henset til medlemsstaternes muligheder for selv at vurdere og

udforme graden af den påkrævede integration i deres samfund udledes nogen objektiv begrundelse for et bopælskrav som det i artikel 3 i WUBO indeholdte, og for den heraf afledte begrænsning i unionsborgernes adgang til fri bevægelighed. Et territorialkrav

ville højst være et egnet og nødvendigt middel, hvis de pågældende om fornødent fortsat kunne godtgøre deres tilknytning til det nederlandske samfund *også uafhængigt af deres bopæl på skæringsdatoen for indgivelsen af deres ansøgning.*

## VI — Forslag til afgørelse

72. Af ovenstående grunde foreslår jeg derfor, at Domstolen besvarer spørgsmålet fra Centrale Raad van Beroep således:

»Artikel 18, stk. 1, EF er til hinder for nationale retsfor skrifter, hvorefter en medlemsstat giver afslag til en af sine statsborgere på tilkendelse af en ydelse til civile krigsofre, der i princippet også kan overføres til udlandet, alene af den grund, at den pågældende ikke er bosat på denne medlemsstats område på tidspunktet for ansøgningens indgivelse, men på en anden medlemsstats område.«