

DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

22. maj 2008*

I sag C-499/06,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Sąd Okręgowy w Koszalinie (Polen) ved afgørelse af 13. november 2006, indgået til Domstolen den 8. december 2006, i sagen:

Halina Nerkowska

mod

Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Koszalinie,

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, K. Lenaerts, og dommerne G. Arestis, R. Silva de Lapuerta (refererende dommer), E. Juhász og J. Malenovský,

* Processprog: polsk.

generaladvokat: M. Poiares Maduro
justitssekretær: R. Grass,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Halina Nerkowska

— Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Koszalinie ved advokat
W. Witkowicz

— den polske regering ved E. Ośniecka-Tamecka, som befuldmægtiget

— den italienske regering ved I.M. Braguglia, som befuldmægtiget, bistået af avvo-
cato dello Stato W. Ferrante

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved D. Maidani og A. Stobiecka-
Kuik, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 28. februar 2008,

afsagt følgende

Dom

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

- 2 Anmodningen er blevet fremsat i forbindelse med en tvist mellem Halina Nerkowska og Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Koszalinie (socialsikringens afdeling i Koszalin) i anledning af sidstnævntes afvisning af at udbetale en invalidepension til Halina Nerkowska for helbredsskader lidt efter seks års tvangsforflytning til den tidligere Union af Socialistiske Sovjetrepublikker (det tidligere USSR).

Nationale bestemmelser

- 3 Den nationale lovgivning, som er omhandlet i sagen, består af lov af 29. maj 1974 om forsørgelse af krigs- og militærinvalidere samt deres familier (Ustawa o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin), med senere ændringer (Dz. U af 2002, nr. 9, position 87, herefter »lov af 1974«) og lov af 24. januar 1991 om kombattanter og personer, som var ofre for repressioner under krigen og i efterkrigstiden (Ustawa o kombatanach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego) (Dz. U nr. 17, position 75).

- 4 Artikel 5 i lov af 1974 fastsætter, at de i loven fastsatte ydelser udbetales til den berettigede, så længe den pågældende opholder sig på Republikken Polens område, medmindre andet er fastsat ved lov eller international aftale.
- 5 I overensstemmelse med artikel 3 i lov af 1974 finansieres disse pensioner af den polske stat.
- 6 I henhold til artikel 12, stk. 2, i lov af 24. januar 1991 om kombattanter og personer, som var ofre for repressioner under krigen og i efterkrigstiden, tilkommer de pågældende ydelser og de andre rettigheder i henhold til lov af 1974 ligeledes navnlig personer, der har været tilknyttet en af invalidegrupperne grundet en invaliditet, som navnlig skyldes et ophold i fangenskab eller i interneringslejre eller i lejre henhørende under centraldirektoratet for krigsfanger og internerede (GUPVI) under Folkets Kommissariat for Interne Anliggender (NKVD) og med virkning fra marts 1946 indenrigsministeriet (MVD) i det tidligere USSR eller i lejre henhørende under NKVD's afdeling for overvågnings- og filtrationslejre, og med virkning fra marts 1946, under nævnte indenrigsministerium. Disse ydelser tilkommer ligeledes personer, som har været ofre for repressioner under krigen og i efterkrigstiden, dvs. personer, som på grund af deres politiske, religiøse eller nationale overbevisning har været tvunget i eksil eller er blevet tvangsforflyttet til det tidligere USSR. Som invaliditet som følge af et ophold forbundet med en tvangsforflytning betragtes invaliditet som følge af sår, kvæstelser og andre læsioner eller sygdomme, som er opstået som følge af et sådant ophold.

Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

- 7 Halina Nerkowska, som nu er polsk statsborger, er født den 2. februar 1946 i det nuværende Hviderusland.

- 8 I en alder af tre år mistede hun sine forældre, som var blevet tvangsforflyttet til Sibirien i henhold til en retsafgørelse.
- 9 I april 1951 blev Halina Nerkowska selv samt hendes bror og tante tvangsforflyttet til det tidligere USSR. Hun opholdt sig dér under vanskelige vilkår indtil januar 1957.
- 10 Efter næsten seks år vendte hun tilbage til Polen. Hun studerede dér, og efter at have gennemført sine studier bestred hun en administrativ stilling.
- 11 I 1985 forlod hun Polen og bosatte sig permanent i Tyskland.
- 12 I oktober 2000 indgav Halina Nerkowska en ansøgning til Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Koszalinie om tilkendelse af invalidepension som følge af helbredsskade lidt under hendes tvangsforflytning.
- 13 Ved afgørelse af 4. oktober 2002 tilkendte Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Koszalinie Halina Nerkowska en ret til pension som følge af delvis uarbejdsdygtighed på grund af ophold på steder til isolation, men udbetalingen af pensionsydelsen blev imidlertid indstillet med den begrundelse, at hun ikke havde bopæl på det polske område.

- 14 Halina Nerkowska anfægtede denne afgørelse og indbragte sagen for Sąd Okręgowy w Koszalinie (den regionale domstol i Koszalin) med henblik på at få fastslået, at hun var berettiget til at få udbetalt den invalidepension, hvorom der var ansøgt. Denne domstol gav hende ikke medhold i hendes argumentation og frifandt sagsøgte ved dom af 22. maj 2003 afsagt efter, at der var foranstaltet bevisoptagelse.
- 15 Halina Nerkowska indgav en ny ansøgning om udbetaling af den nævnte ydelse i september 2006. Til støtte for denne ansøgning gjorde hun gældende, at Republikken Polen den 1. maj 2004 var tiltrådt Den Europæiske Union og således havde inkorporeret fællesskabsretten i intern polsk ret.
- 16 Efter afslutningen af den administrative procedure vedtog Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Koszalinie den 14. september 2006 den i hovedsagen omhandlede afgørelse og afviste at betale Halina Nerkowska en invalidepension svarende til den ret, som hun tidligere havde fået anerkendt, med den begrundelse, at hun ikke var bosat på Republikken Polens område.
- 17 Halina Nerkowska har anfægtet denne afgørelse ved den forelæggende ret med påstand om, at afgørelsen ændres, således at hun får udbetalt en invalidepension. Hun har gjort gældende, at henset til Republikken Polens tiltrædelse af Unionen kan hendes nuværende bopæl ikke udgøre en hindring for betalingen af denne ydelse.

- 18 På denne baggrund har Sąd Okręgowy w Koszalinie besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er artikel 18 EF, som sikrer en borger i Den Europæiske Union en ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, til hinder for anvendelsen af de nationale bestemmelser, der er fastsat i artikel 5 i [lov af 1974], for så vidt som disse bestemmelser betinger udbetalingen af pensionsydelsen som følge af uarbejdsdygtighed på grund af ophold på steder til isolation af, at den berettigede har ophold på Republikken Polens område?«

Om det præjudicielle spørgsmål

- 19 Med sit spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 18 EF skal fortolkes således, at den er til hinder for en medlemsstats lovgivning, i henhold til hvilken sidstnævnte nægter at udbetale en ydelse, som tildeles civile ofre for krig eller repression, til en af dens statsborgere alene med den begrundelse, at sidstnævnte ikke har bopæl på denne stats område, men derimod på en anden medlemsstats område, henset til, at det ved afgørelse truffet af den kompetente myndighed er blevet anerkendt, at denne statsborger har ret til en sådan ydelse.
- 20 Det må indledningsvis afgøres, om en situation som den i hovedsagen omhandlede er omfattet af fællesskabsrettens anvendelsesområde, herunder navnlig artikel 18, stk. 1, EF.

Om anvendelsen af artikel 18, stk. 1, EF

- 21 Hvad for det første angår denne bestemmelses personelle anvendelsesområde skal det alene bemærkes, at ifølge artikel 17, stk. 1, EF har enhver, der er statsborger i en medlemsstat, unionsborgerskab. Ifølge artikel 17, stk. 2, har unionsborgere desuden de rettigheder og er underkastet de pligter, der er indeholdt i EF-traktaten, herunder de i artikel 18, stk. 1, EF omhandlede (dom af 26.10.2006, sag C-192/05, Tas-Hagen og Tas, Sml. I, s. 10451, præmis 18).
- 22 Halina Nerkowska er i sin egenskab af polsk statsborger ifølge artikel 17, stk. 1, EF unionsborger og kan som følge heraf om nødvendigt påberåbe sig de rettigheder, der er knyttet til denne status, herunder den ret til at færdes og opholde sig frit, som er fastsat i artikel 18, stk. 1, EF.
- 23 Hvad for det andet angår det materielle anvendelsesområde for artikel 18, stk. 1, EF bemærkes, at på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin henhører en ydelse som den i hovedsagen omhandlede, der har til formål at yde civile ofre for krig eller repression erstatning for den psykiske eller legemlige skade, de har lidt, under medlemsstaternes kompetence (Tas-Hagen og Tas-dommen, præmis 21).
- 24 Sidstnævnte er dog forpligtet til at udøve deres kompetence under overholdelse af fællesskabsretten, navnlig traktatens bestemmelser om unionsborgeres ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område (Tas-Hagen og Tas-dommen, præmis 22).

- 25 Det er endvidere ubestridt, at det i artikel 17 EF omhandlede unionsborgerskab ikke har til formål at udvide det materielle anvendelsesområde for traktaten til at omfatte interne forhold, der ikke har nogen tilknytning til fællesskabsretten (dom af 5.6.1997, forenede sager C-64/96 og C-65/96, Uecker og Jacquet, Sml. I, s. 3171, præmis 23, og af 2.10.2003, sag C-148/02, Garcia Avello, Sml. I, s. 11613, præmis 26, samt Tas-Hagen og Tas-dommen, præmis 23).
- 26 Domstolen har imidlertid allerede fastslået, at de situationer, som er omfattet af fællesskabsrettens materielle anvendelsesområde, bl.a. omfatter de situationer, der er knyttet til udøvelsen af de ved traktaten sikrede grundlæggende friheder, og dem, der er knyttet til udøvelsen af retten til at færdes og opholde sig på medlemsstaternes område i henhold til artikel 18 EF (jf. dom af 15.3.2005, sag C-209/03, Bidar, Sml. I, s. 2119, præmis 33, og af 12.7.2005, sag C-403/03, Schempp, Sml. I, s. 6421, præmis 17 og 18).
- 27 Det må i det foreliggende tilfælde konstateres, at en situation som den, Halina Nerkowska befinder sig i, henhører under retten for unionsborgerne til at færdes og opholde sig frit i medlemsstaterne. Sagsøgeren i hovedsagen har ved at bosætte sig i Tyskland udøvet den ret, som ifølge artikel 18, stk. 1, EF tilkommer enhver unionsborger til at færdes og opholde sig frit på en anden medlemsstats område end den, hvori den pågældende er statsborger.
- 28 Endvidere fremgår det klart af de sagsakter, som den forelæggende ret har forelagt Domstolen, at begrundelsen for afslaget på udbetaling af den invalidepension, som er blevet tilkendt Halina Nerkowska, alene er begrundet i det forhold, at sidstnævnte havde taget bopæl i Tyskland.
- 29 Det følger af ovenstående betragtninger, at en situation, hvori Halina Nerkowskas udøvelse af en frihed, som er anerkendt i Fællesskabets retsorden, har betydning for sidstnævntes ret til at få udbetalt en ydelse i henhold til national lovgivning, ikke kan anses for et rent internt forhold, der ikke har nogen tilknytning til fællesskabsretten.

- 30 Det må derfor undersøges, om artikel 18, stk. 1, EF, som finder anvendelse på en situation som den i hovedsagen omhandlede, skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning, der betinger betalingen af en invalidepension, som tildeles civile ofre for krig eller repression, af, at den person, der modtager pensionen, er bosat i den medlemsstat, som tilkender en sådan ydelse.

Om bopælsbetingelsen

- 31 Hvad angår rækkevidden af artikel 18, stk. 1, EF har Domstolen tidligere fastslået, at de i traktaten fastsatte rettigheder med hensyn til fri bevægelighed ikke ville få fuld gennemslagskraft, såfremt en statsborger fra en medlemsstat kunne blive afskrækket fra at udøve dem på grund af hindringer for sit ophold i værtsmedlemsstaten som følge af en lovgivning i vedkommendes oprindelsesstat, der straffer det forhold, at han har udnyttet rettighederne (dom af 29.4.2004, sag C-224/02, Pusa, Sml. I, s. 5763, præmis 19, samt Tas-Hagen og Tas-dommen, præmis 30).
- 32 En national lovgivning, som stiller visse indenlandske statsborgere ringere, blot fordi de gør brug af deres ret til frit at færdes og tage ophold i en anden medlemsstat, udgør en hindring for de friheder, som ifølge artikel 18, stk. 1, EF tilkommer enhver unionsborger (dom af 18.7.2006, sag C-406/04, De Cuyper, Sml. I, s. 6947, præmis 39, samt Tas-Hagen og Tas-dommen, præmis 31).
- 33 Lov af 1974 udgør en sådan restriktion. Denne lov, som underlægger udbetalingen af en invalidepension, som tildeles civile ofre for krig eller repression, den betingelse, at modtagerne af ydelsen har bopæl på det nationale område, kan afskrække

polske statsborgere, som befinder sig i en situation som den, sagsøgeren i hovedsagen befinder sig i, fra at udøve deres ret til at færdes og opholde sig frit i en anden medlemsstat end Polen.

34 En national lovgivning, som opstiller en sådan restriktion for indenlandske statsborgeres udøvelse af disse friheder, er kun berettiget efter fællesskabsretten, såfremt den er begrundet i objektive almene hensyn, der er uafhængige af de berørte personers nationalitet og står i rimeligt forhold til det formål, der lovligt tilstræbes med den nationale lovgivning (De Cuyper-dommen, præmis 40, samt Tas-Hagen og Tas-dommen, præmis 33).

35 Hvad angår den første betingelse fremgår det af de indlæg, som er afgivet for Domstolen af såvel sagsøgte i hovedsagen som den polske regering, at restriktionen i lov af 1974 i det væsentlige skyldes den polske lovgivers ønske om at begrænse solidaritetsforpligtelsen over for civile ofre for krig eller repression til de personer, som har et tilknytningsforhold til det polske folk. Bopælsbetingelsen er derfor tiltænkt at skulle afspejle graden af de pågældendes integration i det polske samfund.

36 Desuden har sagsøgte i hovedsagen og den polske regering anført, at kun en bopælsbetingelse som den i hovedsagen omhandlede kan sikre muligheden for at kontrollere, at situationen for modtageren af den pågældende ydelse ikke har undergået ændringer, som kan have indflydelse på sidstnævntes ret til denne ydelse. De har herved understreget, at den manglende mulighed for at benytte administrativ og lægelig bistand fra andre medlemsstater fastsat for sociale sikringsydelse ved Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, som ændret og ajourført ved Rådets

forordning (EF) nr. 118/97 af 2. december 1996 (EFT 1997 L 28, s. 1), fratager den kontrol, som gennemføres af de kompetente polske myndigheder, dens effektivitet. De har ligeledes gjort gældende, at andre mindre indgribende foranstaltninger ikke ville være lige så effektive som den nævnte betingelse.

- 37 Såvel ønsket om at sikre et tilknytningsforhold mellem samfundet i den pågældende medlemsstat og modtageren af en ydelse som nødvendigheden af at kunne kontrollere, at sidstnævnte fortsat opfylder betingelserne for tildeling af denne ydelse, udgør givetvis objektive almene hensyn, som kan begrunde, at betingelserne for tildeling og betaling af en sådan ydelse kan påvirke borgernes frie bevægelighed i denne medlemsstat.
- 38 Hvad angår kravet om et tilknytningsforhold til samfundet i den pågældende medlemsstat har Domstolen fastslået, at medlemsstaterne hvad angår en ydelse som den i hovedsagen omhandlede, som ikke er reguleret i fællesskabsretten, har en vid skønsmæssig beføjelse ved fastsættelsen af kriterierne for vurderingen af en sådan tilknytning, men er dog forpligtet til at respektere de begrænsninger, der følger af fællesskabsretten (Tas-Hagen og Tas-dommen, præmis 36).
- 39 Det er således legitimt for en medlemsstat ved hjælp af betingelser vedrørende statsborgerskab eller bopæl for den pågældende person at begrænse den erstatning, som tildeles civile ofre for krig eller repression, til personer, som anses for at udvise en vis grad af tilknytning til samfundet i denne medlemsstat.
- 40 Selv om den begrænsning, der er fastslået i denne doms præmis 33, kan begrundes i de tvingende almene hensyn nævnt i den forudgående præmis, må begrænsningen dog ikke være uforholdsmæssig i forhold til det mål, som ønskes opnået.

- 41 Hvad for det første angår betingelsen om, at bopælen opretholdes på det pågældende nationale område i hele den periode, hvor den pågældende ydelse udbetales, som anses for et tilknytningsmoment mellem civile ofre for krig eller repression og det polske samfund, bemærkes, at selv om det er korrekt, at bopæl udgør et kriterium, som kan tages til udtryk for en sådan tilknytning, forholder det sig ikke desto mindre således under omstændigheder som de i hovedsagen foreliggende, at en sådan betingelse går videre, end hvad der er nødvendigt for at nå det tilstræbte mål.
- 42 Det er således ubestridt, at Halina Nerkowska har polsk statsborgerskab og har boet i Polen i mere end 20 år, og at hun i denne periode har studeret og arbejdet dér.
- 43 Det forhold, at modtageren af ydelsen er statsborger i den medlemsstat, som tildeler den i hovedsagen omhandlede ydelse og har boet i denne stat i mere end 20 år, idet den pågældende har studeret og arbejdet dér, er tilstrækkeligt til at fastslå, at der foreligger et tilknytningsforhold mellem sidstnævnte og modtageren af ydelsen. Under disse omstændigheder må betingelsen om en bopæl i løbet af hele den periode, hvori den nævnte ydelse udbetales, anses for uforholdsmæssig, for så vidt som den går videre end nødvendigt for at sikre en sådan tilknytning.
- 44 Hvad for det andet angår det argument, hvorefter bopælsbetingelsen er det eneste middel til at kontrollere, at modtageren af en invalidepension fortsat opfylder betingelserne for tildeling af ydelsen, bemærkes, at det ikke med føje kan gøres gældende, at det tilstræbte mål ikke kan nås ved andre midler, som er mindre indgribende, men lige så effektive.

- 45 Selv om en lægelig eller administrativ undersøgelse måtte kræve, at modtageren af en ydelse som den i hovedsagen omhandlede befandt sig på den pågældende medlemsstats område, er der intet til hinder for, at denne medlemsstat anmoder denne modtager om at indfinde sig i denne stat med henblik på at deltage i en sådan undersøgelse, herunder under trussel om suspension af ydelsens udbetaling i tilfælde af, at modtageren med urette nægter at deltage i undersøgelsen.
- 46 Det følger heraf, at en bopælsbetingelse som den i hovedsagen omhandlede går videre, end hvad der er nødvendigt for at opnå målet om at kontrollere, at modtageren af en ydelse fortsat opfylder betingelserne for tildeling af ydelsen, og at den derfor ikke overholder proportionalitetsprincippet som anført i denne doms præmis 34 og 40.
- 47 Henset til ovenstående betragtninger skal det forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 18, stk. 1, EF skal fortolkes således, at den er til hinder for en medlemsstats lovgivning, i henhold til hvilken sidstnævnte i almindelighed og under alle omstændigheder nægter at udbetale en ydelse, som tilkendes civile ofre for krig eller repression, til dens statsborgere alene med den begrundelse, at disse ikke i hele den periode, hvor denne ydelse udbetales, har bopæl på denne stats område, men derimod på en anden medlemsstats område.

Sagens omkostninger

- 48 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Fjerde Afdeling) for ret:

Artikel 18, stk. 1, EF skal fortolkes således, at den er til hinder for en medlemsstats lovgivning, i henhold til hvilken sidstnævnte i almindelighed og under alle omstændigheder nægter at udbetale en ydelse, som tilkendes civile ofre for krig eller repression, til dens statsborgere alene med den begrundelse, at disse ikke i hele den periode, hvor denne ydelse udbetales, har bopæl på denne stats område, men derimod på en anden medlemsstats område.

Underskrifter