

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

J. KOKOTT

van 30 maart 2006¹

I — Inleiding

1. De onderhavige zaak geeft aanleiding de draagwijdte van artikel 18, lid 1, EG nader te preciseren: volstaat voor een beroep op deze bepaling door een burger van de Unie dat deze burger gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer, of is daartoe een verdergaande factor van aanknopng bij het gemeenschapsrecht vereist? En welke beoordelingsvrijheid laat het recht van vrij verkeer van de burgers van de Unie in voorkomend geval aan de lidstaten bij de inrichting van sociale uitkeringen waarvoor op communautair niveau geen regeling bestaat? Dit zijn in wezen de rechtsvragen die het Hof van Justitie op verzoek van de Nederlandse Centrale Raad van Beroep (hierna: „verwijzende rechter”) dient te beantwoorden.

2. Twee Nederlandse staatsburgers, die als burger-oorlogsslachtoffers zijn erkend, dienen bij de bevoegde Nederlandse instantie een aanvraag voor de voor zulke gevallen voorziene vergoedingen in. Die uitkeringen werden hun echter geweigerd op de enkele

grond dat zij op de datum van de indiening van de aanvraag niet in Nederland, maar in Spanje woonden.

II — Het rechtskader

A — Het gemeenschapsrecht

3. Artikel 17 EG luidt als volgt:

„1. Er wordt een burgerschap van de Unie ingesteld. Burger van de Unie is eenieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit. Het burgerschap van de Unie vult het nationale burgerschap aan doch komt niet in de plaats daarvan.

2. De burgers van de Unie genieten de rechten en zijn onderworpen aan de plichten die bij dit Verdrag zijn vastgesteld.”

1 — Oorspronkelijke taal: Duits.

4. Het recht van vrij verkeer van de burgers van de Unie is in artikel 18, lid 1, EG geformuleerd als volgt:

„Iedere burger van de Unie heeft het recht vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die bij dit Verdrag en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld.”

5. Verder bevat artikel 12, eerste alinea, EG het volgende discriminatieverbod:

„Binnen de werkingssfeer van dit Verdrag en onverminderd de bijzondere bepalingen, daarin gesteld, is elke discriminatie op grond van nationaliteit verboden.”

B — *Het nationale recht*

6. Met betrekking tot het toepasselijke Nederlandse recht verklaart de verwijzende rechter onder andere het volgende.

7. Krachtens de wet van 10 maart 1984 inzake uitkeringen aan burger-oorlogsslachtoffers 1940-1945² (hierna: „WUBO”) kunnen *burger-oorlogsslachtoffers*³ respectievelijk hun nabestaanden aanspraak maken op onder andere een periodieke uitkering (artikelen 7 e.v. WUBO) en een toeslag voor voorzieningen die strekken tot verbetering van de levensomstandigheden van het burger-oorlogsslachtoffer (artikel 19 WUBO). De periodieke uitkering heeft tot doel, binnen redelijke grenzen de inkomstendering te compenseren die het gevolg is van de door oorlogsletsel veroorzaakte invaliditeit.

8. De WUBO is overeenkomstig artikel 3 ervan slechts van toepassing op burger-oorlogsslachtoffers die de Nederlandse nationaliteit bezitten en op de datum van de aanvraag van de uitkeringen in Nederland zijn gevestigd (artikel 3 WUBO). Dit *nationaliteits- en territorialiteitscriterium* berust op de idee dat de bijzondere solidariteitsplicht van het Nederlandse volk jegens de burger-oorlogsslachtoffers door de nationaliteit én het woonland van deze laatsten wordt begrensd.

9. Wanneer een uitkering of een toeslag op grond van de WUBO eenmaal is toegekend, behoudt belanghebbende in beginsel de hem

2 — Wet uitkeringen burger-oorlogsslachtoffers 1940-1945 (*Staatsblad* 1984, 94).

3 — Overeenkomstig artikel 2 WUBO zijn dit burgers die door of in verband met de Duitse of de Japanse bezetting danwel bij ongeregelde jaren in de naoorlogse jaren (tot 27 december 1949) in het voormalige Nederlands-Indië lichamelijk of psychisch letsel hebben opgelopen en daardoor blijvend invalide zijn geworden of zijn overleden.

toegekende rechten, ook indien hij zich in het buitenland vestigt. Om te voorkomen dat in het buitenland woonachtige personen zich slechts kortstondig in Nederland vestigen om uitkeringen op grond van de WUBO te verwerven, is echter bepaald dat personen die zich pas na de datum van inwerkingtreding van de WUBO in Nederland vestigen, de verworven aanspraken verliezen indien zij zich binnen een periode van vijf jaar, te rekenen vanaf de datum van vestiging, weer in het buitenland vestigen (artikel 3, lid 3, WUBO).

10. De uitvoering van de WUBO is opgedragen aan de Raadskamer WUBO van de Pensioen- en Uitkeringsraad (hierna: „PUR”).

11. Voor klaarblijkelijke hardheidsgevallen heeft de wetgever de PUR de bevoegdheid gegeven de WUBO ook toe te passen op burger-oorlogsslachtoffers die niet aan het nationaliteits- of het territorialiteitscriterium voldoen (artikel 3, lid 6, WUBO). Bij deze *hardheidsclausule* gaat het echter om een bepaling die discretionaire bevoegdheid verleent.

12. In de administratieve praktijk van de PUR geldt als basisvoorwaarde voor toepas-

sing van de hardheidsclausule dat zowel ten tijde van de oorlogsgebeurtenis als op de datum van de aanvraag sprake was van verbondenheid met de Nederlandse samenleving.⁴ Indien aan deze voorwaarde is voldaan, wordt individueel beoordeeld of er sprake is van een klaarblijkelijke hardheid. Algemeen criterium hierbij is dat het wonen buiten Nederland het gevolg is van omstandigheden die objectief gezien buiten de directe invloedssfeer van de betrokkene liggen, zodat in redelijkheid niet kan worden verwacht dat hij zich in Nederland vestigt. Hierbij wordt met name gedacht aan grenscorrecties en medische motieven. Is het wonen in het buitenland daarentegen een gevolg van een huwelijk of hebben economische motieven daartoe aanleiding gegeven, dan dient de hardheidsclausule naar het oordeel van de PUR niet te worden toegepast. De PUR acht de hardheidsclausule daarentegen toepasbaar in situaties waarin de betrokkene ten tijde van de calamiteit in Nederland woonde en tot de datum van de aanvraag onafgebroken in Nederland heeft gewoond, doch nimmer de Nederlandse nationaliteit heeft bezeten.

13. Met ingang van 1 juli 2004 heeft de PUR zijn praktijk inzake de toepassing van de hardheidsclausule aangepast. Voortaan kunnen in het buitenland wonende Nederlandse onderdanen onder meer ook dan voor een WUBO-uitkering in aanmerking komen

4 — Van verbondenheid ten tijde van de oorlogsgebeurtenis wordt uitgegaan indien de betrokkene de Nederlandse nationaliteit bezat dan wel Nederlands onderdaan in de zin van de Wet van 10 februari 1910 (*Staatsblad* 55) was of indien de betrokkene was gevestigd in Nederland of Nederlands-Indië. Verbondenheid ten tijde van de aanvraag wordt aangenomen indien de betrokkene de Nederlandse nationaliteit bezit of in Nederland is gevestigd.

wanneer zij op de datum van hun aanvraag de Nederlandse nationaliteit hebben, enige tijd in Nederland hebben gewoond en een bruto maandinkomen (met inbegrip van dat van hun partner) van minder dan 1 741,56 EUR hebben.

III — De feiten en de procedure in het hoofdgeding

14. K. Tas-Hagen, geboren in 1943 in het voormalige Nederlands-Indië, is in 1954 naar Nederland gekomen. In 1961 heeft zij de Nederlandse nationaliteit verworven. In 1986 heeft zij haar werkzaamheden als directie-secretaresse bij de Gemeentelijke Dienst Verpleging en Verzorging te Den Haag wegens arbeidsongeschiktheid beëindigd.

15. In december 1986, toen zij nog in Nederland woonde, heeft Tas-Hagen een eerste aanvraag om toekenning van een periodieke uitkering en vergoeding op grond van de WUBO ingediend. Deze aanvraag werd afgewezen omdat zij geen tot blijvende invaliditeit leidend letsel had opgelopen, zodat zij niet als burger-oorlogsslachtoffer in de zin van de WUBO kon worden aangemerkt.

16. In 1987 heeft Tas-Hagen zich in Spanje gevestigd. In 1999 heeft zij opnieuw een

aanvraag ingediend om erkenning als burger-oorlogsslachtoffer en toekenning van onder andere een periodieke uitkering en een toeslag voor voorzieningen die strekken tot verbetering van haar levensomstandigheden, op grond van de WUBO. Bij besluit van 29 december 2000 is ook deze aanvraag afgewezen. De PUR heeft Tas-Hagen evenwel op dat ogenblik als burger-oorlogsslachtoffer erkend. Ten tijde van haar aanvraag woonde Tas-Hagen evenwel in Spanje, zodat niet was voldaan aan de in de WUBO gestelde territorialiteitsvoorwaarde. De voorwaarden voor toepassing van de hardheidsclausule werden eveneens als niet vervuld beschouwd. Bij besluit van 28 december 2001 heeft de PUR ook het bezwaar van Tas-Hagen tegen het besluit van 29 december 2000 ongegrond verklaard.

17. R. A. Tas, geboren in 1931 in Nederlands-Indië, is in 1947 naar Nederland gekomen. Van 1951 tot 1971 bezat hij de Indonesische nationaliteit. In 1971 heeft hij weer de Nederlandse nationaliteit verkregen. In 1983 heeft hij zijn werkzaamheden als ambtenaar bij de gemeente Den Haag gestaakt en is hij op psychische gronden volledig arbeidsongeschikt verklaard. In 1987 heeft hij zich in Spanje gevestigd.

18. In april 1999 heeft Tas op grond van de WUBO een aanvraag ingediend om onder andere toekenning van een periodieke uitkering en een toeslag voor voorzieningen die strekken tot verbetering van zijn levensomstandigheden. Bij besluit van 28 december 2000 heeft de PUR deze aanvraag afgewezen. Tas werd weliswaar als burger-oorlogsslacht-

offer erkend, maar volgens de PUR voldeed hij niet aan de in de WUBO gestelde territorialiteitsvoorwaarde aangezien hij ten tijde van de aanvraag in Spanje was gevestigd. Evenmin was er sprake van dermate bijzondere omstandigheden dat toepassing van de hardheidsclausule gerechtvaardigd was. Bij besluit van 28 december 2001 heeft de PUR ook het bezwaar van Tas tegen het besluit van de PUR van 28 december 2000 ongegrond verklaard.

19. Tas-Hagen en Tas hebben tegen de afwijzende besluiten beroep ingesteld. In rechte voeren zij onder andere aan dat de territorialiteitsvoorwaarde van artikel 3 WUBO in strijd is met de bepalingen betreffende het burgerschap van de Unie.

IV — Het verzoek om een prejudiciële beslissing en de procedure bij het Hof van Justitie

20. Bij beslissing van 22 april 2005 heeft de Centrale Raad van Beroep de behandeling van de zaak geschorst en het Hof van Justitie de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Verzet het gemeenschapsrecht, in het bijzonder artikel 18 EG, zich tegen een nationale regeling volgens welke, in omstandigheden als die van het hoofdgeding, de toekenning van een uitkering ten behoeve van burger-oorlogsslachtoffers wordt geweigerd op de uitsluitende grond dat de belang-

hebbende, die de nationaliteit van de betrokken lidstaat bezit, bij de indiening van de aanvraag niet woonachtig is op het grondgebied van deze lidstaat, maar op het grondgebied van een andere lidstaat?”

21. De Nederlandse regering, de regering van het Verenigd Koninkrijk, de Litouwse regering en de Commissie van de Europese Gemeenschappen hebben bij het Hof schriftelijke opmerkingen ingediend. Als verweerder in het hoofdgeding heeft de PUR verwezen naar de schriftelijke opmerkingen van de Nederlandse regering. Tijdens de mondelinge behandeling op 16 februari 2006 hebben de Nederlandse regering, de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie hun standpunt in deze zaak uiteengezet.

V — Discussie

22. Met zijn verzoek om een prejudiciële beslissing wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 18, lid 1, EG zich verzet tegen een nationale regeling volgens welke een lidstaat de toekenning van een uitkering ten behoeve van burger-oorlogsslachtoffers aan een van zijn onderdanen weigert op de uitsluitende grond dat de belanghebbende op de datum van de indiening van de aanvraag niet op het grondgebied van deze lidstaat, maar op het grondgebied van een andere lidstaat woonachtig was.

A — *De werkingssfeer van het recht van vrij verkeer van de burgers van de Unie*

in deze lidstaat verblijven, maar zich daarin duurzaam hebben gevestigd.⁶

1. De verhouding van artikel 18, lid 1, EG tot de andere fundamentele vrijheden

2. De personele en de materiële werkingssfeer

23. Volgens vaste rechtspraak is het recht van vrij verkeer van artikel 18, lid 1, EG alleen van toepassing wanneer geen specifiekere rechten, zoals die welke uit de artikelen 39 EG, 43 EG en 49 EG volgen, van toepassing zijn.⁵

25. Nederlandse onderdanen als Tas-Hagen en Tas zijn burgers van de Unie in de zin van artikel 17, lid 1, EG en genieten bijgevolg het in artikel 18, lid 1, EG geformuleerde recht van vrij verkeer.

24. Dat is hier het geval: de feitenconstellatie van het hoofdgeding bevat geen aanwijzingen dat Tas-Hagen en Tas in Spanje een economische activiteit uitoefenen, en dat derhalve één van de meer specifieke vrijheden van het personenverkeer op hen van toepassing zou kunnen zijn. Ook ontvangen Tas-Hagen en Tas in Spanje geen diensten in de zin van artikel 49 EG, daar zij niet tijdelijk

26. Tas-Hagen en Tas kunnen zich jegens het Koninkrijk der Nederlanden, waarvan zij de nationaliteit bezitten, op dit recht van vrij verkeer beroepen. Het is juist dat het burgerschap van de Unie niet tot doel heeft, de materiële werkingssfeer van het Verdrag uit te breiden tot zuiver interne situaties die geen enkele aanknopng bij het gemeenschapsrecht hebben.⁷ In het onderhavige geval gaat het echter om een grensoverschrijdende situatie, aangezien Tas-Hagen en Tas op de datum van indiening van hun

5 — Arresten van 29 februari 1996, Skanavi en Chryssanthakopoulos (C-193/94, Jurispr. blz. I-929, punt 22); 26 november 2002, Oteiza Olazabal (C-100/01, Jurispr. blz. I-10981, punt 26); 6 februari 2003, Stylianakis (C-92/01, Jurispr. blz. I-1291, punt 18); 16 december 2004, My (C-293/03, Jurispr. blz. I-12013, punt 33), en 15 september 2005, Ioannidis (C-258/04, Jurispr. blz. I-8275, punt 37).

6 — Arrest van 19 oktober 2004, Zhu en Chen (C-200/02, Jurispr. blz. I-9925, punt 22); cf. tevens arrest van 5 oktober 1988, Steymann (196/87, Jurispr. blz. 6159, punten 15-17), en — met betrekking tot het verrichten van diensten — arresten van 30 november 1995, Gebhard (C-55/94, Jurispr. blz. I-4165, met name de punten 25 en 26), en 7 september 2004, Trojani (C-456/02, Jurispr. blz. I-7573, punt 28).

7 — Arresten van 5 juni 1997, Uecker en Jacquet (C-64/96 en C-65/96, Jurispr. blz. I-3171, punt 23); 2 oktober 2003, García Avello (C-148/02, Jurispr. blz. I-11613, punt 26), en 12 juli 2005, Schempp (C-403/03, Jurispr. blz. I-6421, punt 20); mutatis mutandis arresten van 29 april 2004, Pusa (C-224/02, Jurispr. blz. I-5763, punten 18 en 19), en 11 juli 2002, d'Hoop (C-224/98, Jurispr. blz. I-6191, punten 30 en 31).

aanvraag voor uitkeringen voor burger-oorlogsslachtoffers hun recht van vrij verkeer overeenkomstig artikel 18, lid 1, EG uitoefenden en in Spanje leefden. Daarmee is sprake van aanknoping bij het gemeenschapsrecht.

27. Omstreden is echter of een burger van de Unie zich te allen tijde reeds dan op artikel 18, lid 1, EG kan beroepen wanneer hij zijn recht van vrij verkeer heeft uitgeoefend, dan wel of daarnaast een materie aan de orde moet zijn waarvoor het gemeenschapsrecht zelf regelingen of op zijn minst doelstellingen bevat.

28. Volgens een opvatting die met name door de regering van het Verenigd Koninkrijk wordt gehuldigd, staat een beroep op artikel 18, lid 1, EG alleen open wanneer niet alleen de uitoefening van het recht van vrij verkeer aan de orde is, maar ook een door het gemeenschapsrecht geregelde materie en het gemeenschapsrecht in zoverre ook „ratione materiae” van toepassing is. Volgens deze opvatting kunnen Tas-Hagen en Tas zich in het onderhavige geval niet op schending van artikel 18, lid 1, EG beroepen. Het primaire noch het secundaire gemeenschapsrecht bevat immers bepalingen over de sociale uitkeringen voor burger-oorlogsslachtoffers waarop hier aanspraak wordt gemaakt.⁸ Uitkeringen aan slachtoffers van

oorlogshandelingen zijn zelfs uitdrukkelijk uitgesloten van de werkingssfeer van verordening nr. 1408/71⁹ (cf. artikel 4, lid 4, ervan) en van verordening nr. 883/2004¹⁰ (cf. artikel 4, lid 5, ervan).

29. Het is juist dat het Hof in een aantal zaken met betrekking tot het recht van vrij verkeer van burgers van de Unie zijn oordeel niet alleen op artikel 18 EG (voorheen artikel 8a EG-Verdrag), maar ook op andere bepalingen van gemeenschapsrecht heeft gebaseerd. Het heeft met name vastgesteld dat de sociale uitkeringen waar het in deze zaken om ging, binnen de werkingssfeer van het gemeenschapsrecht vielen.¹¹

30. Los hiervan neemt het Hof echter reeds dan aan dat er sprake is van een „situatie die binnen de materiële werkingssfeer van het gemeenschapsrecht valt”, wanneer een bur-

8 — In deze zin tevens arresten van 6 juli 1978, Gillard (9/78, Jurispr. blz. 1661, punten 13-15); 31 mei 1979, Even (207/78, Jurispr. blz. 2019, punten 12-14), en 16 september 2004, Baldinger (C-386/02, Jurispr. blz. I-8411, punten 16-18).

9 — Verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen (PB L 149, blz. 2; hierna: „verordening nr. 1408/71”), laatstelijk gewijzigd bij verordening (EG) nr. 631/2004 (PB L 100, blz. 1).

10 — Verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels (PB L 166, blz. 1; rectificatie gepubliceerd in PB L 200, blz. 1; hierna: „verordening nr. 883/2004”). Deze verordening vervangt voor de toekomst verordening nr. 1408/71.

11 — Arresten van 12 mei 1998, Martínez Sala (C-85/96, Jurispr. blz. I-2691, punten 28, 45, 57 en 61-63), en 20 september 2001, Grzelczyk (C-184/99, Jurispr. blz. I-6193, punt 27); arrest D’Hoop (aangehaald in voetnoot 7, punten 17 en 32), en arrest van 15 maart 2005, Bidar (C-209/03, Jurispr. blz. I-2119, punten 38-43). Buiten de materie van de sociale uitkeringen cf. bijvoorbeeld arrest van 7 juli 2005, Commissie/Oostenrijk (C-147/03, Jurispr. blz. I-5969, punt 44).

ger van de Unie gebruik maakt van zijn recht van vrij verkeer als bedoeld in artikel 18, lid 1, EG:

„Tot deze situaties behoren met name die welke betrekking hebben op het gebruik van de door het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden en van de in artikel 18 EG neergelegde vrijheid om op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven.”¹²

31. Het Hof gaat zelfs aldus tewerk in gevallen waarin de uitoefening van het recht van vrij verkeer of de hoedanigheid van burger van de Unie de enige punten van aanknopng bij het gemeenschapsrecht zijn.¹³

32. Het feit dat het betrokken rechtsgebied of de geclaimde sociale uitkering door het gemeenschapsrecht worden beheerst of kunnen bijdragen aan de verwezenlijking van de doelstellingen van de Gemeenschap, kan bij de boordeling van het onderhavige geval derhalve hoogstens een *bijkomend gezichtspunt* opleveren.¹⁴ Overwegingen van deze

12 — Arresten Schempp (aangehaald in voetnoot 7, punten 17 en 18) en Bidar (aangehaald in voetnoot 11, punten 32-33). Cf. bovendien reeds de arresten Grzelczyk (aangehaald in voetnoot 11, punten 32 en 33); D’Hoop (aangehaald in voetnoot 7, punten 28 en 29); García Avello (aangehaald in voetnoot 7, punten 23 en 24), en Pusa (aangehaald in voetnoot 7, punten 16 en 17).

13 — Arresten García Avello (punten 23 en 24); Pusa (punten 16 en 17), en Schempp (punten 13 e.v.), elk aangehaald in voetnoot 7.

14 — Cf. bijvoorbeeld arrest D’Hoop (aangehaald in voetnoot 7, punt 32): „Deze overweging geldt inzonderheid op het gebied van het onderwijs [...]”; een analoge formulering is tevens te vinden in het arrest Commissie/Oostenrijk (aangehaald in voetnoot 11, punt 44).

aard zijn met name te vinden in de arresten met betrekking tot het vrij verkeer van studenten.¹⁵ In deze arresten moest het Hof echter in discussie treden met zijn eerdere rechtspraak, die nog dateerde uit een tijd dat voor de toepassing van het gemeenschapsrecht op de betrokken feiten noch bij het burgerschap van de Unie noch bij de nieuwe verdragsbepalingen inzake onderwijsbeleid¹⁶ kon worden aangeknoopt.

33. Dergelijke bijkomende overwegingen zijn echter geen *dwingend vereiste* voor de toepassing van artikel 18, lid 1, EG.¹⁷ Het is veeleer zo dat burgers van de Unie zich ook dan op hun recht van vrij verkeer kunnen beroepen wanneer voor het betrokken rechtsgebied of de uitkering waarop aanspraak wordt gemaakt, geen specifieke communautaire regeling bestaat.¹⁸

15 — Arresten Grzelczyk (aangehaald in voetnoot 11, punten 34-36), en Bidar (aangehaald in voetnoot 11, punten 38 en 43). Zie mutatis mutandis arrest D’Hoop (aangehaald in voetnoot 7, punten 32 en 33), en arrest van 23 maart 2004, Collins (C-138/02, Jurispr. blz. I-2703, punten 62 en 63).

16 — Bij het Verdrag van Maastricht (Verdrag inzake de Europese Unie) is in Titel VIII (thans Titel XI) van het EG-Verdrag een nieuw hoofdstuk 3 „Onderwijs, beroepsopleiding en jeugd” ingevoegd.

17 — Ook in de arresten Grzelczyk (aangehaald in voetnoot 11, punten 30-37), en Bidar (aangehaald in voetnoot 11, punten 30-37) achtte het Hof van Justitie artikel 12 EG juncto artikel 18 EG reeds van toepassing omdat de betrokkenen als burgers van de Unie hun recht van vrij verkeer hadden uitgeoefend. In beide gevallen was het feit dat de betrokkene een opleiding wilde volgen, *geen bijkomende voorwaarde* voor een beroep op het discriminatieverbod, maar slechts een element, dat „op zich niet [betekende] dat hij zich niet [kon] beroepen op het in artikel [12 EG] neergelegde verbod van discriminatie op grond van nationaliteit” (arrest Grzelczyk, punt 36; cf. tevens arrest Bidar, punten 34 en 46).

Ook uit het arrest Trojani (aangehaald in voetnoot 6) kan geen bijkomende voorwaarde voor de toepassing van de artikelen 12 EG en 18 EG worden afgeleid. In punt 42 daarvan wordt slechts verwezen naar het arrest Grzelczyk, dat echter, zoals juist is aangegeven, niet een dergelijke bijkomende voorwaarde stelt.

18 — In die zin arresten García Avello (punten 24 en 25), Pusa (punten 17 en 22), en Schempp (punten 18 en 19), elk aangehaald in voetnoot 7.

34. Hierin komt tot uitdrukking dat het recht van vrij verkeer van de burgers van de Unie een *fundamentele vrijheid* is.¹⁹ Als fundamentele vrijheid is artikel 18, lid 1, EG rechtstreeks toepasselijk²⁰ en moet het ruim worden uitgelegd.²¹ Inzonderheid heeft deze bepaling, net als de klassieke fundamentele vrijheden van de interne markt²², een werkingssfeer die niet tot bepaalde rechtsgebieden van de Unie is beperkt.

35. Zo gelden de klassieke fundamentele vrijheden ook voor die rechtsgebieden waarvoor het Verdrag de Gemeenschap geen eigen bevoegdheden toekent of anderszins regelingen bevat. Indien dergelijke niet op gemeenschapsniveau geregelde rechtsgebieden namelijk van de werkingssfeer van de fundamentele vrijheden zouden worden uitgesloten, zou één van de kerntaken van de Gemeenschap, de verwezenlijking van de interne markt zonder hinderpalen voor het vrij verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal (artikel 3, lid 1, sub c, EG), niet nuttig kunnen worden verwezenlijkt. De interne markt zou dan niet meer kunnen bogen op het alomvattende streven naar een gebied zonder binnengrenzen (artikel 14, lid 2, EG). Integendeel, de interne markt

zou dan slechts een fragmentarisch karakter hebben, daar zij alleen nog betrekking zou hebben op de producten en diensten waarvoor in het gemeenschapsrecht concrete regelingen bestaan.

36. De werkingssfeer van de fundamentele vrijheden kan juist niet beperkt zijn tot die rechtsgebieden waarop de Gemeenschap haar bevoegdheden reeds heeft uitgeoefend, met name door het nemen van harmonisatiemaatregelen²³; het is veeleer in overeenstemming met de strekking en het doel van de fundamentele vrijheden en het is juist een uitdrukking van de rechtstreekse toepasselijkheid ervan, dat zij vooral werking hebben op rechtsgebieden die niet of nog niet zijn geharmoniseerd. Indien van een fundamentele vrijheid slechts gebruik zou kunnen worden gemaakt wanneer er een harmonisatiemaatregel bestaat, zou dit erop neerkomen dat aan die fundamentele vrijheid de rechtstreekse werking wordt ontnomen.

37. Derhalve geldt volgens vaste rechtspraak van het Hof dat de fundamentele vrijheden zelfs in acht moeten worden genomen op rechtsgebieden waarvoor het gemeenschapsrecht (nog) niet in een regeling voorziet en de betrokken bevoegdheden bij de lidstaten zijn gebleven. Dit is bijvoorbeeld het geval

19 — Het recht van vrij verkeer van burgers van de Unie wordt uitdrukkelijk als fundamentele vrijheid aangemerkt in de arresten D'Hoop (aangehaald in voetnoot 7, punt 29), Garcia Avello (aangehaald in voetnoot 7, punt 24), en Pusa (aangehaald in voetnoot 7, punt 17); mutatis mutandis arrest Zhu en Chen (aangehaald in voetnoot 6, punt 31), en arrest van 23 maart 2006, Commissie/België (C-408/03, Jurispr. blz. I-2647, punt 40), volgens welke in artikel 18 EG een fundamenteel beginsel is neergelegd, namelijk dat van het vrije verkeer [van personen].

20 — Arrest van 17 september 2002, C-413/99 (Baumbast en R, Jurispr. blz. I-7091, punten 84-86 en 94); arresten Zhu en Chen (aangehaald in voetnoot 6, punt 26), en Commissie/België (aangehaald in voetnoot 19, punt 34).

21 — Arresten Zhu en Chen (aangehaald in voetnoot 6, punt 31), en Commissie/België (aangehaald in voetnoot 19, punt 40).

22 — Vrij verkeer van goederen (artikelen 23 e.v. EG); vrij verkeer van werknemers (artikel 39 EG); vrijheid van vestiging (artikelen 43 EG en 48 EG); vrij verrichten van diensten (artikelen 49 EG en 50 EG), en vrij verkeer van kapitaal en betalingen (artikel 56 EG).

23 — Cf. temidden van vele, arresten van 20 februari 1979, Rewe, „Cassis de Dijon” (120/78, Jurispr. blz. 649, punten 6, 8 en 15); 13 juli 2004, Commissie/Frankrijk (C-262/02, Jurispr. blz. I-6569, punten 23 en 25), en Bacardi France (C-429/02, Jurispr. blz. I-6613, punten 32 en 34), en 13 december 2005, Sevic Systems (C-411/03, Jurispr. blz. I-10805, punt 26).

voor de directe belastingen²⁴, het straf- en strafprocesrecht²⁵ en bij de inrichting van de socialezekerheidsstelsels.²⁶ In een zaak met betrekking tot het naamrecht heeft het Hof op dezelfde wijze geredeneerd.²⁷

38. Evenzeer zou het in tegenspraak zijn met het concept van het burgerschap van de Unie als fundamentele status van alle burgers van de Unie²⁸, waarop dezen onafhankelijk van enige economische activiteit recht hebben²⁹, wanneer de lidstaten het in artikel 18, lid 1, EG geformuleerde recht van vrij verkeer van de burgers van de Unie niet met betrekking tot alle rechtsgebieden, maar alleen met betrekking tot specifieke rechtsgebieden waarvoor het Verdrag de Gemeenschap eigen bevoegdheden toekent of waarvoor anderszins gemeenschapsrechtelijke regelingen bestaan, zouden moeten eerbiedigen.

39. Hieraan staat niet in de weg dat voor burgers van de Unie het recht van vrij verkeer als bedoeld in artikel 18, lid 1, EG slechts openstaat „onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die bij dit Verdrag en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld”. Deze bepaling beperkt de materiële werkingssfeer van deze fundamentele vrijheid immers niet tot bepaalde rechtsgebieden. Anders dan de artikelen 39, lid 4, EG en 45 EG sluit deze bepaling bepaalde rechtsgebieden niet uitdrukkelijk uit. Het betreft veeleer slechts een algemeen voorbehoud, zoals dit in deze of in analoge vorm voor alle fundamentele vrijheden bestaat, met name in de artikelen 30 EG, 39, lid 3, EG, 46, lid 1, EG en 58 EG.

24 — Arresten van 14 februari 1995, Schumacker (C-279/93, Jurispr. blz. I-225, punt 21); 11 augustus 1995, Wielockx (C-80/94, Jurispr. blz. I-2493, punt 16); 11 maart 2004, De Lasteyrie du Saillant (C-9/02, Jurispr. blz. I-2409, punt 44); 7 september 2004, Manninen (C-319/02, Jurispr. blz. I-7477, punt 19); 13 december 2005, Marks & Spencer (C-446/03, Jurispr. blz. I-10837, punt 29); 19 januari 2006, Bouanich (C-265/04, Jurispr. blz. I-923, punt 28), en 23 februari 2006, Keller Holding (C-471/04, Jurispr. blz. I-2107, punt 28).

25 — Arresten van 2 februari 1989, Cowan (186/87, Jurispr. blz. I-195, punt 19), en 24 november 1998, Bickel en Franz (C-274/96, Jurispr. blz. I-7637, punt 17).

26 — Arresten van 28 april 1998, Decker (C-120/95, Jurispr. blz. I-1831, punten 21 en 23), en Kohll (C-158/96, Jurispr. blz. I-1931, punten 17 en 19); 23 november 2000, Elsen (C-135/99, Jurispr. blz. I-10409, punt 33), en 7 juli 2005, Van Pommeren-Bourgonidiën (C-227/03, Jurispr. blz. I-6101, punt 39).

27 — Arrest van 30 maart 1993, Konstantinidis (C-168/91, Jurispr. blz. I-1191).

28 — Arresten Baumbast en R (aangehaald in voetnoot 20, punt 82); García Avello (aangehaald in voetnoot 7, punt 22), en Zhu en Chen (aangehaald in voetnoot 6, punt 25); cf. daarnaast arresten Grzelczyk (aangehaald in voetnoot 11, punt 31); D’Hoop (aangehaald in voetnoot 7, punt 28); Collins (aangehaald in voetnoot 15, punt 61); Pusa (aangehaald in voetnoot 7, punt 16); Bidar (aangehaald in voetnoot 11, punt 31); Commissie/Oostenrijk (aangehaald in voetnoot 11, punt 45), en Schempp (aangehaald in voetnoot 7, punt 15).

29 — Arrest Baumbast en R. (aangehaald in voetnoot 20, punten 81, 83 en 84); in dezelfde zin arresten Trojani (aangehaald in voetnoot 6, punt 40), en Bidar (aangehaald in voetnoot 11, punt 37).

40. Consequent heeft het Hof bijvoorbeeld met betrekking tot de directe belastingen³⁰ en de inrichting van de socialezekerheidsstelsels³¹ geoordeeld dat artikel 18, lid 1, EG net als de andere fundamentele vrijheden van toepassing is.³² Dit geldt bijvoorbeeld ook voor het naamrecht: al valt dit rechtsgebied bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht onder de bevoegdheid van de lidstaten, en bestaat er voor dit rechtsgebied geen communautaire regeling, toch moeten de lidstaten bij de uitoefening van hun bevoegdheid ook het gemeenschapsrecht en in het bijzonder het recht van vrij verkeer van

30 — Arrest Schempp (aangehaald in voetnoot 7, punt 19).

31 — Arrest Elsen (aangehaald in voetnoot 26, punt 33).

32 — Cf. hieromtrent de uiteenzetting in punt 37 van deze conclusie.

artikel 18, lid 1, EG eerbiedigen.³³ Om dezelfde reden moet deze bepaling ten slotte ook worden geëerbiedigd wanneer naar aanleiding van executiemaatregelen op grond van nationaal recht het voor beslag vatbare inkomen van een burger van de Unie moet worden berekend.³⁴

41. Tegen deze achtergrond moet artikel 18, lid 1, EG ook toepassing vinden wanneer een burger van de Unie zich heeft gevestigd in een andere lidstaat dan die waarvan hij de nationaliteit bezit, en uitkeringen voor burger-oorlogsslachtoffers aanvraagt bij de bevoegde instanties van de lidstaat waarvan hij de nationaliteit bezit. Dat voor dergelijke sociale uitkeringen geen communautaire regeling bestaat, heeft echter logischerwijs tot gevolg dat de lidstaten bij de inrichting ervan een grote beoordelingsvrijheid hebben.³⁵

42. Tegen toepassing van artikel 18, lid 1, EG pleit evenmin het arrest Baldinger³⁶, waarin het Hof onlangs uitspraak heeft gedaan over een vergoedingsregeling voor voormalige krijgsgevangenen. In dat arrest heeft het Hof namelijk alleen vastgesteld dat uitkeringen voor oorlogsslachtoffers niet binnen de werkingssfeer van verordening nr. 1408/71 vallen, dat het geen arbeidsvoorwaarden van migrerende werknemers als bedoeld in artikel 39, lid 2, EG zijn en dat

zij ook niet behoren tot de sociale voordelen waarop migrerende werknemers overeenkomstig artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 recht hebben.

43. Het Hof heeft in het arrest Baldinger geen standpunt ingenomen over de toepasselijkheid van artikel 18, lid 1, EG. Het hoefde dit ook niet per se te doen, daar de verwijzende rechter niet om uitlegging van deze bepaling had verzocht.³⁷ Advocaat-generaal Ruiz-Jarabo Colomer heeft in zijn conclusie in de zaak Baldinger echter uitvoerig voor toepassing van artikel 18, lid 1, EG gepleit en zich hiervoor uitgesproken.³⁸ Het Hof zelf heeft zich in deze zaak in elk geval niet uitdrukkelijk voor het tegendeel uitgesproken. Gelet op de andere rechtspraak van het Hof inzake het recht van vrij verkeer van de burgers van Unie³⁹ is er geen reden het louter stilzwijgen van het Hof in het arrest Baldinger als een dwingende aanwijzing tegen toepasselijkheid van artikel 18, lid 1, EG op te vatten.

3. De temporele werkingssfeer

44. Uitsluitend volledigheidshalve zij opgemerkt dat ook op het temporele vlak niets in

33 — Arrest García Avello (aangehaald in voetnoot 7, punt 25); cf. hieromtrent ook de conclusie van advocaat-generaal Jacobs van 30 juni 2005 in de zaak Grunkin (C-96/04, Jurispr. blz. I-3561, blz. I-3563, met name punt 50).

34 — Arrest Pusa (aangehaald in voetnoot 7, punten 22 en 23).

35 — Cf. hieromtrent hieronder, punten 61-64 van deze conclusie.

36 — Arrest aangehaald in voetnoot 8, cf. met name punten 16-21.

37 — De prejudiciële vraag is weergegeven in punt 13 van het arrest Baldinger (aangehaald in voetnoot 8).

38 — Conclusie van advocaat-generaal Ruiz-Jarabo Colomer bij het arrest van 16 september 2004, Baldinger (C-386/02, Jurispr. blz. I-8411, punten 24-47, met name punt 31).

39 — Cf. hieromtrent punt 40 van deze conclusie, en met name het in voetnoot 7 aangehaalde arrest García Avello, dat het Hof van Justitie in voltallige zitting heeft gewezen.

de weg staat aan toepassing van artikel 18, lid 1, EG. Het is juist dat Tas-Hagen en Tas zich reeds in 1986 in Spanje hebben gevestigd, dus voordat de bij het Verdrag van Maastricht ingevoegde bepalingen inzake het burgerschap van de Unie in werking waren getreden.⁴⁰ Deze bepalingen moeten echter in elk geval worden toegepast op de huidige gevolgen van situaties die reeds voor dit tijdstip waren ontstaan.⁴¹ Bijgevolg kunnen deze bepalingen ook worden ingeroepen wanneer het erom gaat te beoordelen welke gevolgen het feit dat Tas-Hagen en Tas vóór de inwerkingtreding van die bepalingen naar Spanje zijn verhuisd, heeft voor de aanspraken van deze personen op uitkeringen voor burger-oorlogsslachtoffers op grond van de WUBO.

B — *De beperking van het vrije verkeer*

45. Derhalve moet een woonplaatsvereiste als het vereiste dat aan Tas-Hagen en Tas is tegengeworpen, worden getoetst aan het recht van vrij verkeer van burgers van de Unie als bedoeld in artikel 18, lid 1, EG.

46. Zoals reeds is uiteengezet⁴², is de status van burger van de Unie volgens vaste rechtspraak bedoeld om „de primaire hoedanigheid van de onderdanen van de lidstaten te

zijn en verleent [deze] degenen onder hen die zich in dezelfde situatie bevinden, ongeacht hun nationaliteit en onverminderd de uitdrukkelijk vastgestelde uitzonderingen, aanspraak op dezelfde behandeling rechtens”.⁴³

47. Een burger van de Unie die gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer als bedoeld in artikel 18, lid 1, EG, verplaatst zich binnen de werkingssfeer van het Verdrag en kan zich bijgevolg beroepen op het algemene discriminatieverbod van artikel 12, lid 1, EG, volgens hetwelk elke discriminatie op grond van nationaliteit is verboden.⁴⁴

48. Burgers van de Unie als Tas-Hagen en Tas worden echter niet op grond van hun nationaliteit gediscrimineerd. Van rechtstreekse discriminatie is juist geen sprake omdat de betrokken uitkeringen voor burger-oorlogsslachtoffers hoe dan ook alleen aan Nederlandse onderdanen kunnen worden verstrekt, en beide verzoekers juist deze nationaliteit bezitten. Ook van indirecte discriminatie op grond van nationaliteit is in het onderhavige geval geen sprake. Het is juist dat het feit dat een regeling aanknoopt bij de woonplaats van de belanghebbende, vaak een aanwijzing is dat sprake is van

40 — Het Verdrag van Maastricht (Verdrag inzake de Europese Unie) is op 1 november 1993 in werking getreden.

41 — Arrest D’Hoop (aangehaald in voetnoot 7, punt 25).

42 — Cf. punt 38 van deze conclusie.

43 — Zie arresten Collins (aangehaald in voetnoot 15, punt 61); Commissie/Oostenrijk (aangehaald in voetnoot 11, punt 45), en Schempp (aangehaald in voetnoot 7, punt 15); mutatis mutandis reeds de arresten Grzelczyk (aangehaald in voetnoot 11, punt 31); D’Hoop (aangehaald in voetnoot 7, punt 28); García Avello (aangehaald in voetnoot 7, punten 22 en 23); Pusa (aangehaald in voetnoot 7, punt 16), en Bidar (aangehaald in voetnoot 11, punt 31).

44 — Arresten Grzelczyk (aangehaald in voetnoot 11, punt 31); García Avello (aangehaald in voetnoot 7, punten 22, 23, 27, 29 en 30); Bidar (aangehaald in voetnoot 11, punten 31-33), Commissie/Oostenrijk (aangehaald in voetnoot 11, punt 45), en Schempp (aangehaald in voetnoot 7, punten 15 e.v.). In dezelfde zin — doch zonder specifieke verwijzing naar artikel 12 EG — de in voetnoot 7 aangehaalde arresten D’Hoop (punt 28), en Pusa (punt 16).

indirecte discriminatie op grond van nationaliteit. Met het woonplaatsvereiste van artikel 3 WUBO wordt echter uitsluitend onderscheid gemaakt tussen Nederlandse onderdanen. In een geval als het onderhavige kan deze regeling derhalve noch tot een rechtstreekse noch tot een indirecte discriminatie in de zin van artikel 12, lid 1, EG leiden.

49. De bescherming van een burger van de Unie die overeenkomstig artikel 18, lid 1, EG, gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer, is echter geenszins beperkt tot het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit als bedoeld in artikel 12, lid 1, EG. Aan artikel 18, lid 1, EG moeten ook worden getoetst regelingen die ertoe leiden dat een burger van de Unie, ingeval hij zijn recht van vrij keer uitoefent, minder gunstig wordt behandeld dan wanneer hij dit recht niet zou hebben uitgeoefend. Dit geldt zelfs voor gevallen waarin de ongelijke behandeling uitgaat van de lidstaat waarvan de burger van de Unie zelf onderdaan is.⁴⁵

50. Met betrekking tot de klassieke fundamentele vrijheden heeft het Hof dergelijke ongelijke behandelingen van situaties met grensoverschrijdende aspecten ten opzichte van zuiver binnenlandse situaties meestal als *beperkingen* aangemerkt.⁴⁶ Zoals gezegd is ook het algemene recht van vrij verkeer van

burgers van de Unie een fundamentele vrijheid.⁴⁷ Veel pleit er derhalve voor de minder gunstige behandeling van grensoverschrijdende situaties waarin *niet* tegelijkertijd sprake is van discriminatie op grond van nationaliteit, ook dan als beperking aan te merken wanneer die minder gunstige behandeling binnen de werkingsfeer van artikel 18, lid 1, EG valt.⁴⁸ Aan artikel 18, lid 1, EG moeten derhalve alle maatregelen worden getoetst die een *belemmering* vormen voor het recht van de burger van de Unie om vrij in de andere lidstaten te reizen en te verblijven⁴⁹, of die anderszins een *hinderpaal* vormen waardoor de burgers van de Unie ervan kunnen worden weerhouden om gebruik te maken van hun recht van vrij verkeer.⁵⁰

51. Het is echter in elk geval duidelijk dat de lidstaten een onderdaan bij de uitoefening van het door artikel 18, lid 1, EG gewaarborgde recht van vrij verkeer niet mogen belemmeren door aan deze uitoefening nadelige gevolgen te verbinden die niet zouden intreden indien hij het land niet zou verlaten.⁵¹

45 — In die zin de arresten D'Hoop (punten 30 en 31), en Pusa (punten 18 en 19), en mutatis mutandis arrest Schempp (punten 16 en 26), elk aangehaald in voetnoot 7.

46 — Cf. met name arrest De Lasteyrie du Saillant (punt 45), en mutatis mutandis arresten Manninen (punt 20 e.v.), en Marks & Spencer (punt 34), elk aangehaald in voetnoot 24.

47 — Cf. hieromtrent punt 34 van deze conclusie en de in voetnoot 19 aangehaalde rechtspraak.

48 — In dezelfde zin ook de conclusies van advocaat-generaal Jacobs bij het arrest Pusa (aangehaald in voetnoot 7, punten 18-20 en 22), en in de zaak Grunkin (aangehaald in voetnoot 33, punten 52 e.v.), en de conclusie van advocaat-generaal Geelhoed van 2 februari 2006 in de zaak De Cuyper (C-406/04, Jurispr. blz. I-6947, blz. I-6949, punten 104-108). Zie ook mijn conclusie van vandaag in de zaak N. (C-470/04, Jurispr. blz. I-7409, blz. I-7411, punt 65).

49 — In zijn arrest Schempp (aangehaald in voetnoot 7, punt 43), waarin het Hof van Justitie door gebruik van de term „belemmert” (Frans: „entrave”) voor het eerst van een dergelijke opvatting doet blijken.

50 — In die zin reeds arrest Pusa (aangehaald in voetnoot 7, punt 19).

51 — In die zin arresten D'Hoop (punten 30 en 31), en Pusa (punten 18 en 19), elk aangehaald in voetnoot 7. Cf. ook punt 22 van de conclusie van advocaat-generaal Jacobs bij het arrest Pusa, aangehaald in voetnoot 7, en punt 66 van mijn conclusie in de zaak N., aangehaald in voetnoot 48.

52. Een woonplaatsvereiste als dat van artikel 3 WUBO maakt het voor burgers van de Unie als Tas-Hagen en Tas minder aantrekkelijk, hun recht van vrij verkeer uit te oefenen en hun woonplaats in Nederland voor een woonplaats in een andere lidstaat te verruilen.⁵² Zij kunnen in dat geval niet meer met succes een aanvraag voor uitkeringen voor burger-oorlogsslachtoffers op grond van de WUBO indienen. Tevens wordt het voor de betrokkenen minder aantrekkelijk om in het buitenland te blijven wonen, daar zij alleen met een woonplaats in Nederland uitkeringen op grond van de WUBO kunnen aanvragen.⁵³

53. Bijgevolg vormt een dergelijk woonplaatsvereiste een beperking van het algemene recht van vrij verkeer als bedoeld in artikel 18, lid 1, EG.

C — De rechtvaardiging van de beperking

54. Thans moet nog worden onderzocht of deze beperking van het recht van vrij verkeer van burgers van de Unie gerechtvaardigd is.

52 — Mutatis mutandis de conclusie van advocaat-generaal Geelhoed in de zaak De Cuyper (aangehaald in voetnoot 48, met name punt 110).

53 — Zulke nadelen kunnen niet volledig worden weggenomen door een hardheidsclausule als die van artikel 3, lid 6, WUBO. De toepassing ervan staat namelijk ter discretionaire beoordeling van de PUR en volgens de administratieve praktijk van de PUR wordt deze clausule juist *niet* toegepast op gevallen van *vrijwillige* verhuizing naar het buitenland. Zelfs de sinds 1 juli 2004 geldende, genereuzere administratieve praktijk van de PUR dekt niet alle gevallen van vrijwillige verhuizing naar het buitenland, omdat een inkomensgrens geldt. Cf. over dit alles de punten 11-13 van deze conclusie.

55. Voor een rechtvaardiging uit hoofde van de „beperkingen en voorwaarden die [in het EG-Verdrag] en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld” voor de uitoefening van het recht van vrij verkeer (artikel 18, lid 1, EG), zijn in het onderhavige geval geen gronden aanwezig.

56. Daarnaast kan een beperking van het recht van vrij verkeer van de burgers van de Unie echter ook gerechtvaardigd zijn indien zij berust op objectieve overwegingen en evenredig is aan rechtmatige doelstellingen.⁵⁴

57. Het in artikel 3 WUBO gestelde vereiste van een woonplaats in Nederland is —

overigens net als het vereiste van de Nederlandse nationaliteit — terug te voeren op de idee dat de solidariteitsplicht van het Nederlandse volk jegens burger-oorlogsslachtoffers varieert naar gelang van de mate waarin deze slachtoffers in de Nederlandse maatschappij zijn geïntegreerd. Zoals de verwijzende rechter en de Nederlandse regering hebben verklaard, geven de op grond van de WUBO aan burger-oorlogsslachtoffers toegekende sociale uitkeringen uitdrukking aan de bijzondere solidariteit van het Nederlandse volk met personen die zich door hun bijzondere verbondenheid met de Nederlandse samenleving hebben onderscheiden.

54 — In dezelfde zin arresten D’Hoop (aangehaald in voetnoot 7, punten 26 en 36); García Avello (aangehaald in voetnoot 7, punten 39 e.v.); Collins (aangehaald in voetnoot 15, punt 66); Pusa (aangehaald in voetnoot 7, punt 33), en Bidar (aangehaald in voetnoot 11, punt 54).

58. Voorzover de Nederlandse wetgever uitkeringen aan burger-oorlogsslachtoffers op grond van de WUBO wil beperken tot personen die zich door hun bijzondere verbondenheid met de Nederlandse samenleving onderscheiden, streeft hij een legitieme doelstelling na.

59. In dit verband zij er allereerst aan herinnerd dat wordt erkend dat uitkeringen aan voormalige *krijgsgevangenen* die aantonen dat zij een langdurige gevangenschap hebben ondergaan, onbetwistbaar blijk geven van nationale erkentelijkheid voor de door hen doorstane beproevingen. Zij worden derhalve betaald als tegenprestatie voor de tijdens de oorlog aan het betrokken land bewezen diensten.⁵⁵ Het is juist dat deze gedachte niet direct naar uitkeringen voor *burger-oorlogsslachtoffers* kan worden getransponeerd, omdat het leed van deze slachtoffers geen verband houdt met militaire diensten of verzetsdiensten voor hun land. Het is echter legitiem dat een lidstaat ook aan burgers waarmee zowel tijdens de oorlog als later een bijzondere verbondenheid bestond, als uitdrukking van de nationale solidariteit bepaalde sociale uitkeringen toekent voor de materiële en immateriële schade die deze burgers tijdens een oorlog hebben geleden.

60. Ten tweede staat het Hof ook in andere gevallen toe dat een lidstaat bepaalde sociale uitkeringen — bijvoorbeeld onderhoudstoelagen voor studenten — alleen toekent aan personen die hebben aangetoond dat zij in een bepaalde mate in de samenleving van

deze staat zijn geïntegreerd.⁵⁶ Deze overweging kan ook naar het onderhavige geval worden getransponeerd, aangezien de Nederlandse uitkeringen voor burger-oorlogsslachtoffers op grond van de WUBO (niet op premie- of bijdragebetaling berustende) onderhoudstoelagen zijn: zij dragen bij aan de verbetering van de levensomstandigheden van burger-oorlogsslachtoffers en beogen de inkomstenderving te compenseren die verband houdt met de door de oorlog veroorzaakte invaliditeit.

61. Zoals het een lidstaat in het algemeen vrijstaat te bepalen aan welke voorwaarden moet worden voldaan voor toekenning van sociale uitkeringen waarvoor geen communautaire regeling bestaat, heeft hij ook een grote beoordelingsvrijheid met betrekking tot de mate van integratie die de belanghebbende moet aantonen.

62. Als criterium voor de verbondenheid met de samenleving van de lidstaat die de uitkeringen toekent, kan de woonplaats van de belanghebbende in beginsel als uitgangspunt worden genomen. Deze kon zijn integratie in de betrokken samenleving derhalve aantonen door het bewijs te leveren dat hij gedurende een bepaalde periode in deze lidstaat heeft verbleven.⁵⁷

55 — Cf. de in voetnoot 8 aangehaalde arresten Baldinger (punt 17); Gillard (punt 13), en Even (punt 12).

56 — Arrest Bidar (aangehaald in voetnoot 11, punt 57); cf. ook arresten D'Hoop (aangehaald in voetnoot 7, punt 38); Collins (aangehaald in voetnoot 15, punt 67), en Ioannidis (aangehaald in voetnoot 5, punt 30).

57 — Arrest Bidar (aangehaald in voetnoot 11, punt 59).

63. Daarbij kan de bevoegde lidstaat in beginsel bepalen hoe lang de belanghebbende eigenlijk op zijn grondgebied moet hebben gewoond voordat hij op een bepaalde uitkering aanspraak kan maken. En voorzover in de communautaire harmonisatie- of coördinatiemaatregelen niets anders wordt bepaald⁵⁸, kan deze lidstaat bovendien verlangen dat de integratie van de belanghebbende in zijn samenleving voortduurt op het moment dat deze de uitkeringen begint te ontvangen, en in voorkomend geval gedurende de gehele periode waarin deze uitkeringen worden ontvangen, en dat de betrokkene dit aantoot door zijn woonplaats in deze lidstaat te handhaven. Door een dergelijk voortdurend woonplaatsvereiste kan de overmaking („export”) van sociale uitkeringen naar het buitenland derhalve in de regel worden tegengegaan.⁵⁹

64. Ondanks zijn vergaande beoordelings- en inrichtingsvrijheid met betrekking tot de vastlegging van de vereiste mate van integratie moet de betrokken lidstaat het woonplaatsvereiste echter tenminste zodanig inrichten, dat het de gewenste mate van integratie exact weergeeft. Het woonplaatscriterium moet derhalve in zijn concrete vorm passend en noodzakelijk zijn om het

beoogde doel te bereiken⁶⁰, namelijk sociale uitkeringen alleen toekeuren aan personen met de gewenste mate van integratie. Het woonplaatscriterium mag met name niet „te algemeen en te eenzijdig” zijn.⁶¹

65. In het onderhavige geval eist de Nederlandse wetgever met artikel 3 WUBO uitdrukkelijk niet dat de belanghebbenden hun woonplaats in Nederland hebben gedurende de gehele periode waarin zij de uitkeringen voor burger-oorlogsslachtoffers ontvangen. Zoals ook de Nederlandse regering tijdens de mondelinge behandeling uitdrukkelijk heeft verklaard, wordt de overmaking („export”) van eenmaal toegekende prestaties naar het buitenland derhalve niet uitgesloten door een latere verplaatsing van de woonplaats.⁶² Van de belanghebbenden wordt alleen verlangd dat zij *op de datum van de indiening van hun aanvraag* in Nederland wonen. Doordat artikel 3 WUBO uitsluitend rekening houdt met de datum van indiening van de aanvraag komt het woonplaatscriterium neer op een peildatum.

66. Twee overwegingen pleiten tegen de geschiktheid van een dergelijk woonplaatscriterium voor het bewijs van de integratie van de belanghebbende in de betrokken samenleving.

58 — Zie bijvoorbeeld de opheffing van bepaalde woonplaatsclausules bij artikel 10, lid 1, van verordening nr. 1408/71 en de artikelen 7 en 63-65 van verordening nr. 883/2004. Cf. met betrekking tot de „exporteerbaarheid” van bepaalde sociale uitkeringen in samenhang met artikel 19 van verordening nr. 1408/71 recentelijk arrest van 21 februari 2006, Hosse (C-286/03, Jurispr. blz. I-1771). Ook uit de artikelen 7, lid 2, en 12 van verordening (EEG) nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap (PB L 257, blz. 2) kan de „exporteerbaarheid” van bepaalde uitkeringen voortvloeien, cf. hieromtrent bijvoorbeeld arresten van 13 november 1990, Di Leo (C-308/89, Jurispr. blz. I-4185, punten 10-17); 26 februari 1992, Bernini (C-3/90, Jurispr. blz. I-1071, punten 20 en 29), en 8 juni 1999, Meeusen (C-337/97, Jurispr. blz. I-3298, punten 23-25 en 30).

59 — Cf. in dit verband ook de conclusie van advocaat-generaal Geelhoed in de zaak De Cuyper (aangehaald in voetnoot 48).

60 — Een dergelijke toetsing van de noodzaak is bijvoorbeeld terug te vinden in de arresten D’Hoop (aangehaald in voetnoot 7, punt 39, met name laatste volzin); Collins (aangehaald in voetnoot 15, punten 66 en 72, met name laatste volzin), en Ioannidis (aangehaald in voetnoot 5, punt 31, met name laatste volzin); mutatis mutandis arrest Bidar (aangehaald in voetnoot 11, punten 58 en 61).

61 — Arrest D’Hoop (aangehaald in voetnoot 7, punt 39, dat betrekking heeft op de plaats waar een middelbareschooldiploma is verkregen; mutatis mutandis arrest Ioannidis (aangehaald in voetnoot 5, punten 31 en 33, dat betrekking heeft op de plaats waar een middelbareschooldiploma wordt verkregen en op de woonplaats van de ouders van de belanghebbende).

62 — Cf. hieromtrent met name punt 9 van deze conclusie.

67. Enerzijds kunnen met een dergelijk criterium niet alle personen worden omvat die in het verleden gedurende een langere periode in de betrokken lidstaat hebben geleefd en gewerkt, en thans alleen maar hun pensioen in een andere lidstaat willen genieten. Indien zij hun aanvraag kort vóór hun verhuizing naar het buitenland indienen, behouden zij hun aanspraak op uitkeringen op grond van de WUBO en kunnen zij de toegekende uitkeringen „exporteren”. Indien zij de aanvraag echter, zij het korte tijd, na hun vertrek indienen, worden hun geen uitkeringen toegekend. Voor personen die voornemens zijn zich in het buitenland te vestigen en van wie de mate van integratie in de Nederlandse samenleving op alle punten dezelfde was, kan het criterium van de woonplaats op de datum van de indiening van de aanvraag derhalve tot vrij toevallige uitkomsten leiden.⁶³

68. Anderzijds bestaat het gevaar dat een dergelijk criterium rechten doet ontstaan voor personen die zich slechts korte tijd vóór de indiening van de aanvraag in de betrokken lidstaat hebben gevestigd, en van wie de mate van integratie in de samenleving van deze lidstaat derhalve duidelijk geringer is dan die van eerstgenoemde groep. Het is juist dat dergelijke personen volgens artikel 3, lid 3, WUBO de aldus verworven rechten weer verliezen indien zij niet tenminste vijf jaar in Nederland blijven wonen. Een dergelijke

regeling bevordert echter in het beste geval de *toekomstige* integratie van de belanghebbenden. Op grond van de regeling kan geen uitspraak worden gedaan over de mate van integratie van de belanghebbenden op de in casu bepalende peildatum van de indiening van de aanvraag.

69. Desgevraagd heeft ook de Nederlandse regering het Hof niet nader kunnen uitleggen in hoeverre juist de woonplaats van de belanghebbende op de datum van de indiening van de aanvraag iets zegt over de mate van diens integratie in de Nederlandse samenleving.

70. Wanneer de belanghebbende zijn woonplaats in de lidstaat van de bevoegde instantie heeft, kan dat de toetsing van diens recht zeker vergemakkelijken, vooral in gevallen als het onderhavige waarin een oorlogsgerelateerde invaliditeit moet worden aangetoond. Maar ook dan is de binnenlandse woonplaats op de peildatum van de indiening van de aanvraag op zichzelf niet geschikt om het gewenste doel te bereiken. Want ofwel staat de oorlogsgerelateerde invaliditeit toch al vast, zoals in het onderhavige geval, ofwel kan zij in elk geval niet op de datum van indiening van de aanvraag definitief worden vastgesteld, maar pas enige tijd daarna.

63 — Daaraan kan ook een hardheidsclausule zoals die van artikel 3, lid 6, WUBO, niets wezenlijks veranderen. De toepassing ervan staat namelijk ter discretionaire beoordeling van de PUR en de administratieve praktijk van de PUR is dat zij juist *niet* wordt toegepast op gevallen van *vrijwillige* verhuizing naar het buitenland. Zelfs de sinds 1 juli 2004 geldende, genereuzere administratieve praktijk van de PUR dekt niet alle gevallen van vrijwillige verhuizing naar het buitenland, omdat een inkomensgrens geldt. Cf. over dit alles de punten 11-13 van deze conclusie.

71. Ook wanneer rekening wordt gehouden met de beoordelings- en inrichtingsvrijheid

die de lidstaten ter zake van de vereiste mate van integratie in hun samenleving hebben, bestaat er derhalve geen objectieve rechtvaardiging voor een woonplaatsvereiste als dat van artikel 3 WUBO en voor de daaruit voortvloeiende beperking van het recht van vrij verkeer van de burgers van de Unie. Een

territorialiteitscriterium kan hooguit dan een passend en noodzakelijk middel zijn als de belanghebbenden de mogelijkheid behouden om hun verbondenheid met de Nederlandse samenleving zonedig *ook los van hun woonplaats op de peildatum van de indiening van de aanvraag* aan te tonen.

VI — Conclusie

72. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging, de vraag van de Centrale Raad van Beroep te beantwoorden als volgt:

„Artikel 18 EG verzet zich tegen een nationale regeling volgens welke een lidstaat de toekenning van een — in beginsel exporteerbare — uitkering ten behoeve van burger-oorlogsslachtoffers aan een van zijn onderdanen weigert op de uitsluitende grond dat de belanghebbende bij de indiening van de aanvraag niet woonachtig is op het grondgebied van deze lidstaat, maar op het grondgebied van een andere lidstaat.”