

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE

JULIANE KOKOTT,

predstavljeni 30. marca 2006¹

I – Uvod

zato, ker na datum vložitve zahtevka nista imela stalnega prebivališča na Nizozemskem, temveč v Španiji.

1. Obravnavana zadeva je priložnost za nadaljnjo natančno pojasnitev obsega člena 18(1) ES: ali se lahko državljan Unije na to določbo vedno sklicuje že, če je izkoristil pravico prostega gibanja, ali je potrebna širša navezna točka na pravo Skupnosti? In kakšno polje proste presoje dopušča pravica prostega gibanja državljanom Unije oziroma državam članicam pri oblikovanju socialnih prejemkov, ki niso urejeni s pravom Skupnosti? To sta v bistvu pravni vprašanji, s katerima se mora ukvarjati Sodišče na predlog nizozemskega Centrale Raad van Beroep (v nadaljevanju tudi: predložitevno sodišče).

II – Pravni okvir

A – Pravo Skupnosti

3. V členu 17 ES je določeno:

2. Dva nizozemska državljana, ki jima je priznan status civilnih žrtev vojne, sta pri pristojnem nizozemskem organu vložila zahtevek za odškodnino, predvideno v takih primerih. Njun zahtevek je bil zavrjen samo

„(1) S to pogodbo se uvede državljanstvo Unije. Državljan Unije so vse osebe z državljanstvom ene od držav članic. Državljanstvo Unije dopolnjuje in ne nadomešča nacionalnega državljanstva.

(2) Za državljane Unije veljajo pravice in dolžnosti po tej pogodbi.“

1 – Jezik izvornika: nemščina.

4. Pravica prostega gibanja državljanov Unije je v členu 18(1) ES določena kot:

„Vsak državljan Unije ima pravico prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic ob upoštevanju omejitev in pogojev, določenih s to pogodbo in ukrepi, ki so bili sprejeti za njeno uveljavitev.“

5. Poleg tega je v členu 12(1) ES določena naslednja prepoved diskriminacije:

„Kjer se uporablja ta pogodba in ne da bi to vplivalo na njene posebne določbe, je prepovedana vsakršna diskriminacija glede na državljanstvo.“

B – *Nacionalno pravo*

6. Predložitveno sodišče je v zvezi z nizozemskim pravom, ki se uporablja, sporočilo zlasti:

I - 10454

7. V skladu z zakonom z dne 10. marca 1984 o prejemkih, ki se izplačajo civilnim žrtvam vojne 1940–1945² (v nadaljevanju: WUBO), lahko *civilne žrtve vojne*³ oziroma njihovi bližnji sorodniki zahtevajo zlasti periodični prejemek (člen 7 in naslednji členi WUBO) in dodatek za izboljšanje življenjskih razmer civilnih žrtev vojne (člen 19 WUBO). Namen periodičnega prejema je v razumnih mejah nadomestiti izpad dohodka, ki je posledica invalidnosti zaradi poškodbe med vojno.

8. V skladu s členom 3 se WUBO uporablja samo za civilne žrtve vojne, ki imajo nizozemsko državljanstvo in so na datum vložitve zahtevka za prejemke bivale na Nizozemskem (člen 3 WUBO). To *merilo državljanstva in teritorialnosti* temelji na zamisli, da obseg posebne obveznosti solidarnosti nizozemskega naroda do civilnih žrtev vojne omejujeta njihovo državljanstvo in država njihovega bivališča.

9. Ko je prejemek ali dodatek na podlagi WUBO enkrat dodeljen, zainteresirana oseba načeloma ohrani priznane pravice, tudi če

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

3 – V skladu s členom 2 WUBO je to vsaka civilna oseba, ki je utrpela psihično ali telesno poškodbo, ki je privedla do trajne invalidnosti ali do smrti zaradi nemške ali japonske zasedbe ali v povezavi z njo ali zaradi nemirov, ki so sledili vojni (do 27. decembra 1949) tam, kjer je tedaj bila Nizozemska Indija.

živi v tujini. Za preprečitev tega, da bi se osebe, ki živijo v tujini, na Nizozemskem naselile samo za kratek čas, da bi pridobile pravico do prejemkov na podlagi WUBO, je za osebe, ki se na Nizozemskem za stalno naselijo šele po datumu začetka veljavnosti WUBO in se po tem ponovno naselijo v tujini pred iztekom obdobja petih let po priselitvi, predvidena izguba pridobljenih pravic (člen 3(3) WUBO).

10. WUBO izvaja Raadskamer WUBO van de Pensioen- en Uitkeringsraad (zbornica sveta – svet za pokojnine in dajatve, v nadaljevanju: PUR).

11. Zakonodajalec je za primere očitne krivice PUR pooblastil, da WUBO uporablja tudi za civilne žrtve vojne, ki ne izpolnjujejo merila državljanstva ali teritorialnosti (člen 3(6) WUBO). Vendar gre pri tej *pravičnostni klavzuli* za klavzulo, na podlagi katere se odloča po prosti presoji.

12. Temeljni pogoj za uporabo pravičnostne klavzule v upravni praksi PUR je, da

je obstajala povezava civilne žrtve vojne z nizozemsko družbo med vojno in ob vložitvi zahtevka za prejemek.⁴ Če je ta pogoj izpolnjen, se v vsakem posameznem primeru presoja, ali gre za očitno krivico. Splošno merilo uporabe na tem področju temelji na tem, da mora biti naselitev zunaj Nizozemske posledica okoliščin, ki so objektivno zunaj neposrednega vpliva zainteresirane osebe, tako da od nje ni bilo mogoče razumno pričakovati, da se bo za stalno naselila na Nizozemskem. Pri tem so mišljeni zlasti spreminjanje meja ali zdravstveni razlogi. Če pa je naselitev v tujini posledica poroke ali gospodarskih razlogov, se pravičnostna klavzula po mnenju PUR ne sme uporabljati. Lahko pa se uporablja v primerih, v katerih je zainteresirana oseba ob nesreči živela na Nizozemskem in v tej državi ostala neprekinjeno do vložitve zahtevka, vendar nikoli ni imela nizozemskega državljanstva.

13. PUR je 1. julija 2004 prilagodil prakso glede uporabe pravičnostne klavzule. Odslej lahko nizozemski državljani, ki živijo v tujini, za prejemek na podlagi WUBO pridejo v poštev tudi, če imajo na datum vložitve

⁴ – Povezava v času vojne se predpostavlja, če je imela zainteresirana oseba nizozemsko državljanstvo ali je bila nizozemski podložnik v smislu zakona z dne 10. februarja 1910 (*Staatsblad* 55) ali če je prebivala na Nizozemskem ali v Nizozemski Indiji. Povezava v času zahtevka za prejemek se predpostavlja, če ima zainteresirana oseba nizozemsko državljanstvo ali prebiva na Nizozemskem.

zahtevka nizozemsko državljanstvo, so nekaj časa živeli na Nizozemskem in (skupaj s partnerjem) prejemajo mesečni bruto dohodek, nižji od 1 741,56 EUR.

III – Dejansko stanje in postopek v glavni stvari

14. K. Tas-Hagen, rojena leta 1943 v nekdanji Nizozemski Indiji, je na Nizozemsko prišla leta 1954. Leta 1961 je dobila nizozemsko državljanstvo. Leta 1986 je zaradi nezmožnosti za delo prenehala delati kot tajnica direkcije pri Gemeentelijke Dienst Verpleging en Verzorging (občinska služba za nego in oskrbo) v Den Haagu.

15. Decembra 1986, ko je še živela na Nizozemskem, je K. Tas-Hagen na podlagi WUBO vložila prvi zahtevek za periodični prejemek in odškodnino. Ta zahtevek je bil zavrnjen, ker naj ne bi utrpela nikakršne poškodbe, ki bi lahko privedla do trajne invalidnosti, tako da naj je ne bi bilo mogoče šteti za civilno žrtev vojne v smislu WUBO.

16. K. Tas-Hagen se je leta 1987 naselila v Španiji. Leta 1999 je vložila nov zahtevek,

da bi pridobila priznanje statusa civilne žrtve vojne ter pravico zlasti do periodičnega prejemka in dodatka za kritje stroškov za izboljšanje življenjskih razmer na podlagi WUBO. Z odločbo z dne 29. decembra 2000 je bil tudi ta zahtevek zavrnjen. Sicer ji je PUR priznal status civilne žrtve vojne. Vendar je K. Tas-Hagen na datum vložitve zahtevka prebivala v Španiji, tako da pogoj teritorialnosti, ki ga določa WUBO, ni bil izpolnjen. PUR je odločil še, da v njenem primeru niso izpolnjeni pogoji za uporabo pravičnosti klavzule. PUR je z odločbo z dne 28. decembra 2001 zavrnil tudi ugovor, ki ga je K. Tas-Hagen vložila proti njegovi odločbi z dne 29. decembra 2000.

17. R. A. Tas, rojen leta 1931 v Nizozemski Indiji, je na Nizozemsko prišel leta 1947. Od leta 1951 do leta 1971 je imel indonezijsko državljanstvo. Leta 1971 je prevzel nizozemsko državljanstvo. Leta 1983 je prenehal delati kot uslužbenec občine Den Haag in je bil iz psihičnih razlogov spoznan za popolno nezmožnega za delo. Leta 1987 se je preselil v Španijo.

18. Aprila 1999 je R. A. Tas na podlagi WUBO vložil zahtevek zlasti za dodelitev periodičnega prejemka in za dodatek za izboljšanje svojih življenjskih razmer. PUR je z odločbo z dne 28. decembra 2000 ta zahtevek zavrnil. Navedel je, da naj bi R. A. Tas sicer imel status civilne žrtve vojne, vendar naj ne bi izpolnjeval pogoja

teritorialnosti, določenega v WUBO, ker naj bi na datum vložitve zahtevka prebival v Španiji. PUR je obenem presodil, da naj tudi okoliščine ne bi bile dovolj posebne, da bi bila upravičena uporaba pravičnostne klavzule. PUR je z odločbo z dne 28. decembra 2001 zaradi neutemeljenosti zavrnil tudi ugovor, ki ga je R. A. Tas vložil proti njegovi odločbi z dne 28. decembra 2000.

19. K. Tas-Hagen in R. A. Tas sta zoper navedeni zavrnilni odločbi vložila tožbo. Pred sodiščem zatrjujeta zlasti, da naj bi bil pogoj teritorialnosti na podlagi člena 3 WUBO v nasprotju z določbami o državljanstvu Unije.

IV – Predlog za sprejetje predhodne odločbe in postopek pred Sodiščem

20. Centrale Raad van Beroep je s sklepom z dne 22. aprila 2005 prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

Ali pravo Skupnosti, zlasti člen 18 ES, nasprotuje nacionalni zakonodaji, ki v okoliščinah, kot so te v postopku v glavni stvari, zavrača odobritev prejemka za civilne žrtve vojne izključno zato, ker zainteresirana oseba, ki

ima državljanstvo zadevne države članice, ob oddaji zahtevka ne živi na ozemlju te države članice, temveč v drugi državi članici?

21. Pri Sodišču so pisne izjave predložile nizozemska vlada, vlada Združenega kraljestva, litovska vlada in Komisija Evropskih skupnosti. PUR kot tožena stranka v sporu o glavni stvari je napotil na pisne izjave nizozemske vlade. Na obravnavi z dne 16. februarja 2006 so stališče o tej zadevi predložile nizozemska vlada, vlada Združenega kraljestva in Komisija.

V – Presoja

22. Predložitveno sodišče želi s predlogom za sprejetje predhodne odločbe v bistvu izvedeti, ali člen 18(1) ES nasprotuje nacionalni zakonodaji, v skladu s katero država članica svojemu državljanu zavrne odobritev prejemka za civilne žrtve vojne izključno zaradi tega, ker zainteresirana oseba ob vložitvi zahtevka ni imela stalnega prebivališča na ozemlju te države članice, temveč v drugi državi članici.

A – Področje uporabe pravice prostega gibanja državljanov Unije zadržujeta samo začasno, temveč sta se tja preselila za stalno.⁶

1. Razmerje člena 18(1) ES do drugih temeljnih svoboščin

23. V skladu z ustaljeno sodno prakso se pravica prostega gibanja iz člena 18(1) ES uporablja samo, če se ne uporabljajo druge posebne pravice, ki izhajajo iz členov 39 ES, 43 ES in 49 ES.⁵

24. Tak je položaj v tej zadevi: na podlagi dejanskega stanja postopka v glavni stvari ni mogoče sklepati, da bi K. Tas-Hagen in R. A. Tas v Španiji opravljala gospodarsko dejavnost in bi se zato za njiju lahko uporabljala ena od bolj posebnih svoboščin prostega gibanja oseb. K. Tas-Hagen in R. A. Tas v Španiji tudi ne izkoriščata storitev v skladu s členom 49 ES, ker se v tej državi članici ne

5 – Sodbe z dne 29. februarja 1996 v zadevi Skanavi in Chrysanthakopoulos (C-193/94, Recueil, str. I-929, točka 22), z dne 26. novembra 2002 v zadevi Oteiza Olazabal (C-100/01, Recueil, str. I-10981, točka 26), z dne 6. februarja 2003 v zadevi Stylianakis (C-92/01, Recueil, str. I-1291, točka 18), z dne 16. decembra 2004 v zadevi My (C-293/03, ZOdL, str. I-12013, točka 33) in z dne 15. septembra 2005 v zadevi Ioannidis (C-258/04, ZOdL, str. I-8275, točka 37).

2. Osebnost in stvarno področje uporabe

25. Nizozemski državljani, kot sta K. Tas-Hagen in R. A. Tas, so državljani Unije v smislu člena 17(1) ES in zato uživajo pravico prostega gibanja, določeno v členu 18(1) ES.

26. Na to pravico prostega gibanja se lahko K. Tas-Hagen in R. A. Tas sklicujeta tudi nasproti Kraljevini Nizozemski, katere državljanja sta. Sicer državljanstvo Unije ni namenjeno razširjanju stvarnega področja uporabe Pogodbe na povsem notranje položaje, ki nimajo nobene zveze s pravom Skupnosti.⁷ Notranji položaj v obravnavani zadevi pa ima čezmejni element, ker sta K. Tas-Hagen in R. A. Tas ob vložitvi zahtevka za prejemke za

6 – Sodba z dne 19. oktobra 2004 v zadevi Zhu in Chen (C-200/02, ZOdL, str. I-9925, točka 22); glej tudi sodbo z dne 5. oktobra 1988 v zadevi Steymann (196/87, Recueil, str. 6159, točke od 15 do 17) ter glede dejavne svobode opravljanja storitev sodbi z dne 30. novembra 1995 v zadevi Gebhard (C-55/94, Recueil, str. I-4165, zlasti točki 25 in 26) in z dne 7. septembra 2004 v zadevi Trojani (C-456/02, ZOdL, str. I-7573, točka 28).

7 – Sodbe z dne 5. junija 1997 v združenih zadevah Uecker in Jacquet (C-64/96 in C-65/96, Recueil, str. I-3171, točka 23), z dne 2. oktobra 2003 v zadevi García Avello (C-148/02, Recueil, str. I-11613, točka 26) in z dne 12. julija 2005 v zadevi Schempp (C-403/03, ZOdL, str. I-6421, točka 20); podobno sodbi z dne 29. aprila 2004 v zadevi Pusa (C-224/02, Recueil, str. I-5763, točki 18 in 19) in z dne 11. julija 2002 v zadevi D'Hoop (C-224/98, Recueil, str. I-6191, točki 30 in 31).

civilne žrtve vojne živela in izvrševala pravico prostega gibanja na podlagi člena 18(1) ES v Španiji. Zato obstaja zveza s pravom Skupnosti.

27. Sporno pa je, ali se lahko državljan Unije vedno sklicuje na člen 18(1) ES že, če je izvršil pravico prostega gibanja, ali mora iti poleg tega tudi za stvarno področje, o katerem pravo Skupnosti vsebuje predpise, tudi če so to samo cilji.

28. V skladu s stališčem, ki ga je zavzela zlasti vlada Združenega kraljestva, je pogoj za sklicevanje na člen 18(1) ES, da se dejstva v glavni stvari, zunaj preprostega izvajanja pravice prostega gibanja, nanašajo na področje, ki ga ureja pravo Skupnosti, in se to tudi v tem smislu lahko uporablja po načelu *ratione materiae*. K. Tas-Hagen in R. A. Tas po tej razlagi v obravnavanem postopku ne bi mogla uveljavljati nikakršne kršitve člena 18(1) ES. Kajti socialni prejemki za civilne žrtve vojne, ki se zahtevajo v tem primeru, niso obravnavani niti v primarni niti v sekundarni zakonodaji Skupnosti.⁸ Prejemki za žrtve vojne so

8 – V tem smislu tudi sodbe z dne 6. julija 1978 v zadevi Gillard (9/78, Recueil, str. 1661, točke od 13 do 15), z dne 31. maja 1979 v zadevi Even (207/78, Recueil, str. 2019, točke od 12 do 14) in z dne 16. septembra 2004 v zadevi Baldinger (C-386/02, ZOdl., str. I-8411, točke od 16 do 18).

iz področja uporabe Uredbe št. 1408/71⁹ (glej njen člen 4(4)) in Uredbe št. 883/2004¹⁰ (glej člen 4(5)) celo izključno izvzete.

29. Sodišče je v številnih zadevah o pravici prostega gibanja državljanov Unije svoje razlogovanje res utemeljilo ne le s členom 18 ES (prej člen 8a Pogodbe ES), ampak tudi z napotilom na druge določbe prava Skupnosti. Ugotovilo je zlasti, da socialni prejemki iz omenjenih primerov spadajo na področje uporabe zakonodaje Skupnosti.¹¹

30. Ne glede na to pa Sodišče vedno predvideva, da gre za „položaj, ki spada v stvarno področje uporabe prava Skupnosti“ že, če

9 – Uredba Sveta (EGS) št. 1408/71 z dne 14. junija 1971 o uporabi sistemov socialne varnosti za zaposlene osebe in njihove družinske člane, ki se gibljejo v Skupnosti (UL L 149, str. 2, v nadaljevanju: Uredba št. 1408/71), nazadnje spremenjena z Uredbo (ES) št. 631/2004 (UL L 100, str. 1).

10 – Uredba (ES) št. 883/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti (UL L 166, str. 1, popravek v UL L 200, str. 1, v nadaljevanju: Uredba št. 883/2004). Ta uredba v prihodnje nadomešča Uredbo št. 1408/71.

11 – Sodbe z dne 12. maja 1998 v zadevi Martínez Sala (C-85/96, Recueil, str. I-2691, točke 28, 45, 57 in od 61 do 63), z dne 20. septembra 2001 v zadevi Grzelczyk (C-184/99, Recueil, str. I-6193, točka 27), D'Hoop (navedena v opombi 7, točki 17 in 32) in z dne 15. marca 2005 v zadevi Bidar (C-209/03, ZOdl., str. I-2119, točke od 38 do 43). Za področja, ki se ne nanašajo na socialne prejemke, glej na primer sodbo z dne 7. julija 2005 v zadevi Komisija proti Avstriji (C-147/03, ZOdl., str. I-5969, točka 44).

državljan Unije izkoristi pravico prostega gibanja na podlagi člena 18(1) ES:

„K tem položajem spadajo tudi tisti, ki se nanašajo na izvrševanje temeljnih svoboščin, ki jih zagotavlja Pogodba, in tisti, ki se nanašajo na izvrševanje svoboščine, ki jo zagotavlja člen 18 ES glede pravice prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic.“¹²

31. Sodišče to domneva celo v primerih, v katerih sta izvrševanje pravice prostega gibanja ali status zainteresirane osebe kot državljana Unije edini navezni točki na pravo Skupnosti.¹³

32. Zato je lahko dejstvo, da sta tudi zadevno stvarno področje ali zahtevani socialni prejemek urejena s pravom Skupnosti ali služita ciljem Skupnosti, kvečjemu *dodatni vidik* pri presoji konkretnega primera.¹⁴ Taki preudarki so navedeni zlasti v sodbah

- 12 – Sodbi Schempp (navedena v opombi 7, točki 17 in 18) in Bidar (navedena v opombi 11, točki 32 in 33). Poleg tega glej sodbe Grzelczyk (navedena v opombi 11, točki 32 in 33), D’Hoop (navedena v opombi 7, točki 28 in 29), García Avello (navedena v opombi 7, točki 23 in 24) in Pusa (navedena v opombi 7, točki 16 in 17).
- 13 – Sodbe García Avello (točki 23 in 24), Pusa (točki 16 in 17) in Schempp (točka 13 in naslednje), vse navedene v opombi 7.
- 14 – Glej na primer sodbo D’Hoop (navedena v opombi 7, točka 32): „To je zlasti pomembno na področju izobraževanja [...]“; enaka navedba se najde tudi v sodbi Komisija proti Avstriji (navedena v opombi 11, točka 44).

o prostem gibanju študentov.¹⁵ Vendar se je moralo Sodišče v njih spoprijeti s svojo preteklo sodno prakso iz obdobja, v katerem niti državljanstvo Unije niti novejša določba Pogodbe o izobraževalni politiki¹⁶ niso ponujali navezne točke za uporabo prava Skupnosti pri zadevnih dejanskih stajjih.

33. Taki dodatni preudarki pa niso *nujni pogoj* za uporabo člena 18(1) ES.¹⁷ Nasprotno, državljani Unije se lahko na pravico prostega gibanja sklicujejo tudi, če zadevno stvarno področje ali zahtevani prejemek sama po sebi nista urejena s pravom Skupnosti.¹⁸

- 15 – Sodbi Grzelczyk (navedena v opombi 11, točke od 34 do 36) in Bidar (navedena v opombi 11, točki 38 in 43). Podobno sodba D’Hoop (navedena v opombi 7, točki 32 in 33) in sodba z dne 23. marca 2004 v zadevi Collins (C-138/02, Recueil, str. I-2703, točki 62 in 63).
- 16 – Z Maastrichtsko pogodbo (Pogodbo o Evropski uniji) je bilo v naslov VIII (zdaj naslov XI) Pogodbe ES vstavljeno novo poglavje 3 z naslovom „Izobraževanje, poklicno usposabljanje in mladina“.
- 17 – Sodišče je tudi v sodbah Grzelczyk (navedena v opombi 11, točke od 30 do 37) in Bidar (navedena v opombi 11, točke od 30 do 37) menilo, da se člen 12 ES v povezavi s členom 18 ES uporablja že samo zato, ker so zainteresirane osebe kot državljani Unije izkoristile pravico prostega gibanja. Dejstvo, da so se zainteresirane osebe izobraževale, v nobenem primeru ni bilo *dodatni pogoj* za sklicevanje na prepoved diskriminacije, temveč jih le „samo po sebi n[il] mo[g]lo prikrašati za možnost sklicevati se na prepoved vsakršne diskriminacije na podlagi državljanstva, kot to določa člen [12 ES]“ (sodba Grzelczyk, točka 36; glej tudi sodbo Bidar, točki 34 in 46). Tudi iz sodbe Trojani (navedena v opombi 6) ni mogoče razbrati dodatnega pogoja za uporabo členov 12 ES in 18 ES. V njej je v točki 42 le napotilo na sodbo Grzelczyk, v kateri pa, kot je bilo pravkar navedeno, ni postavljen tak dodatni pogoj.
- 18 – V tem smislu sodbe García Avello (točki 24 in 25), Pusa (točki 17 in 22) in Schempp (točki 18 in 19), vse navedene v opombi 7.

34. V tem je izražena narava pravice prostega gibanja državljanov Unije, ki je *temeljna svoboda*¹⁹. Člen 18(1) ES se kot temeljna svoboda neposredno priznava vsakemu državljanu Unije²⁰ in ga je treba razlagati široko²¹. Področje uporabe tega predpisa in klasičnih temeljnih svobod notranjega trga²² zlasti ni omejeno na posamezna stvarna področja.

35. Klasične temeljne svobode tako veljajo tudi za stvarna področja, za katera Pogodba Skupnosti državam članicam ne priznava lastnih pristojnosti ali glede katerih Pogodba ne vsebuje pravil. Če bi namreč taka področja, ki jih ne ureja pravo Skupnosti, izključili iz področja uporabe temeljnih svobod, ne bi mogli smiselno uresničiti ene od temeljnih nalog Skupnosti, in sicer izoblikovanja notranjega trga brez ovir za prosti pretok blaga, oseb, storitev in kapitala (člen 3(1)(c) ES).

19 – Pravica prostega gibanja državljanov Unije je izrecno kot temeljna svoboda opredeljena v sodbah D'Hoop (navedena v opombi 7, točka 29), García Avello (navedena v opombi 7, točka 24) in Pusa (navedena v opombi 7, točka 17); podobno sodba Zhu in Chen (navedena v opombi 6, točka 31) in sodba z dne 23. marca 2006 v zadevi Komisija proti Belgiji (C-408/03, ZOdl., str. I-2647, točka 40), na podlagi katere je v členu 18 ES določeno temeljno načelo, in sicer načelo prostega gibanja oseb.

20 – Sodba z dne 17. septembra 2002 v zadevi Baumbast in R (C-413/99, Recueil, str. I-7091, točke od 84 do 86 in 94) ter sodbi Zhu in Chen (navedena v opombi 6, točka 26) in Komisija proti Belgiji (navedena v opombi 19, točka 34).

21 – Sodbi Zhu in Chen (navedena v opombi 6, točka 31) in Komisija proti Belgiji (navedena v opombi 19, točka 40).

22 – Prosti pretok blaga (člen 23 ES in naslednji), prosto gibanje delavcev (člen 39 ES), pravica do ustanavljanja (člena 43 ES in 48 ES), svoboda opravljanja storitev (člena 49 ES in 50 ES) ter prosti pretok kapitala in plačil (člen 56 ES).

Notranji trg potem ne bi več zajemal območja brez notranjih meja (člen 14(2) ES), temveč bi bil samo še fragmentaren, ker bi se zožil na posamezne izdelke in dejavnosti, za katere v pravo Skupnosti obstajajo konkretna pravila.

36. Še toliko manj se lahko področje uporabe temeljnih svobod omeji samo na tista stvarna področja, na katerih je Skupnost že izvedla svoje pristojnosti, zlasti s sprejetjem usklajevalnih ukrepov²³: nasprotno, smisel in namen temeljnih svobod in že kar izraz njihove neposredne uporabnosti je, da imajo učinek lahko predvsem na področjih, ki niso ali še niso usklajena. Če bi bila uporaba temeljne svobode odvisna od obstoja usklajevalnega ukrepa, bi ji s tem ne nazadnje odvzeli neposredni učinek.

37. Ustrezno v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča velja, da je treba temeljne svobode upoštevati celo na področjih, za katera pravo Skupnosti (še) ne določa pravil in za katera so ostale pristojne države članice.

23 – Glej na primer sodbe z dne 20. februarja 1979 v zadevi Rewe, „Cassis de Dijon“ (120/78, Recueil, str. 649, točke 6, 8 in 15), z dne 13. julija 2004 v zadevah Komisija proti Franciji (C-262/02, ZOdl., str. I-6569, točki 23 in 25) in Bacardi France (C-429/02, ZOdl., str. I-6613, točki 32 in 34) ter z dne 13. decembra 2005 v zadevi Sevic Systems (C-411/03, ZOdl., str. I-10805, točka 26).

Tako se ravna na primer na področju neposrednih davkov²⁴, kazenskega in kazenskega procesnega prava²⁵ ter pri urejanju sistemov socialne varnosti²⁶. Sodišče je podobno ravnalo v zadevi o pravilih, ki urejajo priimek osebe²⁷.

38. V nasprotju s konceptom državljanstva Unije kot temeljnim statusom vseh državljanov Unije²⁸, do katerega imajo pravico, ne glede na to, ali izvajajo gospodarsko dejavnost²⁹, bi bilo tudi, če državam članicam ne bi bilo treba upoštevati pravice prostega gibanja državljanov Unije, določene v členu 18(1) ES, na vseh stvarnih področjih, temveč samo na posameznih področjih, za katera jim Pogodba Skupnosti priznava lastne pristojnosti ali za katera sicer obstajajo pravila prava Skupnosti.

39. Temu ne nasprotuje dejstvo, da imajo državljani Unije pravico prostega gibanja v skladu s členom 18(1) ES samo „ob upoštevanju omejitev in pogojev, določenih s to pogodbo in ukrepi, ki so bili sprejeti za njeno uveljavitev“. Iz te določbe namreč ne izhaja na primer omejitev stvarnega področja uporabe te temeljne svoboščine na nekatera področja. Ta določba v nasprotju s členoma 39(4) ES in 45 ES ravno ne vsebuje izrecnih sektorskih izjem. Nasprotno, gre samo za pridržek omejitev, ki se najde tudi pri vseh drugih temeljnih svoboščinah v tej ali podobni obliki, tako zlasti v členih 30 ES, 39(3) ES, 46(1) ES in 58 ES.

- 24 – Sodbe z dne 14. februarja 1995 v zadevi Schumacker (C-279/93, Recueil, str. I-225, točka 21), z dne 11. avgusta 1995 v zadevi Wielockx (C-80/94, Recueil, str. I-2493, točka 16), z dne 11. marca 2004 v zadevi De Lasteyrie du Saillant (C-9/02, Recueil, str. I-2409, točka 44), z dne 7. septembra 2004 v zadevi Manninen (C-319/02, ZOdl., str. I-7477, točka 19), z dne 13. decembra 2005 v zadevi Marks & Spencer (C-446/03, ZOdl., str. I-10837, točka 29), z dne 19. januarja 2006 v zadevi Bouanich (C-265/04, ZOdl., str. I-923, točka 28) in z dne 23. februarja 2006 v zadevi Keller Holding (C-471/04, ZOdl., str. I-2107, točka 28).
- 25 – Sodbi z dne 2. februarja 1989 v zadevi Cowan (186/87, Recueil, str. I-195, točka 19) in z dne 24. novembra 1998 v zadevi Bickel in Franz (C-274/96, Recueil, str. I-7637, točka 17).
- 26 – Sodbi z dne 28. aprila 1998 v zadevah Decker (C-120/95, Recueil, str. I-1831, točki 21 in 23) in Kohll (C-158/96, Recueil, str. I-1931, točki 17 in 19) ter sodbi z dne 23. novembra 2000 v zadevi Elsen (C-135/99, Recueil, str. I-10409, točka 33) in z dne 7. julija 2005 v zadevi Van Pommeren-Bourgonidiën (C-227/03, ZOdl., str. I-6101, točka 39).
- 27 – Sodba z dne 30. marca 1993 v zadevi Konstantinidis (C-168/91, Recueil, str. I-1191).
- 28 – Sodbe Baumbast in R (navedena v opombi 20, točka 82), García Avello (navedena v opombi 7, točka 22) ter Zhu in Chen (navedena v opombi 6, točka 25); glej tudi sodbe Grzelczyk (navedena v opombi 11, točka 31), D'Hoop (navedena v opombi 7, točka 28), Collins (navedena v opombi 15, točka 61), Pusa (navedena v opombi 7, točka 16), Bidar (navedena v opombi 11, točka 31), Komisija proti Avstriji (navedena v opombi 11, točka 45) in Schempp (navedena v opombi 7, točka 15).
- 29 – Sodba Baumbast in R (navedena v opombi 20, točke 81, 83 in 84); enako sodbi Trojani (navedena v opombi 6, točka 40) in Bidar (navedena v opombi 11, točka 37).

40. Sodišče je dosledno, na primer na področjih neposrednih davkov³⁰ in urejanja sistemov socialne varnosti³¹, pritrnilo uporabnosti člena 18(1) ES, enako kot uporabnosti drugih temeljnih svoboščin.³² Enako velja na primer za pravila, ki urejajo priimek osebe: tudi če, glede na sedanje stanje prava Skupnosti, to stvarno področje spada v pristojnost držav članic in ni urejeno s pravom Skupnosti, morajo te vendarle svoje pristojnosti na tem področju izvrševati v skladu s pravom Skupnosti, še posebej s

30 – Sodba Schempp (navedena v opombi 7, točka 19).

31 – Sodba Elsen (navedena v opombi 26, točka 33).

32 – V zvezi s tem glej navedbe v točki 37 teh sklepnih predlogov.

pravico prostega gibanja iz člena 18(1) ES.³³ To določbo je treba iz enakega razloga nazadnje upoštevati tudi, kadar je treba zaradi ukrepov izvršbe po nacionalnem pravu izračunati dohodek državljana Unije, ki ga je mogoče zarubiti.³⁴

41. Zato je treba člen 18(1) ES uporabljati tudi v primeru, v katerem državljan Unije, ki je svoje stalno prebivališče prenesel v drugo državo članico, ki ni država članica, katere državljan je, pri pristojnih organih države članice, katere državljan je, vloži zahtevek za prejemke za civilne žrtve vojne. Posledica dejstva, da taki socialni prejemki niso urejeni s pravom Skupnosti, je skladno z naravo stvari seveda, da imajo države članice pri oblikovanju sistema takih prejemkov široko polje proste presoje.³⁵

42. Tudi sodba Baldinger³⁶, v kateri se je moralo Sodišče pred kratkim ukvarjati z avstrijskim predpisom o odškodninah za nekdanje vojne ujetnike, ne nasprotuje uporabi člena 18(1) ES. Sodišče se je v tej sodbi namreč omejilo na ugotovitev, da prejemki za žrtve vojne ne spadajo v področje uporabe Uredbe št. 1408/71, da niso delovne razmere delavcev migrantov v

smislu člena 39(2) ES in da tudi ne spadajo k socialnim ugodnostim, ki pripadajo delavcem migrantom v skladu s členom 7(2) Uredbe št. 1612/68.

43. Sodišče v zadevi Baldinger ni zavzelo stališča glede uporabnosti člena 18(1) ES. Tega mu tudi ni bilo nujno treba storiti, saj predložitveno sodišče ni vprašalo po razlagi te določbe.³⁷ Vendar je generalni pravobranilec Ruiz-Jarabo Colomer v sklepnih predlogih v zadevi Baldinger sprejel izčrпно stališče o uporabnosti člena 18(1) ES in ji pritrnil.³⁸ Vsekakor Sodišče samo v zadevi Baldinger glede tega vprašanja ni izrecno razsodilo nasprotno. Zaradi siceršnje sodne prakse Sodišča o pravici prostega gibanja državljanov Unije³⁹ ni razloga, da bi že samo njegovo molčanje v sodbi Baldinger razlagali kot nujen pokazatelj proti uporabnosti člena 18(1) ES.

3. Časovno področje uporabe

44. Samo zaradi popolnosti je treba pripomniti, da tudi v časovnem smislu nič ne

33 – Sodba García Avello (navedena v opombi 7, točka 25); v zvezi s tem glej tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca Jacobsa, predstavljene 30. junija 2005 v zadevi Standesamt Stadt Niebuß (sodba z dne 27. aprila 2006, C-96/04, ZOdl., str. I-3561, zlasti točka 50).

34 – Sodba Pusa (navedena v opombi 7, točki 22 in 23).

35 – V zvezi s tem glej točke od 61 do 64 teh sklepnih predlogov.

36 – Sodba, navedena v opombi 8, glej zlasti točke od 16 do 21.

37 – Vprašanje za predhodno odločanje je navedeno v točki 13 sodbe Baldinger (navedena v opombi 8).

38 – Sklepni predlogi generalnega pravobranilca Ruiz-Jaraboja Colomerja, predstavljeni 11. decembra 2003 v zadevi Baldinger (sodba z dne 16. septembra 2004, C-386/02, ZOdl., str. I-8411, točke od 24 do 47, zlasti točka 31).

39 – Glej tudi točko 40 teh sklepnih predlogov in zlasti sodbo García Avello, navedeno v opombi 7, ki jo je Sodišče izreklo na občni seji.

nasprotuje uporabi člena 18(1) ES. K. Tas-Hagen in R. A. Tas sta stalno prebivališče sicer v Španijo prenesla že leta 1987, torej pred začetkom veljavnosti določb o državljanstvu Unije, uvedenih z Maastrichtsko pogodbo.⁴⁰ Vendar je treba te določbe v vsakem primeru uporabiti za sedanje učinke situacij, ki so nastale pred tem.⁴¹ Torej jih je mogoče uporabiti tudi, kadar je treba presoditi učinke selitve K. Tas-Hagen in R. A. Tas v Španijo, ki se je zgodila že prej, na njuna današnja zahtevka za prejemke za civilne žrtve vojne v skladu z WUBO.

državljanov držav članic, ki omogoča tistim državljanom, ki so v enakem položaju, da so neodvisno od njihovega državljanstva in brez poseganja v izjeme, ki so izrecno predvidene v zvezi s tem, enako pravno obravnavani“⁴³.

47. Državljan Unije, ki je izkoristil pravico prostega gibanja v skladu s členom 18(1) ES, se giblje na področju uporabe Pogodbe in se zato lahko sklicuje na splošno prepoved diskriminacije iz člena 12(1) ES, na podlagi katerega je prepovedana vsakršna diskriminacija glede na državljanstvo.⁴⁴

B – Omejitev prostega gibanja

45. Zdaj je treba glede na pravico prostega gibanja državljanov Unije v skladu s členom 18(1) ES presoditi pogoj stalnega prebivališča, kot je bil uporabljen kot nasprotni argument proti K. Tas-Hagen in R. A. Tas.

48. Vendar državljani Unije, kot sta K. Tas-Hagen in R. A. Tas, niso diskriminirani glede na državljanstvo. Neposredna diskriminacija ni mogoča že zato, ker imajo pravico do zadevnih prejemkov za civilne žrtve vojne tako in tako samo nizozemski državljani in imata tožeči stranki ravno to državljanstvo. Tudi posredna diskriminacija glede na državljanstvo v obravnavanem primeru zato ne pride v poštev. Sicer je navezna točka za posredno različno obravnavanje zaradi državljanstva pogosto lahko, da je predpis

46. Kot je bilo že navedeno,⁴² je namen statusa državljanstva Unije v skladu z ustaljeno sodno prakso, „da postane temeljni status

43 – Sodbe Collins (navedena v opombi 15, točka 61), Komisija proti Avstriji (navedena v opombi 11, točka 45) in Schempp (navedena v opombi 7, točka 15); podobno že sodbe Grzelczyk (navedena v opombi 11, točka 31), D’Hoop (navedena v opombi 7, točka 28), García Avello (navedena v opombi 7, točki 22 in 23), Pusa (navedena v opombi 7, točka 16) in Bidar (navedena v opombi 11, točka 31).

44 – Sodbe Grzelczyk (navedena v opombi 11, točka 31), García Avello (navedena v opombi 7, točke 22, 23, 27, 29 in 30), Bidar (navedena v opombi 11, točke od 31 do 33), Komisija proti Avstriji (navedena v opombi 11, točka 45) in Schempp (navedena v opombi 7, točka 15 in naslednje). Enako – čeprav brez konkretnega sklicevanja na člen 12 ES – sodbi D’Hoop (točka 28) in Pusa (točka 16), navedeni v opombi 7.

40 – Maastrichtska pogodba (Pogodba o Evropski uniji) je začela veljati 1. novembra 1993.

41 – Sodba D’Hoop (navedena v opombi 7, točka 25).

42 – Glej točko 38 teh sklepnih predlogov.

povezan z bivališčem zainteresirane osebe. Vendar se s pogojem stalnega prebivališča iz člena 3 WUBO razlikuje izključno med nizozemskimi državljani. V primeru, kot je obravnavani, ta predpis zato ne more povzročiti niti neposredne niti posredne diskriminacije zainteresirane osebe v smislu člena 12(1) ES.

državljanov Unije prav tako temeljna svoboda.⁴⁷ Veliko govori zato v prid temu, da je treba slabše obravnavanje čezmejnih dejanskih stanj *brez* hkratne diskriminacije glede na državljanstvo kot omejitve obravnavati tudi, če spada v področje uporabe člena 18(1) ES.⁴⁸ Torej je treba glede na člen 18(1) ES presojati vse ukrepe, ki *ovirajo* pravico državljanov Unije, da se v drugi državi članici prosto giblje in tam prebiva⁴⁹, ali ki sicer pomenijo *oviro*, ki bi državljanov Unije lahko odvrnila od uporabe te splošne pravice prostega gibanja⁵⁰.

49. Vendar državljan Unije, ki je izkoristil pravico prostega gibanja iz člena 18(1) ES, nikakor ne uživa samo varstva pred diskriminacijo glede na državljanstvo v skladu s členom 12(1) ES. Nasprotno, glede na člen 18(1) ES mora biti mogoče presojati tudi pravila, ki povzročijo, da je državljan Unije ob uveljavljanju pravice prostega gibanja manj ugodno obravnavan, kot če te pravice ne bi izkoristil. To velja celo v takih primerih, v katerih različno obravnavanje izhaja iz države članice, katere državljan je državljan Unije.⁴⁵

51. V vsakem primeru pa je jasno, da države članice svojih državljanov ne smejo ovirati pri izvrševanju pravice prostega gibanja, ki jim je zagotovljena s členom 18(1) ES, s tem da jo povežejo z neugodnimi posledicami, ki jih ne bi bilo, če bi državljani ostali na nacionalnem ozemlju.⁵¹

50. Sodišče je pri klasičnih temeljnih svobodah ustrezna različna obravnavanja dejanskih stanj s čezmejnimi elementom in povsem nacionalna dejanska stanja večinoma obravnavalo kot primer *omejitve*.⁴⁶ Kot je bilo že navedeno, je splošna pravica prostega gibanja

47 – V zvezi s tem glej zgoraj točko 34 teh sklepnih predlogov in sodno prakso, navedeno v opombi 19.

48 – V tem smislu tudi sklepni predlogi generalnega pravobranilca Jacobsa, predstavljeni 20. novembra 2003 v zadevi Pusa (sodba z dne 29. aprila 2004, C-224/02, Recueil, str. I-5763, točke od 18 do 20 in 22), in njegovi sklepni predlogi v zadevi Standesamt Stadt Niebüll (navedeni v opombi 33, točka 52 in naslednje) ter sklepni predlogi generalnega pravobranilca Geelhoeda, predstavljeni 2. februarja 2006 v zadevi De Cuyper (sodba z dne 18. julija 2006, C-406/04, ZOdl., str. I-6947, točke od 104 do 108). Glej tudi moje sklepne predloge, predstavljene danes v zadevi N. (sodba z dne 7. septembra 2006, C-470/04, ZOdl., str. I-7409, točka 65).

49 – V tem smislu sodba Schempp (navedena v opombi 7, točka 43), v kateri Sodišče z uporabo besede „ovira“ (v francoščini: „entrave“) prvič namigne na ustrezno razumevanje.

50 – V tem smislu že sodba Pusa (navedena v opombi 7, točka 19).

51 – V tem smislu sodbi D'Hoop (točki 30 in 31) in Pusa (točki 18 in 19), navedeni v opombi 7. Glej tudi točko 22 sklepnih predlogov generalnega pravobranilca Jacobsa v zadevi Pusa in točko 66 mojih sklepnih predlogov v zadevi N.; oboji so navedeni v opombi 48.

45 – V tem smislu sodbi D'Hoop (točki 30 in 31) in Pusa (točki 18 in 19), podobno sodba Schempp (točki 16 in 26), vse navedene v opombi 7.

46 – Glej zlasti sodbo De Lasteyrie du Saillant (točka 45), podobno sodbi Manninen (točka 20 in naslednje) in Marks & Spencer (točka 34), vse navedene v opombi 24.

52. Pogoj stalnega prebivališča, kot je določen v členu 3 WUBO, državljane Unije, kot sta K. Has-Tagen in R. A. Has, odvrča od tega, da bi uveljavili pravico prostega gibanja in stalno prebivališče iz Nizozemske prenesli v drugo državo članico.⁵² V tem primeru ne bi več mogli uspešno vložiti zahtevka za prejemke za civilne žrtve vojne v skladu z WUBO. Prav tako ta pogoj zainteresirane osebe odvrča od tega, da bi ohranile stalno prebivališče, preneseno v tujino, v tujini, saj lahko zahtevke za prejemke v skladu z WUBO vložijo samo, če imajo stalno prebivališče na Nizozemskem.⁵³

53. Zato tak pogoj stalnega prebivališča pomeni omejitev splošne pravice prostega gibanja v skladu s členom 18(1) ES.

C – Upravičenost omejitve

54. Vendar je treba preizkusiti še, ali je ta omejitev pravice prostega gibanja državljanov Unije upravičena.

52 – Podobno sklepni predlogi generalnega pravobranilca Geelhoeda v zadevi De Cuyper (navedeni v opombi 48, zlasti točka 110).

53 – Pravičnostna klavzula, kot je predvidena v členu 3(6) WUBO, ne more v celoti izravnati takih neugodnosti. Uporablja se namreč po presoji PUR in se v skladu z njegovo upravno prakso ravno *ne* uporablja v primerih, v katerih je zainteresirana oseba *prostovoljno* prenesla bivališče v tujino. Celo bolj velikodušna upravna praksa PUR, ki velja od 1. julija 2004, še ne zajema vseh primerov prostovoljnega prenosa bivališča v tujino, ker velja omejitev glede dohodka. Glej v celoti točke od 11 do 13 teh sklepnih predlogov.

55. Pokazatelj za utemeljitev na podlagi „omejitev in pogojev, določenih [s Pogodbo ES] in [z] ukrepi, ki so bili sprejeti za njeno uveljavitev“ za izvrševanje pravice prostega gibanja (člen 18(1) ES) v obravnavani zadevi ni.

56. Poleg tega pa se omejitev pravice prostega gibanja državljanov Unije lahko upraviči tudi, če temelji na objektivnem preudarku in je sorazmerna zakonitemu cilju.⁵⁴

57. Pogoj stalnega prebivališča na Nizozemskem, določen v členu 3 WUBO, temelji – kot sicer tudi pogoj nizozemskega državljanstva – na zamisli, da ima obveznost solidarnosti nizozemskega naroda v zvezi s civilnimi žrtvami vojne – odvisno od stopnje njihove vključitve v nizozemsko družbo – različen obseg. Kot sta pojasnila predložitveno sodišče in nizozemska vlada, so socialni prejemki, ki se dodelijo civilnim žrtvam vojne v skladu z WUBO, izraz posebne solidarnosti nizozemskega naroda z osebami, ki so posebno povezane z nizozemsko družbo.

54 – V tem smislu sodbe D’Hoop (navedena v opombi 7, točki 26 in 36), García Avello (navedena v opombi 7, točka 39 in naslednje), Collins (navedena v opombi 15, točka 66), Pusa (navedena v opombi 7, točka 33) in Bidar (navedena v opombi 11, točka 54).

58. Nizozemski zakonodajalec, s tem ko želi prejemke za civilne žrtve vojne v skladu z WUBO omejiti na osebe, ki so posebno povezane z nizozemsko družbo, zasleduje zakonit cilj.

59. Prvič, v zvezi s tem je treba spomniti, da so odškodnine nekdanjim *vojnim ujetnikom*, ki dokažejo, da so preživeli dolgo obdobje ujetništva, zagotovljene kot dokaz nacionalne hvaležnosti za pretrpljene stiske in se torej plačajo v zameno za služenje, ki so ga med vojno opravili za državo.⁵⁵ Te misli sicer ni mogoče neposredno prenesti na odškodnine za *civilne žrtve vojne*, ker njihove pretrpljene stiske niso povezane s storitvami, opravljenimi med vojno, ali z vojaško službo za svojo državo. Kljub temu se zdi legitimno, da država članica tudi civilistom, s katerimi je med vojno in tudi pozneje posebej povezana, kot izraz nacionalne solidarnosti prizna nekatere socialne prejemke za premoženjsko in nepremoženjsko škodo, ki so jo utrpeli med vojno.

60. Drugič, Sodišče tudi sicer dopušča, da država članica nekatere socialne prejemke – na primer pomoči za kritje stroškov študentov za vzdrževanje – dodeli le tistim študentom, ki so izkazali določeno stopnjo

vključitve v družbo te države.⁵⁶ Ta preudarek je mogoče prenesti tudi na obravnavano zadevo, saj imajo nizozemski prejemki za civilne žrtve vojne v skladu z WUBO naravo pomoči za kritje stroškov za vzdrževanje (ki ni odvisna od vplačanih prispevkov): namenjeni so izboljšanju življenjskih razmer civilnih žrtev vojne in naj bi pomagali izravnati izpad dohodka, ki je posledica invalidnosti zaradi vojne.

61. Tako kot lahko država članica na splošno prosto določi pogoje za dodelitev socialnih prejemkov, ki niso urejeni s pravom Skupnosti, ima tudi široko polje ocene in proste presoje glede stopnje vključitve, ki jo mora dokazati zainteresirana oseba.

62. Kot merilo za povezavo z družbo države članice, ki dodeljuje prejemek, se lahko načeloma upošteva stalno prebivališče zainteresirane osebe. Torej se lahko šteje, da je vključitev v zadevno družbo dokazana z ugotovitvijo, da je zainteresirana oseba v določenem obdobju prebivala v tej državi članici.⁵⁷

55 – Glej sodbe Baldinger (točka 17), Gillard (točka 13) in Even (točka 12), navedene v opombi 8.

56 – Sodba Bidar (navedena v opombi 11, točka 57); glej tudi sodbe D'Hoop (navedena v opombi 7, točka 38), Collins (navedena v opombi 15, točka 67) in Ioannidis (navedena v opombi 5, točka 30).

57 – Sodba Bidar (navedena v opombi 11, točka 59).

63. Pri tem lahko pristojna država članica načeloma določi, koliko časa je morala zainteresirana oseba sploh živeti na njenem ozemlju, da lahko vložiti zahtevek za določen socialni prejemek. In če pravo Skupnosti v usklajevalnih ukrepih ne določa drugače,⁵⁸ lahko ta država članica poleg tega zahteva, da vključitev zainteresirane osebe v njeno družbo traja tudi ob začetku prejemanja dajatev in po potrebi še ves čas prejemanja ter da jo zainteresirana oseba še naprej dokazuje z ohranitvijo stalnega prebivališča na nacionalnem ozemlju. S takim trajnim pogojem stalnega prebivališča se lahko torej praviloma prepreči prenos (izplačevanje) prejemkov socialne pomoči v tujino.⁵⁹

64. Zadevna država članica pa mora kljub širokemu polju ocene in proste presoje, ki ga ima glede določitve potrebne stopnje vključitve, vsaj oblikovati pogoj stalnega prebivališča tako, da pravilno odseva želeno stopnjo vključitve. Merilo stalnega prebivališča mora biti torej konkretno oblikovano tako, da je ustrezno in nujno za doseg zasledovanega

zakonitega cilja⁶⁰, in sicer da pravico do socialnih prejemkov prizna samo osebam, ki so v željeni stopnji vključene v družbo. Merilo stalnega prebivališča ne sme biti na primer „preveč splošno in izključujoče“⁶¹.

65. Nizozemski zakonodajalec s členom 3 WUBO v obravnavani zadevi ne določa izrecnega pogoja, da morajo zainteresirane osebe ves čas prejemanja prejemkov za civilne žrtve vojne prebivati na Nizozemskem. Kot je na obravnavi izrecno potrdila tudi nizozemska vlada, poznejša sprememba stalnega prebivališča ne izključuje prenosa (izplačevanja) že dodeljenih prejemkov v tujino.⁶² Od zainteresirane osebe se zahteva samo, da *na datum vložitve zahtevka za prejemke* prebiva na Nizozemskem. Merilo stalnega prebivališča, določeno v členu 3 WUBO, je s to izključno usmeritvijo k datumu vložitve zahtevka podobno pravilu referenčnega datuma.

66. Primernosti tovrstnega merila stalnega prebivališča za dokazovanje vključitve zainteresirane osebe v zadevno družbo nasprotuje dvoje.

58 – Glej na primer odpoved pogoju stalnega prebivališča v skladu s členom 10(1) Uredbe št. 1408/71 ter člen 7 in člene od 63 do 65 Uredbe št. 883/2004. O izplačljivosti nekaterih socialnih prejemkov v tujino v povezavi s členom 19 Uredbe št. 1408/71 glej tudi nedavno sodbo z dne 21. februarja 2006 v zadevi Hosse (C-286/03, ZOdl., str. I-1771). Tudi iz členov 7(2) in 12 Uredbe Sveta (EGS) št. 1612/68 z dne 15. oktobra 1968 o prostem gibanju delavcev v Skupnosti (UL L 257, str. 2) lahko izhaja izplačljivost nekaterih prejemkov v tujino, v zvezi s tem glej na primer sodbe z dne 13. novembra 1990 v zadevi Di Leo (C-308/89, Recueil, str. I-4185, točke od 10 do 17), z dne 26. februarja 1992 v zadevi Bernini (C-3/90, Recueil, str. I-1071, točki 20 in 29) in z dne 8. junija 1999 v zadevi Meeusen (C-337/97, Recueil, str. I-3298, točke od 23 do 25 in 30).

59 – V zvezi s tem glej tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca Geelhoeda v zadevi De Cuyper (navedeni v opombi 48).

60 – Tak preizkus nujnosti se najde na primer v sodbah D'Hoop (navedena v opombi 7, točka 39, zlasti zadnji stavek), Collins (navedena v opombi 15, točki 66 in 72) in Ioannidis (navedena v opombi 5, točka 31, zlasti zadnji stavek); podobno sodba Bidar (navedena v opombi 11, točki 58 in 61).

61 – Sodba D'Hoop (navedena v opombi 7, točka 39, ki se nanaša na kraj pridobitve diplome o končanem srednješolskem izobraževanju); podobno sodba Ioannidis (navedena v opombi 5, točki 31 in 33, ki se nanaša na kraj pridobitve diplome o končanem srednješolskem izobraževanju in bivališče staršev zainteresirane osebe).

62 – V zvezi s tem glej zlasti točko 9 teh sklepnih predlogov.

67. Prvič, s takim merilom ni mogoče zadostno zajeti vseh oseb, ki so v preteklosti daljše obdobje prebivale in delale v zadevni državi članici in zdaj v drugi državi članici želijo preživeti le pokoj. Tudi če so zahtevek vložile le kratek čas pred selitvijo v tujino, ohranijo pravico do prejemkov v skladu z WUBO in se jim dodeljeni prejemki lahko izplačujejo v tujino. Če pa so zahtevek vložile le kratek čas po selitvi v tujino, se jim prejemki ne dodelijo. Merilo stalnega prebivališča lahko torej pri osebah, ki lahko za preteklost dokažejo primerljivo stopnjo vključenosti v nizozemsko družbo in so se odločile za selitev v tujino, na datum vložitve zahtevka privede do sorazmerno naključnih rezultatov.⁶³

68. Drugič, obstaja nevarnost, da tako merilo prizna pravice osebam, ki so se šele kratek čas pred vložitvijo zahtevka preselile v zadevno državo članico in je njihova vključitev v družbo te države članice zato mogoče precej manjša od vključitve prvonavedene skupine oseb. Te osebe sicer spet izgubijo pravice v skladu s členom 3(3) WUBO, če na Nizozemskem ne bivajo vsaj pet let. Vendar

tak predpis spodbuja kvečjemu *prihodnjo* vključitev zainteresiranih oseb v nizozemsko družbo. Ne dopušča pa ugotovitve glede stopnje njihove vključitve na referenčni datum vložitve zahtevka, upošteven v obravnavani zadevi.

69. Tudi nizozemska vlada na poizvedovanje Sodišča ni mogla dati podrobnejših podatkov glede tega, koliko ravno stalno prebivališče zainteresirane osebe na datum vložitve zahtevka lahko opredeli stopnjo njene vključitve v nizozemsko družbo.

70. Stalno prebivališče zainteresirane osebe na nacionalnem ozemlju gotovo lahko pristojnemu organu olajša preverjanje upravičenosti, predvsem v zadevah, kot je ta, v katerih se dokazuje invalidnost zaradi vojne. Vendar tudi v tem primeru samo stalno prebivališče na nacionalnem ozemlju na referenčni datum vložitve zahtevka ni ustrezno za dosego zelenega cilja. Kajti invalidnost zaradi vojne je kot v obravnavani zadevi tako in tako že ugotovljena ali pa je v vsakem primeru ne bo mogoče dokončno ugotoviti neposredno na datum vložitve zahtevka, temveč šele nekaj časa po tem.

71. Objektivne upravičenosti pogoja stalnega prebivališča, kot je določen v členu 3

63 – Tudi pravičnostna klavzula, kot je določena v členu 3(6) WUBO, tega ne more znatno spremeniti. Uporablja se namreč po presoji PUR in se v skladu z njegovo upravno prakso ravno *ne* uporablja v primerih, v katerih je zainteresirana oseba *prostovoljno* prenesla bivališče v tujino. Celo bolj velikodušna upravna praksa PUR, ki velja od 1. julija 2004, še ne zajema vseh primerov prostovoljnega prenosa bivališča v tujino, ker velja omejitev glede dohodka. Glej v celoti točke od 11 do 13 teh sklepnih predlogov.

WUBO, in omejitve pravice prostega gibanja državljanov Unije, ki izhaja iz njega, zato ni mogoče ugotoviti niti ob upoštevanju polja ocene in proste presoje držav članic glede stopnje potrebne vključitve v njihovo družbo. Merilo teritorialnosti bi bilo ustrezno in nujno sredstvo kvečjemu, če bi lahko zainteresirana oseba svojo povezavo z nizozemsko družbo po potrebi pojasnjevala *tudi neodvisno od stalnega prebivališča na referenčni datum vložitve zahtevka*.

VI – Predlog

72. Ob upoštevanju zgornjih navedb Sodišču predlagam, naj Centrale Raad van Beroep odgovori:

Člen 18 ES nasprotuje ureditvi države članice, po kateri ta svojemu državljanu zavrne dodelitev prejemka za civilne žrtve vojne – ki ga je načeloma mogoče prenesti tudi v tujino – zgolj iz razloga, da zainteresirana oseba na datum vložitve zahtevka ni imela stalnega prebivališča na ozemlju te države članice, temveč v drugi državi članici.