

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT

JULIANE KOKOTT

föredraget den 30 mars 2006¹

I — Inledning

1. Det aktuella fallet ger anledning att ytterligare precisera tillämpningsområdet för artikel 18.1 EG. Kan en unionsmedborgare alltid hänvisa till denna bestämmelse när han har utnyttjat sin rätt till fri rörlighet, eller krävs det någon ytterligare hänvisning till gemenskapsrätten? Och vilket utrymme har i så fall medlemsstaterna, med tanke på unionsmedborgarnas rätt till fri rörlighet, när de utformar sociala förmåner som inte omfattas av gemenskapsrätten? Detta är i huvudsak de rättsfrågor som domstolen skall bedöma på begäran av den nederländska Centrale Raad van Beroep (nedan också kallad den hänskjutande domstolen).

2. Två nederländska medborgare som anses som civila krigsoffer ansökte hos den ansvariga nederländska myndigheten om den ersättning som betalas ut i sådana fall.

Förmånerna beviljades inte enbart av det skälet att de vid tiden för ansökan inte var bosatta i Nederländerna utan i Spanien.

II — Tillämpliga bestämmelser

A — *Gemenskapsrättsliga bestämmelser*

3. Artikel 17 EG har följande ordalydelse:

”1. Ett unionsmedborgarskap införs härmed. Varje person som är medborgare i en medlemsstat skall vara unionsmedborgare. Unionsmedborgarskapet skall komplettera och inte ersätta det nationella medborgarskapet.

2. Unionsmedborgarna skall ha de rättigheter och skyldigheter som föreskrivs i detta fördrag.”

1 — Originalspråk: tyska.

4. Unionsmedborgarnas rätt till fri rörlighet är fastslagen enligt följande i artikel 18.1 EG:

”Varje unionsmedborgare skall ha rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, om inte annat följer av de begränsningar och villkor som föreskrivs i detta fördrag och i bestämmelserna om genomförande av fördraget.”

5. I artikel 12.1 EG ingår dessutom följande förbud mot diskriminering:

”Inom detta fördrags tillämpningsområde och utan att det påverkar tillämpningen av någon särskild bestämmelse i fördraget, skall all diskriminering på grund av nationalitet vara förbjuden.”

B — Nationell rätt

6. Beträffande den tillämpliga nederländska rätten har den hänskjutande domstolen bland annat angett följande:

7. Enligt lagen av den 10 mars 1984 om förmåner till civila offer för kriget 1940–1945² (nedan kallad WUBO) kan *civila krigsoffer*³ och deras efterlevande bland annat göra anspråk på en periodisk förmån (artikel 7 och följande artiklar WUBO) och ett bidrag för att förbättra levnadsomständigheterna för civila krigsoffer (artikel 19 WUBO). Syftet med den periodiska förmånen är att inom rimliga gränser kompensera för det inkomstbortfall som uppstått på grund av krigsskador som lett till invaliditet.

8. Enligt artikel 3 i lagen är WUBO endast tillämplig på civila krigsoffer som är nederländska medborgare och som vid ansökningstillfället är bosatta i Nederländerna (artikel 3 WUBO). Detta *nationalitets- och bosättningskriterium* bygger på tanken att det nederländska folkets solidaritetsplikt gentemot civila krigsoffer har en begränsad räckvidd som bestäms av medborgarskap och bosättningsland.

9. När en person väl har beviljats en förmån eller ett bidrag enligt WUBO behåller vederbörande de rättigheter han har tillerkänts,

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

3 — Enligt artikel 2 WUBO avses härmed civila som genom den tyska eller japanska ockupationen eller i samband med denna eller på grund av oroligheter under efterkrigstiden (fram till den 27 december 1949) i det tidigare nederländska Indien lidit fysisk eller psykisk skada som lett till permanent invaliditet eller dödsfall.

även om han bosätter sig utomlands. För att förhindra att personer med hemvist i utlandet bosätter sig i Nederländerna under en kortare period enbart i syfte att beviljas förmåner enligt WUBO, föreskrivs att personer som bosatt sig i Nederländerna efter lagens ikraftträdande förlorar sina rättigheter om de väljer att flytta utomlands igen inom fem år från bosättningen i Nederländerna (artikel 3.3 WUBO).

10. WUBO verkställs av Raadskamer WUBO van de Pensioen- en Uitkeringsraad (nedan kallad PUR).

11. Lagstiftaren har gett PUR befogenhet att, om en situation är uppenbart oskälig, tillämpa WUBO också på sådana civila krigsoffer som inte uppfyller nationalitets- eller bosättningskriteriet (artikel 3.6 WUBO). Denna *skälighetsbestämmelse* är dock en föreskrift som ger utrymme för skönsmässig bedömning.

12. En grundförutsättning för att tillämpa skälighetsbestämmelsen är enligt PUR:s

administrativa praxis att anknytning till det nederländska samhället förelegat såväl när kriget bröt ut som vid ansökningstillfället.⁴ Om dessa villkor är uppfyllda görs en bedömning i det individuella fallet av i vilken utsträckning den aktuella situationen är uppenbart oskälig. Det allmänna kriteriet är att bosättningen utomlands skall vara orsakad av objektiva skäl som personen inte direkt kan råda över, och skall i förekommande fall innebära att det inte rimligen kunde förväntas att han skulle ha bosatt sig i Nederländerna. Vad som här avses är gränsomdragningar och medicinska skäl. Om bosättningen utomlands är orsakad av äktenskap eller har skett av ekonomiska skäl skall skälighetsbestämmelserna, enligt PUR, inte tillämpas. Om den bidragssökande var bosatt i Nederländerna under kriget och oavbrutet har varit bosatt där fram till ansökningstillfället, men dock aldrig har haft nederländsk nationalitet, anser PUR däremot att skälighetsbestämmelserna är tillämpliga.

13. PUR har med verkan från den 1 juli 2004 anpassat sin praxis i fråga om tillämpning av skälighetsbestämmelserna. Utomlands bosatta nederländska medborgare kan nu komma i fråga för WUBO-utbetalningar, bland annat om de vid ansökningstillfället

⁴ — Anknytning till tiden för kriget anses föreligga om vederbörande hade nederländsk nationalitet eller var nederländsk undersåte i den mening som avses i lagen av den 10 februari 1910 (*Staatsblad*, 55) eller om vederbörande var bosatt i Nederländerna eller i nederländska Indien. Anknytning till tiden för ansökan anses föreligga om den berörda personen har nederländsk nationalitet eller är bosatt i Nederländerna.

har nederländsk nationalitet, har varit bosatta under viss tid i Nederländerna och (tillsammans med sin partner) har en bruttoinkomst per månad som understiger 1 741,56 euro.

III — Bakgrunden och förfarandet vid den nationella domstolen

14. K. Tas-Hagen föddes 1943 i det tidigare nederländska Indien och kom till Nederländerna år 1954. År 1961 erhöll hon nederländsk nationalitet. År 1986 avslutade K. Tas-Hagen sin tjänst som chefssekreterare vid Gemeentelijke Dienst Verpleging (ungefär kommunal omsorgstjänst) i Haag på grund av arbetsoförmåga.

15. I december 1986, när K. Tas-Hagen fortfarande bodde i Nederländerna, ansökte hon för första gången om ett periodiskt bidrag och ersättning med stöd av WUBO. Ansökan avslogs, eftersom hon inte hade lidit någon skada som leder till permanent invaliditet, varför hon inte kunde anses vara ett civilt krigsoffer i den mening som avses i WUBO.

16. År 1987 bosatte sig K. Tas-Hagen i Spanien. År 1999 inkom hon med en förnyad

ansökan och begärde att hon skulle anses som civilt krigsoffer och tillerkännas bland annat periodisk bidragsutbetalning jämte tillägg för att förbättra sina levnadsomständigheter enligt WUBO. Genom beslut av den 29 december 2000 avslogs också denna ansökan. PUR fann visserligen att Tas-Hagen skulle anses som civilt krigsoffer, men vid tiden för ansökan var hon bosatt i Spanien, varför det bosättningskrav som uppställs i WUBO inte var uppfyllt. PUR fann vidare att det inte var fråga om några sådana särskilda omständigheter som motiverar tillämpning av skälighetsbestämmelserna. Genom beslut av den 28 december 2001 avslog PUR hennes begäran om omprövning av beslutet av den 29 december 2000.

17. R.A. Tas föddes år 1931 i nederländska Indien och kom till Nederländerna år 1947. Mellan åren 1951 och 1971 hade R.A. Tas indonesisk nationalitet, men erhöll nederländsk nationalitet år 1971. År 1983 slutade R.A. Tas sitt arbete som tjänsteman vid Haags kommun och förklarades helt arbetsoförmögen av psykiska skäl. År 1987 bosatte sig R.A. Tas i Spanien.

18. I april 1999 inkom R.A. Tas med en ansökan med stöd av WUBO om bland annat periodisk bidragsutbetalning jämte tillägg för att förbättra sina levnadsomständigheter. Genom beslut av den 28 december 2000 avslog PUR ansökan och angav därvid att R.A. Tas skulle anses som civilt krigsoffer men att han inte uppfyllde bosättningskravet

i WUBO, eftersom han vid tiden för ansökan var bosatt i Spanien. PUR fann vidare att det inte var fråga om några sådana särskilda omständigheter att det motiverade tillämpning av skälighetsbestämmelserna. Genom beslut av den 28 december 2001 avslog PUR också hans begäran om omprövning av beslutet av den 28 december 2000.

19. K. Tas-Hagen och R.A. Tas överklagade beslut om avslag. Inför domstolen gjorde de bland annat gällande att bosättningskravet enligt artikel 3 WUBO strider mot bestämmelserna om unionsmedborgarskap.

IV — Begäran om förhandsavgörande och förfarandet vid domstolen

20. Genom beslut av den 22 april 2005 vilandeförklarade Centrale Raad van Beroep förfarandet och ställde följande tolkningsfråga till domstolen:

Utgör gemenskapsrätten och särskilt artikel 18 EG hinder mot en nationell lagstiftning enligt vilken en förmån till civila krigsoffer, under sådana omständigheter som är aktuella i förfarandet vid den nationella domstolen, vägras endast av det skälet att den

bidragssökande, som har den berörda medlemsstatens nationalitet, vid ansökningstillfället inte var bosatt på denna medlemsstats nationella territorium utan på en annan medlemsstats territorium?

21. Vid domstolen har den nederländska regeringen, Förenade Kungarikets regering, den litauiska regeringen och Europeiska kommissionen avgett skriftliga yttranden. PUR hänvisade i egenskap av motpart i målet vid den nationella domstolen till den nederländska regeringens skriftliga yttranden. Vid den muntliga förhandlingen den 16 februari 2006 yttrade sig den nederländska regeringen, Förenade kungarikets regering och kommissionen.

V — Bedömning

22. Genom sin begäran om förhandsavgörande vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida artikel 18.1 EG utgör hinder för en nationell bestämmelse enligt vilken en medlemsstat vägrar en av sina medborgare en förmån för civila krigsoffer endast av det skälet att den bidragssökande vid ansökningstillfället inte var bosatt på denna medlemsstats nationella territorium utan på en annan medlemsstats territorium.

A — Tillämpningsområdet för unionsmedborgarnas rätt till fri rörlighet

utan har bosatt sig stadigvarande i den medlemsstaten.⁶

1. Förhållandet mellan artikel 18.1 EG och andra grundläggande friheter

2. Den personkrets som omfattas av tillämpningsområdet och det materiella tillämpningsområdet

23. Enligt fast rättspraxis tillämpas den i artikel 18.1 EG föreskrivna rätten till fri rörlighet bara när inga mer specifika rättigheter, som de som anges i artiklarna 39 EG, 43 EG och 49 EG, är relevanta.⁵

25. Nederländska medborgare som K. Tas-Hagen och R.A. Tas är unionsmedborgare i den mening som avses i artikel 17.1 EG och åtnjuter följaktligen rätten till fri rörlighet enligt artikel 18.1 EG.

24. Så förhåller det sig i detta fall. Omständigheterna i målet vid den nationella domstolen tyder inte på att K. Tas-Hagen och R. A. Tas utövar ekonomisk verksamhet i Spanien och att någon av de mer speciella bestämmelserna om rätten till fri rörlighet för personer därför skulle kunna tillämpas. K. Tas-Hagen och R.A. Tas utnyttjar inte heller några tjänster enligt artikel 49 EG i Spanien, eftersom de inte bara vistas där tillfälligt,

26. K. Tas-Hagen och R.A. Tas kan också hänvisa till denna rätt till fri rörlighet gentemot Konungariket Nederländerna, där de är medborgare. Syftet med unionsmedborgarskapet är inte att utsträcka fördragets materiella tillämpningsområde till rent interna förhållanden som inte har något som helst samband med gemenskapsrätten.⁷ I det aktuella fallet finns det dock en gränsöverskridande komponent, eftersom

5 — Dom av den 29 februari 1996 i mål C-193/94, Skanavi och Chrysanthakopoulos (REG 1996, s. I-929), punkt 22, av den 26 november 2002 i mål C-100/01, Oteiza Olazabal (REG 2002, s. I-10981), punkt 26, av den 6 februari 2003 i mål C-92/01, Stylianakis (REG 2003, s. I-1291), punkt 18, av den 16 december 2004 i mål C-293/03 My (REG 2004, s. I-12013), punkt 33, och av den 15 september 2005 i mål C-258/04, Ioannidis (REG 2005, s. I-8275), punkt 37.

6 — Dom av den 19 oktober 2004 i mål C-200/02, Zhu och Chen (REG 2004, s. I-9925, punkt 22. Se även dom av den 5 oktober 1988 i mål 196/87, Steymann (REG 1988, s. 6159; svensk specialutgåva, volym 11, s. 751), punkterna 15–17, samt — beträffande aktiv frihet att tillhandahålla tjänster — dom av den 30 november 1995 i mål C-55/94, Gebhard (REG 1995, s. I-4165), särskilt punkterna 25 och 26, och av den 7 september 2004 i mål C-456/02, Trojani (REG 2004, s. I-7573), punkt 28.

7 — Dom av den 5 juni 1997 i de förenade målen C-64/96 och C-65/96, Uecker och Jacquet (REG 1997, s. I-3171), punkt 23, av den 2 oktober 2003 i mål C-148/02, Garcia Avello (REG 2003, s. I-11613), punkt 26, och av den 12 juli 2005 i mål C-403/03, Schempp (REG 2005, s. I-6421), punkt 20. Se, för ett liknande resonemang, dom av den 29 april 2004 i mål C-224/02, Pusa (REG 2004, s. I-5763), punkterna 18 och 19, och av den 11 juli 2002 i mål C-224/98, D'Hoop (REG 2002, s. I-6191), punkterna 30 och 31.

K. Tas-Hagen och R.A. Tas ju med utövande av sin rätt till fri rörlighet enligt artikel 18.1 EG bodde i Spanien vid tiden för sin ansökan om förmåner för civila krigsoffer. Därmed finns en anknytning till gemenskapsrätten.

27. Det är emellertid omtvistat huruvida en unionsmedborgare alltid kan hänvisa till artikel 18.1 EG när han har utövat sin rätt till fri rörlighet eller om ytterligare ett sakområde som regleras av gemenskapsrätten måste vara involverat, även om det bara rör sig om målsättning.

28. Enligt en åsikt som i synnerhet Förenade kungarikets regering har framfört krävs det för att hänvisning skall kunna göras till artikel 18.1 EG att sakförhållandena, utöver utövandet av rätten till fri rörlighet som sådant, skall involvera frågor som ligger inom gemenskapsrättens materiella tillämpningsområde (*ratione materiae*). Enligt denna uppfattning skulle K. Tas-Hagen och R.A. Tas inte kunna göra gällande att artikel 18.1 EG har åsidosatts i det aktuella målet. Varken den primära eller den sekundära gemenskapsrätten berör de sociala förmåner för civila krigsoffer som det här görs anspråk på.⁸ Förmåner för krigsoffer är till och med uttryckligen undantagna från tillämpnings-

8 — Se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 juli 1978 i mål 9/78, Gillard (REG 1978, s. 1661), punkterna 13–15, av den 31 maj 1979 i mål 207/78, Even (REG 1979, s. 2019), punkterna 12–14, och av den 16 september 2004 i mål C-386/02, Baldinger (REG 2004, s. I-8411), punkterna 16–18).

området för förordning nr 1408/71⁹ (se artikel 4.4 i denna förordning) och förordning nr 883/2004¹⁰ (se där artikel 4.5).

29. Det är riktigt att domstolen i en rad fall med anknytning till rätten till fri rörlighet för unionsmedborgarna har motiverat sina avgöranden även med hänvisning till andra gemenskapsrättsliga bestämmelser utöver artikel 18 EG (tidigare artikel 8a i EG-fördraget). Domstolen har i synnerhet fastslagit att de sociala förmåner som berörs i dessa fall omfattas av gemenskapsrättens tillämpningsområde.¹¹

30. Oberoende av detta godtar domstolen alltid en "situation som omfattas av gemenskapsrättens materiella tillämpningsområde"

9 — Rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjer flyttar inom gemenskapen (EGT L 149, s. 2, svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 57) (nedan kallad förordning nr 1408/71), senast ändrad genom förordning (EG) nr 631/2004 (EGT L 100, s. 1).

10 — Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (EGT L 166, s. 1, rättelse i EGT L 200, s. 1) (nedan kallad förordning nr 883/2004). Denna förordning ersätter förordning nr 1408/71.

11 — Dom av den 12 maj 1998 i mål C-85/96, Martínez Sala (REG 1998, s. I-2691), punkterna 28, 45, 57 och 61–63, och av den 20 september 2001 i mål C-184/99, Grzelczyk (REG 2001, s. I-6193), punkt 27, samt domen i målet D'Hoop (ovan fotnot 7), punkterna 17 och 32, och dom av den 15 mars 2005 i mål C-209/03, Bidar (REG 2005, s. I-2119), punkterna 38–43. Utanför området för sociala förmåner, se exempelvis dom av den 7 juli 2005 i mål C-147/03, kommissionen mot Österrike (REG 2005, s. I-5969), punkt 44.

när en unionsmedborgare har utnyttjat sin rätt till fri rörlighet enligt artikel 18.1 EG:

”Dessa situationer omfattar bland annat utövandet av grundläggande friheter som följer av fördraget och utövandet av rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, vilken föreskrivs i artikel 18 EG.”¹²

31. Domstolen gör en sådan bedömning även i sådana fall då utövandet av rätten till fri rörlighet eller den berörda personens status som unionsmedborgare är den enda omständighet som har anknytning till gemenskapsrätten.¹³

32. Därför kan det i samband med bedömningen av respektive fall på sin höjd vara *ytterligare en synpunkt*¹⁴ att även det berörda sakområdet eller den begärda sociala förmånen är reglerad i gemenskapsrätten

- 12 — Domarna i målen Schempp (ovan fotnot 7), punkterna 17 och 18, och Bidar (ovan fotnot 11), punkterna 32 och 33. Se dessutom domarna i målen Grzelczyk (ovan fotnot 11), punkterna 32 och 33, D’Hoop (ovan fotnot 7), punkterna 28 och 29, García Avello (ovan fotnot 7), punkterna 23 och 24, och Pusa (ovan fotnot 7), punkterna 16 och 17.
- 13 — Domarna i målen García Avello (ovan fotnot 7), punkterna 23 och 24, Pusa (ovan fotnot 7) punkterna 16 och 17, och Schempp (ovan fotnot 7), punkt 13 och följande punkter.
- 14 — Se exempelvis domen i målet D’Hoop (ovan fotnot 7), punkt 32: ”Denna aspekt är särskilt viktig inom utbildningsområdet ...” En motsvarande formulering finns också i domen i målet kommissionen mot Österrike (ovan fotnot 11), punkt 44.

eller tjänar gemenskapens syften. Överväganden av detta slag förekommer i synnerhet i domarna om studerandes fria rörlighet.¹⁵ I dessa fick domstolen dock klargöra sin tidigare rättspraxis som härrörde från en tid då varken unionsmedborgarskapet eller de senare utbildningspolitiska bestämmelserna i fördraget¹⁶ motiverade tillämpning av gemenskapsrätten på de berörda sakförhållandena.

33. Sådana ytterligare överväganden är emellertid inte något *nödvärdigt villkor* för tillämpning av artikel 18.1 EG.¹⁷ Unionsmedborgarna kan tvärtom hänvisa till sin rätt till fri rörlighet även när sakområdet i fråga eller den begärda förmånen i sig inte regleras i gemenskapsrätten.¹⁸

15 — Domarna i målen Grzelczyk (ovan fotnot 11), punkterna 34–36, och Bidar (ovan fotnot 11), punkterna 38 och 43. Se för ett liknande resonemang, domen i målet D’Hoop (ovan fotnot 7), punkterna 32 och 33, och dom av den 23 mars 2004 i mål C-138/02, Collins (REG 2004, s. I-2703), punkterna 62 och 63.

16 — Genom Maastrichtfördraget (Fördraget om Europeiska unionen) infördes i avdelning VIII (numera avdelning XI) i EG-fördraget ett nytt kapitel 3 om ”Utbildning, yrkesutbildning och ungdomsfrågor”.

17 — Även i domarna i målen Grzelczyk (ovan fotnot 11), punkterna 30–37, och Bidar (ovan fotnot 11), punkterna 30–37, ansåg domstolen att artikel 12 EG jämförd med artikel 18 EG kunde tillämpas enbart av den anledningen att de berörda personerna hade utnyttjat sin rätt till fri rörlighet i egenskap av unionsmedborgare. Det faktum att de genomgick utbildning var inte i någotdera fallet *en ytterligare förutsättning* för att hänvisa till förbudet mot diskriminering, utan kunde endast ”inte i sig medföra att medborgaren [fråntogs] möjligheten att åberopa förbudet mot all diskriminering på grund av nationalitet i artikel [12 EG]” (domen i målet Grzelczyk, punkt 36; se även domen i målet Bidar, punkterna 34 och 46).

Av domen i målet Trojani (ovan fotnot 6) framgår inte heller att det krävs någon ytterligare förutsättning för tillämpning av artiklarna 12 EG och 18 EG. Där hänvisas bara i punkt 42 till domen i målet Grzelczyk, i vilken det, som ovan nämnts, emellertid inte anges någon sådan ytterligare förutsättning.

18 — Se, för ett liknande resonemang, domarna i målen García Avello (ovan fotnot 7), punkterna 24 och 25, Pusa (ovan fotnot 7), punkterna 17 och 22, och Schempp (ovan fotnot 7), punkterna 18 och 19.

34. Det är den karaktär av *grundläggande frihet* som unionsmedborgarnas rätt till fri rörlighet har som här kommer till uttryck.¹⁹ Som grundläggande frihet är artikel 18.1 EG direkt tillämplig²⁰ och kan ges en vidsträckt tolkning²¹. I synnerhet har denna bestämmelse, liksom även de traditionella grundläggande friheterna avseende den inre marknaden,²² ett tillämpningsområde som inte är begränsat till enstaka sakområden.

35. De traditionella grundläggande friheterna gäller till exempel också för de sakområden för vilka fördraget inte ger gemenskapen några egna befogenheter och för vilka fördraget i övrigt inte innehåller några bestämmelser. Om sådana frågor som inte regleras i gemenskapsrätten undantas från de grundläggande friheternas tillämpningsområde, kan nämligen en av gemenskapens huvuduppgifter, nämligen förverkligandet av en inre marknad utan hinder för fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital (artikel 3.1 c EG), inte genomföras på ett meningsfullt sätt. Den inre marknaden

kan då inte längre göra anspråk på att vara ett område utan inre gränser (artikel 14.2 EG), utan blir endast fragmentarisk, eftersom den inskränks till enstaka produkter och verksamheter, för vilka det finns konkreta bestämmelser i gemenskapsrätten.

36. De grundläggande friheternas tillämpningsområde kan inte begränsas enbart till de sakområden, för vilka gemenskapen redan har utövat sina befogenheter, särskilt genom att vidta harmoniseringsåtgärder.²³ Det är tvärtom i enlighet med de grundläggande friheternas mening och syfte och ett uttryck för deras direkta tillämpbarhet att de kan få effekt, framför allt inom områden som inte eller ännu inte har harmoniserats. Att göra tillämpningen av en grundläggande frihet avhängig av en harmoniseringsåtgärd skulle slutligen innebära att den frångavs sin direkta verkan.

37. Enligt domstolens fasta rättspraxis gäller således att de grundläggande friheterna skall iaktas även där det (ännu) inte finns någon bestämmelse i gemenskapsrätten och där befogenheterna i fråga fortfarande ligger hos medlemsstaterna. Så förhåller det sig

19 — Rätten till fri rörlighet för unionsmedborgarna fastlägs uttryckligen i domarna i målen D'Hoop (ovan fotnot 7), punkt 29, Garcia Avello (ovan fotnot 7), punkt 24, och Pusa (ovan fotnot 7), punkt 17. Se, för ett liknande resonemang domen i målet Zhu och Chen (ovan fotnot 6), punkt 31, och dom av den 23 mars 2006 i mål C-408/03, kommissionen mot Belgien (REG 2006, s. I-2647), punkt 40, enligt vilka en grundläggande princip fastslås i artikel 18 EG, nämligen principen om fri rörlighet.

20 — Dom av den 17 september 2002 i mål C-413/99, Baumbast och R (REG 2002, s. I-7091), punkterna 84–86 och 94, samt domarna i målen Zhu och Chen (ovan fotnot 6), punkt 26, och kommissionen mot Belgien (ovan fotnot 19), punkt 34.

21 — Domarna i målen Zhu och Chen (ovan fotnot 6), punkt 31, och kommissionen mot Belgien (ovan fotnot 19), punkt 40.

22 — Fri rörlighet för varor (artikel 23 EG och följande artiklar), fri rörlighet för arbetstagare (artikel 39 EG), etableringsrätt (artiklarna 43 EG och 48 EG), fri rörlighet för tjänster (artiklarna 49 EG och 50 EG) och fri rörlighet för kapital och betalningar (artikel 56 EG).

23 — Se bland annat dom av den 20 februari 1979 i mål 120/78, Rewe, "Cassis de Dijon" (REG 1979, s. 649; svensk specialutgåva, volym 4, s. 377), punkterna 6, 8 och 15, av den 13 juli 2004 i mål C-262/02, kommissionen mot Frankrike (REG 2004, s. I-6569), punkterna 23 och 25, och i mål C-429/02, Bacardi France (REG 2004, s. I-6613), punkterna 32 och 34, samt av den 13 december 2005 i mål C-411/03, Sevic Systems (REG 2005, s. I-10805), punkt 26).

exempelvis inom området direkta skatter,²⁴ inom straffrätten och straffprocessrätten²⁵ och när det gäller utformningen av de sociala trygghetssystemen²⁶. Domstolen har gått till väga på liknande sätt i ett fall med anknytning till namnrätten.²⁷

38. Likaledes skulle det strida mot tanken med unionsmedborgarskapet som grundläggande ställning för alla unionsmedborgare,²⁸ vilken de har rätt till oberoende av all näringsverksamhet,²⁹ om medlemsstaterna inte fick iaktta unionsmedborgarnas i artikel 18.1 EG föreskrivna rätt till fri rörlighet såsom områdesövergripande, utan enbart med avseende på enstaka frågor för vilka gemenskapen har egna befogenheter enligt fördraget eller för vilka det i övrigt finns gemenskapsrättsliga bestämmelser.

39. Detta står inte i strid med att unionsmedborgarna kan utöva sin rätt till fri rörlighet enligt artikel 18.1 EG endast ”om inte annat följer av de begränsningar och villkor som föreskrivs i detta fördrag och i bestämmelserna om genomförande av fördraget”. Av denna klausul följer nämligen inte att det materiella tillämpningsområdet för denna grundfrihet begränsas till vissa områden. Till skillnad från artiklarna 39.4 EG och 45 EG innehåller denna klausul inga uttryckliga undantagsbestämmelser. Det rör sig i stället bara om ett förbehåll som man återfinner i denna eller i liknande form i samband med alla andra grundläggande friheter, särskilt i artiklarna 30 EG, 39.3 EG, 46.1 EG och 58 EG.

24 — Dom av den 14 februari 1995 i mål C-279/93, Schumacker (REG 1995, s. I-225), punkt 21, av den 11 augusti 1995 i mål C-80/94, Wielockx (REG 1995, s. I-2493), punkt 16, av den 11 mars 2004 i mål C-9/02, De Lasteyrie du Saillant (REG 2004, s. I-2409), punkt 44, av den 7 september 2004 i mål C-319/02, Manninen (REG 2004, s. I-7477), punkt 19, av den 13 december 2005 i mål C-446/03, Marks & Spencer (REG 2005, s. I-10837), punkt 29, av den 19 januari 2006 i mål C-265/04, Bouanich (REG 2006, s. I-923), punkt 28, och av den 23 februari 2006 i mål C-471/04, Keller Holding (REG 2006, s. I-2107), punkt 28.

25 — Dom av den 2 februari 1989 i mål 186/87, Cowan (REG 1989, s. I-195; svensk specialutgåva, volym 10, s. 1), punkt 19, och av den 24 november 1998 i mål C-274/96, Bickel och Franz, (REG 1998, s. I-7637), punkt 17.

26 — Dom av den 28 april 1998 i mål C-120/95, Decker (REG 1998, s. I-1831), punkterna 21 och 23, och i mål C-158/96, Kohll (REG 1998, s. I-1931), punkterna 17 och 19, av den 23 november 2000 i mål C-135/99, Elsen (REG 2000, s. I-10409), punkt 33, och av den 7 juli 2005 i mål C-227/03, Van Pommeren-Bourgondiën (REG 2005, s. I-6101), punkt 39).

27 — Dom av den 30 mars 1993 i mål C-168/91, Konstantinidis, (REG 1993, s. I-1191; svensk specialutgåva, volym 14, s. I-97).

28 — Domarna i målen Baumbast och R (ovan fotnot 20), punkt 82, García Avello (ovan fotnot 7), punkt 22, och Zhu och Chen (ovan fotnot 6), punkt 25. Se dessutom domarna i målen Grzelczyk (ovan fotnot 11), punkt 31, D’Hoop (ovan fotnot 7), punkt 28, Collins (ovan fotnot 15), punkt 61, Pusa (ovan fotnot 7), punkt 16, Bidar (ovan fotnot 11), punkt 31, kommissionen mot Österrike (ovan fotnot 11), punkt 45, och Schempp (ovan fotnot 7), punkt 15.

29 — Domen i målet Baumbast och R (ovan fotnot 20), punkterna 81, 83 och 84. Se, för ett liknande resonemang, domarna i målen Trojani (ovan fotnot 6), punkt 40, och Bidar (ovan fotnot 11), punkt 37.

40. Domstolen har till exempel följdriktigt beträffande de direkta skatterna³⁰ och utformningen av de sociala trygghetssystemen³¹ bekräftat att artikel 18.1 EG skall tillämpas på samma sätt som de andra grundläggande friheterna.³² Detsamma gäller exempelvis för namnrätten. Även om sakområdet på gemenskapsrättens nuvarande stadium tillhör medlemsstaternas behörighet och inte regleras i gemenskapsrätten måste medlemsstaterna ändå ta hänsyn till gemenskapsrätten och i synnerhet

30 — Domen i målet Schempp (ovan fotnot 7), punkt 19.

31 — Domen i målet Elsen (ovan fotnot 26), punkt 33.

32 — Se i detta hänseende redogörelserna ovan i punkt 37 i detta förslag till avgörande.

rätten till fri rörlighet enligt artikel 18.1 EG.³³ Av samma skäl skall denna bestämmelse slutligen också följas när det gäller att beräkna en unionsmedborgares utmättningsbara inkomst i samband med utmätning.³⁴

41. Mot bakgrund av detta skall artikel 18.1 EG också tillämpas på ett fall där en unionsmedborgare som har bosatt sig i en annan medlemsstat än den där han är medborgare och ansöker om förmåner för civila krigsoffer hos de ansvariga myndigheterna i den medlemsstat där han är medborgare. Att sådana sociala förmåner inte är reglerade i gemenskapsrätten får naturligtvis till följd att medlemsstaterna har stort utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller utformningen av dessa.³⁵

42. Inte heller domen i målet *Baldinger*³⁶, där domstolen nyligen hade att ta ställning till en österrikisk bestämmelse om ersättning till före detta krigsfångar, talar mot en tillämpning av artikel 18.1 EG. I domen begränsade sig domstolen till att fastslå att förmåner för krigsoffer inte faller inom tillämpningsområdet för förordning nr 1408/71, inte utgör arbetsvillkor för migrerande arbetstagare i den mening som

avses i artikel 39.2 EG och inte heller hör till de sociala förmåner som migrerande arbetstagare har rätt till enligt artikel 7.2 i förordning nr 1612/68.

43. Domstolen tog inte ställning till huruvida artikel 18.1 EG var tillämplig i domen i målet *Baldinger*. Detta var inte heller nödvändigt, eftersom den hänskjutande domstolen inte hade bett om en tolkning av denna bestämmelse.³⁷ Generaladvokaten Ruiz-Jarabo Colomer yttrade sig emellertid utförligt om huruvida artikel 18.1 EG var tillämplig i sitt förslag till avgörande i målet *Baldinger* och besvarade frågan jakande.³⁸ Domstolen kom i varje fall inte uttryckligen med något avvikande avgörande i denna fråga i målet *Baldinger*. Med hänsyn till domstolens övriga rättspraxis beträffande unionsmedborgarnas rätt till fri rörlighet,³⁹ finns det ingen anledning att ta det faktum att domstolen inte uttalat sig i domen i målet *Baldinger* som ett tvingande bevis för att artikel 18.1 EG inte kan tillämpas.

3. Tidsmässigt tillämpningsområde

44. För fullständighetens skull bör påpekas att det inte heller i tidsmässigt hänseende

33 — Domen i målet *García Avello* (ovan fotnot 7), punkt 25. Se i detta hänseende också generaladvokaten Jacobs förslag till avgörande av den 30 juni 2005 i mål C-96/04, *Standesamt Stadt Niebüll* (dom av den 27 april 2006, REG 2006 s. I-3561), särskilt punkt 50.

34 — Domen i målet *Pusa* (ovan fotnot 7), punkterna 22 och 23.

35 — Se i detta hänseende nedan punkterna 61–64 i detta förslag till avgörande.

36 — Domen i det ovan i fotnot 8 nämnda målet, särskilt punkterna 16–21.

37 — Tolkningsfrågan finns återgiven i punkt 13 i domen i målet *Baldinger* (ovan fotnot 8).

38 — Generaladvokaten Ruiz-Jarabo Colomers förslag till avgörande av den 11 december 2003 i mål C-386/02, *Baldinger* (REG 2004, s. I-8411), punkterna 24–47, särskilt punkt 31.

39 — Se i detta hänseende ovan punkt 40 i detta förslag till avgörande, särskilt domen i målet *García Avello* (ovan punkt 7), som domstolen meddelade i plenum.

finns något som talar emot att artikel 18.1 EG tillämpas. Visserligen flyttade K. Tas-Hagen och R.A. Tas till Spanien redan år 1987, alltså innan de bestämmelser om unionsmedborgarskap som infördes genom Maastrichtfördraget trädde i kraft,⁴⁰ men dessa bestämmelser skall under alla omständigheter tillämpas på nu föreliggande följder av omständigheter som inträffat redan före denna tidpunkt.⁴¹ Det kan följaktligen också anföras när det gäller att bedöma hur det faktum att K. Tas-Hagen och R.A. Tas tidigare flyttat till Spanien påverkar deras nuvarande rätt till förmåner för civila krigsoffer enligt WUBO.

B — Begränsning av den fria rörligheten

45. Ett bosättningskrav som det som gjorts gällande gentemot K. Tas-Hagen och R.A. Tas skall bedömas utifrån unionsmedborgarnas rätt till fri rörlighet enligt artikel 18.1 EG.

46. Såsom redan angetts⁴² är unionsmedborgarskapet enligt fast rättspraxis avsett att vara ”den grundläggande ställningen för medlemsstaternas medborgare så att de

medborgare som befinner sig i samma ställning skall kunna få samma behandling i rättsligt hänseende, oberoende av deras nationalitet och med förbehåll för de uttryckliga undantag som föreskrivs i det avseendet”.⁴³

47. En unionsmedborgare som har utnyttjat sin rätt till fri rörlighet enligt artikel 18.1 EG omfattas av fördragets tillämpningsområde och kan följaktligen hänvisa till det allmänna förbudet mot diskriminering i artikel 12.1 EG, enligt vilken all diskriminering på grund av nationalitet är förbjuden.⁴⁴

48. Unionsmedborgare som K. Tas-Hagen och R.A. Tas diskrimineras dock inte på grund av sin nationalitet. Direkt diskriminering kommer inte i fråga redan av det skälet att de aktuella förmånerna för civila krigsoffer i vilket fall som helst bara står öppna för nederländska medborgare och att de båda sökandena har just denna nationalitet. Således kommer inte heller indirekt diskriminering på grund av nationalitet i fråga i det aktuella fallet. En omständighet som tyder på indirekt diskriminering på grund av nationalitet kan visserligen ofta vara att en bestämmelse har anknytning till vederböran-

40 — Maastrichtfördraget (fördraget om Europeiska unionen) trädde i kraft den 1 november 1993.

41 — Domen i målet D’Hoop (ovan fotnot 7), punkt 25.

42 — Se ovan punkt 38 i detta förslag till avgörande.

43 — Domarna i målen Collins (ovan fotnot 15), punkt 61, kommissionen mot Österrike (ovan fotnot 11), punkt 45, och Schempp (ovan fotnot 7), punkt 15. Se, för ett liknande synsätt, domarna i målen Grzelczyk (ovan fotnot 11), punkt 31, D’Hoop (ovan fotnot 7), punkt 28, Garcia Avello (ovan fotnot 7), punkterna 22 och 23, Pusa (ovan fotnot 7), punkt 16, och Bidar (ovan fotnot 11), punkt 31.

44 — Domarna i målen Grzelczyk (ovan fotnot 11), punkt 31, Garcia Avello (ovan fotnot 7), punkterna 22, 23, 27, 29 och 30, Bidar (ovan fotnot 11), punkterna 31–33, kommissionen mot Österrike (ovan fotnot 11), punkt 45, och Schempp (ovan fotnot 7), punkt 15 och följande punkter. Se, för ett liknande resonemang — dock utan konkret hänvisning till artikel 12 EG — domarna i målen D’Hoop (ovan fotnot 7), punkt 28, och Pusa (ovan fotnot 7), punkt 16.

des bostadsort, men med bosättningskravet i artikel 3 WUBO görs bara åtskillnad mellan nederländska medborgare. I ett fall som detta kan bestämmelsen därför varken leda till direkt eller till indirekt diskriminering av den berörda personen i den mening som avses i artikel 12.1 EG.

49. En unionsmedborgare som har utnyttjat sin rätt till fri rörlighet enligt artikel 18.1 EG åtnjuter emellertid ingalunda bara skydd mot diskriminering på grund av sin nationalitet enligt artikel 12.1 EG. Även sådana bestämmelser som leder till att en unionsmedborgare behandlas på ett mindre fördelaktigt sätt när han utnyttjar sin rätt till fri rörlighet än om han inte hade utnyttjat denna rättighet måste bedömas enligt artikel 18.1 EG. Detta gäller till och med i sådana fall då diskrimineringen härrör från den medlemsstat som unionsmedborgaren själv tillhör.⁴⁵

50. När det gäller de traditionella grundläggande friheterna har domstolen i regel ansett att motsvarande diskriminering vid omständigheter med en gränsöverskridande komponent och vid rent interna omständigheter utgör en *begränsning*.⁴⁶ Unionsmedborgarnas allmänna rätt till fri rörlighet är,

såsom redan nämnts, också en grundläggande frihet.⁴⁷ Mycket talar därför för att en sämre behandling i en gränsöverskridande situation *utan* att det samtidig föreligger en diskriminering på grund av nationalitet också skall anses utgöra en begränsning när denna situation omfattas av tillämpningsområdet för artikel 18.1 EG.⁴⁸ Alla åtgärder som *utgör ett hinder* för unionsmedborgarens rätt att fritt röra sig och vistas i andra medlemsstater⁴⁹ eller som i övrigt utgör *hinder* genom vilka unionsmedborgaren avhålls från att utnyttja denna allmänna rätt till fri rörlighet skall således bedömas utifrån artikel 18.1 EG.⁵⁰

51. Det står emellertid i varje fall klart att medlemsstaterna inte får hindra sina egna medborgare från att utnyttja den i artikel 18.1 EG garanterade rätten till fri rörlighet genom att till detta koppla ofördelaktiga följder, som inte inträffar om de stannar inom landet.⁵¹

45 — Se, för ett liknande resonemang, domarna i målen D'Hoop (ovan fotnot 7), punkterna 30 och 31, och Pusa (ovan fotnot 7), punkterna 18 och 19. Se även domen i målet Schempp (ovan fotnot 7), punkterna 16 och 26.

46 — Se bland annat domen i målet De Lasteyrie du Saillant (ovan fotnot 24), punkt 45. Se, för ett liknande resonemang, domarna i målen Manninen (ovan fotnot 24), punkt 20 och följande punkter, och Marks & Spencer (ovan fotnot 24), punkt 34.

47 — Se i detta hänseende ovan punkt 34 i detta förslag till avgörande och ovan i fotnot 19 angiven rättspraxis.

48 — Se, för ett liknande resonemang, generaladvokaten Jacobs förslag till avgörande av den 20 november 2003 i mål C-224/02, Pusa (REG 2004, s. I-5763), punkterna 18–20 och 22, och domen i målet Standesamt Stadt Niebüll (ovan fotnot 33), punkt 52 och följande punkter, och generaladvokaten Geelhoeds förslag till avgörande av den 2 februari 2006 i mål C-406/04, De Cuyper (dom av den 18 juli 2006, REG 2006 s. I-6947, s. I-6949), punkterna 104–108. Se även mitt förslag till avgörande av den 30 mars 2006 i mål C-470/04, N. (dom av den 7 september 2006, REG 2006 s. I-7409, s. I-7411), punkt 65.

49 — Se, för ett liknande resonemang, domen i målet Schempp (ovan fotnot 7), punkt 43, där domstolen genom att använda uttrycket "utgöra ett hinder" (franska: "entrave") för första gången antyder en sådan tolkning.

50 — Se, för ett liknande resonemang, domen i målet Pusa (ovan fotnot 7), punkt 19.

51 — Se, för ett liknande resonemang, domarna i målen D'Hoop (ovan fotnot 7), punkterna 30 och 31, och Pusa (ovan fotnot 7), punkterna 18 och 19. Se även punkt 22 i generaladvokaten Jacobs förslag till avgörande i målet Pusa (ovan fotnot 48) och punkt 66 i mitt förslag till avgörande i målet N. (ovan fotnot 48).

52. Ett bosättningskrav som det som föreskrivs i artikel 3 WUBO gör det mindre attraktivt för unionsmedborgare som K. Tas-Hagen och R.A. Tas att utnyttja sin rätt till fri rörlighet och flytta från Nederländerna till en annan medlemsstat.⁵² De skulle då inte kunna få en ansökan om förmåner för civila krigsoffer enligt WUBO godkänd. Likaså blir det mindre attraktivt för vederbörande att bo kvar utomlands, eftersom de bara kan ansöka om förmåner enligt WUBO om de är bosatta i Nederländerna.⁵³

53. Ett sådant bosättningskrav är följaktligen en begränsning av den allmänna rätten till fri rörlighet enligt artikel 18.1 EG.

C — Huruvida begränsningen är motiverad

54. Det återstår dock att pröva huruvida denna begränsning av unionsmedborgarnas rätt till fri rörlighet är motiverad.

52 — Se, för ett liknande resonemang, generaladvokaten Geelhoeds förslag till avgörande i målet *De Cuyper* (ovan fotnot 48), särskilt punkt 110.

53 — Sådana nackdelar kan inte kompenseras helt genom en skälighetsbestämmelse som den i artikel 3.6 WUBO. PUR har nämligen ett utrymme för skönsässig bedömning vid tillämpningen av bestämmelsen, och den tillämpas *inte*, enligt PUR:s administrativa praxis, just på sådana fall där den berörde *frivilligt* har flyttat utomlands. Inte ens enligt PUR:s sedan den 1 juli 2004 gällande mer generösa administrativa praxis omfattas alla fall av frivillig bosättning utomlands, eftersom det finns en inkomstgräns. Se, beträffande hela problematiken, punkterna 11–13 i detta förslag till förhandsavgörande.

55. I förevarande fall finns det inget stöd för en motivering på grundval av de ”begränsningar och villkor som föreskrivs [i EG-fördraget] och i bestämmelserna om genomförande av fördraget” avseende rätten till fri rörlighet (artikel 18.1 EG).

56. Därutöver kan dock en begränsning i unionsmedborgarnas rätt till fri rörlighet även vara motiverad, om den är baserad på objektiva skäl och står i proportion till ett legitimt syfte.⁵⁴

57. Kravet i artikel 3 WUBO på hemvist i Nederländerna går — liksom för övrigt också kravet på nederländsk nationalitet — tillbaka på föreställningen att det nederländska folkets solidaritetsplikt gentemot civila krigsoffer har olika räckvidd beroende på graden av deras integrering i det nederländska samhället. Såsom den hänskjutande domstolen och den nederländska regeringen har förklarat är de sociala förmånerna som beviljas civila krigsoffer enligt WUBO ett uttryck för det nederländska folkets särskilda solidaritet med en grupp av personer som har utmärkt sig genom en särskild samhörighet med det nederländska samhället.

54 — Se, för ett liknande resonemang, domarna i målen *D’Hoop* (ovan fotnot 7), punkterna 26 och 36, *García Avello* (ovan fotnot 7), punkt 39 och följande punkter, *Collins* (ovan fotnot 15), punkt 66, *Pusa* (ovan fotnot 7), punkt 33, och *Bidar* (ovan fotnot 11), punkt 54.

58. Den nederländska lagstiftaren har ett legitimt syfte när han vill begränsa förmåner för civila krigsoffer enligt WUBO till en grupp av personer som utmärker sig genom sin särskilda samhörighet med det nederländska samhället.

59. Det skall i detta sammanhang för det första erinras om att ersättning till före detta *krigsfångar* som visar att de har drabbats av en längre tids fångenskap skall vara uttryck för ett nationellt erkännande för de umbäranden de har lidit, och förmånen utbetalas som en motprestation för de tjänster som de berörda har utfört för sitt land under kriget.⁵⁵ Denna tanke går inte att överföra direkt på ersättning till *civila krigsoffer*, eftersom de umbäranden dessa har lidit inte har samband med att de har fullgjort krigstjänst eller värnplikt för sitt land, men det förefaller ändå legitimt att en medlemsstat som ett uttryck för den nationella solidariteten ger civila, med vilka staten i fråga såväl under kriget som senare har en särskild samhörighet, vissa sociala förmåner för de materiella och immateriella skador de åsamkats under ett krig.

60. För det andra tillåter domstolen även i övrigt att en medlemsstat beviljar vissa sociala förmåner — exempelvis bidrag till studerande — endast till sådana personer som har visat att de till en viss grad har

integrerats i samhället i denna stat.⁵⁶ Denna synpunkt kan också tillämpas i det aktuella fallet, eftersom de nederländska förmånerna för civila krigsoffer enligt WUBO har karaktären av ett (icke avgiftsfinansierat) bidrag. De syftar till att förbättra de civila krigsoffrens levnadsvillkor och bidra till att kompensera för inkomstbortfallet på grund av den invaliditet som de drabbats av till följd av kriget.

61. Eftersom det generellt står en medlemsstat fritt att fastslå villkoren för beviljande av sådana sociala förmåner som inte regleras i gemenskapsrätten, har medlemsstaten också stort utrymme för skönsmässig bedömning vid uppskattningen och utformningen vad gäller vilken grad av integrering som den berörda personen måste visa.

62. Som kriterium för samhörigheten med samhället i den medlemsstat som beviljar förmånen kan man i princip utgå från den berörda personens hemvist. Hans integrering i samhället i fråga kan alltså anses bevisad genom att han har vistats i medlemsstaten en viss tid.⁵⁷

55 — Se domarna i målen Baldinger (ovan fotnot 8), punkt 17, Gillard (ovan fotnot 8), punkt 13, och Even (ovan fotnot 8), punkt 12.

56 — Domen i målet Bidar (ovan fotnot 11), punkt 57. Se även domarna i målen D'Hoop (ovan fotnot 7), punkt 38, Collins (ovan fotnot 15), punkt 67, och Ioannidis (ovan fotnot 5), punkt 30.

57 — Domen i målet Bidar (ovan fotnot 11), punkt 59.

63. Den behöriga medlemsstaten kan i princip fastslå hur länge vederbörande överhuvudtaget måste ha bott inom dess territorium innan han kan begära en viss social förmån. Såvida inget annat föreskrivs i gemenskapsrätten vad gäller harmonisering eller samordning,⁵⁸ kan medlemsstaten dessutom kräva såväl att den berörda personens integrering i samhället även skall fortgå när han börjar uppbära förmånerna som eventuellt även hela den tid han uppbär dessa samt att han skall bevisa detta genom att fortsätta att vara bosatt inom landet. Genom ett sådant fortsatt krav på bosättning kan alltså överföring ("export") av sociala förmåner till utlandet i regel förhindras.⁵⁹

64. Trots det stora utrymmet för skönsmåsig bedömning när det gäller att fastslå erforderlig grad av integrering måste ifrågasvarande medlemsstat dock åtminstone utforma kravet på bosättning på sådant sätt att det rätt återspeglar den önskade graden av integrering. Bosättningskriteriet måste alltså såvitt avser den konkreta utformningen

58 — Se bland annat upphävandet av vissa krav på bosättning enligt artikel 10.1 i förordning nr 1408/71 och artikel 7 och 63–65 i förordning nr 883/2004. Vad gäller frågan huruvida vissa sociala förmåner kan "exporteras" i samband med artikel 19 i förordning nr 1408/71, se dessutom den nyligen avkunnade domen av den 21 februari 2006 i mål C-286/03, Hosse (REG 2006, s. I-1771). Även av artiklarna 7.2 och 12 i rådets förordning (EEG) nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen (EGT L 257, s. 2; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 33) kan det framgå att vissa förmåner kan "exporteras". Se bland annat dom av den 13 november 1990 i mål C-308/89, Di Leo (REG 1990, s. I-4185; svensk specialutgåva, volym 10, s. 583), punkterna 10–17, av den 26 februari 1992 i mål C-3/90, Bernini (REG 1992, s. I-1071), punkterna 20 och 29, och av den 8 juni 1999 i mål C-337/97, Meeusen (REG 1999, s. I-3298), punkterna 23–25 och 30).

59 — Se i detta sammanhang även generaladvokaten Geelhoeds förslag till avgörande i målet De Cuyper (ovan fotnot 48).

vara lämpligt och nödvändigt för att uppnå det legitima syftet,⁶⁰ nämligen att reservera sociala förmåner för en grupp av personer som uppvisar en önskad grad av integrering. Bosättningskriteriet får till exempel inte vara "för allmänt hållet och för kategoriskt".⁶¹

65. I det aktuella fallet förutsätter den nederländske lagstiftaren med artikel 3 WUBO uttryckligen inte att de berörda personerna skall bo kvar i Nederländerna under hela den tid då de uppbär förmåner för civila krigsoffer. Såsom den nederländska regeringen uttryckligen bekräftade vid den muntliga förhandlingen utesluts alltså inte överföring ("export") av en gång beviljade förmåner till utlandet genom att de berörda personerna senare flyttar.⁶² Det krävs endast att de bor i Nederländerna *vid tiden för ansökan om förmåner*. Eftersom endast tidpunkten för ansökan är avgörande, liknar bosättningskriteriet i artikel 3 WUBO en bestämmelse om ett referensdatum.

66. Det finns två skäl som talar emot lämpligheten av ett sådant bosättningskriterium för att visa den berörda personens integrering i samhället i fråga.

60 — En sådan prövning av nödvändigheten finns exempelvis i domarna i målen D'Hoop (ovan fotnot 7), punkt 39, särskilt sista meningen, Collins (ovan fotnot 15), punkterna 66 och 72, och Ioannidis (ovan fotnot 5), punkt 31, särskilt sista meningen. Se, för ett liknande resonemang, domen i målet Bidar (ovan fotnot 11), punkterna 58 och 61.

61 — Domen i målet D'Hoop (ovan fotnot 7), punkt 39, avseende platsen där ett slutbetyg erhållits. Se, för ett liknande resonemang, domen i målet Ioannidis (ovan fotnot 5), punkterna 31 och 33, avseende platsen där ett slutbetyg har erhållits och föräldrarnas bostadsort.

62 — Se beträffande denna fråga i detalj punkt 9 i detta förslag till avgörande.

67. Med ett sådant kriterium kan för det första inte alla de personer omfattas på ett tillfredsställande sätt som i det förflutna har bott och arbetat en längre tid i medlemsstaten i fråga och numera bara vill tillbringa sin tid som pensionärer i en annan medlemsstat. Om de ingav ansökan endast en kort tid innan de flyttade utomlands, behåller de sin rätt till förmåner enligt WUBO och kan "exportera" de förmåner som beviljats. Om de däremot ingav sin ansökan endast en kort tid efter det att de flyttade utomlands, beviljas de inga förmåner. För personer som för det förflutna kan visa en jämförbar grad av integrering i det nederländska samhället och som har beslutat sig för att flytta utomlands kan alltså bosättningskriteriet vid tiden för ansökan leda till relativt slumpartade resultat.⁶³

68. För det andra finns det risk för att ett sådant kriterium ger rätt till förmåner för personer som flyttat till ifrågasvarande medlemsstat först en kort tid innan de ingav ansökan och att de därför eventuellt är klart mindre integrerade i samhället i medlemsstaten än den förstnämnda gruppen. Sådana personer förlorar visserligen åter sina rättigheter enligt artikel 3.3 WUBO, om de inte

bor kvar i Nederländerna i minst fem år. En sådan bestämmelse främjar dock möjligen de berörda personernas *framtida* integrering i det nederländska samhället. Däremot går det inte att uttala sig om graden av integrering den avgörande dagen då ansökan inges.

69. Den nederländska regeringen kunde inte heller på begäran lämna några närmare uppgifter till domstolen om i vilken mån just den berörde personens hemvist vid tiden för ansökan kan ha betydelse för graden av integrering i det nederländska samhället.

70. Det faktum att vederbörande är bosatt inom landet kan säkert underlätta för den ansvariga myndigheten när den prövar rätten till förmån, i synnerhet i fall som det förevarande, där det gäller att påvisa invaliditet till följd av kriget. Inte heller i ett sådant fall kan emellertid det önskade syftet uppnås på grundval av ett krav på bosättning inom landet på dagen för ansökan. Antingen är, som i det aktuella fallet, invaliditeten på grund av kriget nämligen redan fastställd eller så kan den under alla omständigheter inte slutgiltigt konstateras på dagen för ansökan, utan först något senare.

63 — En billighetsbestämmelse som den i artikel 3.6 WUBO kan inte heller ändra detta väsentligt. PUR har nämligen ett utrymme för skönsmässig bedömning vid tillämpningen av bestämmelsen, och den tillämpas *inte*, enligt PUR:s administrativa praxis, just på sådana fall där vederbörande *frivilligt* har flyttat utomlands. Inte ens enligt PUR:s sedan den 1 juli 2004 gällande mer generösa administrativa praxis omfattas alla fall av frivillig bosättning utomlands, eftersom det finns en inkomstgräns. Se beträffande hela ärendet punkterna 11–13 i detta förslag till förhandsavgörande.

71. Inte heller med hänsyn till det utrymme för skönsmässig bedömning som medlems-

staterna har när det gäller graden av erforderlig integrering i samhället går det att finna någon objektiv motivering för ett bosättningskrav som det i artikel 3 WUBO eller för den begränsning av unionsmedborgarnas rätt till fri rörlighet som detta medför. Endast under förutsättning att de berörda

personerna även, om så skulle erfordras, har möjlighet att visa sin samhörighet med det nederländska samhället *oberoende av var de var bosatta den avgörande dagen för ansökan* utgör ett territorialitetskriterium ett lämpligt och nödvändigt medel.

VI — Förslag till avgörande

72. Mot bakgrund av ovanstående överväganden föreslår jag att domstolen svarar Centrale Raad van Beroep enligt följande:

Artikel 18 EG utgör hinder för en nationell bestämmelse, enligt vilken en medlemsstat vägrar att bevilja en av sina medborgare en förmån — som i princip också kan överföras till utlandet — för civila krigsoffer enbart av det skälet att den berörda personen vid tiden för ansökan inte bodde på denna medlemsstats territorium, utan på en annan medlemsstats territorium.