

DOMSTOLENS DOM (fjärde avdelningen)
den 22 maj 2008*

I mål C-499/06,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 234 EG, framställd av Sąd Okręgowy w Koszalinie (Polen) genom beslut av den 13 november 2006, som inkom till domstolen den 8 december 2006, i målet

Halina Nerkowska

mot

Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Koszalinie,

meddelar

DOMSTOLEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden K. Lenaerts samt domarna G. Arestis, R. Silva de Lapuerta (referent), E. Juhász och J. Malenovský,

* Rättegångsspråk: polska.

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

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Halina Nerkowska, genom henne själv,

- Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Koszalinie, genom W. Witkowicz, advokat,

- Polens regering, genom E. Ośniecka-Tamecka, i egenskap av ombud,

- Italiens regering, genom I.M. Braguglia, i egenskap av ombud, biträdd av W. Ferrante, avvocato dello Stato,

- Europeiska gemenskapernas kommission, genom D. Maidani och A. Stobiecka-Kuik, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 28 februari 2008 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 18.1 EG.

- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan Halina Nerkowska och Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Koszalinie (institution för social trygghet, försäkringskassan i Koszalin), angående den senares beslut att inte bevilja Halina Nerkowska en invaliditetspension för skador på hälsan som orsakats av den sex år långa deportation som hon utstått i det forna Sovjetunionen.

Nationell lagstiftning

- 3 Den nationella lagstiftningen utgörs av lagen av den 29 maj 1974 om pensioner för krigs- och militärinvalidier och deras familjemedlemmar (Ustawa o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin), i dess ändrade lydelse (Dz. U från år 2002, nr 9, position 87, nedan kallad 1974 års lag), och lagen av den 24 januari 1991 om soldater och vissa personer som blivit offer för förtryck under och efter krigstid (Ustawa o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego) (Dz. U nr 17, position 75).

- 4 I artikel 5 i 1974 års lag föreskrivs att de förmåner som anges i lagen ska betalas ut till den berättigade under den tid denne vistas i Polen, såvida inte annat föreskrivs i lagen eller i ett internationellt avtal.
- 5 Enligt artikel 3 i 1974 års lag ska pensionerna finansieras av den polska staten.
- 6 Enligt artikel 12.2 i lagen av den 24 januari 1991 om soldater och vissa personer som blivit offer för förtryck under och efter krigstid ska de kontantförmåner och andra rättigheter som föreskrivs i 1974 års lag även tillkomma personer som, bland annat, har varit knutna till en grupp av invalider till följd av en invaliditet som särskilt har samband med en vistelse i fångenskap eller i interneringsläger, eller i läger över vilka tillsyn utövades av krigsfångestyrelsen (GUPVI) vid Folkkommisariatet för inrikes ärenden (NKVD) och, från och med mars månad 1946, av det forna Sovjetunionens inrikesministerium (MVD), eller i läger över vilka tillsyn utövades av avdelningen för övervakningsläger vid NKVD och, från och med mars månad 1946, av nämnda inrikesministerium. Förmånerna tillkommer även personer som blivit offer för förtryck under och efter krigstid, det vill säga personer som, på grund av sina politiska, religiösa eller nationella övertygelser, har tvångsförvisats eller deporterats till det forna Sovjetunionen. Såsom invaliditet som har samband med en vistelse med anledning av deportation anses invaliditet till följd av skador, utgjutningar och andra sjukliga förändringar eller sjukdomar som har orsakats av en sådan vistelse.

Twisten vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

- 7 Halina Nerkowska, som för närvarande har polskt medborgarskap, föddes den 2 februari 1946 i ett område som numera tillhör Vitryssland.

- 8 När Halina Nerkowska var tre år gammal förlorade hon sina föräldrar, vilka deporterades till Sibirien i enlighet med ett domstolsavgörande.
- 9 I april 1951 deporterades även Halina Nerkowska, hennes bror och hennes faster/moster till det forna Sovjetunionen. Där levde Halina Nerkowska under svåra förhållanden fram till januari 1957.
- 10 Efter en period av nära sex år återvände Halina Nerkowska till Polen, där hon studerade. Efter att ha avslutat studierna innehade hon en administrativ tjänst.
- 11 År 1985 lämnade hon Polen och bosatte sig stadigvarande i Tyskland.
- 12 I oktober 2000 ingav Halina Nerkowska till Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Koszalinie en ansökan om invaliditetspension på grund av de skador på hälsan som hon lidit under sin deportation.
- 13 Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Koszalinie slog i beslut av den 4 oktober 2002 fast att Halina Nerkowska hade rätt till invaliditetspension på grund av hennes partiella arbetsoförmåga, som hade samband med en vistelse på platser för isolering. Den inställde emellertid utbetalningen av den förmån som var knuten till denna rätt, med motiveringen att den berättigade inte var bosatt i Polen.

- 14 Halina Nerkowska överklagade beslutet till Sąd Okręgowy w Koszalinie (regional domstol i Koszalin) och yrkade att denna skulle fastställa att hon hade rätt till utbetalning av den invaliditetspension som hon hade ansökt om. Nämnda domstol ogillade, sedan bevisupptagning skett, överklagandet genom dom av den 22 maj 2003.
- 15 I september 2006 ansökte Halina Nerkowska på nytt om att ovannämnda förmån skulle betalas ut. Till stöd för sin ansökan gjorde hon gällande att Republiken Polen hade anslutit sig till Europeiska unionen den 1 maj 2004 och att gemenskapsrätten som en följd av detta hade införlivats med polsk rätt.
- 16 Efter det administrativa förfarandet fattade Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Koszalinie, den 14 september 2006, det beslut som är föremål för tvisten i målet vid den nationella domstolen, genom vilket Halina Nerkowskas ansökan om utbetalning av den invaliditetspension som det tidigare hade förklarats att hon hade rätt till avslogs, med motiveringen att hon inte var bosatt i Polen.
- 17 Halina Nerkowska överklagade nämnda beslut till den nationella domstolen och begärde att beslutet skulle ändras på så sätt att hennes invaliditetspension skulle betalas ut till henne. Hon gjorde gällande att hennes nuvarande bosättningsort, med hänsyn till Republiken Polens anslutning till unionen, inte kan utgöra en grund för att neka utbetalning av förmånen.

- 18 Mot denna bakgrund beslutade Sąd Okręgowy w Koszalinie att förklara målet vilande och att ställa följande tolkningsfråga till EG-domstolen:

”Utgör artikel 18 EG, enligt vilken medborgarna i Europeiska unionen ska ha rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, hinder för att tillämpa de nationella bestämmelserna i artikel 5 i [1974 års lag], eftersom de innebär att utbetalningar av pensionsförmåner på grund av arbetsoförmåga som har samband med en vistelse på en plats för isolering villkoras av att den berättigade personen är bosatt inom Republiken Polens territorium?”

Prövning av tolkningsfrågan

- 19 Den nationella domstolen har ställt frågan för att få klarhet i huruvida artikel 18.1 EG ska tolkas på så sätt att den utgör hinder för att tillämpa en medlemsstats lagstiftning med stöd av vilken medlemsstaten nekar en av sina medborgare utbetalning av en förmån som beviljas civila offer för krig eller förtryck – trots att det i ett beslut av den behöriga myndigheten har slagits fast att medborgaren i fråga har rätt till en sådan förmån – av det enda skälet att medborgaren inte är bosatt i denna stat, utan i en annan medlemsstat.
- 20 Domstolen ska härvid först avgöra huruvida en sådan situation som den i målet vid den nationella domstolen omfattas av gemenskapsrättens tillämpningsområde, särskilt artikel 18.1 EG.

Huruvida artikel 18.1 EG är tillämplig

- 21 Vad, för det första, gäller den personkrets som nämnda bestämmelse är tillämplig på är det tillräckligt att konstatera att, enligt artikel 17.1 EG, varje person som är medborgare i en medlemsstat ska ha ställning som unionsmedborgare. Enligt punkt 2 i samma artikel 17 EG är till denna ställning kopplade de rättigheter och skyldigheter som föreskrivs i EG-fördraget, däribland dem som omnämns i artikel 18.1 EG (dom av den 26 oktober 2006 i mål C-192/05, Tas-Hagen och Tas, REG 2006, s. I-10451, punkt 18).
- 22 I egenskap av polsk medborgare har Halina Nerkowska ställning som unionsmedborgare enligt artikel 17.1 EG och kan således göra gällande de rättigheter som följer av en sådan ställning, till exempel rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier enligt artikel 18.1 EG.
- 23 Vad, för det andra, gäller det materiella tillämpningsområdet för artikel 18.1 EG är det viktigt att erinra om att en sådan förmån som den som är aktuell i målet vid den nationella domstolen, som syftar till att ersätta civila offer för krig eller förtryck för det psykiska och fysiska lidande de åsamkats, på gemenskapsrättens nuvarande utvecklingsstadium omfattas av medlemsstaternas behörighet (domen i det ovan nämnda målet Tas-Hagen och Tas, punkt 21).
- 24 Medlemsstaterna ska emellertid utöva sin behörighet med iakttagande av gemenskapsrätten, i synnerhet fördragets bestämmelser om varje unionsmedborgares rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier (domen i det ovan nämnda målet Tas-Hagen och Tas, punkt 22).

- 25 Dessutom är syftet med det unionsmedborgarskap som föreskrivs i artikel 17 EG inte att det materiella tillämpningsområdet för fördraget ska utvidgas till att även avse interna förhållanden som inte har någon anknytning till gemenskapsrätten (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 domen i det ovannämnda målet Tas-Hagen och Tas, punkt 23).
- 26 Domstolen har emellertid tidigare slagit fast att till de situationer som omfattas av gemenskapsrättens materiella tillämpningsområde (*ratione materiae*) hör särskilt de som avser utövandet av de grundläggande friheter som garanteras genom fördraget och de som avser utövandet av rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier i enlighet med artikel 18 EG (dom av den 15 mars 2005 i mål C-209/03, Bidar, REG 2005, s. I-2119, punkt 33, och av den 12 juli 2005 i mål C-403/03, Schempp, C-403/03, REG 2005, s. I-6421, punkterna 17 och 18).
- 27 Domstolen konstaterar att en sådan situation som den som Halina Nerkowska befinner sig i avser unionsmedborgarnas rätt att fritt röra sig och uppehålla sig i medlemsstaterna. Genom att bosätta sig i Tyskland har klaganden i målet vid den nationella domstolen utövat den rätt som varje unionsmedborgare har enligt artikel 18.1 EG att fritt röra sig och uppehålla sig i en annan medlemsstat än den där de är medborgare.
- 28 Det framgår dessutom tydligt av de handlingar som den nationella domstolen har översänt till EG-domstolen att beslutet att inte betala ut den invaliditetspension som Halina Nerkowska beviljats enbart grundade sig på att Halina Nerkowska hade bosatt sig i Tyskland.
- 29 Av det föregående följer att en situation i vilken Halina Nerkowskas utövande av en frihet som erkänns i gemenskapens rättsordning påverkar hennes rätt till utbetalning av en förmån som föreskrivs i den nationella lagstiftningen inte kan betraktas som en rent intern situation som inte har någon anknytning till gemenskapsrätten.

30 Det ska följaktligen prövas huruvida artikel 18.1 EG, som är tillämplig på en sådan situation som den som är aktuell i målet vid den nationella domstolen, ska tolkas på så sätt att den utgör hinder för att tillämpa en nationell lagstiftning enligt vilken det, för utbetalning av en invaliditetspension som beviljas civila offer för krig eller förtryck, krävs att den berättigade är bosatt i den medlemsstat som beviljar en sådan förmån.

Kravet på att ett bosättningsvillkor ska vara uppfyllt

31 Vad gäller innebörden av artikel 18.1 EG har domstolen tidigare slagit fast att de möjligheter som följer av fördraget i fråga om fri rörlighet inte kan få full verkan, om en medborgare i en medlemsstat kan avhållas från att utöva dem på grund av att det uppställs hinder för hans vistelse i värdmedlemsstaten i form av en lagstiftning i hans ursprungsstat som medför nackdelar för honom på grund av att han har utnyttjat dessa möjligheter (dom av den 29 april 2004 i mål C-224/02, Pusa, REG 2004, s. I-5763, punkt 19, och domen i det ovannämnda målet Tas-Hagen och Tas, punkt 30).

32 En nationell lagstiftning som missgynnar vissa nationella medborgare endast på grund av att de har utnyttjat rätten att fritt röra sig och uppehålla sig i en annan medlemsstat, utgör en begränsning av de friheter som tillkommer varje unionsmedborgare enligt artikel 18.1 EG (dom av den 18 juli 2006 i mål C-406/04, De Cuyper, REG 2006, s. I-6947, punkt 39, och domen i det ovannämnda målet Tas-Hagen och Tas, punkt 31).

33 1974 års lag utgör en sådan begränsning. Genom att utbetalningen av den invaliditetspension som införts till förmån för civila offer för krig eller förtryck villkoras av att de berättigade ska vara bosatta i landet, kan lagen avhålla polska medborgare, som

befinner sig i en sådan situation som klaganden i målet vid den nationella domstolen befinner sig i, från att utöva sin rätt att fritt röra sig och uppehålla sig i en annan medlemsstat än Polen.

- 34 Nationella bestämmelser som medför en sådan begränsning kan med avseende på gemenskapsrätten vara motiverade endast om de grundar sig på objektiva skäl av allmänintresse som är oberoende av de berörda personernas nationalitet och står i proportion till det legitima syfte som eftersträvas med de nationella bestämmelserna (domen i de ovannämnda målen *De Cuyper*, punkt 40, och *Tas-Hagen och Tas*, punkt 33).
- 35 Vad gäller det första villkoret, framgår det av de yttranden som ingetts till domstolen, av såväl motparten i målet vid den nationella domstolen som den polska regeringen, att den begränsning som föreskrivs i 1974 års lag väsentligen följer av den polska lagstiftarens vilja att begränsa solidaritetsplikten gentemot civila offer för krig eller förtryck så att den bara avser personer som har en anknytning till det polska folket. Bosättningsvillkoret är följaktligen ett uttryck för graden av anknytning till det polska samhället.
- 36 Motparten i målet vid den nationella domstolen och den polska regeringen har dessutom anfört att möjligheten att kontrollera att den situation som mottagaren av den aktuella förmånen befinner sig i inte har genomgått förändringar som kan få betydelse för den berättigades rätt till förmånen endast kan säkerställas genom ett sådant bosättningsvillkor som det som är i fråga i målet vid den nationella domstolen. De har i detta hänseende framhållit att den omständigheten att det inte är möjligt att få den administrativa och medicinska hjälp från de andra medlemsstaterna som föreskrivs i rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen, i dess ändrade och uppdaterade lydelse enligt

rådets förordning (EG) nr 118/97 av den 2 december 1996 (EGT L 28, 1997, s. 1), medför att de behöriga polska organen inte kan utföra sin kontroll effektivt eller på ett verkningsfullt sätt. De har även gjort gällande att andra åtgärder med mindre begränsande verkan inte skulle ha varit lika effektiva som nämnda villkor.

- 37 Såväl viljan att säkerställa en anknytning mellan samhället i den aktuella medlemsstaten och mottagaren av en förmån som nödvändigheten av att kontrollera att den senare alljämt uppfyller villkoren för att beviljas förmånen utgör objektiva skäl av allmänintresse som kan motivera att villkoren för att bevilja eller betala ut en sådan förmån kan påverka den rätt till fri rörlighet som medborgarna i denna medlemsstat har.
- 38 Beträffande kravet på anknytning till samhället i den aktuella medlemsstaten har domstolen, med avseende på en sådan förmån som den som är i fråga i målet vid den nationella domstolen, vilken inte regleras av gemenskapsrätten, ansett att medlemsstaterna har ett stort utrymme för egen bedömning när det gäller att fastställa kriterierna för att bedöma en sådan anknytning, allt under iakttagande av de gränser som följer av gemenskapsrätten (domen i det ovannämnda målet Tas-Hagen och Tas, punkt 36).
- 39 Det är således befogat att en medlemsstat, genom villkor som är knutna till den berörda personens medborgarskap eller bosättning, begränsar den ersättning som beviljas civila offer för krig eller förtryck till personer som anses ge uttryck för en viss anknytning till samhället i denna medlemsstat.
- 40 Även om den begränsning som har konstaterats i punkt 33 i förevarande dom kan motiveras av sådana objektiva skäl av allmänintresse som har angetts i föregående punkt, krävs emellertid att begränsningen inte är oproportionerlig i förhållande till det syfte som eftersträvas.

41 Vad, för det första, avser villkoret om en fortsatt bosättning i landet under hela den period som förmånen betalas ut, vilket betraktas som en anknytning som civila offer för krig eller förtryck har till det polska samhället, kan det konstateras att det, även om bosättningen är ett kriterium som kan visa att en sådan anknytning finns, inte desto mindre är så att ett sådant villkor, under omständigheter såsom dem som är aktuella i målet vid den nationella domstolen, går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det syfte som eftersträvas.

42 Det är nämligen ostridigt att Halina Nerkowska har polskt medborgarskap och har bott i Polen under mer än 20 år, en period under vilken hon har studerat och arbetat.

43 Det förhållandet att en person är medborgare i den medlemsstat som beviljar den förmån som är i fråga i målet vid den nationella domstolen samt har bott i denna stat under mer än 20 år, varvid personen har studerat och arbetat, kan vara tillräckligt för att anse att det finns en anknytning mellan medlemsstaten och mottagaren av förmånen. Under dessa omständigheter måste kravet på bosättning under hela den period under vilken förmånen betalas ut anses vara oproportionerligt, eftersom det går utöver vad som är nödvändigt för att säkerställa en sådan anknytning.

44 Vad, för det andra, avser argumentet att det endast är i form av ett bosättningsvillkor som det kan kontrolleras att mottagaren av en invaliditetspension alltjämt uppfyller villkoren för att beviljas förmånen, är det tillräckligt att konstatera att det inte med framgång kan hävdas att det syfte som eftersträvas inte kan uppnås med andra åtgärder som har en mindre begränsande verkan, men ändå är lika effektiva.

- 45 Om det för en medicinsk eller administrativ kontroll krävs att mottagaren av en sådan förmån som är i fråga i målet vid den nationella domstolen befinner sig i den aktuella medlemsstaten, finns det nämligen inget som hindrar att medlemsstaten anmodar den berättigade att bege sig till staten för att genomgå en sådan kontroll, bland annat vid äventyr av att utbetalningen inställs om den berättigade utan godtagbart skäl vägrar att infinna sig.
- 46 Ett sådant bosättningsvillkor som det som är i fråga i målet vid den nationella domstolen går följaktligen utöver vad som är nödvändigt för att uppnå syftet att kontrollera att mottagaren av en förmån alltjämt uppfyller villkoren för att beviljas förmånen, och det strider därför mot proportionalitetsprincipen som det har hänvisats till i punkterna 34 och 40 i denna dom.
- 47 Mot bakgrund av vad som anförts ovan ska den fråga som har ställts besvaras enligt följande. Artikel 18.1 EG ska tolkas på så sätt att den utgör hinder för att tillämpa en medlemsstats lagstiftning med stöd av vilken medlemsstaten, generellt och i samtliga fall, nekar sina medborgare utbetalning av en förmån som beviljas civila offer för krig eller förtryck av det enda skälet att medborgarna under hela den period under vilken förmånen betalas ut inte är bosatta i denna stat, utan i en annan medlemsstat.

Rättegångskostnader

- 48 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (fjärde avdelningen) följande:

Artikel 18.1 EG ska tolkas på så sätt att den utgör hinder för att tillämpa en medlemsstats lagstiftning med stöd av vilken medlemsstaten, generellt och i samtliga fall, nekar sina medborgare utbetalning av en förmån som beviljas civila offer för krig eller förtryck av det enda skälet att medborgarna under hela den period under vilken förmånen betalas ut inte är bosatta i denna stat, utan i en annan medlemsstat.

Underskrifter