

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

D. RUÍZ-JARABO COLOMER

fremSAT den 11. december 2003¹

1. Den sag, der verserer for Arbeits- und Sozialgericht Wien (første instansret for sociale anliggender), vedrører et søgsmål, der — på trods af dets særlige karakter — eventuelt kan munde ud i et åbenbart uretfærdigt resultat, idet ydelser til tidligere østrigske krigsfanger i medfør af intern ret ikke kan udbetales til dem, der i mellemtiden har erhvervet et andet statsborgerskab.

Relevante retsforskrifter

2. Det er til brug for besvarelsen af det præjudicielle spørgsmål kun nødvendigt at gengive § 1 i Kriegsgefangenenentschädigungsgesetz (lov om erstatning til krigsfanger, herefter »forbundsloven«)², der bestemmer følgende:

»Østrigske statsborgere, der

1. under Første eller Anden Verdenskrig blev taget som krigsfanger, eller

2. under Anden Verdenskrig eller i den periode, hvor Østrig var besat af de allierede, af en udenlandsk magt af

Den forelæggende ret har rejst spørgsmålet om, hvorvidt denne betingelse udgør en hindring for arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet. Desuden er retten i tvivl om, hvorvidt den er i overensstemmelse med forbuddet mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet i artikel 12 EF.

1 — Originalsprog: spansk.

2 — Bundesgesetzblatt I, nr. 142/2000, i den udgave, der er trykt i Bundesgesetzblatt I, nr. 40/2002.

politiske eller militære årsager blev tilbageholdt og fængslet, eller

De faktiske omstændigheder i hovedsagen

3. på grund af politisk forfølgelse eller truende politisk forfølgelse i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i bistsandsloven for krigssofre (Opferfürsorgegesetz, BGBl. nr. 183/1947), befandt sig uden for østrigsk territorium og dér, af årsager som omhandlet i nr. 2, blev tilbageholdt af en udenlandsk magt og efter begyndelsen af Anden Verdenskrig blev fængslet har ret til en ydelse, der udbetales i henhold til denne forbundslovs bestemmelser.«

3. For så vidt angår fællesskabsretten er det ud over artikel 39 EF, der fastsætter arbejdstagernes frie bevægelighed inden for Fællesskabet, navnlig artikel 12 EF, der påkalder sig interesse. Artikel 12, stk.1, har følgende ordlyd:

»Inden for [EF-traktatens] anvendelsesområde og med forbehold af dennes særlige bestemmelser er al forskelsbehandling, der udføres på grundlag af nationalitet, forbudt.«

4. Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at sagsøgeren i hovedsagen, Josef Baldinger, blev født den 19. april 1927 som østrigsk statsborger. Fra januar 1945 til maj 1945 deltog han i Anden Verdenskrig som soldat i den tyske hær. Fra den 8. maj 1945 til den 27. december 1947 sad han i krigsfangenskab på russisk område.

5. Derefter arbejdede han i Østrig, indtil han i 1954 flyttede til Sverige, hvor han var beskæftiget indtil 1964. Han tog herefter tilbage til sit fødeland, hvor han arbejdede i et år. I april 1965 bosatte han sig permanent i Sverige, hvor han var erhvervsmæssigt beskæftiget, og i 1967 opnåede han svensk statsborgerskab og mistede samtidig sit østrigske statsborgerskab.

Siden den 1. maj 1986 har sagsøgeren oppebåret invalide- og alderspension fra den østrigske pensionskasse.

6. Da ydelsen til tidligere krigsfanger blev indført ved forbundsloven i 2000, ansøgte Josef Baldinger herom, men fik ved afgørelse

af 1. marts 2002 afslag herpå. Afgørelsen blev truffet af Pensionsversicherungsanstalt der Arbeiter, som administrerer ordningen.

2. under Anden Verdenskrig eller i den periode, hvor Østrig var besat af de allierede, af en udenlandsk magt af politiske eller militære årsager blev tilbageholdt og fængslet, eller

7. Josef Baldinger indbragte herefter sagen for den nationale ret.

3. på grund af politisk forfølgelse eller truende politisk forfølgelse befandt sig uden for østrigsk territorium og af politiske eller militære årsager blev tilbageholdt af en udenlandsk magt og efter begyndelsen af Anden Verdenskrig blev fængslet,

Det præjudicielle spørgsmål

8. Under disse omstændigheder besluttede Arbeits- og Sozialgericht Wien at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

er undergivet *en betingelse om, at den pågældende på ansøgningstidspunktet var østrigsk statsborger?*«

Retsforhandlingerne for Domstolen

»Skal EF-traktatens artikel 48, stk. 2 (efter ændring nu artikel 39, stk. 2, EF), om arbejdskraftens frie bevægelighed fortolkes således, at den er til hinder for nationale bestemmelser, hvorefter en ret til økonomisk godtgørelse, der først blev indført ved lov i år 2000, for personer, der

9. Forelæggelseskendelsen blev registreret på Domstolens Justitskontor den 28. oktober 2002.

1. under Første eller Anden Verdenskrig blev taget som krigsfanger, eller

10. Den østrigske regering og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har afgivet såvel skriftligt som mundtligt indlæg i sagen. Der blev afholdt retsmøde den 13. november 2003.

Gennemgang af det præjudicielle spørgsmål

11. Den forelæggende ret har bemærket, at den økonomiske ydelse, der er genstand for hovedsagen, ikke er knyttet til nogen form for udøvelse af lønnet virksomhed.

12. Det er endvidere ubestridt, at Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet³, ikke finder anvendelse i denne sag, for så vidt som ordninger til fordel for ofre for krig eller dens følger ifølge artikel 4, stk. 4, falder uden for forordningens anvendelsesområde.

Ifølge sådanne ordninger udspringer debitorstatens ansvar for udbetaling af sådanne ydelser nemlig af situationer, der ikke er et resultat af udøvelsen af retten til fri bevægelighed; ydelsen udbetales derimod som en godtgørelse til krigsofre på baggrund af debitorstatens særlige interesser.

Hovedformålet med en sådan ydelse er at bevidne tidligere krigsfanger, der kan doku-

mentere et langvarigt fangenskab, en national anerkendelse af de prøvelser, de har gennemgået, idet de indrømmes en kompensation for den indsats, de har ydet den pågældende stat⁴.

13. Forordning (EØF) nr. 1612/68 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet⁵ finder heller ikke anvendelse i denne sag, idet Domstolen i Even-sagen⁶ fastslog, at det fremgår af forordningens bestemmelser samt af det tilstræbte formål med denne, at de omhandlede sociale og skattemæssige fordele er de fordele, der almindeligvis indrømmes indenlandske arbejdstagere på grund af deres objektive status som arbejdstagere, eller fordi de har bopæl på det nationale område. Derimod har en ydelse i henhold til en national anerkendelse af de lidelser, der er blevet påført bl.a. krigsfanger under en væbnet konflikt, ikke de samme væsentlige kendetegn som fordelene i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68, da den ikke er omfattet af tekstens materielle anvendelsesområde.

14. Af samme årsag er det vanskeligt at henhøre den omtvistede ydelse under et af de tre områder, der er nævnt i artikel 39, stk. 2,

4 — Dom af 6.7.1978, sag 9/78, Gillard, Sml. s. 1661, præmis 13.

5 — Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68 af 15.10.1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet (EFT 1968 II, s. 467).

6 — Dom af 31.5.1979, sag 207/78, Sml. s. 2019.

3 — EFT L 149, s. 2.

EF, dvs. beskæftigelse, aflønning og arbejdsvilkår. Princippet om arbejdskraftens frie bevægelighed er ikke til hinder for ulemper, der opstår af andre årsager.

15. Ud fra en bogstavelig udlægning af bestemmelsen må det forelagte spørgsmål derfor besvares med, at artikel 39 EF ikke er til hinder for en national lovgivning, hvorefter det er en betingelse for at tildele krigsfanger en ydelse, at de er statsborgere i debitormedlemsstaten på det tidspunkt, hvor ansøgningen herom fremsættes.

16. Det er imidlertid svært at acceptere en så formel fortolkning, der kan give et klart uretfærdigt resultat.

Under retsmødet fremkom den østrigske regering ikke med en forklaring, der kan retfærdiggøre denne forskelsbehandling. Selv om den henviste til en angivelig legitim interesse i at forbeholde sådanne ydelser for personer, der har bevaret sin tilknytning til Østrig, medgav den generelt, at dette usædvanlige forhold formentlig skyldes en forglemmelse fra lovgivers side.

17. Den forskelsbehandling, der ligger til grund for denne sag, kunne formentlig undgås ved at anlægge en formålsfortolkning af den pågældende bestemmelse i forbundsloven. Uden at jeg herved skal gribe ind i den nationale rets kompetence til at fortolke sin egen lovgivning, ses bestemmelsens ordlyd unægteligt ikke at udelukke, at de personer, der var østrigere på det relevante tidspunkt, dvs. på det tidspunkt, da de befandt sig i fangenskab, kan komme i betragtning som modtagere af denne ydelse.

Den fortolkning af bestemmelsens ordlyd, som den forelæggende ret foretrækker, medfører, at Østrig skal udbetale en godtgørelse til de borgere, der har været krigsfanger under Første eller Anden Verdenskrig, uanset deres nationalitet, når blot de opfylder betingelsen om at være østrigske statsborgere på ansøgningstidspunktet.

18. Under retsmødet oplyste den østrigske regering, at forbundsloven har til formål at yde godtgørelse til krigsfangerne for de lidelser, de gennemgik under deres fangenskab. Til støtte for en indskrænkende fortolkning af bestemmelsen, tilføjede den, at denne fortolkning må lægges til grund, fordi der i det i sagen omhandlede tidsrum — dvs. i den periode, hvor landet var indlemmet i Tyskland — ikke fandtes noget egentligt østrigsk statsborgerskab, hvorfor man normalt i lovtekster benytter en standardomskrivning, når der henvises til østrigske

statsborgere i denne periode, og en sådan formulering forekommer ikke i forbundsloven.

19. Man må herefter rejse spørgsmålet om, hvorvidt den materielle uret, der opstår som følge af disse omstændigheder, giver Domstolen adgang til at behandle spørgsmålet inden for andre rammer end dem, som retten har udstukket. Det er i den forbindelse nyttigt at citere den spanske forfatter Baltasar Gracián, der i det 17. århundrede opfordrede til »godt humør mod det svingende held, god indstilling til den strenge lov, god kunst mod ufuldstændigheden og god forståelse for alt«⁷.

20. Som Kommissionen med rette har anført, kan man påberåbe sig artikel 12 EF for at imødegå denne type forskelsbehandling.

Bestemmelsen forbyder imidlertid al forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet, *inden for denne traktats anvendelsesområde* og med forbehold af dennes særlige bestemmelser.

21. Kommissionen har henvist til en række domme vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt *cautio judicatum solvi* (forpligtelsen til at stille sikkerhed for betaling af eventuelle sagsomkostninger)⁸ er uforenelig med fællesskabsretten. Ifølge Kommissionen har Domstolen i disse domme anlagt en vid fortolkning af traktatens saglige anvendelsesområde med henblik på at inddrage ethvert aspekt af hovedsagen, der har sammenhæng med udøvelsen af grundlæggende friheder, som er sikret ved fællesskabsretten.

22. Jeg kan desværre ikke tilslutte mig Kommissionens voluntaristiske standpunkt fuldt ud. Data Delecta-sagen og Hayes-sagen vedrørte betalingen for varer, der blev leveret i forbindelse med en typisk grænseoverskridende transaktion, hvorfor der ikke var nogen problemer forbundet med at anse tvisten om karakteren af det processuelle skridt for at være en del af det juridiske aspekt ved udøvelsen af retten til fri bevægelighed for varer.

I Saldanha-sagen havde sagsøgerne i hovedsagen nedlagt påstand om, at retten påbød det sagsøgte selskab at undlade at afhænde eller i øvrigt overdrage visse aktier for at undgå en nærmere angivet omlægning af kapitalen i det sagsøgte selskab, hvori sagsøgerne er aktionærer. Domstolen henviste blot til, at Rådet og Kommissionen som led i de foranstaltninger, der har til formål at gennemføre etableringsretten, i henhold til

8 — Dom af 26.9.1996, sag C-43/95, Data Delecta og Forsberg, Sml. I, s. 4661, af 20.3.1997, sag C-323/95, Hayes, Sml. I, s. 1711 og af 2.10.1997, sag C-122/96, Saldanha og MTS, Sml. I, s. 5325 (herefter henholdsvis Data Delecta-dommen, Hayes-dommen og Saldanha-dommen).

7 — B. Gracián: *El Criticón*, første del, kapitel VIII, Ed. Turner, Biblioteca Castro, Madrid, 1993, s. 106.

EF-traktatens artikel 54, stk. 3, litra g) [nu artikel 44, stk. 2, litra g), EF], har kompetence til at samordne de garantier, som i medlemsstaterne kræves af selskaberne til beskyttelse af såvel selskabsdeltagernes som tredjemands interesser. Det omtvistede spørgsmål henhørte således under traktatens anvendelsesområde, og det var derfor omfattet af forbuddet mod enhver forskelsbehandling på grundlag af nationalitet.

23. Denne doktrin kan ikke overføres til det foreliggende tilfælde, eftersom ydelsen til tidligere krigsfanger ikke henhører under de fordele, hvis indrømmelse er omfattet af den tekniske definition af arbejdskraftens frie bevægelighed, hvilket er blevet påvist ovenfor. Dette begreb har desuden et indhold, der er mere begrænset end varernes frie bevægelighed, hvorfor det ikke kan hævdes, at det er til hinder for enhver foranstaltning, der reelt eller potentielt kan få en negativ indvirkning på bevægelserne inden for Fællesskabet.

24. Det må herefter undersøges, om Josef Baldinger kan aflede en selvstændig ret af sit unionsborgerskab i medfør af artikel 17 EF og artikel 18 EF.

Det er i artikel 18, stk. 1, EF fastsat, at enhver unionsborger har ret til at færdes og opholde

sig frit på medlemsstaternes område med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i traktaten og i gennemførelsesbestemmelserne hertil.

Da unionsborgerskabet blev indstiftet ved Maastricht-traktaten — hvilket tillægges en høj symbolværdi⁹ — var det klart, at hensigten var at tilføre den europæiske konstruktion en egentlig politisk dimension, idet man ville styrke følelsen af at tilhøre et fællesskab med fælles værdier og idealer. Robert Kovar har anført, at Jean Monnet ved begyndelsen af den europæiske integrationsproces udtalte, at det ikke handlede om at oprette en mellemstatslig koalition, men om at fremme de medmenneskelige forbindelser¹⁰.

25. Jeg har tidligere haft lejlighed til at fremhæve, at indførelsen af et unionsborgerskab med den dertil hørende ret for indehaverne til fri bevægelighed på samtlige medlemsstaters område betegner et betydeligt kvalitativt fremskridt, for så vidt som man herved har løst denne frihed fra dens funktionelle eller instrumentale bestanddele (forbindelsen med en erhvervsudøvelse eller opbygningen af det indre marked) og gjort

9 — R. Kovar og D. Simon: »La citoyenneté européenne«, *Cahiers de droit européen*, 1993, s. 290.

10 — R. Kovar: »L'émergence et l'affirmation du concept de citoyenneté européenne dans le processus d'intégration européenne«, i C. Philip og P. Soldatos (red.): *La citoyenneté européenne*, Ed. Chaire Jean Monnet, Université de Montréal, Montréal, 2000, s. 81.

den til en individuel og selvstændig ret, der følger af unionsborgernes politiske status¹¹. Den omstændighed, at retten til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område er blevet optaget i artikel 45, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, er et udtryk for denne kvalitative ændring.

26. Retspraksis på et område, hvis formål er at skabe den grundlæggende status for medlemsstaternes statsborgere, er endnu sparsom¹².

D'Hoop-dommen¹³ og Baumbast og R-dommen¹⁴ bekræfter imidlertid, at de begrænsninger og betingelser, som artikel 18 EF henviser til, hviler på den betragtning, at udøvelsen af unionsborgernes opholdsret kan vige for medlemsstaternes legitime interesser, idet det tilføjes, at anvendelsen af disse begrænsninger og betingelser skal finde sted under overholdelse af de grænser, der fastsættes i fællesskabsretten, og i overensstemmelse med dennes almindelige principper, navnlig proportionalitetsprincippet. De nationale foranstaltninger, der træffes på dette område, skal derfor være hensigts-

mæssige og nødvendige med henblik på at nå det forfulgte mål¹⁵.

27. D'Hoop-dommen omhandlede de arbejdsløshedsydelse, der i Belgien udbetales til unge, der afslutter deres studier, og som søger arbejde for første gang. En belgisk statsborger havde fået afslag herpå, fordi hun havde afsluttet sin videregående skoleuddannelse i en anden medlemsstat.

Domstolen fandt, at denne forskelsbehandling, der hverken vedrørte princippet om arbejdskraftens frie bevægelighed som omhandlet i artikel 39 EF, eller nogen af de traditionelle områder i traktaten, ikke desto mindre var i strid med et af de principper, der ligger til grund for unionsborgerskabet, nemlig princippet om, at unionsborgerne skal tilsikres den samme retlige behandling under udøvelsen af deres ret til fri bevægelighed¹⁶.

I den konkrete analyse af spørgsmålet om, hvorvidt foranstaltningen var forholdsmæssig eller ej, indledte Domstolen med at

11 — Forslag til afgørelse fremsat den 26.11.1996 i de forenede sager C-65/95 og C-111/95, Shingara og Radiom, Sml. I, s. 3343, punkt 34.

12 — Dom af 20.9.2001, sag C-184/99, Grzelczyk, Sml. I, s. 6193, præmis 31.

13 — Dom af 11.7.2002, sag C-224/98, Sml. I, s. 6191.

14 — Dom af 17.9.2002, sag C-413/99, Sml. I, s. 7091.

15 — Baumbast og R-dommen, præmis 90 og 91.

16 — D'Hoop-dommen, præmis 35.

anerkende, at det er legitimt for den nationale lovgiver at ville sikre sig, at der består en reel forbindelse mellem ansøgeren og det berørte arbejdsmarkeds geografiske område, men den fastslog samtidig, at en enkeltstående betingelse, der vedrører stedet, hvor den pågældende har opnået bevis for at have afsluttet en videregående skoleuddannelse, imidlertid har en alt for generel og ensidig karakter og således går ud over det, der er nødvendigt for opnå det tilstræbte formål¹⁷.

28. I *Baumbast og R-dommen* skulle Domstolen vurdere, om en tysk statsborger, der ikke længere kunne påberåbe sig princippet om arbejdskraftens frie bevægelighed, havde ret til ophold i Det Forenede Kongerige.

Domstolen fastslog, at det ville være et uforholdsmæssigt indgreb i udøvelsen af opholdsretten i henhold til artikel 18, stk. 1, EF, hvis man afviste at lade en fællesskabsborger, der råder over tilstrækkelige midler til sit underhold, der har arbejdet og følgelig været lovligt bosat i værtsmedlemsstaten i adskillige år sammen med sin familie, der på intet tidspunkt har været til byrde for de offentlige finanser, og som både for sit eget og for sin families vedkommende er omfattet af en fuld sygeforsikring i en anden EU-medlemsstat, forblive på værtsmedlemsstatens område¹⁸.

29. Det kan udledes af disse to sager, at Domstolen har bevæget sig et stykke hen ad den vej, der fører hen til en selvstændig opholdsret for unionsborgerne, idet Domstolen i hvert tilfælde foretager en prøvelse af, om begrænsningen af denne ret er berettiget.

30. I den nyligt afsagte *García Avello-dom*¹⁹ anvendte Domstolen en lignende systematik i relation til civile retlige bestemmelser i Belgien, der var til hinder for, at en spaniers børn, der både havde belgisk og spansk statsborgerskab, kunne optages i civilregistret efter spansk sædvane, dvs. ved en kombination af faderens og moderens første efternavn.

Efter min opfattelse bør den fremgangsmåde, Domstolen fulgte i ovennævnte sag, overføres på det foreliggende tilfælde.

31. Det er klart, at reglerne om, hvilke efternavne man har ret til at bære, ikke fastsættes efter fællesskabsretten, idet dette spørgsmål henhører under medlemsstaternes kompetence. Når medlemsstaterne udøver denne kompetence, skal de dog overholde traktatens bestemmelser, navnlig bestemmelserne om den frihed, der tilkommer enhver

17 — *D'Hoop-dommen*, præmis 38 og 39.

18 — *Baumbast og R-dommen*, præmis 92 og 93.

19 — Dom af 2.10.2003, sag C-148/02, Sml. I, s. 11613.

unionsborger til at færdes og opholde sig på medlemsstaternes område²⁰.

32. I García Avello-sagen forelå der en tilknytning til fællesskabsretten i hovedsagen, idet sagsøgerens børn var statsborgere i en medlemsstat og opholdt sig lovligt på en anden medlemsstats område. De kunne derfor med føje påberåbe sig artikel 12 EF, hvorefter enhver forskelsbehandling på grundlag af nationalitet er forbudt²¹.

33. Domstolen gjorde herefter brug af den almindelige definition af begrebet forskelsbehandling for at vurdere, om denne forskelsbehandling i det konkrete tilfælde var begrundet i objektive hensyn og stod i rimeligt forhold til det formål, der lovligt tilstræbtes²².

34. Jeg mener, at denne systematik bør anvendes mutatis mutandis i det foreliggende tilfælde.

35. På samme måde som det var tilfældet med reglerne om personnavne i García Avello-sagen, skal de grundlæggende principper overholdes ved tildelingen af den ydelse, der blev indført ved forbundsloven, uanset om forholdet ikke henhører under fællesskabsretten.

36. Josef Baldinger er svensk statsborger, hvorfor han utvivlsomt har status som unionsborger. Denne status udvider imidlertid ikke det materielle anvendelsesområde for traktaten, således at det ligeledes omfatter interne forhold, der ikke har nogen tilknytning til fællesskabsretten²³.

37. Det er ubestridt, at sagsøgeren i hovedsagen har benyttet sig af muligheden for at etablere sig i et fremmed land, lang tid før Østrig og Sverige tiltrådte Fællesskaberne. På daværende tidspunkt, dvs. den 1. januar 1995, kunne Josef Baldinger strengt taget ikke anses for at være vandrende arbejdstager, for så vidt som han havde opnået statsborgerskab i værtsmedlemsstaten.

38. Denne omstændighed er imidlertid ikke afgørende i den foreliggende sag, hvor det

20 — Ibid., præmis 25.

21 — Ibid., præmis 27 og 29.

22 — Ibid., præmis 31.

23 — Dom af 5.6.1997, forenede sager C-64/96 og C-65/96, Uecker og Jacquet, Sml. I, s. 3171, præmis 23.

grænseoverskridende element består i, at en borger, der tidligere var statsborger i en medlemsstat, har bopæl i en anden medlemsstat. Hans situation kan således ikke sidestilles med situationen for statsborgerne i hans værtsmedlemsstat, idet de hele tiden har haft det samme statsborgerskab. Som denne sag netop viser, kunne hans gamle statsborgerskabsbånd nemlig tjene til efter nogle år at opnå ret til visse fordele. Der er således ikke tale om en ren intern situation.

helst borger, der udøver sin ret til fri bevægelighed, og er derfor beskyttelsesværdig.

40. Jeg er således af den opfattelse, at et tilfælde som det foreliggende i hovedsagen falder ind under fællesskabsrettens anvendelsesområde.

39. Josef Baldingers krav bør nyde godt af en relevant beskyttelse. Når fællesskabsretten ses som et instrument til at virkeliggøre et integrationsprojekt, kan den ikke undergive ham en mindre gunstig behandling, blot fordi han har valgt at blive statsborger i det land, han har besluttet sig for at bosætte sig i. Den begrænsede og betingede karakter af ligestillingen mellem indlændinge og vandrende arbejdstagere, der gælder efter traktaten²⁴, berettiger muligheden for at erhverve statsborgerskab i værtsmedlemsstaten i tilfælde af et langvarigt ophold.

I denne forstand har Josef Baldinger — i medfør af artikel 18 EF, sammenholdt med artikel 12 EF — ret til frit at færdes og opholde sig på medlemsstaternes område uden at have grund til at frygte, at han skal blive udsat for ulovlig forskelsbehandling på grundlag af nationalitet.

I det omfang sagsøgerens retsstilling ikke fuldt ud svarer til den retsstilling, som statsborgerne i værtsmedlemsstaten har, befinder han sig reelt i en situation, der ligner den, der gælder for en hvilken som

41. Princippet om forbud mod forskelsbehandling kræver for sin del, at lignende situationer ikke behandles forskelligt, og at forskellige situationer ikke undergives en ensartet behandling. En sådan forskelsbehandling vil kun kunne være begrundet, såfremt den hviler på objektive hensyn, er uafhængig af de berørte personers nationalitet og står i rimeligt forhold til det formål, der lovligt tilstræbes²⁵.

24 — Jf. eksempelvis ordvalget og indholdet af artikel 39, stk. 3, EF og artikel 55 EF.

25 — Dom af 11.7.2002, sag C-224/98, D'Hoop, Sml. I, s. 6191, præmis 36.

42. Som det medgives i forelæggelseskendelsen, opfylder Josef Baldinger alle de nødvendige materielle betingelser for at få ydelsen udbetalt, *bortset fra at han ikke er østrigsk statsborger på ansøgningstidspunktet*. De relevante situationer, der skal sammenlignes med henblik på at vurdere, om der foreligger forskelsbehandling, vedrører to personer, der opfylder disse krav. Den ene er østrigsk statsborger, mens den anden ikke længere er det, idet den pågældende mistede sit statsborgerskab, da han fik et nyt. Den første får tilkendt ydelsen, den anden får afslag herpå.

43. I forelæggelseskendelsen er der ikke angivet nogen begrundelse for denne forskelsbehandling, og der er heller ikke redegjort for, hvilket formål der forfølges med ydelsen.

44. Som nævnt ovenfor henviste repræsentanten for den østrigske regering på retsmødet til, at det var et legitimt hensyn at forbeholde ydelsen for dem, der har bibeholdt deres tilknytning til oprindelseslandet, selv om den medgav, at forskelsbehandlingen formentlig skyldes en forglemmelse fra lovgivers side.

45. Det må antages, at hensigten med at tildele en ydelse til tidligere krigsfanger er at bevidne de pågældende en anerkendelse af de prøvelser, som de har gennemgået. Det er efter Domstolens praksis²⁶ under alle omstændigheder en forudsætning for, at denne form for ydelser er unddraget anvendelsen af de principper, der regulerer arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet.

Det skal herefter vurderes, om ydelsen er egnet til at opnå dette konkrete formål, og om den er forholdsmæssig. Der er ingen tvivl om, at den omstændighed, at man begrænser tildelingen af en ydelse, hvorved man ønsker at give udtryk for en national anerkendelse, til tidligere krigsfanger, der har bibeholdt deres østrigske statsborgerskab, ikke udgør et objektivt hensyn, *der adskiller sig fra spørgsmålet om nationalitet*, således som artikel 12 EF stiller krav om. Den restriktive bestemmelse i forbundsloven medfører præcis det resultat, som man forsøger at undgå med forbuddet mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet.

Henset til den anerkendelse, som de for-tjener, bør der overhovedet ikke sondres mellem tidligere krigsfanger, der har bibeholdt deres statsborgerskab, og sådanne, der, som sagsøgeren i hovedsagen, har bosat sig i et andet land og har valgt at antage et nyt

26 — Jf. punkt 12 og 13.

statsborgerskab. Udelukkelsen af dem, der ikke længere er østrigske statsborgere, uden nogen rimelig begrundelse, kan opfattes som en krænkelse af de personers værdighed, når de befinder sig i en lignende situation som Josef Baldinger.

ikke er passende, er det ufornuddent at tage stilling til, om den er forholdsmæssig.

46. Henset til den omstændighed, at den mulige forklaring på forskelsbehandlingen

47. EU-statsborgerskabet må — uanset, at det ikke i sig selv kan tilsikre de rettigheder, der traditionelt udspringer af politisk fællesskab — i det mindste være garant for, at borgerne kan skifte statsborgerskab inden for Den Europæiske Union uden derved at opnå nogen ringere retsstilling.

Forslag til afgørelse

48. På baggrund af ovenstående bemærkninger skal jeg herefter foreslå Domstolen at besvare Arbeits- og Sozialgericht Wiens spørgsmål således:

»Artikel 12 EF og 17 EF er til hinder for en bestemmelse i en medlemsstats lovgivning, hvorefter det er en betingelse for at opnå ret til en ydelse, der udbetales til tidligere krigsfanger som en anerkendelse af deres lidelser, at de er statsborgere i den pågældende stat på det tidspunkt, hvor de ansøger om denne ydelse.«