

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

D. RUIZ-JARABO COLOMER

van 11 december 2003¹

1. Het voor het Arbeits- und Sozialgericht Wien (rechtbank van eerste aanleg, bevoegd voor sociale zaken) hangende geding betreft een vordering die, ondanks haar uitzonderlijk karakter, zou kunnen leiden tot een kennelijke onrechtvaardigheid voorzover de toekenning van een uitkering aan voormalige Oostenrijkse krijgsgevangenen, krachtens de nationale wetgeving wordt geweigerd aan personen die intussen een andere nationaliteit hebben verkregen.

Het toepasselijke recht

2. Wat de nationale wettelijke bepalingen betreft, volstaat het voor de prejudiciële vraag te verwijzen naar § 1 van het Oostenrijkse Kriegsgefangenenentschädigungsgesetz² (wet schadeloosstelling krijgsgevangenen; hierna: „federale wet”), luidende:

„De Oostenrijkse staatsburgers die

1) tijdens de Eerste of de Tweede Wereldoorlog krijgsgevangen waren, of

De verwijzende rechter vraagt zich af of deze voorwaarde een beperking vormt op het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap. Bovendien dient te worden nagegaan of een dergelijke maatregel verenigbaar is met het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit, zoals gedefinieerd in artikel 12 EG.

2) tijdens de Tweede Wereldoorlog of tijdens de bezetting van Oostenrijk door de geallieerden, door een vreemde

¹ — Oorspronkelijke taal: Spaans.

² — Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich I, nr. 142/2000, in de versie zoals bekendgemaakt in BGBl. I, nr. 40/2002.

mogendheid om politieke of militaire redenen zijn gearresteerd en gevangengenomen, of

De feiten van het hoofdgeding

- 3) zich wegens politieke vervolging of dreigende politieke vervolging in de zin van het Opferfürsorgegesetz, BGBl. I, nr. 183/1947, buiten het grondgebied van de Republiek Oostenrijk bevonden en om de in punt 2 genoemde redenen door een vreemde mogendheid zijn gearresteerd en na aanvang van de Tweede Wereldoorlog zijn gevangengenomen, hebben recht op een uitkering overeenkomstig het bepaalde in deze federale wet.”

3. Wat het gemeenschapsrecht betreft, moet naast artikel 39 EG, waarin het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap is verankerd, artikel 12 EG worden genoemd, waarvan de eerste alinea luidt als volgt:

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

4. Uit de verwijzingsbeschikking blijkt met name dat verzoeker in het hoofdgeding, Josef Baldinger, op 19 april 1927 als Oostenrijks onderdaan is geboren. Van januari tot mei 1945 heeft hij als soldaat bij de Duitse Wehrmacht aan de Tweede Wereldoorlog deelgenomen. Van 8 mei 1945 tot 27 december 1947 bevond hij zich in krijgsgevangenschap in de Unie der Socialistische Sovjet-republieken.

5. Vervolgens heeft hij tot 1954 gewerkt in Oostenrijk, waarna hij voor het zoeken van werk vertrok naar Zweden, waar hij tot 1964 werkzaam was. Vervolgens heeft hij gedurende een jaar wederom in zijn geboorteland gewerkt, om in april 1965 voorgoed te emigreren naar Zweden, waar hij beroeps-werkzaamheden heeft uitgeoefend. In 1967 heeft hij de Zweedse nationaliteit aangenomen, waardoor hij zijn oorspronkelijke nationaliteit verloor.

Sedert 1 mei 1986 ontvangt verzoeker van de Oostenrijkse Pensionsversicherungsanstalt een pensioenuitkering wegens invaliditeit en ouderdom.

6. Toen in 2000 bij de federale wet de uitkering aan voormalige krijgsgevangenen werd ingevoerd, diende Baldinger een des-

betreffende aanvraag in, maar die werd afgewezen bij beschikking van 1 maart 2002 van de Pensionsversicherungsanstalt der Arbeiter, het orgaan dat met de betaling van de uitkeringen is belast.

2) tijdens de Tweede Wereldoorlog of tijdens de bezetting van Oostenrijk door de geallieerden, door een vreemde mogendheid om politieke of militaire redenen zijn gearresteerd en gevangengenomen, of

7. Baldinger heeft deze beschikking voor de Oostenrijkse rechter aangevochten.

3) zich wegens politieke vervolging of dreigende politieke vervolging buiten de Republiek Oostenrijk bevonden en om politieke of militaire redenen door een vreemde mogendheid zijn gearresteerd en na aanvang van de Tweede Wereldoorlog zijn gevangengenomen,

De prejudiciële vraag

8. In het kader van die procedure heeft het Arbeits- und Sozialgericht Wien besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vraag te stellen:

afhankelijk is van het bezit van de Oostenrijkse nationaliteit bij de indiening van de aanvraag?"

„Moet artikel 48, lid 2, EG-Verdrag [thans, na wijziging, artikel 39, lid 2, EG], betreffende het vrije verkeer van werknemers, aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling op grond waarvan een voor het eerst in 2000 bij wet ingevoerd recht op financiële schadeloosstelling voor personen die:

Procedure voor het Hof

9. De verwijzingsbeschikking is op 28 oktober 2002 ter griffie van het Hof ingeschreven.

1) tijdens de Eerste of de Tweede Wereldoorlog krijgsgevangen zijn geweest of

10. De Oostenrijkse regering en de Commissie hebben zowel schriftelijke als mondelinge opmerkingen ingediend. De terechtzitting heeft op 13 november 2003 plaatsgehad.

Onderzoek van de prejudiciële vraag

11. De verwijzende rechter zet uiteen dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde uitkering geen verband houdt met de uitoefening van betaalde werkzaamheden.

12. Voorts staat vast dat verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de sociale-zekerheidsregelingen op loontrekkenden en hun gezinnen, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen³, op deze procedure niet van toepassing is, aangezien regelingen betreffende uitkeringen aan slachtoffers van oorlogshandelingen of de gevolgen daarvan, overeenkomstig artikel 4, lid 4, niet binnen haar werkingssfeer vallen.

Bij dergelijke regelingen is de verantwoordelijkheid van de staat om de uitkering toe te kennen immers het gevolg van situaties die niet zijn gekoppeld aan de uitoefening van het recht op vrij verkeer; deze uitkering wordt integendeel toegekend ter schadeloosstelling van hen die zich hebben opgeofferd voor de bijzondere belangen van de staat die de uitkering toekent.

Het wezenlijke doel van de uitkering is, aan voormalige krijgsgevangenen die aantonen

dat zij een langdurige gevangenschap hebben ondergaan, blijk te geven van nationale erkentelijkheid wegens ondergane beproevingen, en hun een financiële tegenprestatie voor de aan hun land bewezen diensten toe te kennen.⁴

13. Verordening (EEG) nr. 1612/68 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap⁵, is evenmin van toepassing, aangezien het Hof in zijn arrest van 31 mei 1979, Even⁶, heeft geoordeeld dat uit het geheel van de bepalingen van die verordening alsmede uit het nagestreefde doel volgt, dat de betrokken sociale en fiscale voordelen alle voordelen zijn die in het algemeen aan nationale werknemers worden toegekend op grond van hun objectieve hoedanigheid van werknemer dan wel wegens het feit dat zij ingezetenen zijn. Daarentegen beantwoordt een uitkering die is gebaseerd op een statuut van nationale erkentelijkheid voor de in de loop van een gewapend conflict ondergane beproevingen, zoals die voor krijgsgévangenen, niet aan de wezenlijke kenmerken van de sociale voordelen bedoeld in artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68, zodat zij niet binnen de materiële werkingssfeer van deze regeling valt.

14. Om eendere redenen is het evenmin eenvoudig de litigieuze uitkering te koppelen aan één van de drie in artikel 39, lid 2, EG

4 — Arrest van 6 juli 1978, Gillard (9/78, Jurispr. blz. 1661, punt 13).

5 — Verordening van de Raad van 15 oktober 1968 (PB L 257, blz. 2).

6 — 207/78, Jurispr. blz. 2019.

3 — PB L 149, blz. 2.

genoemde elementen, te weten de werkgelegenheid, de beloning en de overige arbeidsvoorwaarden. Het vrije verkeer van werknemers biedt geen bescherming tegen nadelen die uit andere oorzaken kunnen voortvloeien.

15. Op grond van een letterlijke uitlegging zou derhalve op de gestelde vraag moeten worden geantwoord dat artikel 39 EG zich niet verzet tegen een nationale regeling die de toekenning van een uitkering aan voormalige krijgsgevangenen doet afhangen van het bezit, op het tijdstip van de indiening van de aanvraag, van de nationaliteit van de lidstaat die de uitkering verricht.

16. Het is nochtans moeilijk te berusten in een zo formele uitlegging, die een evidente onrechtvaardigheid zou kunnen sanctioneren.

Ter terechtzitting heeft de Oostenrijkse regering geen enkele reden aangevoerd die dit verschil in behandeling zou kunnen rechtvaardigen. Ofschoon zij heeft gezinspeeld op een vermeend rechtmatig belang bij het voorbehouden van dit soort uitkeringen aan personen die hun banden met Oostenrijk hebben gehandhaafd, heeft zij in het algemeen erkend dat deze anomalie waarschijnlijk is te wijten aan een vergissing van de wetgever.

17. Het komt mij voor, dat de discriminatie die aan de onderhavige procedure ten grondslag ligt, zou kunnen worden vermeden door de toepassing van een teleologische uitlegging van de bewoordingen van de federale wet. Zonder inbreuk te willen maken op de bevoegdheid van de nationale rechter om zijn eigen recht uit te leggen, kan toch niet worden ontkend dat de tekst van de bepaling niet schijnt uit te sluiten dat onder de eventuele ontvangers van de uitkering de personen vallen die de Oostenrijkse nationaliteit bezaten op het relevante tijdstip, dat wil zeggen toen zij krijgsgevangen waren.

Daarentegen zou de strikte uitlegging van het voorschrift, waaraan de verwijzende rechter de voorkeur geeft, ertoe leiden dat Oostenrijk alle staatsburgers die gedurende de Eerste of de Tweede Wereldoorlog krijgsgevangen waren, ongeacht hun nationaliteit, de schadevergoeding zou toekennen op de enkele voorwaarde dat zij op het tijdstip van de indiening van hun aanvraag Oostenrijkse onderdanen waren.

18. Ter terechtzitting heeft de vertegenwoordiger van de Oostenrijkse regering uiteengezet dat de federale wet tot doel had krijgsgevangenen te vergoeden voor het leed dat hen gedurende hun gevangenschap is aangedaan. Tot staving van de juistheid van de restrictieve uitlegging van de bepaling heeft hij daaraan toegevoegd dat deze opvatting noodzakelijk was op grond van het feit dat in de betrokken periode — te weten gedurende de annexatie door Duitsland — de Oostenrijkse nationaliteit als zodanig niet bestond, zodat de wetsteksten hun toevlucht plachten te nemen tot een omschrijving om de Oostenrijkse burgers in die periode aan te

duiden, hetgeen evenwel in de federale wet niet is geschied.

19. Bijgevolg dient te worden nagegaan of de materiële onrechtvaardigheid die uit al deze omstandigheden voortvloeit, het Hof het recht verschaft om de vraag te onderzoeken in een ander kader dan door de verwijzende rechter is voorgesteld. Het verdient hier aanbeveling de uitspraak van de XVIIe-eeuwse Spaanse schrijver Baltasar Gracián voor ogen te houden, die opriep tot „moed tegenover het grillige lot, geweten tegenover de onverbiddelijkheid van de wet, vernuft tegenover de onvolmaaktheid en gezond verstand voor alles”.⁷

20. Zoals de Commissie terecht opmerkt, zou een beroep kunnen worden gedaan op artikel 12 EG om aan dit type discriminatie het hoofd te bieden.

Deze bepaling verbiedt immers elke discriminatie op grond van nationaliteit, onverminderd de bijzondere bepalingen, *binnen de werkingssfeer van het Verdrag*.

21. De Commissie verwijst naar een reeks arresten betreffende de onverenigbaarheid met het gemeenschapsrecht van de cautio judicatum solvi (de verplichting om zekerheid te stellen voor de betaling van eventuele proceskosten)⁸, waarin het Hof de materiële werkingssfeer van het Verdrag op extensieve wijze zou hebben uitgelegd, om daaronder te begrijpen elke vordering in het hoofdgeding die verband houdt met de uitoefening van de door het gemeenschapsrecht gewaarborgde fundamentele vrijheden.

22. Tot mijn spijt kan ik de voluntaristische benadering van de Commissie niet volledig onderschrijven. De zaken Data Delecta en Hayes betroffen vorderingen tot betaling van goederen geleverd in het kader van een typische grensoverschrijdende transactie, zodat het niet moeilijk was in te zien dat het dispuut over de aard van de procedurele maatregel een integrerend onderdeel van het juridisch aspect van de uitoefening van het vrije verkeer van goederen vormde.

In de zaak Saldanha en MTS vorderden de verzoekers in het hoofdgeding van de nationale rechter de uitvaardiging van een bevel om een bepaalde herstructurering van het kapitaal van de verwerende vennootschap, waarvan zij aandeelhouders waren, te voorkomen. Het Hof volstond met eraan te herinneren, dat onder de maatregelen bestemd om de vrijheid van vestiging te verwezenlijken, artikel 54, lid 3, sub g, EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 44, lid 2,

⁷ — Gracián, B., *El Criticón*, deel I, hoofdstuk VIII, uitg. Turner, Biblioteca Castro, Madrid, 1993, blz. 106.

⁸ — Arresten van 26 september 1996, Data Delecta en Forsberg (C-43/95, Jurispr. blz. I-4661); 20 maart 1997, Hayes (C-323/95, Jurispr. blz. I-1711), en 2 oktober 1997, Saldanha en MTS (C-122/96, Jurispr. blz. I-5325).

sub g, EG) de Raad en de Commissie bevoegd maakt de waarborgen te coördineren welke in de lidstaten worden verlangd van de rechtspersonen om de belangen te beschermen zowel van de deelnemers in die rechtspersonen als van derden. Daarom viel het betrokken procedurele vereiste binnen de werkingssfeer van het Verdrag en daarmee onder het verbod van elke discriminatie op grond van nationaliteit.

23. Deze rechtspraak kan niet worden uitgebreid tot op het onderhavige geval omdat, zoals hierboven uiteengezet, de uitkering aan de voormalige krijgsgevangenen geen deel uitmaakt van de voordelen waarvan de verlening afhangt van de technische definitie van het vrije verkeer van werknemers. Bovendien is de betekenis van dit begrip beperkter dan het vrije verkeer van goederen, zodat niet kan worden gezegd dat het zich verzet tegen elke maatregel die potentieel of daadwerkelijk de intracommunautaire migratiestromen negatief kan beïnvloeden.

24. Het is daarom nodig na te gaan of Baldinger uit zijn hoedanigheid van burger van de Unie overeenkomstig de artikelen 17 en 18 EG een autonoom recht kan afleiden.

Dit laatste artikel kent, in lid 1, aan iedere burger van de Unie het recht toe vrij op het

grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die bij het Verdrag en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld.

Toen het Verdrag van Maastricht het Europese burgerschap invoerde — een initiatief dat als in hoge mate symbolisch is gekwalificeerd⁹ — is duidelijk gebleken dat het de bedoeling van de auteurs ervan was om aan de opbouw van Europa een echte politieke dimensie te verlenen door het oproepen van het gevoel te behoren tot een gemeenschap met gedeelde waarden en idealen. Robert Kovar heeft eraan herinnerd dat Jean Monnet bij de dageraad van de integratie van het continent erkende dat het niet ging om het verenigen van staten maar om het bevorderen van de eensgezindheid tussen mensen.¹⁰

25. Ik heb al bij een andere gelegenheid uiteengezet dat het creëren van een Unieburgerschap, met als uitvloeisel de vrijheid van de burgers om zich op het grondgebied van de lidstaten te verplaatsen, een beduidende kwalitatieve vooruitgang betekent, doordat het recht op vrij verkeer aldus wordt ontdaan van zijn functionele of instrumentele elementen (verband met een economie-

9 — Kovar, R., en Simon D., „La citoyenneté européenne”, *Cahiers de droit européen*, 1993, blz. 290.

10 — Kovar, R., „L'émergence et l'affirmation du concept de citoyenneté européenne dans le processus d'intégration européenne”, in *La citoyenneté européenne*, uitgegeven door Philip, Ch., en Soldatos, P., Jean Monnet-leerstoel van de universiteit van Montréal, Montréal, 2000, blz. 81.

sche activiteit of met de totstandbrenging van de interne markt) en uitstijgt tot het niveau van een eigen, onafhankelijk recht, dat inherent is aan de politieke status van de burgers van de Unie.¹¹ Deze kwalitatieve wijziging wordt geïllustreerd door het feit dat de vrijheid van verkeer en verblijf, bij wijze van zelfstandig recht, is opgenomen in artikel 45, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

26. Tot dusverre bestaat nog maar weinig rechtspraak over het burgerschap van de Unie, dat ertoe bestemd is zich te ontwikkelen tot de primaire hoedanigheid van de onderdanen van de lidstaten.¹²

De arresten van 11 juli 2002, D'Hoop¹³, en 17 september 2002, Baumbast en R¹⁴, bevestigen echter dat de in artikel 18 EG genoemde beperkingen en voorwaarden berusten op de gedachte dat de uitoefening van het verblijfsrecht van burgers van de Unie ondergeschikt kan worden gemaakt aan de legitieme belangen van de lidstaten, waarbij de toepassing van deze beperkingen en voorwaarden moet geschieden met inachtneming van de grenzen die het gemeenschapsrecht stelt en overeenkomstig de algemene beginselen van deze rechtsorde, waaronder het evenredigheidsbeginsel. Dit betekent dat de ter zake vastgestelde nationale maatregelen passend en noodzakelijk

moeten zijn om het beoogde doel te bereiken.¹⁵

27. Het arrest D'Hoop had betrekking op wachttuitkeringen die in België worden betaald aan jongeren die zojuist hun studies hebben beëindigd en op zoek zijn naar hun eerste baan. Zij waren aan een Belgische onderdaan ontzegd op grond dat zij haar middelbare studies in een andere lidstaat had voltooid.

Het Hof was van mening dat deze discriminatie, die noch het vrije verkeer van werknemers als gepreciseerd in artikel 39 EG, noch enig ander traditioneel terrein van het Verdrag betrof, nochtans in strijd was met de beginselen waarop de hoedanigheid van burger van de Unie berust, te weten de garantie dat de burgers bij de uitoefening van hun verblijfsrecht op het grondgebied van de lidstaten rechtens gelijk worden behandeld.¹⁶

In het kader van zijn concrete beoordeling van de evenredigheid van de betrokken maatregel, erkende het Hof om te beginnen

11 — Conclusie in de zaak Shingara en Radiom (arrest van 17 juni 1997, C-65/95 en C-111/95, Jurispr. blz. I-3343), punt 34.

12 — Arrest van 20 september 2001, Grzelczyk (C-184/99, Jurispr. blz. I-6193, punt 31).

13 — C-224/98, Jurispr. blz. I-6191.

14 — C-413/99, Jurispr. blz. I-7091.

15 — Arrest Baumbast en R, punten 90 en 91.

16 — Arrest D'Hoop, punt 35.

dat het rechtmatig was dat de nationale wetgever zich ervan wilde vergewissen dat er een werkelijke band bestaat tussen de aanvrager en de betrokken geografische arbeidsmarkt, maar kwam het vervolgens tot het oordeel dat wanneer daartoe één enkel criterium wordt gehanteerd, namelijk de plaats waar het middelbareschooldiploma is behaald, dit te algemeen en te exclusief is en verder gaat dan nodig is ter bereiking van het beoogde doel.¹⁷

28. In het arrest *Baumbast en R* moest het Hof oordelen over het recht van verblijf in het Verenigd Koninkrijk van een Duitse onderdaan die zich niet meer kon beroepen op de bepalingen van het vrije verkeer van werknemers.

Het Hof oordeelde dat het weigeren van de mogelijkheid om in de lidstaat van ontvangst te verblijven aan een communautaire onderdaan die over toereikende bestaansmiddelen beschikt, gedurende verschillende jaren in die staat heeft gewerkt en er vergezeld van zijn gezin legaal heeft verbleven, nimmer ten laste van de algemene middelen is gekomen en over een volledige ziektekostenverzekering in een andere lidstaat van de Unie beschikt, een onevenredige inbreuk op de uitoefening van dit bij artikel 18, lid 1, EG verleende verblijfsrecht zou vormen.¹⁸

29. Uit deze twee uitspraken kan worden afgeleid dat het Hof zijn politiek van toekenning van een zelfstandig verblijfsrecht aan Europese onderdanen voortzet en in iedere zaak onderzoekt of de op dit recht toegepaste beperking gerechtvaardigd is.

30. Nog recenter heeft het Hof in zijn arrest van 2 oktober 2003, *Garcia Avello*¹⁹, een vergelijkbaar criterium gehanteerd ter zake van een voorschrift van het Belgische civiele recht dat eraan in de weg stond dat de kinderen van een Spaanse onderdaan — met zowel de Belgische als de Spaanse nationaliteit — volgens Spaans gebruik in de burgerlijke stand werden ingeschreven, dat wil zeggen door combinatie van de eerste familienaam van de vader en de moeder.

Mijns inziens kan de aanpak van het Hof in dat arrest als leidraad dienen voor de onderhavige zaak.

31. Het is duidelijk dat de stelsels volgens welke de familienamen van personen worden vastgesteld, niet onder het gemeenschapsrecht vallen doch tot de bevoegdheid van de lidstaten behoren. Deze moeten echter bij de uitoefening van die bevoegdheid de verdragsbepalingen in acht nemen, inzonderheid die betreffende de vrijheid van elke

17 — *Ibidem*, punten 38 en 39.

18 — Arrest *Baumbast en R*, punten 92 en 93.

19 — C-148/02, *Jurispr.* blz. I-11613.

burger van de Unie om op het grondgebied van elke lidstaat te verblijven.²⁰

32. In de zaak *Garcia Avello* was in het hoofdgeding sprake van een aanknopingspunt met het gemeenschapsrecht, omdat de kinderen van de verzoeker onderdanen van een lidstaat waren en legaal op het grondgebied van een andere lidstaat verbleven. Zij konden zich bijgevolg op goede gronden beroepen op artikel 12 EG, dat elke discriminatie op grond van nationaliteit verbiedt.²¹

33. Vervolgens heeft het Hof verwezen naar de gebruikelijke definitie van het begrip ongelijke behandeling, teneinde te beoordelen of in de zaak waarin het was geadieerd, deze ongelijkheid was gebaseerd op objectieve overwegingen die evenredig zijn aan de rechtmatig nagestreefde doelstelling.²²

34. Ik ben derhalve van mening dat deze rechtspraak *mutatis mutandis* op de onderhavige zaak van toepassing is.

35. Evenals bij het naamgevingsstelsel in de zaak *Garcia Avello*, moet de toekenning van de bij de federale wet ingevoerde uitkering, ofschoon vreemd aan het gemeenschapsrecht, de fundamentele beginselen ervan wel in acht nemen.

36. Baldinger is een Zweeds onderdaan, zodat hij ontegenzeggelijk de voordelen geniet van het statuut van burger van de Unie. Dit statuut breidt echter de materiële werkingssfeer van het Verdrag niet uit tot interne situaties die geen enkele aanknopingspunt met het gemeenschapsrecht hebben.²³

37. Het is juist, dat verzoeker in het hoofdgeding lang vóór de toetreding van Oostenrijk of Zweden tot de Gemeenschap gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid om zich in het buitenland te vestigen. Bovendien kon Baldinger op die datum, dat wil zeggen op 1 januari 1995, strikt genomen niet meer als een migrant worden beschouwd, aangezien hij de nationaliteit van het gastland had verkregen.

38. Deze omstandigheid is evenwel niet van beslissende betekenis voor de onderhavige

20 — *Ibidem*, punt 25.

21 — *Ibidem*, punten 27 en 29.

22 — *Ibidem*, punt 31.

23 — Arrest van 5 juni 1997, *Uecker en Jacquet* (C-64/96 en C-65/96, Jurispr. blz. I-3171, punt 23).

zaak, waarin het grensoverschrijdende element wordt gevormd door het verblijf in een lidstaat van een burger die vroeger de nationaliteit van een andere lidstaat heeft gehad. Die situatie kan dus niet worden vergeleken met die van onderdanen van het gastland die steeds dezelfde nationaliteit hebben behouden. Zoals het onderhavige geschil immers aantoon, kan zijn vroegere staatsburgerschap er nog na jaren toe dienen, in het genot van bepaalde rechten te komen. Uiteraard gaat het hierbij niet om een zuiver interne aangelegenheid.

eendere positie als elke burger die gebruikmaakt van zijn recht op vrij verkeer, en komt hij derhalve voor bescherming in aanmerking.

40. Bijgevolg ben ik van mening dat een geval als dat van verzoeker in het hoofdgeding binnen de werkingssfeer van het gemeenschapsrecht valt.

39. De vordering van Baldinger verdient adequate bescherming. Als instrument van een integratieproject kan het gemeenschapsrecht hem niet een minder gunstige behandeling voorbehouden, alleen omdat hij de nationaliteit heeft aangenomen van het land waarin hij had besloten duurzaam te verblijven. Het beperkte en voorwaardelijke karakter van de assimilatie tussen een eigen onderdaan en een communautaire migrant, waarin het Verdrag voorziet²⁴, rechtvaardigt de keuze om in geval van langdurig verblijf de nationaliteit van het land van ontvangst te verkrijgen.

Aldus heeft Baldinger — op grond van artikel 18 EG juncto artikel 12 EG — het recht vrij te reizen en te verblijven op het grondgebied van de lidstaten, zonder dat hij bevreesd hoeft te zijn om het slachtoffer te worden van een ongerechtvaardigde, op zijn nationaliteit gebaseerde, discriminatie.

Voorzover zijn juridische situatie niet volstrekt gelijk is aan die van de onderdanen van het land van ontvangst, bevindt verzoeker zich — materieel gezien — in een

41. Het non-discriminatiebeginsel verlangt zijnerzijds, dat gelijke situaties niet op ongelijke wijze worden behandeld en dat ongelijke situaties niet op gelijke wijze worden behandeld. Een ongelijke behandeling zou enkel gerechtvaardigd kunnen zijn indien zij is gebaseerd op objectieve overwegingen die losstaan van de nationaliteit van de betrokken personen en evenredig zijn aan de rechtmatige doelstellingen.²⁵

24 — Zie bij wijze van voorbeeld de bewoordingen en de inhoud van artikel 39, lid 3, EG of artikel 55 EG.

25 — Arrest van 11 juli 2002, D'Hoop, (C-224/98, Jurispr. blz. I-6191, punt 36).

42. Zoals de verwijzende rechter in zijn beschikking heeft erkend, voldoet Baldinger aan alle noodzakelijke materiële voorwaarden voor de toekenning van de litigieuze uitkering, *met uitzondering van het bezit van de Oostenrijkse nationaliteit op het tijdstip van de indiening van de aanvraag*. De relevante situaties voor de beoordeling van een eventuele ongelijke behandeling zijn die van twee personen die aan de genoemde voorwaarden voldoen en waarvan de één de Oostenrijkse nationaliteit heeft terwijl de ander die niet meer bezit, omdat hij ze heeft verloren bij de verkrijging van een nieuwe nationaliteit. De uitkering wordt aan de eerste verleend en aan de tweede geweigerd.

43. De verwijzingsbeschikking bevat geen enkele aanwijzing voor de rechtvaardiging van deze ongelijke behandeling en ook geen verduidelijking van het doel dat met de toekenning van de uitkering wordt nagestreefd.

44. Zoals ik al heb vermeld, heeft de vertegenwoordiger van de Oostenrijkse regering ter terechtzitting erop gewezen dat Oostenrijk het recht had om deze uitkering alleen toe te kennen aan personen die hun banden met hun land van herkomst hebben gehandhaafd, ofschoon hij heeft erkend dat de ongelijkheid van behandeling vermoedelijk aan een vergissing van de wetgever te wijten is.

45. Men kan ervan uitgaan dat het verlenen van een financiële uitkering aan krijgsgevangenen blijk geeft van erkentelijkheid voor het ondergane leed. Krachtens de rechtspraak van het Hof²⁶ is dit in ieder geval noodzakelijk opdat deze categorie van voordelen zou zijn onttrokken aan de beginselen die het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap beheersen.

In het licht van deze specifieke doelstelling moet worden beoordeeld of de onderhavige beperking adequaat en evenredig is. Nu staat het evenwel buiten kijf dat het beperken van de toekenning van een uitkering, als een blijk van nationaal eerbetoon, tot voormalige krijgsgevangenen die de Oostenrijkse nationaliteit hebben behouden, geen *van het criterium van de nationaliteit onderscheiden* objectieve overweging vormt, zoals artikel 12 EG vereist. De beperkende bepaling van de federale wet leidt nu juist tot een resultaat dat het verbod van elke discriminatie op grond van nationaliteit tracht te voorkomen.

Vanuit het gezichtspunt van de erkentelijkheid die zij verdienen, bestaat er geen enkel verschil tussen degenen onder hen die hun nationaliteit hebben behouden en anderen, zoals verzoeker in het hoofdgeding, die woonplaats hebben gekozen in een ander land en ervoor hebben geopteerd een nieuwe

26 — Zie boven, punten 12 en 13.

nationaliteit te verkrijgen. Integendeel, de uitsluiting, zonder andere redelijke rechtvaardiging, van personen die de Oostenrijkse nationaliteit niet meer bezitten, kan worden gezien als een aanslag op de waardigheid van personen die zich in eenzelfde situatie bevinden als Baldinger.

46. Gelet op het feit dat de mogelijke verklaring voor de ongelijke behandeling

niet adequaat is, behoeft de eventuele evenredigheid daarvan niet te worden onderzocht.

47. Ofschoon het Europese burgerschap op zichzelf niet in staat is de totaliteit van de doorgaans aan het lidmaatschap van een politieke gemeenschap verbonden rechten te verlenen, moet het ten minste ervoor borg staan dat een wijziging van nationaliteit binnen de Gemeenschap geen juridisch nadeel meebrengt.

Conclusie

48. Mitsdien geef ik in overweging de vraag van het Arbeits- und Sozialgericht Wien aldus te beantwoorden, dat de artikelen 12 EG en 17 EG zich verzetten tegen een regeling die de toekenning van een uitkering aan voormalige krijgsgevangenen, als blijk van erkentelijkheid voor het ondergane leed, doet afhangen van het bezit van de nationaliteit van die staat op het tijdstip van de indiening van de betrokken aanvraag.