ARREST VAN HET HOF (Vierde kamer)

21 september 2000 *

In zaak C-124/99,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EG-Verdrag (thans artikel 234 EG) van het Sozialgericht Münster (Duitsland), in het aldaar aanhangige geding tussen

C. Borawitz

en

Landesversicherungsanstalt Westfalen,

in tegenwoordigheid van:

Bundesrepublik Deutschland,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van het communautaire socialezekerheidsrecht, in het bijzonder het beginsel van gelijke behandeling,

* Procestaal: Duits.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: D. A. O. Edward (rapporteur), kamerpresident, P. J. G. Kapteyn en A. La Pergola, rechters,

advocaat-generaal: P. Léger
griffier: R. Grass

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur P. Hillenkamp, en N. Yerrell, bij deze dienst gedetacheerd nationaal ambtenaar, als gemachtigden,

gezien het rapport van de rechter-rapporteur,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 17 februari 2000,

het navolgende

Arrest

1 Bij beschikking van 12 maart 1999, ingekomen bij het Hof op 14 april daaraanvolgend, heeft het Sozialgericht München krachtens artikel 177 EG-

Verdrag (thans artikel 234 EG) een prejudiciële vraag gesteld over de uitlegging van het communautaire socialezekerheidsrecht, in het bijzonder het beginsel van gelijke behandeling.

2 Die vraag is gerezen in een geding tussen C. Borawitz en de Landesversicherungsanstalt Westfalen (hierna: „LVA") betreffende de weigering van deze laatste om hem een aanvulling op zijn invaliditeitspensioen uit te keren.

Het gemeenschapsrecht

3 Artikel 48 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 39 EG) luidt als volgt:

„1. Het vrije verkeer van werknemers wordt binnen de Gemeenschap uiterlijk aan het einde van de overgangsperiode tot stand gebracht.

2. Dit houdt de afschaffing in van elke discriminatie op grond van de nationaliteit tussen de werknemers der lidstaten, wat betreft de werkgelegenheid, de beloning en de overige arbeidsvoorwaarden.

(...)"

4 Artikel 3, lid 1, van verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 1945/93 van de Raad van 30 juni 1993 (PB L 181, blz. 1; hierna: „verordening nr. 1408/71"), bevat het beginsel van gelijke behandeling:

„Personen die op het grondgebied van een der lidstaten wonen en op wie de bepalingen van deze verordening van toepassing zijn, hebben de rechten en verplichtingen voortvloeiende uit de wetgeving van elke lidstaat onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die staat, behoudens bijzondere bepalingen van deze verordening."

5 Met betrekking tot het bedrag van de uitkeringen die een lidstaat betaalt aan een rechthebbende die in een andere lidstaat woont, bepaalt artikel 10, lid 1, eerste alinea, van die verordening:

„Tenzij in deze verordening anders is bepaald, kunnen de uitkeringen bij invaliditeit, ouderdom of de uitkeringen aan nagelaten betrekkingen, de renten bij arbeidsongevallen of beroepsziekten en de uitkeringen bij overlijden, verkregen op grond van een wettelijke regeling van een of meer lidstaten, op generlei wijze worden verminderd, gewijzigd, geschorst, ingetrokken of verbeurdverklaard op grond van het feit dat de rechthebbende op het grondgebied van een andere lidstaat woont dan die, op het grondgebied waarvan zich het orgaan bevindt dat deze uitkering verschuldigd is."

6 Titel IV, hoofdstuk 3 „Invaliditeit, ouderdom en overlijden (pensioenen)", van verordening (EEG) nr. 574/72 van de Raad van 21 maart 1972 tot vaststelling

van de wijze van toepassing van verordening nr. 1408/71 (PB L 74, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening nr. 1945/93 (hierna: „verordening nr. 574/72"), bevat een afdeling betreffende de uitbetaling van de uitkeringen. In het kader daarvan bepaalt artikel 58 („In rekening brengen van de kosten verbonden aan de uitbetaling van de uitkeringen"):

„De kosten verbonden aan de uitbetaling van de uitkeringen, met name porto- en bankkosten, kunnen door het uitbetalend orgaan aan de rechthebbenden in rekening worden gebracht, op de wijze, vastgesteld in de door dat orgaan toegepaste wettelijke regeling."

Het Duitse recht

7 § 118, lid 2a, van het Sechste Buch des Sozialgesetzbuches (hierna: „SGB VI") heeft betrekking op het minimumbedrag voor het verrichten van nabetalingen. Deze bepaling maakt onderscheid naargelang het bedrag in Duitsland of in het buitenland wordt betaald:

„Nabetaling vindt niet plaats wanneer het gaat om

1. minder dan eentiende van de actuele pensioenwaarde bij uitbetaling in Duitsland,

2. minder dan drietiende van de actuele pensioenwaarde bij uitbetaling in het buitenland."

8 Blijkens de verwijzingsbeschikking is deze bepaling per 1 juli 1993 ingevoerd om te beletten, dat de administratieve kosten en de boekingskosten het bedrag van de nabetaling overschrijden.

9 Verder zij gepreciseerd, dat het begrip „actuele pensioenwaarde" een referentiecijfer is dat niet hetzelfde is als het pensioenbedrag.

De feiten van het hoofdgeding en de prejudiciële vraag

10 Borawitz, geboren op 8 oktober 1930, ontvangt sinds 1 augustus 1993 van de LVA een maandelijks invaliditeitspensioen van 660,63 DEM. Bij brief van 20 juni 1995 deelde de LVA hem mee, dat dit bedrag krachtens het Rentenanpassungsgesetz per 1 september 1995 zou worden verhoogd tot 663,94 DEM.

11 Dezelfde dag deelde de LVA Borawitz mee, dat hij voor de periode van 1 juli tot en met 31 augustus 1995 recht had op een aanvulling van 6,62 DEM. Zij voegde

daar evenwel aan toe, dat dit bedrag volgens § 118, lid 2a, SGB VI niet kon worden uitbetaald, omdat het niet hoger was dan 3/10 van de actuele waarde van het invaliditeitspensioen (namelijk 13,80 DEM) en omdat hij op dat moment in Nederland woonde. Vaststaat, dat het bedrag hoger is dan de „nationale" drempel van 1/10 van de actuele waarde van Borawitz' invaliditeitspensioen (4,60 DEM).

12 Daar Borawitz de aanvulling dus niet ontving, diende hij bij de LVA een bezwaar in waarin hij stelde, dat het in de Duitse wettelijke regeling gemaakte onderscheid tussen betalingen in Duitsland en betalingen in andere lidstaten in strijd was met het in artikel 3 van verordening nr. 1408/71 neergelegde beginsel van gelijke behandeling.

13 Bij besluit van 16 april 1996 wees de bezwarencommissie van de LVA het bezwaar af op grond dat § 118, lid 2a, SGB VI niet binnen de werkingssfeer van artikel 10, lid 1, van verordening nr. 1408/71 valt. Dat artikel ziet namelijk op bepalingen in de lidstaten, die uitkeringen verminderen, wijzigen, schorsen, intrekken of verbeurdverklaren. Volgens de LVA is § 118, lid 2a, SGB VI niet van dien aard.

14 Op 3 mei 1996 stelde Borawitz beroep in bij het Sozialgericht Münster. De Bondsrepubliek Duitsland, die mede gedagvaard was, stelde, zakelijk weergegeven, dat § 118, lid 2a, SGB VI geen onderscheid maakt tussen eigen onderdanen en buitenlanders, maar enkel tussen betalingen in Duitsland en betalingen in andere lidstaten (deze betalingen hebben in de praktijk vaak, en zelfs vooral, betrekking op Duitsers).

15 Verder wees zij erop, dat § 118, lid 2a, SGB VI een bijzondere bepaling van het socialezekerheidsrecht is die een uitzondering vormt op de algemene regel ter zake, volgens welke de betaling van sociale uitkeringen, ook wanneer het gaat om betalingen in het buitenland, kosteloos geschiedt. Aangezien de kosten voor betalingen in het buitenland vaak veel hoger zijn, terwijl de rechthebbenden geen hogere socialezekerheidsbijdragen hebben betaald, is die uitzondering kennelijk gerechtvaardigd voor „niet-economische" betalingen.

16 Daar het betwijfelde of de Duitse regeling verenigbaar is met het gemeenschapsrecht, heeft het Sozialgericht Münster de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Is § 118, lid 2a, SGB VI in strijd met het gemeenschapsrecht, in het bijzonder met het beginsel van gelijke behandeling, voor zover daarbij de nabetaling van pensioenen in het buitenland meer wordt beperkt dan in het binnenland?"

De prejudiciële vraag

17 Om te beginnen zij eraan herinnerd, dat het Hof in het kader van een procedure krachtens artikel 177 van het Verdrag niet bevoegd is zich uit te spreken over de verenigbaarheid van een nationale maatregel met het gemeenschapsrecht. Het is wel bevoegd de nationale rechter alle uitleggingsgegevens betreffende het

gemeenschapsrecht te verschaffen welke die rechter in staat kunnen stellen die verenigbaarheid te beoordelen met het oog op de beslissing in de voor hem aanhangige zaak (zie bijvoorbeeld arrest van 30 april 1998, Sodiprem e.a., C-37/96 en C-38/96, Jurispr. blz. I-2039, punt 22).

18 Derhalve moet worden aangenomen, dat de nationale rechter met zijn vraag in wezen wenst te vernemen, of het gemeenschapsrecht, in het bijzonder het in artikel 3, lid 1, van verordening nr. 1408/71 neergelegde beginsel van gelijke behandeling, in de weg staat aan een nationale wettelijke regeling volgens welke het minimumbedrag voor betaling van een geldelijke uitkering aan een gemeenschapsonderdaan in een andere lidstaat hoger is dan voor betaling van een geldelijke uitkering in het binnenland.

19 De Commissie wijst erop, dat de drempel voor betaling niet verschilt naargelang het om een Duitser of een buitenlander gaat, maar naargelang in het binnenland dan wel in het buitenland wordt betaald; er zou dus geen sprake zijn van rechtstreekse discriminatie op grond van nationaliteit.

20 Aangaande een mogelijke indirecte discriminatie stelt de Commissie, dat voor zover de Duitse regeling voorziet in een hogere drempel voor betalingen in het buitenland, de in het buitenland wonende pensioentrekkers worden benadeeld.

21 Zij vraagt zich evenwel af, of vooral Duitsers dan wel onderdanen van andere lidstaten worden benadeeld. Het staat buiten kijf, dat ook onderdanen van andere

lidstaten worden geraakt, namelijk allen die na hun beroepsloopbaan in Duitsland terugkeren naar hun land van herkomst, en de onderdanen van andere lidstaten die als voormalige grensarbeiders een Duits pensioen trekken.

22 Derhalve twijfelt de Commissie aan het bestaan van een indirecte discriminatie, waarvan slechts sprake kan zijn indien de ene of de andere groep aanzienlijk meer wordt geraakt. Haars inziens moet de nationale rechter uitmaken of dat het geval is.

23 Dienaangaande zij eraan herinnerd, dat artikel 3, lid 1, van verordening nr. 1408/71 tot doel heeft, overeenkomstig artikel 48 van het Verdrag aan de personen op wie de verordening van toepassing is, gelijkheid op het gebied van de sociale zekerheid te waarborgen zonder onderscheid naar nationaliteit, door elke uit de nationale wetgevingen van de lidstaten voortvloeiende discriminatie op grond van de nationaliteit af te schaffen (arrest van 25 juni 1997, Mora Romero, C-131/96, Jurispr. blz. I-3659, punt 29).

24 Het is vaste rechtspraak, dat het in dat artikel neergelegde beginsel van gelijke behandeling niet alleen openlijke discriminatie op grond van de nationaliteit van onder de socialezekerheidsregelingen vallende personen verbiedt, doch ook iedere verkapte vorm van discriminatie die door toepassing van andere onderscheidingscriteria in feite tot hetzelfde resultaat leidt (arrest Mora Romero, reeds aangehaald, punt 32).

25 Zo moeten als indirect discriminerend worden beschouwd de voorwaarden van nationaal recht die, hoewel zonder onderscheid naar nationaliteit van toepassing, hoofdzakelijk of in de meeste gevallen migrerende werknemers treffen, alsook de zonder onderscheid van toepassing zijnde voorwaarden waaraan nationale werknemers gemakkelijker kunnen voldoen dan migrerende werknemers, of die in het bijzonder voor migrerende werknemers nadelig kunnen uitvallen (arrest van 23 mei 1996, O'Flynn, C-237/94, Jurispr. blz. I-2617, punt 18).

26 Dit is slechts anders wanneer die bepalingen worden gerechtvaardigd door objectieve overwegingen die los staan van de nationaliteit van de betrokken werknemers, en zij evenredig zijn aan het rechtmatig door het nationale recht nagestreefde doel (arrest O'Flynn, reeds aangehaald, punt 19).

27 Uit die rechtspraak volgt, dat een bepaling van nationaal recht, tenzij zij objectief gerechtvaardigd is en evenredig aan het nagestreefde doel, als indirect discriminerend moet worden beschouwd wanneer zij naar haar aard onderdanen van andere lidstaten eerder kan treffen dan eigen onderdanen en derhalve meer in het bijzonder onderdanen van andere lidstaten dreigt te benadelen (zie in die zin arrest van 27 november 1997, Meints, C-57/96, Jurispr. blz. I-6689, punt 45).

28 Dat is het geval met een bepaling die, zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, een hogere drempel stelt voor betalingen in het buitenland dan voor binnenlandse betalingen. Dit komt in de praktijk neer op een woonplaatsvereiste waaraan nationale rechthebbenden gemakkelijker kunnen voldoen dan rechthebbenden uit andere lidstaten.

29 Een dergelijke bepaling zal vooral de onderdanen van andere lidstaten treffen, aangezien dezen uiteraard een groter aandeel uitmaken van de pensioentrekkers buiten Duitsland dan van de pensioentrekkers in die staat.

30 Anders dan in de bij de verwijzende rechter ingediende opmerkingen van het Bondsministerie van Arbeid en Sociale zaken wordt gesteld, is het van weinig belang, of de niet in Duitsland wonende pensioentrekkers vooral Duitsers zijn. Om vast te stellen of er sprake is van indirecte discriminatie, moet namelijk het aandeel van eigen onderdanen en van buitenlanders bij de ontvangers van dergelijke uitkeringen in Duitsland en in de andere lidstaten worden vergeleken.

31 Aangezien in het bijzonder de onderdanen van andere lidstaten die na een beroepsloopbaan in Duitsland naar hun land van herkomst terugkeren, en de onderdanen van andere lidstaten die als voormalige grensarbeiders een Duits pensioen trekken, tot de tweede groep behoren, zal het aandeel van de onderdanen van andere lidstaten in die groep rechthebbenden wellicht hoger zijn dan in de eerste groep.

32 Hoewel het niet is uitgesloten, dat een dergelijke ongelijke behandeling gerechtvaardigd is doordat betalingen buiten het nationale grondgebied meer kosten meebrengen, is dat slechts het geval indien is aangetoond, dat die kosten niet kunnen worden vermeden. Verder kan het in rekening brengen van de kosten voor de betaling van de uitkeringen, waarin artikel 58 van verordening nr. 574/72 voorziet, niet worden aangevoerd wanneer er geen dergelijke kosten zijn.

33 Dienaangaande zij opgemerkt dat, zoals Borawitz voor de verwijzende rechter heeft gesteld en de Commissie heeft bevestigd, socialezekerheidsuitkeringen tussen Duitsland en Nederland worden uitbetaald via een clearingprocedure. Dat houdt in, dat de gegevens betreffende de betaling van een pensioen als dat van Borawitz worden doorgegeven aan een verbindingsbureau in de staat waar de rechthebbende woont, en dat dit verbindingsbureau vervolgens het pensioen uitkeert bij wege van een nationale betaling. Deze clearingprocedure veroorzaakt geen extra kosten, aangezien in werkelijkheid geen enkele overmaking naar het buitenland plaatsvindt.

34 Aangezien het in het hoofdgeding gaat om één enkele nabetaling in het kader van een periodiek pensioen, zal de betaling van dat bedrag trouwens geen transferkosten veroorzaken indien het bij een volgende betaling van het pensioen wordt gevoegd. Tenzij dat onmogelijk zou zijn, mag de afzonderlijke nabetaling de betrokkene niet benadelen.

35 Mitsdien moet op de prejudiciële vraag worden geantwoord, dat het in artikel 3, lid 1, van verordening nr. 1408/71 neergelegde beginsel van gelijke behandeling in de weg staat aan een nationale wettelijke regeling volgens welke het minimumbedrag voor betaling van een geldelijke uitkering aan een gemeenschapsonderdaan in een andere lidstaat hoger is dan voor betaling van een geldelijke uitkering in het binnenland, wanneer de betaling in een andere lidstaat niet meer kosten meebrengt dan de betaling van die uitkering in het binnenland.

Kosten

36 De kosten door de Commissie wegens indiening van haar opmerkingen bij het Hof gemaakt, komen niet voor vergoeding in aanmerking. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vierde kamer),

uitspraak doende op de door het Sozialgericht Münster bij beschikking van 12 maart 1999 gestelde vraag, verklaart voor recht:

Het beginsel van gelijke behandeling, neergelegd in artikel 3, lid 1, van verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 1945/93 van de Raad van 30 juni 1993, staat in de weg aan een nationale wettelijke regeling volgens welke het minimumbedrag voor betaling van een geldelijke uitkering aan een gemeenschapsonderdaan in een andere lidstaat hoger is dan voor betaling van een geldelijke uitkering in het binnenland, wanneer de betaling in een andere lidstaat niet meer kosten meebrengt dan de betaling van die uitkering in het binnenland.

Edward Kapteyn La Pergola

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 21 september 2000.

De griffier

R. Grass

De president van de Vierde kamer

D. A. O. Edward