ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)
29 oktober 1998 *

In zaak C-185/96,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door M. Patakia, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij C. Gómez de la Cruz, lid van die dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verzoekster,

tegen

Helleense Republiek, vertegenwoordigd door I. Galani-Maragkoudaki, assistent bijzonder juridisch adviseur bij de bijzondere dienst communautaire geschillen van het Ministerie van Buitenlandse zaken, en S. Vodina, gespecialiseerd wetenschappelijk medewerker bij die dienst, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Griekse ambassade, Val Sainte-Croix 117,

verweerster,

betreffende een verzoek aan het Hof om vast te stellen dat de Helleense Republiek, door via bestuursrechtelijke bepalingen of de administratieve praktijk aan werknemers of zelfstandigen die onderdaan van een andere lidstaat zijn, en hun gezinsleden op grond van hun nationaliteit enerzijds de hoedanigheid van groot gezin met het oog op de uitkeringen ten gunste van die gezinnen, en anderzijds het recht op gezinsbijslagen te ontzeggen, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens de artikelen 48 en 52 EG-Verdrag, alsmede artikel 7 van verordening (EEG) nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer

* Procestaal: Grieks.

van werknemers binnen de Gemeenschap (PB L 257, blz. 2), artikel 7 van verordening (EEG) nr. 1251/70 van de Commissie van 29 juni 1970 met betrekking tot het recht van werknemers om verblijf te houden op het grondgebied van een lidstaat na er een betrekking te hebben vervuld (PB L 142, blz. 24), artikel 7 van richtlijn 75/34/EEG van de Raad van 17 december 1974 betreffende het recht van onderdanen van een lidstaat op het grondgebied van een andere lidstaat verblijf te houden na er een werkzaamheid anders dan in loondienst te hebben uitgeoefend (PB 1975, L 14, blz. 10), en artikel 3 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 (geconsolideerde versie PB 1992, C 325, blz.1),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: J.-P. Puissochet, kamerpresident, P. Jann (rapporteur), J. C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann en M. Wathelet, rechters,

advocaat-generaal: S. Alber
griffier: L. Hewlett, administrateur

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 12 maart 1998,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 30 april 1998,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 31 mei 1996, heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen het Hof krachtens artikel 169 EG-Verdrag

verzocht vast te stellen dat de Helleense Republiek, door via bestuursrechtelijke bepalingen of de administratieve praktijk aan werknemers of zelfstandigen die onderdaan van een andere lidstaat zijn, en hun gezinsleden op grond van hun nationaliteit enerzijds de hoedanigheid van groot gezin met het oog op de uitkeringen ten gunste van die gezinnen, en anderzijds het recht op gezinsbijslagen te ontzeggen, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens de artikelen 48 en 52 EG-Verdrag, alsmede artikel 7 van verordening (EEG) nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap (PB L 257, blz. 2), artikel 7 van verordening (EEG) nr. 1251/70 van de Commissie van 29 juni 1970 met betrekking tot het recht van werknemers om verblijf te houden op het grondgebied van een lidstaat na er een betrekking te hebben vervuld (PB L 142, blz. 24), artikel 7 van richtlijn 75/34/EEG van de Raad van 17 december 1974 betreffende het recht van onderdanen van een lidstaat op het grondgebied van een andere lidstaat verblijf te houden na er een werkzaamheid anders dan in loondienst te hebben uitgeoefend (PB 1975, L 14, blz. 10), en artikel 3 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 (geconsolideerde versie PB 1992, C 325, blz.1).

Het rechtskader

De gemeenschapsregeling

2 Artikel 7, leden 1 en 2, van verordening nr. 1612/68 bepaalt:

„1. Een werknemer die onderdaan is van een lidstaat mag op het grondgebied van andere lidstaten niet op grond van zijn nationaliteit anders worden behandeld dan de nationale werknemers wat betreft alle voorwaarden voor tewerkstelling en arbeid, met name op het gebied van beloning, ontslag, en, indien hij werkloos is geworden, wederinschakeling in het beroep of wedertewerkstelling.

2. Hij geniet er dezelfde sociale en fiscale voordelen als de nationale werknemers."

3 Artikel 7 van verordening nr. 1251/70 bepaalt:

„Het recht op gelijkheid van behandeling, erkend in verordening (EEG) nr. 1612/68 van de Raad, wordt gehandhaafd ten behoeve van degenen, op wie deze verordening van toepassing is."

4 Artikel 7 van richtlijn 75/34 bepaalt:

„De lidstaten handhaven voor de begunstigden van het recht op voortgezet verblijf, het recht op gelijkheid van behandeling, erkend in de richtlijnen van de Raad inzake de opheffing van de beperkingen van de vrijheid van vestiging, krachtens titel III van het Algemeen Programma, dat in deze opheffing voorziet."

5 Artikel 3, lid 1, van verordening nr. 1408/71 bepaalt:

„1. 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."

De Griekse regeling

6 Wet nr. 1910/1944, houdende codificatie van de wettelijke regeling betreffende de bescherming van grote gezinnen, bepaalt in de artikelen 1 en 2 de voorwaarden voor erkenning van de hoedanigheid van groot gezin, en somt in de artikelen 3 tot en met 12 de voordelen op, waarop die erkenning recht geeft. Deze voordelen worden verleend in de vorm van een verlichting of vrijstelling van lasten, bijstand, of een voorkeursbehandeling op gebieden zoals onderwijs, gezondheidszorg, huisvesting, justitie, toegang tot overheidsfuncties en vervoer.

7 Besluitwet nr. 1153/1972 betreffende de bescherming van grote gezinnen, voorziet in de toekenning van uitkeringen aan grote gezinnen die hun gewone verblijfplaats in Griekenland hebben. Voor die uitkeringen gelden onder meer voorwaarden die verband houden met de Griekse nationaliteit of oorsprong van de gezinsleden.

8 In artikel 63, leden 1 en 2, van wet nr. 1892/1990 van 31 juli 1990 betreffende maatregelen om het hoofd te bieden aan de demografische problemen, wordt voorzien in een maandelijkse uitkering, die gedurende drie jaar wordt toegekend aan de moeder die van haar derde kind bevalt. Volgens lid 3 van dat artikel wordt voor ieder kind jonger dan 25 jaar een maandelijkse uitkering toegekend aan de moeder van een groot gezin in de zin van wet nr. 1910/1944. Lid 4 voorziet in de toekenning van een levenslang pensioen aan de moeder die geen recht meer heeft op de in het vorige lid bedoelde uitkering. Krachtens het uitvoeringsbesluit van 7 en 21 februari 1991 gelden voor die uitkeringen voorwaarden die verband houden met de Griekse nationaliteit of oorsprong van de gezinsleden.

De precontentieuze procedure

9 De Commissie, die door klachten van in Griekenland werkende gemeenschapsonderdanen ervan in kennis was gesteld, dat de erkenning van de hoedanigheid van groot gezin en de toekenning van de daaraan verbonden voordelen aan Griekse onderdanen waren voorbehouden, verzocht de Griekse autoriteiten bij brieven van 2 maart en 11 juni 1992 om uitleg. Bij brief van 23 juni 1992 antwoordden zij in wezen, dat de betrokken regeling bestond uit een samenstel van uiteenlopende bepalingen, voornamelijk van sociale aard, die alle tot doel hadden de in Griekenland wonende grote gezinnen te helpen, onafhankelijk van de vraag of de betrokkene de hoedanigheid van werknemer had. Wat inzonderheid wet nr. 1892/1990 betreft, beklemtoonden die autoriteiten, dat wegens het door die wet nagestreefde bevolkingspolitieke doel, de uitkeringen waarin zij voorziet, niet onder het in het Verdrag geponeerde non-discriminatiebeginsel vallen.

10 Van mening, dat de betrokken bepalingen en de desbetreffende administratieve praktijk een met het gemeenschapsrecht strijdige discriminerende behandeling opleverden, besloot de Commissie tegen de Helleense Republiek de in artikel 169 van het Verdrag bedoelde niet-nakomingsprocedure in te leiden, en maande zij de Helleense Republiek dus bij brief van 20 juli 1993 aan om binnen een termijn van twee maanden haar opmerkingen te maken.

11 Toen de Helleense Republiek niet antwoordde op die brief, deed de Commissie haar op 18 mei 1995 een met redenen omkleed advies toekomen met het verzoek, de nodige maatregelen te nemen om dit advies binnen twee maanden na kennisgeving ervan op te volgen.

12 In antwoord op dit met redenen omkleed advies zond de Griekse regering, na bij brief van 3 augustus 1995 een wijziging van de omstreden bepalingen te hebben aangekondigd, in bijlage bij een brief van 19 december 1995 een wetsontwerp toe.

13 In een brief van 24 april 1996 aan de Griekse regering wees de Commissie erop, dat het ontwerp zich nog maar in de eerste fase van de goedkeuringsprocedure bevond, dat geen enkele aanwijzing was gegeven omtrent de datum waarop die goedkeuring zou kunnen plaatsvinden, en dat het ontwerp bovendien niet aan alle in het met redenen omkleed advies aangevoerde bezwaren bleek tegemoet te komen. Zij heeft dus het onderhavige beroep ingesteld.

14 Nadat het beroep was ingesteld, heeft de Helleense Republiek het Hof op de hoogte gebracht van de goedkeuring van wet nr. 2459/1997 welke is gepubliceerd in het *Grieks Staatsblad* van 18 februari 1997 en waarvan artikel 39 het genot van de in wet nr. 1910/1944 en in artikel 63, leden 1 tot en met 3, van wet nr. 1892/1990 bedoelde prestaties tot gemeenschapsonderdanen uitbreidt.

Ten gronde

15 Volgens de Commissie zijn alle in de betrokken Griekse regeling bedoelde voordelen, met uitzondering van de in artikel 5 van wet nr. 1910/1944 bedoelde vrijstelling van militaire dienst, die enkel eigen onderdanen betreft, sociale voordelen in de zin van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68. De in wet nr. 1910/1944 bedoelde prestaties inzake gezondheidszorg en de in besluitwet nr. 1153/1972 en artikel 63, leden 1 tot en met 3, van wet nr. 1892/1990 bedoelde uitkeringen zijn volgens de Commissie ook socialezekerheidsuitkeringen in de zin van artikel 4, lid 1, van verordening nr. 1408/71.

16 De Commissie concludeert daaruit, dat de omstreden regeling, doordat zij een discriminatie inhoudt of doordat zij een rechtstreeks op de nationaliteit gebaseerde discriminerende toepassing krijgt, in strijd is met het in de artikelen 48 en 52 van het Verdrag neergelegde beginsel van vrij verkeer van personen, en meer bepaald met het beginsel van gelijke behandeling van werknemers waaraan uitvoering wordt gegeven in artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 en artikel 3, lid 1, van verordening nr. 1408/71.

17 De Helleense Republiek verwijt de Commissie, geen rekening te hebben gehouden met het tijdens de precontentieuze procedure nochtans duidelijk te kennen gegeven voornemen om de betrokken regeling te herzien, welk voornemen na de instelling van het beroep is geconcretiseerd door de goedkeuring van wet nr. 2459/1997.

18 Dienaangaande zij erop gewezen, dat volgens vaste rechtspraak de vraag of verplichtingen niet zijn nagekomen, moet worden beoordeeld naar de situatie waarin de lidstaat zich bevond aan het eind van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn, en het Hof met sedertdien opgetreden wijzigingen geen rekening kan houden (zie, onder meer, arrest van 18 december 1997, Commissie/Spanje, C-361/95, Jurispr. blz. I-7351, punt 13).

19 Daar het onderhavige beroep de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling op het gebied van sociale voordelen en socialezekerheidsuitkeringen aan de orde stelt (zie, wat de gelijktijdige toepasselijkheid van de verordeningen nrs. 1612/68 en 1408/71 betreft, arrest van 12 mei 1998, Martínez Sala, C-85/96, Jurispr. blz. I-2691, punt 27), moet aan de inhoud van die begrippen worden herinnerd.

20 Wat, in de eerste plaats, het begrip sociale voordelen betreft, is het vaste rechtspraak, dat dit begrip alle voordelen omvat die, al dan niet verbonden aan een arbeidsovereenkomst, in het algemeen aan nationale werknemers worden toegekend, voornamelijk op grond van hun objectieve hoedanigheid van werknemer of enkel wegens het feit dat zij ingezetenen zijn, en waarvan de uitbreiding tot werknemers die onderdaan van een andere lidstaat zijn, dus geschikt lijkt om hun mobiliteit binnen de Gemeenschap te vergemakkelijken (arrest Martínez Sala, reeds aangehaald, punt 25).

21 Uit deze definitie volgt, dat, zoals de Commissie heeft betoogd, alle in de betrokken Griekse regeling bedoelde voordelen ten gunste van grote gezinnen, sociale voordelen in de zin van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 zijn. Volgens deze bepaling moeten werknemers die onderdaan van een andere lidstaat zijn, deze voordelen dus onder dezelfde voorwaarden genieten als nationale werknemers. Die

gelijkheid van behandeling moet ook gelden voor gezinsleden die te hunnen laste komen (arrest van 26 februari 1992, Bernini, C-3/90, Jurispr. blz. I-1071, punt 28).

22 De Commissie heeft echter betoogd, dat, ofschoon geen enkele bepaling van wet nr. 1910/1944 de Griekse nationaliteit vereist, het niettemin vaste administratieve praktijk is, de erkenning van de hoedanigheid van groot gezin, en dus de toekenning van de daaraan verbonden voordelen, aan Griekse onderdanen voor te behouden. Deze door de Helleense Republiek niet weersproken verklaring wordt bovendien bevestigd door het feit dat artikel 39 van wet nr. 2459/1997 de werkingssfeer van wet nr. 1910/1994 tot gemeenschapsonderdanen heeft uitgebreid.

23 Bovendien stellen zowel besluitwet nr. 1153/1972 als de bepalingen van wet nr. 1892/1990, juncto het uitvoeringsbesluit van 7 en 21 februari 1991, voor de toekenning van de daarin bedoelde uitkeringen uitdrukkelijk voorwaarden die verband houden met de Griekse nationaliteit of oorsprong van de gezinsleden.

24 Doordat zowel die administratieve praktijk als die bestuursrechtelijke bepalingen een discriminerende nationaliteitsvoorwaarde stellen, zijn zij in strijd met artikel 48, lid 2, van het Verdrag, artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 en artikel 7 van verordening nr. 1251/70. Om dezelfde reden zijn zij ook in strijd met artikel 52 van het Verdrag en artikel 7 van richtlijn 75/34 (arrest van 10 maart 1993, Commissie/Luxemburg, C-111/91, Jurispr. blz. I-817, punt 17).

25 Wat, in de tweede plaats, het begrip socialezekerheidsuitkering betreft, heeft het Hof herhaaldelijk geoordeeld, dat een uitkering als zodanig kan worden aangemerkt, wanneer zij de rechthebbenden zonder enige discretionaire, individuele beoordeling van hun persoonlijke behoeften wordt toegekend op basis van een wettelijk omschreven situatie, en zij verband houdt met een van de uitdrukkelijk in artikel 4, lid 1, van verordening nr. 1408/71 genoemde risico's (arrest Commissie/Luxemburg, reeds aangehaald, punt 29, en aangehaalde rechtspraak).

26 Uit deze definitie volgt, dat van de in wet nr. 1910/1944 bedoelde prestaties de prestaties op het gebied van de gezondheidszorg ook socialezekerheidsuitkeringen zijn, aangezien zij tot de in artikel 4, lid 1, sub a, van verordening nr. 1408/71 vermelde categorie van prestaties bij ziekte behoren.

27 Hetzelfde geldt voor de uitkeringen bedoeld in besluitwet nr. 1153/1972 en voor de uitkeringen bedoeld in artikel 63, leden 1 tot en met 4, van wet nr. 1892/1990, die als gezinsbijslagen in de zin van artikel 4, lid 1, sub h, van verordening nr. 1408/71 moeten worden beschouwd.

28 Daaruit volgt, dat de administratieve praktijk en de bestuursrechtelijke bepalingen, die de toekenning van die uitkeringen aan discriminerende nationaliteitsvoorwaarden onderwerpen, ook in strijd zijn met de in artikel 3, lid 1, van verordening nr. 1408/71 neergelegde regel van gelijke behandeling van werknemers, waarop, zoals gezegd, ook hun gezinsleden zich kunnen beroepen (arrest van 30 april 1996, Cabanis-Issarte, C-308/93, Jurispr. blz. I-2097).

29 Dienaangaande heeft de Helleense Republiek betoogd, dat wet nr. 1910/1944 voor de meeste bedoelde voordelen achterhaald was.

30 Opgemerkt zij, dat de — zelfs louter formele — handhaving van normatieve bepalingen die, indien zij niet achterhaald waren, een met het gemeenschapsrecht strijdige toepassing zouden krijgen, tot onzekerheden kon leiden die niet zijn te verenigen met het rechtszekerheidsbeginsel, daar een dergelijke situatie het voor de potentiële rechthebbenden moeilijker maakt, de omvang van hun rechten te kennen.

31 De Griekse regering heeft ook betoogd, dat in weerwil van de uitdrukkelijke bepalingen van besluitwet nr. 1153/1972 de in die tekst bedoelde uitkeringen niet aan

Griekse onderdanen zijn voorbehouden, maar overeenkomstig de rechtstreeks toepasselijke bepalingen van verordening nr. 1408/71 ook aan gemeenschapsonderdanen worden betaald.

32 Dienaangaande volstaat het eraan te herinneren, dat volgens vaste rechtspraak de handhaving van een nationale wettelijke regeling die als zodanig onverenigbaar is met het gemeenschapsrecht, ook al handelt de betrokken lidstaat in overeenstemming met dit recht, aanleiding geeft tot een dubbelzinnige feitelijke situatie, doordat de betrokken rechtssubjecten in een toestand van onzekerheid worden gehouden over hun mogelijkheden om zich op het gemeenschapsrecht te beroepen (arrest van 11 juni 1991, Commissie/Frankrijk, C-307/89, Jurispr. blz. I-2903, punt 13, en aangehaalde rechtspraak).

33 De Griekse regering heeft ten slotte betoogd, dat de voorwaarde betreffende de Griekse nationaliteit, waarvan de toekenning van de in artikel 63, leden 1 tot en met 4, van wet nr. 1892/1990 bedoelde uitkeringen afhankelijk is gesteld, wordt gerechtvaardigd door het feit dat die uitkeringen bijdragen tot de verwezenlijking van doelstellingen van demografische aard. Wat het in artikel 63, lid 4, bedoelde levenslange pensioen ten gunste van de moeder van een groot gezin betreft, heeft de Griekse regering gesteld, dat die voorwaarde wordt gerechtvaardigd door het feit dat het gaat om een eervolle onderscheiding, als beloning voor een bijdrage tot het algemeen belang, die, gezien de in Griekenland vastgestelde daling van het geboortecijfer, vergelijkbaar is met een aan het land bewezen dienst.

34 Dienaangaande zij eraan herinnerd, dat volgens 's Hofs rechtspraak sociale maatregelen niet aan de toepassing van de regels van het gemeenschapsrecht onttrokken kunnen zijn, enkel omdat het genot ervan wordt toegekend op grond van bevolkingspolitieke overwegingen (arrest van 14 januari 1982, Reina, 65/81, Jurispr. blz. 33, punt 15).

35 Mitsdien moet worden vastgesteld, dat de Helleense Republiek, door via bestuursrechtelijke bepalingen of de administratieve praktijk aan werknemers of zelfstandigen die onderdaan van een andere lidstaat zijn, en hun gezinsleden op grond van hun nationaliteit enerzijds de hoedanigheid van groot gezin met het oog op de uit-

keringen ten gunste van die gezinnen, en anderzijds het recht op gezinsbijslagen te ontzeggen, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens de artikelen 48 en 52 van het Verdrag, alsmede artikel 7 van verordening nr. 1612/68, artikel 7 van verordening nr. 1251/70, artikel 7 van richtlijn 75/34 en artikel 3 van verordening nr. 1408/71.

Kosten

36 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen. Aangezien de Commissie zulks heeft gevorderd en de Helleense Republiek in het ongelijk is gesteld, moet zij in de kosten worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

rechtdoende, verstaat:

1) Door via bestuursrechtelijke bepalingen of de administratieve praktijk aan werknemers of zelfstandigen die onderdaan van een andere lidstaat zijn, en hun gezinsleden op grond van hun nationaliteit enerzijds de hoedanigheid van groot gezin met het oog op de uitkeringen ten gunste van die gezinnen,

en anderzijds het recht op gezinstoelagen te ontzeggen, is de Helleense Republiek de verplichtingen niet nagekomen die op haar rusten krachtens:

— de artikelen 48 en 52 EG-Verdrag,

— artikel 7 van verordening (EEG) nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap,

— artikel 7 van verordening (EEG) nr. 1251/70 van de Commissie van 29 juni 1970 met betrekking tot het recht van werknemers om verblijf te houden op het grondgebied van een lidstaat na er een betrekking te hebben vervuld,

— artikel 7 van richtlijn 75/34/EEG van de Raad van 17 december 1974 betreffende het recht van onderdanen van een lidstaat op het grondgebied van een andere lidstaat verblijf te houden na er een werkzaamheid anders dan in loondienst te hebben uitgeoefend,

— en artikel 3 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.

2) De Helleense Republiek wordt verwezen in de kosten.

Puissochet Jann Moitinho de Almeida

Gulmann Wathelet

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 29 oktober 1998.

De griffier

R. Grass

De president van de Vijfde kamer

J.-P. Puissochet