DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

18. juli 2007 *

I sag C-213/05,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Bundessozialgericht (Tyskland) ved afgørelse af 10. februar 2005, indgået til Domstolen den 17. maj 2005, i sagen:

Wendy Geven

mod

Land Nordrhein-Westfalen,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts, P. Kūris og E. Juhász samt dommerne R. Silva de Lapuerta, K. Schiemann (refererende dommer), J. Makarczyk, G. Arestis, A. Borg Barthet og M. Ilešič,

* Processprog: tysk.

generaladvokat: L.A. Geelhoed
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Wendy Geven ved Assessor M. Eppelein

— den tyske regering ved M. Lumma, som befuldmægtiget

— Det Forenede Kongeriges regering ved C. Jackson, som befuldmægtiget, bistået af E. Sharpston, QC

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved V. Kreuschitz, som befuldmægtiget,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 28. september 2006,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af Rådets forordning nr. 1612/68/EØF af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet (EFT 1968 II, s. 467).

2 Denne anmodning er blevet indgivet inden for rammerne af en retssag, der føres mellem Wendy Geven og den tyske delstat Nordrhein-Westfalen vedrørende sidstnævntes afslag på at udbetale hende børnepasningsydelse for hendes barn.

Retsforskrifter

Fællesskabsbestemmelser

3 Artikel 7, stk. 1 og 2, i forordning nr. 1612/68 bestemmer:

»1. En arbejdstager, der er statsborger i en medlemsstat, må ikke på grund af sin nationalitet behandles anderledes på de øvrige medlemsstaters område end indenlandske arbejdstagere med hensyn til beskæftigelses- og arbejdsvilkår, navnlig for så vidt angår aflønning, afskedigelse og, i tilfælde af arbejdsløshed, genoptagelse af beskæftigelse i faget eller genansættelse.

2. Arbejdstageren nyder samme sociale og skattemæssige fordele som indenlandske arbejdstagere.«

De nationale bestemmelser

4 Som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, var det i § 1, stk. 1, i lov om tildeling af børnepasningsydelse og barselsorlov (Bundeserziehungsgeldgesetz, herefter

»BErzGG«) i den affattelse, der fandt anvendelse på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen, fastsat, at enhver, der har bopæl eller sædvanligt ophold i Tyskland, hvis husstand omfatter et barn, der skal forsørges, som drager omsorg for barnet og dets opdragelse, og som ikke har beskæftigelse eller i det mindste ikke fuldtidsbeskæftigelse, er berettiget til børnepasningsydelse.

5 Endvidere har statsborgere i Den Europæiske Unions medlemsstater og grænsearbejdere fra Tysklands nabolande i henhold til BErzGG's § 1, stk. 4, i den affattelse, der fandt anvendelse på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen, ret til børnepasningsydelse under forudsætning af, at de har beskæftigelse i mere end ubetydeligt omfang i Tyskland.

6 Det fremgår af § 8, stk. 1, nr. 1, i fjerde bog i sociallovbogen (Sozialgesetzbuch IV) i den affattelse, der fandt anvendelse på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen (BGBl. I, s. 1229), at der forelå beskæftigelse i ubetydeligt omfang, hvis den udøvedes i mindre end 15 timer om ugen, og arbejdslønnen om måneden sædvanligvis ikke oversteg en syvendedel af det månedlige referencebeløb som omhandlet i § 18 i den nævnte fjerde bog, nemlig 610 tyske mark (DEM) i 1997 og 620 DEM i 1998.

Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

7 Wendy Geven er nederlandsk statsborger. Da hendes søn blev født i december 1997, boede hun i Nederlandene med sin ægtefælle, som var erhvervsaktiv i dette medlemsland. Efter barselsorloven var hun i barnets første leveår beskæftiget i Tyskland med en ugentlig arbejdstid, der svingede mellem 3 og 14 timer, og hun oppebar en ugeløn på mellem 40 og 168,87 DEM.

8 Ved afgørelse af 5. juni 1998 i form af klageafgørelse af 27. januar 2000 blev sagsøgerens ansøgning om børnepasningsydelse i sønnens første leveår afslået af delstaten Nordrhein-Westfalen. Delstaten begrundede sin afgørelse med, at Wendy Geven hverken havde bopæl eller sædvanligt ophold i Tyskland, og at hun ikke havde haft en ansættelseskontrakt, der omfattede mindst 15 timers arbejde om ugen. Desuden kunne hun som beskæftiget i ubetydeligt omfang ikke anses for at være »arbejdstager« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, som ændret og ajourført ved Rådets forordning (EF) nr. 118/97 af 2. december 1996 (EFT 1997 L 28, s. 1), som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 1290/97 af 27. juni 1997 (EFT L 176, s. 1, herefter »forordning nr. 1408/71«).

9 Wendy Geven anlagde sag til prøvelse af denne afgørelse ved Sozialgericht Münster som første instans. Retten frifandt imidlertid sagsøgte ved afgørelse af 6. maj 2002, hvilken afgørelse hun herefter indbragte for Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen som appelinstans. Landessozialgericht stadfæstede afgørelsen ved dom af 24. oktober 2003. Sagsøgeren iværksatte herefter »revisionsanke« til den forelæggende ret.

10 Under disse omstændigheder besluttede Bundessozialgericht at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er fællesskabsretten (navnlig artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68 [...]) til hinder for, at Forbundsrepublikken Tyskland udelukker en statsborger fra en anden medlemsstat med bopæl i den pågældende stat, som i Tyskland udøver en beskæftigelse i ubetydeligt omfang (mellem 3 og 14 timer pr. uge), fra at modtage tysk børnepasningsydelse, fordi den pågældende hverken har bopæl eller sædvanligt ophold i Tyskland?«

Om det præjudicielle spørgsmål

11 Artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68 bestemmer, at en vandrende arbejdstager nyder samme sociale og skattemæssige fordele i værtsmedlemsstaten som indenlandske arbejdstagere.

12 Henvisningen til »sociale fordele« i denne bestemmelse kan ikke fortolkes indskrænkende (dom af 27.11.1997, sag C-57/96, Meints, Sml. I, s. 6689, præmis 39). Ifølge fast retspraksis omfatter »sociale fordele« nemlig alle de rettigheder, det være sig med eller uden tilknytning til en arbejdskontrakt, som tilkommer enhver indenlandsk arbejdstager, i det væsentlige på grund af hans objektive status som arbejdstager, eller allerede fordi han har bopæl på det nationale område, og hvis udstrækning til også at gælde arbejdstagere med statsborgerskab i andre medlemsstater må antages at kunne fremme disses mobilitet inden for Det Europæiske Fællesskab (jf. dom af 14.1.1982, sag 65/81, Reina, Sml. s. 33, præmis 12, Meints-dommen, præmis 39, og dom af 12.5.1998, sag C-85/96, Martínez Sala, Sml. I, s. 2691, præmis 25).

13 Domstolen har allerede fastslået, at den tyske børnepasningsydelse er en »social fordel« som omhandlet i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68 (jf. Martínez Sala-dommen, præmis 26).

14 Den tyske regering og Det Forenede Kongeriges regering har anført, at det ville være urimeligt at tillade en grænsearbejder, der har bopæl og arbejdssted i forskellige medlemsstater, at nyde godt af de samme sociale fordele i de to medlemsstater og kombinere dem. For at imødegå denne risiko og henset til den omstændighed, at forordning nr. 1612/68 ikke indeholder nogen samordningsregler med henblik på at undgå kumulation af ydelser, kan muligheden for at »eksportere« børnepasningsydelsen til grænsearbejderens bopælsmedlemsstat udelukkes.

15 Hertil bemærkes, at Wendy Gevens status som grænsearbejder på ingen måde afskærer hende fra at kunne påberåbe sig ligebehandlingsprincippet i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68 for så vidt angår tildeling af sociale fordele. Domstolen har allerede fastslået, at grænsearbejdere kan påberåbe sig bestemmelserne i artikel 7 i forordning nr. 1612/68 på lige fod med alle andre arbejdstagere, der er omfattet af denne bestemmelse. I fjerde betragtning til forordningen fremgår det nemlig udtrykkeligt, at retten til fri bevægelighed skal anerkendes »uden forskel for »permanente« arbejdstagere, sæsonarbejdere, grænsearbejdere og arbejdstagere, der udfører arbejde som led i en tjenesteydelse«, og i artikel 7 henvises der uden forbehold til »en arbejdstager, der er statsborger i en medlemsstat« (Meints-dommen, præmis 50).

16 Det bemærkes desuden, at enhver arbejdstager, der udøver faktisk og effektiv beskæftigelse, med udelukkelse af beskæftigelsesformer, der har et så lidet omfang, at de fremstår som et rent marginalt supplement, henhører under anvendelsesområdet for bestemmelserne om arbejdskraftens frie bevægelighed (og følgelig under forordning nr. 1612/68) (jf. bl.a. dom af 23.3.1982, sag 53/81, Levin, Sml. s. 1035, præmis 17).

17 Den forelæggende ret har imidlertid fastslået, at sagsøgeren i den omhandlede periode indgik i et reelt arbejdsforhold, der gør det muligt for hende at påberåbe sig sin status som »vandrende arbejdstager« som omhandlet i forordning nr. 1612/68.

18 Det bemærkes, at reglen om ligebehandling, der er indarbejdet i såvel artikel 48 EF (efter ændring nu artikel 39 EF) som artikel 7 i forordning nr. 1612/68, ikke blot forbyder åbenlys forskelsbehandling begrundet i nationalitet, men desuden enhver form for skjult forskelsbehandling, som ved anvendelse af andre kriterier reelt fører til samme resultat (Meints-dommen, præmis 44).

19 En national retsforskrift må, medmindre den er objektivt begrundet og står i rimeligt forhold til det tilstræbte formål, anses for at medføre indirekte forskelsbehandling, når den efter selve sin karakter er egnet til i højere grad at berøre vandrende arbejdstagere end indenlandske arbejdstagere og dermed risikerer navnlig at stille de førstnævnte ringere (Meints-dommen, præmis 45).

20 Dette er tilfældet med hensyn til et bopælskrav som det i tvisten i hovedsagen omhandlede, der, således som den forelæggende ret har anført, i sagens natur er lettere at opfylde for indenlandske arbejdstagere end for arbejdstagere fra andre medlemsstater.

21 Den forelæggende ret har oplyst, at den tyske børnepasningsydelse er et nationalt familiepolitisk redskab, der har til formål at fremme fødselsraten i landet. Hovedformålet med ydelsen er at gøre det muligt for forældrene selv at passe deres børn, idet de giver afkald på deres erhvervsmæssige beskæftigelse eller nedsætter omfanget af denne for at kunne hellige sig pasningen af deres børn i den første del af deres liv.

22 Den tyske regering har i det væsentlige tilføjet, at børnepasningsydelsen tildeles for at begunstige personer, der ved valget af deres bopæl har etableret en fast tilknytning til det tyske samfund. I denne sammenhæng er et bopælskrav som det i sagen omhandlede begrundet.

23 Uafhængigt af spørgsmålet om, hvorvidt de formål, der forfølges med den tyske lovgivning, kan begrunde nationale bestemmelser, der udelukkende er baseret på bopælskriteriet, må det konstateres, at den tyske lovgiver ifølge den forelæggende rets oplysninger ikke har begrænset sig til en streng anvendelse af bopælskravet for at tildele børnepasningsydelse, men har indrømmet nogle undtagelser, der gør det muligt for grænsearbejdere også at oppebære ydelsen.

24 Det fremgår således af forelæggelsesafgørelsen, at grænsearbejdere, der er erhvervsmæssigt beskæftiget i Tyskland, men som er bosat i en anden medlemsstat, i henhold til BErzGG's § 1, stk. 4, i den affattelse, der var gældende på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen, kan kræve den tyske børnepasningsydelse udbetalt, hvis deres beskæftigelse overstiger grænsen for beskæftigelse af et ubetydeligt omfang.

25 Det fremgår således, at ifølge den tyske lovgivning, der var gældende på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen, ansås bopælen ikke for at være det eneste forbindelsesled til den berørte medlemsstat, og at et væsentligt bidrag til det nationale arbejdsmarked ligeledes udgjorde et relevant kriterium for integration i den pågældende medlemsstat.

26 I denne forbindelse må det medgives, at den omstændighed, at en ikke-hjemmehørende arbejdstager ikke i tilstrækkeligt omfang er beskæftiget i den berørte medlemsstat, kan udgøre en gyldig begrundelse for at afslå at bevilge den omhandlede sociale fordel.

27 Selv om en person, der har beskæftigelse i ubetydeligt omfang, således som der er tale om i det præjudicielle spørgsmål, har status som »arbejdstager« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 39 EF, skal det nemlig — som Domstolen allerede har fastslået i dom af 14. december 1995, Megner og Scheffel (sag C-444/93, Sml. I, s. 4741, præmis 18-21 og 29) — ikke desto mindre bemærkes, at socialpolitikken på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin er omfattet af medlemsstaternes kompetence, idet medlemsstaterne råder over et vidt skøn ved udøvelsen af denne kompetence. Denne skønsbeføjelse kan imidlertid ikke have den retsvirkning, at de rettigheder, borgerne har i medfør af de bestemmelser i EF-traktaten, hvori deres grundrettigheder er forankret, tømmes for deres indhold (jf. for så vidt angår artikel 39 EF dom af 26.1.1999, sag C-18/95, Terhoeve, Sml. I, s. 345, præmis 44, og af 11.1.2007, sag C-208/05, ITC, Sml. I, s. 181, præmis 39 og 40, samt analogt med hensyn til ligebehandling af mandlige og kvindelige arbejdstagere Megner og Scheffel-dommen, og dom af 11.9.2003, sag C-77/02, Steinicke, Sml. I, s. 9027, præmis 61 og 63).

28 Som nævnt i denne doms præmis 21-25 er den tyske lovgivers formål i en situation som den i hovedsagen omhandlede at bevilge en børnepasningsydelse til personer, der har en tilstrækkelig stærk forbindelse med det tyske samfund, uden udelukkende at forbeholde denne ydelse for personer, der er bosat i Tyskland.

29 Ved udøvelsen af sine beføjelser har den tyske lovgiver med rimelighed kunnet gå ud fra, at den omstændighed, at ikke-hjemmehørende arbejdstagere, der i den berørte medlemsstat udøver beskæftigelse, som ikke går ud over beskæftigelse i ubetydeligt omfang, således som dette begreb er defineret i national ret, afskæres fra at oppebære den omhandlede ydelse, udgør en passende foranstaltning, der står i et rimeligt forhold til det formål, som er nævnt i foregående præmis (jf. analogt Megner og Scheffel-dommen, præmis 30).

30 Henset til ovenstående betragtninger skal det forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68 ikke er til hinder for, at en medlemsstat i sin nationale lovgivning udelukker en statsborger fra en anden medlemsstat med bopæl i den pågældende stat, som i førstnævnte stat udøver en beskæftigelse i ubetydeligt omfang (mellem 3 og 14 timer pr. uge), fra at modtage en social fordel, der har den tyske børnepasningsydelses kendetegn, fordi den pågældende hverken havde bopæl eller sædvanligt ophold i førstnævnte stat.

Sagens omkostninger

31 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

Artikel 7, stk. 2, i Rådets forordning nr. 1612/68/EØF af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet er ikke til hinder for, at en medlemsstat i sin nationale lovgivning udelukker en statsborger fra en anden medlemsstat med bopæl i den pågældende stat, som i førstnævnte stat udøver en beskæftigelse i ubetydeligt omfang (mellem 3 og 14 timer pr. uge), fra at modtage en social fordel, der har den tyske børnepasningsydelses kendetegn, fordi den pågældende hverken havde bopæl eller sædvanligt ophold i førstnævnte stat.

Underskrifter