ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

18 juli 2007 *

In zaak C-213/05,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door het Bundessozialgericht (Duitsland) bij beslissing van 10 februari 2005, ingekomen bij het Hof op 17 mei 2005, in de procedure

Wendy Geven

tegen

Land Nordrhein-Westfalen,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts, P. Kūris en E. Juhász, kamerpresidenten, R. Silva de Lapuerta, K. Schiemann (rapporteur), J. Makarczyk, G. Arestis, A. Borg Barthet en M. Ilešič, rechters,

* Procestaal: Duits.

advocaat-generaal: L. A. Geelhoed,
griffier: R. Grass,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

— W. Geven, vertegenwoordigd door M. Eppelein, Assessor,

— de Duitse regering, vertegenwoordigd door M. Lumma als gemachtigde,

— de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door C. Jackson als gemachtigde, bijgestaan door E. Sharpston, QC,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door V. Kreuschitz als gemachtigde,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 28 september 2006,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging 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).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Geven en het Land Nordrhein-Westfalen over de weigering van dit Land om haar een ouderschapsuitkering voor haar kind te betalen.

Toepasselijke bepalingen

Gemeenschapsregeling

3 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."

Nationale regeling

4 Zoals blijkt uit de verwijzingsbeslissing, bepaalde § 1, lid 1, van het Bundeserziehungsgeldgesetz (Duitse wet inzake ouderschapsuitkering en -verlof; hierna:

„BErzGG"), in de ten tijde van de feiten in het hoofdgeding geldende versie, dat recht heeft op ouderschapsuitkering eenieder die zijn woonplaats of gewone verblijfplaats in Duitsland heeft, tot wiens huishouding een te zijnen laste komend kind behoort, die dit kind zelf verzorgt en opvoedt, en die geen of geen voltijdse beroepswerkzaamheid uitoefent.

5 Voorts hadden onderdanen van de lidstaten van de Europese Unie en grensarbeiders uit direct aan Duitsland grenzende landen op grond van § 1, lid 4, BErzGG, in de ten tijde van de feiten in het hoofdgeding geldende versie, recht op ouderschapsuitkering, voor zover zij in Duitsland een beroepswerkzaamheid uitoefenden in een meer dan beperkt dienstverband.

6 Volgens § 8, lid 1, sub 1, van boek IV van het Sozialgesetzbuch (wetboek sociale zekerheid), in de ten tijde van de feiten in het hoofdgeding geldende versie (BGB1. I, blz. 1229), was er sprake van een beperkt dienstverband wanneer minder dan 15 uur per week arbeid werd verricht en de maandelijkse beloning in de regel niet meer bedroeg dan een zevende van het maandelijkse referentiebedrag in de zin van § 18 van dit boek IV, te weten 610 DEM in 1997 en 620 DEM in 1998.

Hoofdgeding en prejudiciële vraag

7 Geven bezit de Nederlandse nationaliteit. Ten tijde van de geboorte van haar zoon, in december 1997, woonde zij met haar echtgenoot in Nederland, waar deze ook werkte. Na haar wettelijk zwangerschapsverlof heeft verzoekster in het eerste levensjaar van haar zoon tussen 3 en 14 uur per week in Duitsland gewerkt, en haar wekelijkse verdiensten bedroegen tussen 40 en de 168,87 DEM.

8 Verzoeksters aanvraag voor een ouderschapsuitkering voor het eerste levensjaar van haar zoon is door het Land Nordrhein-Westfalen afgewezen bij besluit van 5 juni 1998 in de vorm van het besluit op bezwaar van 27 januari 2000, op grond dat Geven geen woonplaats of gewone verblijfplaats in Duitsland heeft en niet gebonden is geweest door een arbeidsovereenkomst voor ten minste 15 uur per week. Als persoon met een beperkt dienstverband is zij verder geen „werknemer" in de zin 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 en bijgewerkt bij verordening (EG) nr. 118/97 van de Raad van 2 december 1996 (PB 1997, L 28, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1290/97 van de Raad van 27 juni 1997 (PB L 176, blz. 1; hierna: „verordening nr. 1408/71").

9 Geven heeft dit besluit zonder succes in rechte aangevochten: in eerste aanleg is haar vordering afgewezen bij beslissing van het Sozialgericht Münster van 6 mei 2002 en in hoger beroep bij beslissing van het Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen van 24 oktober 2003. Verzoekster heeft vervolgens beroep tot „Revision" ingesteld bij de verwijzende rechter.

10 Daarop heeft het Bundessozialgericht de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Volgt uit het gemeenschapsrecht (in het bijzonder uit artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 [...]) dat het de Bondsrepubliek Duitsland niet is toegestaan, een persoon met de nationaliteit van een andere lidstaat, die in deze staat woont en in Duitsland een beperkt dienstverband heeft (tussen 3 en 14 uur per week), uit te sluiten van de Duitse ouderschapsuitkering op grond dat hij geen woonplaats of gewone verblijfplaats in Duitsland heeft?"

Beantwoording van de prejudiciële vraag

11 Artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 bepaalt dat een migrerend werknemer in de lidstaat van ontvangst dezelfde sociale en fiscale voordelen als de nationale werknemers geniet.

12 De term „sociale voordelen" in deze bepaling mag niet limitatief worden uitgelegd (arrest van 27 november 1997, Meints, C-57/96, Jurispr. blz. I-6689, punt 39). Volgens vaste rechtspraak worden onder „sociale voordelen" immers alle voordelen verstaan 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-onderdanen van andere lidstaten geschikt lijkt om hun mobiliteit binnen de Europese Gemeenschap te vergemakkelijken (zie arresten van 14 januari 1982, Reina, 65/81, Jurispr. blz. 33, punt 12; Meints, reeds aangehaald, punt 39, en van 12 mei 1998, Martínez Sala, C-85/96, Jurispr. blz. I-2691, punt 25).

13 Het Hof heeft reeds geoordeeld dat de Duitse ouderschapsuitkering een „sociaal voordeel" in de zin van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 is (zie arrest Martínez Sala, reeds aangehaald, punt 26).

14 De Duitse regering en de regering van het Verenigd Koninkrijk hebben opgemerkt dat het onbillijk zou zijn mocht een grensarbeider wiens woonplaats en wiens arbeidsplaats in verschillende lidstaten zijn gelegen, in de twee lidstaten dezelfde sociale voordelen kunnen genieten en deze kunnen combineren. Om dit gevaar tegen te gaan, en nu verordening nr. 1612/68 geen coördinatieregels bevat ter voorkoming van de samenloop van uitkeringen, zou de mogelijkheid om de ouderschapsuitkering te „exporteren" naar de woonlidstaat van de grensarbeider kunnen worden uitgesloten.

15 In dit verband zij erop gewezen dat de hoedanigheid van grensarbeider geenszins uitsluit dat Geven aanspraak kan maken op de gelijke behandeling waarin artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 met betrekking tot de toekenning van sociale voordelen voorziet. Het Hof heeft reeds geoordeeld dat grensarbeiders zich op dezelfde voet als iedere andere werknemer waarop artikel 7 van verordening nr. 1612/68 betrekking heeft, op deze bepaling kunnen beroepen. In de vierde overweging van de considerans van deze verordening heet het immers uitdrukkelijk dat het recht op vrij verkeer „zonder onderscheid moet worden toegekend aan ‚permanente' werknemers, seizoenarbeiders, grensarbeiders of werknemers die arbeid in dienstverlening verrichten", en artikel 7 verwijst zonder voorbehoud naar de „werknemer die onderdaan is van een lidstaat" (arrest Meints, reeds aangehaald, punt 50).

16 Voorts zij eraan herinnerd dat de bepalingen inzake het vrije verkeer van werknemers (en bijgevolg ook de bepalingen van verordening nr. 1612/68) gelden voor alle werknemers die reële en daadwerkelijke arbeid verrichten, met uitsluiting van hen die arbeid van zodanig geringe omvang verrichten dat deze louter marginaal en bijkomstig blijkt (zie met name arrest van 23 maart 1982, Levin, 53/81, Jurispr. blz. 1035, punt 17).

17 De verwijzende rechter heeft vastgesteld dat verzoekster in de betrokken periode een reëel dienstverband had, zodat zij zich kon beroepen op de hoedanigheid van „migrerend werknemer" in de zin van verordening nr. 1612/68.

18 Er zij aan herinnerd dat het zowel in artikel 48 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 39 EG) als in artikel 7 van verordening nr. 1612/68 neergelegde beginsel van gelijke behandeling niet alleen openlijke discriminatie op grond van nationaliteit verbiedt, maar ook alle verkapte vormen van discriminatie, die door toepassing van andere onderscheidingscriteria in feite tot hetzelfde resultaat leiden (arrest Meints, reeds aangehaald, punt 44).

19 Tenzij zij objectief gerechtvaardigd is en evenredig aan het nagestreefde doel, moet een bepaling van nationaal recht als indirect discriminerend worden beschouwd, wanneer zij naar haar aard migrerende werknemers eerder kan treffen dan nationale werknemers en derhalve meer in het bijzonder eerstgenoemde werknemers dreigt te benadelen (arrest Meints, reeds aangehaald, punt 45).

20 Dit is het geval bij een woonplaatsvereiste als dat aan de orde in het hoofdgeding, waaraan, zoals de verwijzende rechter opmerkt, uiteraard gemakkelijker kan worden voldaan door nationale werknemers dan door werknemers van andere lidstaten.

21 Volgens de uiteenzettingen van de verwijzende rechter vormt de Duitse ouderschapsuitkering een instrument van nationaal gezinsbeleid ter bevordering van het geboortecijfer in Duitsland. Deze uitkering is in de eerste plaats erop gericht ouders in staat te stellen zelf hun kinderen te verzorgen, door af te zien van hun beroepswerkzaamheid of deze te beperken teneinde zich in de eerste levensfase van hun kinderen aan hun opvoeding te wijden.

22 De Duitse regering voegt daar, zakelijk weergegeven, aan toe dat de ouderschapsuitkering wordt toegekend als voordeel voor diegenen die door de keuze van hun woonplaats een werkelijke band met de Duitse samenleving tot stand hebben gebracht. In die context is een woonplaatsvereiste als dat aan de orde in het hoofdgeding haars inziens gerechtvaardigd.

23 Los van de vraag of de door de Duitse wetgever nagestreefde doelstellingen een nationale regeling kunnen rechtvaardigen die uitsluitend op het woonplaatscriterium is gebaseerd, zij vastgesteld dat de Duitse wetgever volgens de uiteenzettingen van de verwijzende rechter zich niet ertoe heeft beperkt het woonplaatsvereiste voor de toekenning van de ouderschapsuitkering strikt toe te passen, maar uitzonderingen heeft toegestaan, zodat ook grensarbeiders daarvoor in aanmerking kunnen komen.

24 Blijkens de verwijzingsbeslissing hebben grensarbeiders die in Duitsland een beroepswerkzaamheid uitoefenen, maar in een andere lidstaat wonen, krachtens § 1, lid 4, BErzGG, in de ten tijde van de feiten in het hoofdgeding geldende versie, immers recht op de Duitse ouderschapsuitkering, wanneer zij in een meer dan beperkt dienstverband werkzaam zijn.

25 Bijgevolg was volgens de ten tijde van de feiten in het hoofdgeding geldende Duitse wettelijke regeling de woonplaats niet de enige band met de betrokken lidstaat, en vormde een aanzienlijke bijdrage aan de nationale arbeidsmarkt eveneens een geldige maatstaf voor maatschappelijke integratie in die lidstaat.

26 In die context moet worden erkend dat wanneer een niet-ingezeten werknemer in de betrokken lidstaat niet een beroepswerkzaamheid van voldoende gewicht uitoefent, dit een geoorloofde reden kan zijn hem het sociale voordeel in kwestie te weigeren.

27 Zoals het Hof namelijk reeds heeft geoordeeld in het arrest van 14 december 1995, Megner en Scheffel (C-444/93, Jurispr. blz. I-4741, punten 18-21 en 29), is een persoon met een beperkt dienstverband als bedoeld in de prejudiciële vraag weliswaar een „werknemer" in de zin van artikel 39 EG, maar behoort in de huidige stand van het gemeenschapsrecht het sociale beleid tot de bevoegdheid van de lidstaten, die bij de uitoefening van deze bevoegdheid over een ruime beoordelingsvrijheid beschikken. Deze beoordelingsvrijheid kan evenwel niet ertoe leiden dat de rechten die particulieren ontlenen aan de bepalingen van het EG-Verdrag waarin hun fundamentele vrijheden zijn neergelegd, worden uitgehold (zie met betrekking tot artikel 39 EG arresten van 26 januari 1999, Terhoeve, C-18/95, Jurispr. blz. I-345, punt 44, en 11 januari 2007, ITC, C-208/05, Jurispr. blz. I-181, punten 39 en 40, alsmede, naar analogie, met betrekking tot de gelijke behandeling van mannelijke en vrouwelijke werknemers, arresten Megner en Scheffel, reeds aangehaald, en van 11 september 2003, Steinicke, C-77/02, Jurispr. blz. I-9027, punten 61 en 63).

28 Zoals in de punten 21 tot en met 25 van het onderhavige arrest is opgemerkt, is het doel van de Duitse wetgever in een situatie als die aan de orde in het hoofdgeding, een ouderschapsuitkering toe te kennen aan personen die een voldoende nauwe band hebben met de Duitse samenleving, zonder deze uitkering uitsluitend voor te behouden aan personen die in Duitsland wonen.

29 Bij de uitoefening van zijn bevoegdheid kon deze wetgever er redelijkerwijs van uitgaan dat de niet-toekenning van de betrokken uitkering aan niet-ingezeten werknemers die in de lidstaat in kwestie een beroepswerkzaamheid uitoefenen in niet meer dan een beperkt dienstverband in de zin van het nationale recht, een passende en evenredige maatregel is in het licht van het in het vorige punt genoemde doel (zie naar analogie arrest Megner en Scheffel, reeds aangehaald, punt 30).

30 Gelet op een en ander, moet op de prejudiciële vraag worden geantwoord dat artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 zich niet verzet tegen een nationale regeling van een lidstaat waarbij een persoon met de nationaliteit van een andere lidstaat, die in deze staat woont en in eerstbedoelde lidstaat een beperkt dienstverband heeft (tussen 3 en 14 uur per week), wordt uitgesloten van een sociaal voordeel met de kenmerken van de Duitse ouderschapsuitkering, op grond dat hij geen woonplaats of gewone verblijfplaats in eerstbedoelde lidstaat heeft.

Kosten

31 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. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof van Justitie (Grote kamer) verklaart voor recht:

Artikel 7, lid 2, van verordening (EEG) nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap, verzet zich niet tegen een nationale regeling van een lidstaat waarbij een persoon met de nationaliteit van een andere lidstaat, die in deze staat woont en in eerstbedoelde lidstaat een beperkt dienstverband heeft (tussen 3 en 14 uur per week), wordt uitgesloten van een sociaal voordeel met de kenmerken van de Duitse ouderschapsuitkering, op grond dat hij geen woonplaats of gewone verblijfplaats in eerstbedoelde lidstaat heeft.

ondertekeningen