DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 18 juli 2007 *

I mål C-213/05,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 234 EG, framställd av Bundessozialgericht (Tyskland) genom beslut av den 10 februari 2005, som inkom till domstolen den 17 maj 2005, i målet

Wendy Geven

mot

Land Nordrhein-Westfalen,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, avdelningsordförandena P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts, P. Kūris och E. Juhász samt domarna R. Silva de Lapuerta, K. Schiemann (referent), J. Makarczyk, G. Arestis, A. Borg Barthet och M. Ilešič,

* Rättegångsspråk: tyska.

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

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Wendy Geven, genom M. Eppelein, Assessor,

— Tysklands regering, genom M. Lumma, i egenskap av ombud,

— Förenade kungarikets regering, genom C. Jackson, i egenskap av ombud, biträdd av E. Sharpston, QC,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom V. Kreuschitz, i egenskap av ombud,

och efter att den 28 september 2006 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av rådets förordning (EEG) nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen (EGT L 257, s. 2; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 33).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Wendy Geven och Land Nordrhein-Westfalen angående denna delstats beslut att inte bevilja Wendy Geven vårdnadsbidrag för hennes barn.

Tillämpliga bestämmelser

De gemenskapsrättsliga bestämmelserna

3 I artikel 7.1 och 7.2 i förordning nr 1612/68 föreskrivs följande:

"1. En arbetstagare som är medborgare i en medlemsstat får inom en annan medlemsstats territorium inte på grund av sin nationalitet behandlas annorlunda än landets egna arbetstagare i fråga om anställnings- och arbetsvillkor, speciellt vad avser lön, avskedande och, om han eller hon skulle bli arbetslös, återinsättande i arbete eller återanställning.

2. Arbetstagaren skall åtnjuta samma sociala och skattemässiga förmåner som landets medborgare."

Den nationella lagstiftningen

4 I beslutet om hänskjutande anges att det i 1 § första stycket i lag om vårdnadsbidrag och ledighet för vård av barn (Bundeserziehungsgeldgesetz) (nedan kallad BErzGG),

i den lydelse som var tillämplig vid tidpunkten för omständigheterna i målet vid den nationella domstolen, föreskrevs att den som är bosatt eller stadigvarande vistas i Tyskland, har ett barn i sitt hushåll som han eller hon är försörjningsskyldig för, personligen ombesörjer omvårdnad och fostran av barnet och inte förvärvsarbetar eller förvärvsarbetar på deltid har rätt till vårdnadsbidrag.

5 I 1 § fjärde stycket BErzGG, i den lydelse som var tillämplig vid tidpunkten för omständigheterna i målet vid den nationella domstolen, angavs vidare att unionsmedborgare och gränsarbetare från stater som gränsar till Tyskland har rätt till vårdnadsbidrag, förutsatt att de förvärvsarbetar i Tyskland i mer än ringa omfattning.

6 I 8 § första stycket punkt 1 i volym IV i lag om socialförsäkring (Sozialgesetzbuch IV), i den lydelse som var tillämplig vid tidpunkten för omständigheterna i målet vid den nationella domstolen (BGBl. I, s. 1229), föreskrevs att en verksamhet anses vara av ringa omfattning när den utövas mindre än 15 timmar i veckan och månadslönen vanligtvis inte överstiger en sjundedel av det månatliga referensbeloppet i den mening som avses i 18 § i nämnda volym IV, det vill säga 610 DEM år 1997 och 620 DEM år 1998.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

7 Wendy Geven är nederländsk medborgare. När hennes son föddes, i december 1997, var hon bosatt i Nederländerna med sin make, som förvärvsarbetade i denna medlemsstat. Efter den lagstadgade mammaledigheten under sonens första levnadsår arbetade Wendy Geven i Tyskland. Hon arbetade mellan tre och fjorton timmar per vecka och tjänade mellan 40 och 168,87 DEM per vecka.

8 Genom beslut av den 5 juni 1998, i dess lydelse enligt omprövningsbeslut av den 27 januari 2000, avslog Land Nordrhein-Westfalen Wendy Gevens ansökan om vårdnadsbidrag för sonens första levnadsår. Delstaten motiverade sitt beslut med att Wendy Geven varken var bosatt eller stadigvarande vistades i Tyskland och att hennes anställning inte omfattade en arbetstid på minst 15 timmar per vecka. Eftersom Wendy Geven arbetade i ringa omfattning var hon inte heller att anse som en "anställd" i den mening som avses i rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen, i dess ändrade och uppdaterade lydelse enligt rådet förordning (EG) nr 118/97 av den 2 december 1996 (EGT L 28, 1997, s. 1) — vilken i sin tur ändrats genom rådets förordning (EG) nr 1290/97 av den 27 juni 1997 (EGT L 176, s. 1) — (nedan kallad förordning nr 1408/71).

9 Wendy Gevens överklagande av detta beslut ogillades såväl i första som i andra instans genom avgöranden av Sozialgericht Münster av den 6 maj 2002 respektive Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen av den 24 oktober 2003. Wendy Geven överklagade därefter till Bundessozialgericht.

10 Bundessozialgericht beslutade att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfråga till domstolen:

"Utgör gemenskapsrätten (och särskilt artikel 7.2 i förordning nr 1612/68 ...) hinder mot att Förbundsrepubliken Tyskland inte beviljar en medborgare i en annan medlemsstat, som är bosatt i denna medlemsstat och som förvärvsarbetar i Tyskland i ringa omfattning (mellan tre och fjorton timmar per vecka) tyskt vårdnadsbidrag på grund av att hon varken var bosatt eller stadigvarande vistades i Tyskland?"

Prövning av tolkningsfrågan

11 I artikel 7.2 i förordning nr 1612/68 föreskrivs att en migrerande arbetstagare skall åtnjuta samma sociala och skattemässiga förmåner som landets medborgare.

12 Hänvisningen i denna bestämmelse till "sociala förmåner" får inte tolkas restriktivt (dom av den 27 november 1997 i mål C-57/96, Meints, REG 1997, s. I-6689, punkt 39). Enligt fast rättspraxis anses med "sociala förmåner" alla förmåner, med eller utan anknytning till ett anställningsavtal, som i allmänhet tillerkänns landets egna arbetstagare, huvudsakligen på grund av deras objektiva ställning som arbetstagare eller enbart därför att de är bosatta inom landet och vars utsträckning till att även gälla arbetstagare som är medborgare i andra medlemsstater således kan antas underlätta deras rörlighet inom Europeiska gemenskapen (se dom av den 14 januari 1982 i mål 65/81, Reina, REG 1982, s. 33, punkt 12, svensk specialutgåva, volym 6, s. 275, domen i det ovannämnda målet Meints, punkt 39, och dom av den 12 maj 1998 i mål C-85/96, Martínez Sala, REG 1998, s. I-2691, punkt 25).

13 Domstolen har redan slagit fast att det tyska vårdnadsbidraget är en "social förmån" i den mening som avses i artikel 7.2 i förordning nr 1612/68 (se domen i det ovannämnda målet Martínez Sala, punkt 26).

14 Den tyska regeringen och Förenade kungarikets regering har påpekat att det skulle vara orättvist om en gränsarbetare, som har sitt hemvist och sin arbetsplats i olika medlemsstater, kunde åtnjuta samma sociala förmåner i båda medlemsstaterna och kombinera dem. För att motverka denna risk och med hänsyn till att förordning nr 1612/68 inte innehåller några regler om samordning för att undvika kumulering av förmåner, kan möjligheten att "exportera" vårdnadsbidraget till den medlemsstat där gränsarbetaren är bosatt uteslutas.

15 Domstolen finner därvid att den omständigheten att Wendy Geven är gränsarbetare inte på något vis hindrar henne från att kräva att hon skall behandlas lika i den mening som avses i artikel 7.2 i förordning nr 1612/68 när det gäller rätten till sociala förmåner. Domstolen har redan slagit fast att gränsarbetare kan åberopa bestämmelserna i artikel 7 i förordning nr 1612/68 på samma sätt som alla andra arbetstagare som avses i denna bestämmelse. Det föreskrivs nämligen uttryckligen i fjärde skälet i nämnda förordning att rätten till fri rörlighet "utan diskriminering [måste] få åtnjutas av fast anställda, säsongsarbetare och gränsarbetare och av dem som är verksamma i serviceyrkena", och i artikel 7 i förordningen hänvisas det utan förbehåll till "arbetstagare som är medborgare i en medlemsstat" (domen i det ovannämnda målet Meints, punkt 50).

16 Det skall dessutom erinras om att reglerna om fri rörlighet för arbetstagare (och följaktligen förordning nr 1612/68) skall tillämpas på varje arbetstagare som utövar en faktisk och verklig verksamhet, med undantag för dem som utövar en verksamhet i så liten omfattning att den förefaller vara av rent marginell och underordnad betydelse (se bland annat dom av den 23 mars 1982 i mål 53/81, Levin, REG 1982, s. 1035, punkt 17; svensk specialutgåva, volym 6, s. 335).

17 Den nationella domstolen har slagit fast att Wendy Geven under den aktuella perioden befann sig i ett faktiskt anställningsförhållande som medförde att hon skulle anses som en "migrerande arbetstagare" i den mening som avses i förordning nr 1612/68.

18 Regeln om likabehandling, som stadgas både i artikel 48 i EG-fördraget (nu artikel 39 EG i ändrad lydelse) och i artikel 7 i förordning nr 1612/68, förbjuder inte bara öppen diskriminering på grund av nationalitet, utan all dold diskriminering som, genom tillämpning av andra särskiljningskriterier, i praktiken leder till samma resultat (domen i det ovannämnda målet Meints, punkt 44).

19 Om det inte finns sakliga skäl för en bestämmelse i nationell rätt eller om den inte står i proportion till det eftersträvade syftet, skall den anses som indirekt diskriminerande, då den till sin natur innebär en risk för att migrerande arbetstagare påverkas i högre grad än landets egna arbetstagare och följaktligen riskerar att missgynna de förstnämnda (domen i det ovannämnda målet Meints, punkt 45).

20 Detta är fallet med ett sådant bosättningskrav som det som förekommer i målet vid den nationella domstolen. Såsom den domstolen har uppgett uppfylls naturligtvis ett sådant krav lättare av landets egna arbetstagare än av arbetstagare från andra medlemsstater.

21 Enligt de uppgifter som den nationella domstolen har lämnat utgör det tyska vårdnadsbidraget ett av den nationella familjepolitikens instrument för att höja födelsetalen i landet. Det främsta syftet med nämnda bidrag är att göra det möjligt för föräldrarna att själva ta hand om sina barn genom att avstå från förvärvsarbete eller genom att förvärvsarbeta i mindre utsträckning för att i stället ägna sig åt vården av sina barn under deras första levnadsår.

22 Den tyska regeringen har vidare anfört att vårdnadsbidraget beviljas för att gynna de personer som, genom sitt val av hemvist, har skapat ett verkligt band med det tyska samhället. Mot denna bakgrund är det motiverat att föreskriva ett sådant bosättningskrav som det som föreligger i målet vid den nationella domstolen.

23 Oberoende av frågan huruvida en nationell lagstiftning som uteslutande grundar sig på bosättningskriteriet skulle kunna vara motiverad med hänsyn till de mål som eftersträvas med den tyska lagstiftningen, konstaterar domstolen att den tyska lagstiftaren, enligt vad den nationella domstolen har uppgett, inte har föreskrivit en undantagslös tillämpning av bosättningskravet för beviljande av vårdnadsbidrag, utan medgett undantag som gör det möjligt även för gränsarbetare att erhålla nämnda bidrag.

24 Det framgår nämligen av beslutet om hänskjutande att enligt 1 § fjärde stycket BErzGG, i den lydelse som var tillämplig vid tidpunkten för omständigheterna i målet vid den nationella domstolen, har gränsarbetare som förvärvsarbetar i Tyskland men som är bosatta i en annan medlemsstat rätt till tyskt vårdnadsbidrag, om de förvärvsarbetar i mer än ringa omfattning.

25 Enligt den nationella lagstiftning som var i kraft i Tyskland vid tiden för omständigheterna i målet vid den nationella domstolen ansågs en persons hemvist inte som den enda anknytningen till den berörda medlemsstaten, utan en betydande insats på den tyska arbetsmarknaden var också en faktor som visade att en person var integrerad i samhället i nämnda medlemsstat.

26 Den omständigheten att en arbetstagare som inte är bosatt i den berörda medlemsstaten inte förvärvsarbetar där i tillräcklig omfattning kan, under dessa förhållanden, utgöra ett sakligt skäl till att den aktuella sociala förmånen inte beviljas.

27 Domstolen har nämligen slagit fast, i dom av den 14 december 1995 i mål C-444/93, Megner och Scheffel (REG 1995, s. I-4741, punkterna 18–21 och 29), att en person som förvärvsarbetar i ringa omfattning på så sätt som anges i tolkningsfrågan skall anses som en "arbetstagare" i den mening som avses i artikel 39 EG. Det skall likväl erinras om att socialpolitiken enligt gällande gemenskapsrätt omfattas av medlemsstaternas behörighet. De har vid utövandet av denna behörighet ett stort utrymme för skönsmässig bedömning. Detta utrymme för skönsmässig bedömning får emellertid inte leda till att de enskildas rättigheter enligt EG-fördragets bestämmelser om de grundläggande friheterna omintetgörs (se, angående artikel 39 EG, dom av den 26 januari 1999 i mål C-18/95, Terhoeve, REG 1999, s. I-345, punkt 44, och av den 11 januari 2007 i mål C-208/05, ITC, REG 2007, s. I-181, punkterna 39 och 40, samt analogt, angående likabehandling av manliga och kvinnliga arbetstagare, domen i det ovannämnda målet Megner och Scheffel, och dom av den 11 september 2003 i mål C-77/02, Steinicke, REG 2003, s. I-9027, punkterna 61 och 63).

28 Som angetts ovan i punkterna 21–25 är den tyske lagstiftarens målsättning att, i en sådan situation som den som är aktuell i målet vid den nationella domstolen, bevilja de personer som har en tillräckligt klar anknytning till det tyska samhället vårdnadsbidrag, utan att detta bidrag för den skull skall beviljas enbart personer som är bosatta i Tyskland.

29 Vid utövandet av sin behörighet kunde lagstiftaren rimligen anse att beslutet att utestänga arbetstagare som inte är bosatta i den berörda medlemsstaten och som inte förvärvsarbetar där i mer än ringa omfattning från rätten till det aktuella bidraget utgör en lämplig och proportionerlig åtgärd med hänsyn till den målsättning som angetts i föregående punkt (se analogt domen i det ovannämnda målet Megner och Scheffel, punkt 30).

30 Mot bakgrund av det ovanstående skall tolkningsfrågan besvaras på följande sätt. Artikel 7.2 i förordning nr 1612/68 utgör inte hinder mot att en medlemsstats nationella lagstiftning utestänger en medborgare i en annan medlemsstat, som är bosatt i den medlemsstaten och som förvärvsarbetar i ringa omfattning i den förstnämnda medlemsstaten (mellan tre och fjorton timmar per vecka), från rätten till en social förmån med sådana särdrag som det tyska vårdnadsbidraget på grund av att vederbörande varken är bosatt eller stadigvarande vistas i den förstnämnda medlemsstaten.

Rättegångskostnader

31 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

Artikel 7.2 i rådets förordning (EEG) nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen utgör inte hinder mot att en medlemsstats nationella lagstiftning utestänger en medborgare i en annan medlemsstat, som är bosatt i den medlemsstaten och som förvärvsarbetar i ringa omfattning i den förstnämnda medlemsstaten (mellan tre och fjorton timmar per vecka), från rätten till en social förmån med sådana särdrag som det tyska vårdnadsbidraget på grund av att vederbörande varken är bosatt eller stadigvarande vistas i den förstnämnda medlemsstaten.

Underskrifter