

CONCLUSIE VAN DE ADVOCaat-GENERAAL
SIR GORDON SLYNN
VAN 10 DECEMBER 1981 ¹

*Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,*

De heer en mevrouw Reina zijn Italianen die sinds vele jaren als werknemer in de Bondsrepubliek Duitsland wonen. Op 1 oktober 1979 vroegen zij bij de Landeskreditbank van Baden-Württemberg, waar zij woonden, een lening aan in verband met de geboorte van hun tweeling. Dergelijke leningen zijn mogelijk ingevolge de „Richtlijnen voor het verstrekken van gezinsleningen” uitgegeven door het ministerie van Arbeid, gezondheid en sociale zaken van de deelstaat Baden-Württemberg. De leningen worden verstrekt door de bank, waarbij de kosten op de in de richtlijnen neergelegde voorwaarden door de deelstaat worden gedragen. In de richtlijnen wordt bepaald dat renteloze leningen worden verstrekt bij de geboorte van een kind van een echtpaar dat zijn gewone verblijfplaats in Baden-Württemberg heeft en waarvan het gemiddelde maandinkomen een bepaald bedrag niet te boven gaat; om echter voor een lening in aanmerking te komen, moet tenminste een der ouders Duitser zijn. De bank wees de aanvraag af op de enkele grond dat geen van beide ouders Duitser was.

De heer en mevrouw Reina wendden zich tot het Verwaltungsgericht Stuttgart met het verzoek de bank te veroordelen om hun de lening alsnog te verstrekken. Zij beriepen zich in de eerste plaats op artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap (PB L 257 van 1968), dat luidt als volgt:

1. Een werknemer die onderdaan is van een Lid-Staat mag op het grondgebied van andere Lid-Staten 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”.

De heer en mevrouw Reina stelden dat een lening bij geboorte een „sociaal voordeel” was en dat zij, doordat hun een lening werd geweigerd, niet dezelfde sociale voordelen genoten als nationale werknemers. De bank betoogde dat die lening geen sociaal voordeel was en dat hij verplicht was zich te houden aan de voorwaarden van de richtlijnen; dat voorts aan deze richtlijnen in ieder geval geen wettelijke aanspraak kon worden ontleend, maar dat het verstrekken van een lening ter descretie van de overheid stond.

Het Verwaltungsgericht legde daarop twee vragen voor aan het Hof, waarvan de eerste luidt:

„Moet 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 (PB L 257 van 1968, blz. 2),

1 — Vertaald uit het Engels.

aldus worden uitgelegd, dat onderdanen van andere Lid-Staten van de EEG ook met nationale werknemers worden gelijkgesteld, wanneer een publiekrechtelijke kredietinstelling op grond van interne administratieve richtlijnen die geen rechten doen ontstaan, aan echtparen wier inkomen een bepaald bedrag niet te boven gaat, bij de geboorte van een kind ter voorkoming, leniging of opheffing van financiële moeilijkheden desgevraagd een renteloze lening verstrekt, waarvoor de deelstaat Baden-Württemberg die kredietinstelling — voor zover de telkenjare in de landsbegroting voorziene middelen dit toelaten — een rentesubsidie toekent, onder meer op grond van de overweging dat door maatregelen inzake bijstand aan gezinnen de geboortenteruggang en het aantal zwangerschapsonderbrekingen in de Bondsrepubliek Duitsland dienen te worden verminderd?”

van een der Lid-Staten” is. Vaststaat dat het Verwaltungsgericht een rechterlijke instantie van een Lid-Staat is, zodat die vraag niet rijst. Of het college op de juiste wijze was samengesteld om krachtens zijn eigen regels van procesrecht een beschikking te geven, is een andere vraag. In zaak 75/63 (Hoekstra, Jurispr. 1964, blz. 371) werd er bezwaar tegen gemaakt dat de vragen waren opgesteld en voorgelegd door de voorzitter van het nationale rechterlijke college in plaats van door het college als geheel in zijn uitspraak. Toch beantwoordde het Hof de vragen. De aan het Hof overgelegde stukken hebben mij er niet van overtuigd dat hier een gebrek aanwezig is (in de zin dat de verwijzingsbeschikking niet door de drie beroepsrechters kan worden gegeven en ondertekend) waardoor de verwijzing ongeldig zou zijn. Naar mijn mening dient de verwijzing ontvankelijk te worden geacht.

De bank betwist *in limine* de bevoegdheid van het Hof om deze vraag te beantwoorden, op grond van het argument dat de beschikking niet door een op de juiste wijze samengesteld rechtscollege is gegeven. Hij merkt op, dat de beschikking waarbij het geding werd geschorst en een vraag aan het Hof werd voorgelegd, slechts door drie beroepsrechters is gegeven, terwijl artikel 5, lid 3, van de Verwaltungsgerichtsordnung bepaalt dat een administratiefrechtelijk college, rechtsprekend in eerste aanleg, uit drie beroepsrechters en twee lekenrechters dient te bestaan.

Uiteraard is het aan het Hof te beslissen of een instantie die het Hof verzoekt een uitspraak te doen krachtens artikel 177 EEG-Verdrag, „een rechterlijke instantie

Volgens de preambule van de richtlijnen voor het verstrekken van gezinsleningen is het leningenstelsel opgezet „teneinde financiële moeilijkheden van gezinnen, alleenstaande ouders en zwangere vrouwen te voorkomen of de gevolgen ervan te lenigen of op te heffen.” Volgens punt 6 van de richtlijnen is de gezinslening bedoeld „ter ondersteuning van het gezin”. Het Verwaltungsgericht heeft in zijn verwijzingsbeschikking het Hof gewezen op passages in de handelingen van het parlement van Baden-Württemberg, waaruit blijkt dat de voorstanders van het stelsel bezorgd waren over het lage geboortencijfer en het grote aantal zwangerschapsonderbrekingen in de deelstaat, en dat ze hoopten deze ontwikkeling te keren door steunverlening aan zwangere vrouwen in financiële moeilijkheden. De leningen zijn een onderdeel van deze steunverlening. Tezamen met de factoren die het Verwaltungsgericht in zijn eerste vraag noemt, wijzen deze overwegingen

erop dat de leningen wel als een vorm van sociale bijstand kunnen worden beschouwd.

verkeer van werknemers belemmeren, ook al houden zij geen verband met een arbeidsovereenkomst. Zulke regels kunnen dus afgeschaft worden door middel van krachtens artikel 49 EEG-Verdrag vastgestelde wettelijke regelingen.

Niettemin betoogt de bank dat zij geen sociale voordelen zijn in de zin van artikel 7 van verordening nr. 1612/68 aangezien er geen enkel verband bestaat tussen de verstrekking van de lening en het „werknemer” zijn van de begunstigde en de leningen geenszins afbreuk doen aan de mobiliteit van werknemers binnen de Gemeenschap. De leningen zouden om demografische redenen worden verstrekt en op geen enkele manier als „arbeidsvoorwaarden” in de zin van artikel 48, lid 2, EEG-Verdrag kunnen worden beschouwd.

Een dergelijke benadering lijkt mij in overeenstemming met 's Hofs gedachtengang in zaak 9/74, Casagrande, Jurispr. 1974, blz. 773, waarin werd beslist dat het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit in artikel 12 van verordening nr. 1612/68 niet alleen geldt voor regels betreffende de toelating van kinderen tot scholen, maar ook voor algemene maatregelen om de deelneming aan het onderwijs te vergemakkelijken.

Men kan uiteraard betogen dat artikel 7, lid 2, zo moet worden uitgelegd, dat het alleen betrekking heeft op sociale voordelen die aan nationale werknemers als werknemers worden toegekend. Het Hof heeft evenwel reeds beslist dat de term „sociale voordelen” in artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 niet restrictief mag worden uitgelegd, en dat zij in het bijzonder niet mag worden beperkt tot voordelen die aan de arbeidsovereenkomst zelf zijn verbonden. Ik verwijs hier naar de zaken 32/75, (Cristini, Jurispr. 1975, blz. 1085, 1094) en 207/78 (Even, Jurispr. 1979, blz. 2019, 2034). Bovendien verplicht artikel 49 de Raad, bij verordening de maatregelen vast te stellen die nodig zijn om tot een vrij verkeer van werknemers te komen, „met name” de vervolgens opgesomde maatregelen. De woorden „met name” duiden erop, dat de opsomming niet uitputtend is. Naar het mij voorkomt, kunnen regels inzake de toekenning van sociale voordelen, die tussen onderdanen der verschillende Lid-Staten discrimineren, het vrij

Het feit dat, naast andere overwegingen, bevolkingspolitieke redenen, ten grondslag kunnen liggen aan het toekennen van een sociaal voordeel, neemt mijn inziens niet weg dat een dergelijk voordeel binnen de werkingssfeer van artikel 7, lid 2, valt. In de zaak-Cristini merkte advocaat-generaal Trabucchi op (blz. 1098):

„Het gaat hier stellig om een *sociaal voordeel*, waarvan de eventuele relatie tot een bevolkingspolitiek, voor zover nog aanwezig, geenszins afdoet aan het hoofdkenmerk dat het verband houdt met de compensatie van gezinslasten.”

Ik ben het daarom niet eens met het argument van de bank dat, nu het stelsel van leningen bij geboorte niet bedoeld is om buitenlanders achter te stellen, maar

om het — in vergelijking met dat van vreemdelingen — lage Duitse geboortencijfer op te krikken, de vraag in een voor het echtpaar Reina ongunstige zin moet worden beantwoord. Ook al schijnt volgens de bank het geboortencijfer bij alle buitenlandse werknemers relatief hoog te liggen, dit neemt niet weg dat de leningen worden verstrekt aan gezinnen met een laag inkomen, die daaraan behoefte hebben. Een werknemer met de nationaliteit van een andere Lid-Staat heeft in dit opzicht recht op dezelfde sociale voordelen als nationale werknemers.

Evenmin kan ik het argument van de bank aanvaarden, dat de onderhavige leningen buiten het gebied van de „sociale voordelen” vallen wegens het feit dat iedere Lid-Staat de bevoegdheid heeft behouden zijn eigen onderdanen en vreemdelingen verschillend te behandelen voor zover het burgerlijke rechten en verplichtingen betreft. Er zijn natuurlijk onderwerpen die in de sfeer van burgerlijke rechten liggen en buiten het toepassingsgebied vallen van de artikelen 48-51 EEG-Verdrag en de daarop gebaseerde regelingen. Ik ben evenwel van mening dat leningen bij geboorte, van het type dat thans in geding is, niet gerekend moeten worden tot de buiten het bereik van de artikelen 48-51 EEG-Verdrag liggende categorie burgerlijke rechten. Mijns inziens vindt het argument van de bank geen steun in het door hem aangehaalde arrest-Even. Dit betrof een regeling waarbij aan oorlogsslachtoffers voordelen werden toegekend, voornamelijk met het doel „aan Belgische werknemers die tussen 10 mei 1940 en 8 mei 1945 bij de geallieerde strijdkrachten hebben gevochten en een arbeidsonge-

schiktheid hebben opgelopen ingevolge een oorlogshandeling, een blijk te geven van nationale erkentelijkheid ... en hun ... een vergoeding voor de aan hun land bewezen diensten toe te kennen” (blz. 2032, r.o. 12). Een dergelijke vergoeding, voortkomend uit nationale erkentelijkheid, kon niet worden beschouwd als een „sociaal voordeel” in de zin van artikel 7. Het verdient trouwens opmerking dat het Hof in die zaak overwoog dat onder verordening nr. 1612/68 wel vallen voordelen 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, zodat de uitbreiding ervan tot werknemers die onderdaan van andere Lid-Staten zijn, geschikt lijkt om hun mobiliteit binnen de Gemeenschap te vergemakkelijken.” Het voordeel in dat geval was niet een „aan een nationale werknemer in hoofdzaak op grond van zijn hoedanigheid van werknemer of ingezetene toegekend voordeel ... en beantwoordt *bijgevolg* niet aan de wezenlijke kenmerken van „sociale voordelen” als bedoeld in artikel 7, lid 2.”

De bank stelt voorts dat het onderscheid dat in casu wordt gemaakt tussen Duitsers en vreemdelingen, objectief gerechtvaardigd is, aangezien vele buitenlandse werknemers in de loop van de periode van zeven jaar waarin de lening moet worden terugbetaald, naar hun land van herkomst terugkeren. Het zou dan vaak moeilijk zijn het nieuwe adres van die werknemers te vinden en de terugbetaling van het geleende bedrag zou dan extra rechtskundige en administratieve

kosten met zich meebrengen. Zulks kan eventueel een rechtvaardiging opleveren voor bijzondere voorwaarden ter bescherming van de bank, voor het geval de leningnemers de deelstaat zouden verlaten, maar het kan geen reden zijn om onderdanen van andere Lid-Staten volstrekt van het leningstelsel uit te sluiten, zelfs indien zij hun vaste woonplaats in de deelstaat Baden-Württemberg hebben, te meer niet wanneer Duitsers wel voor de lening in aanmerking komen ongeacht hun eventuele plannen om van woonplaats te veranderen.

Tenslotte voert de bank aan, dat de betrokken leningen niet als sociale voordelen in de zin van artikel 7 van verordening nr. 1612/68 zijn aan te merken omdat zij, anders dan de gereduceerde tarieven in de zaak-Cristini, niet worden verstrekt omdat er een recht op zou bestaan, maar op grond van een discretionaire bevoegdheid. De bank zegt niet, dat krachtens het gemeenschapsrecht geen rechtsaanspraak zou kunnen ontstaan op wat anders een voordeel op discretionaire basis zou zijn, maar dat een voordeel op die basis niet een „sociaal voordeel” in de zin van artikel 7, lid 2, is. Zou men deze stelling onderschrijven, dan zou dat buitengewoon verstrekkende gevolgen hebben, want het is niet ongevoel dat de nationale instanties sociale voordelen op discretionaire basis toekennen aan degenen die daaraan behoefte hebben. Indien al deze voordelen buiten het begrip „sociale voordelen” zouden moeten blijven, zou men verwachten dat zulks uitdrukkelijk in het artikel was bepaald. Maar dit is niet het geval, integendeel: er is daarin sprake van „sociale voordelen” en niet van „sociale rechten”. Door onderdanen van andere Lid-Staten uit te sluiten van de mogelijkheid voor zulke voordelen in aanmerking te komen, zou men een belangrijke belemme-

ring van het vrije verkeer van arbeidskrachten invoeren. Op deze gronden kom ik tot de slotsom dat de term „sociale voordelen” in artikel 7 ook voordelen van discretionaire aard omvat.

Naar mijn mening dient de eerste vraag dan ook bevestigend te worden beantwoord. Als het Hof mij hierin zou volgen, hoeft het geen antwoord te geven op de tweede vraag van het Verwaltungsgericht, die slechts is gesteld voor het geval de eerste vraag ontkennend zou worden beantwoord. Deze tweede vraag luidt, of artikel 7 EEG-Verdrag discriminatie tussen Duitsers en onderdanen van andere Lid-Staten bij het verstrekken van leningen bij geboorte verbiedt. Dit artikel bepaalt onder meer:

„Binnen de werkingssfeer van dit Verdrag en onverminderd de bijzondere bepalingen, daarin gesteld, is elke discriminatie op grond van nationaliteit verboden.”

Op de reeds vermelde gronden kunnen de voorwaarden waaronder de leningen bij geboorte worden verstrekt, belemmeringen voor het vrij verkeer van arbeidskrachten opleveren, die langs de weg van artikel 49 moeten worden opgeheven. In zoverre komen zulke voorwaarden binnen de werkingssfeer van het Verdrag en zij zouden door de algemene regel van 7 worden bestreken als ze niet vielen onder de specifieke toepassing die daaraan is gegeven in artikel 7 van verordening nr. 1612/68 van de Raad.

Ik meen dan ook dat het Hof de eerste vraag van het Verwaltungsgericht als volgt dient te beantwoorden:

Indien in een Lid-Staat volgens interne administratieve richtlijnen en zonder dat terzake enige wettelijke aanspraak bestaat, een voorziening is getroffen voor het verstrekken, door een publiekrechtelijke kredietinstelling, van renteloze leningen bij de geboorte van een kind aan echtparen waarvan het inkomen een bepaald bedrag niet te boven gaat, zulks ter voorkoming, leniging of opheffing van financiële moeilijkheden, en in dier voege dat de betrokken regering de instelling een rentesubsidie verleent uit de openbare middelen op basis van daartoe telkenjare op de nationale begroting uitgetrokken middelen — ook al geschiedt dit met het doel om onder meer door maatregelen van gezinsbijstand het teruglopen van het geboortencijfer in de Lid-Staat tegen te gaan en het aantal zwangerschapsonderbrekingen te verminderen —, dan zijn zulke leningen aan te merken als „sociale voordelen” in de zin van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 van de Raad; derhalve komen alle werknemers die onderdaan van een Lid-Staat zijn voor deze leningen in aanmerking op dezelfde voet als onderdanen van de staat waarin de leningen ter beschikking worden gesteld.