

ARREST VAN HET HOF

11 oktober 2001 *

In de gevoegde zaken C-95/99 tot en met C-98/99 en C-180/99,

betreffende verzoeken aan het Hof krachtens artikel 177 EG-Verdrag (thans artikel 234 EG) van het Bundessozialgericht (Duitsland), in de aldaar aanhangige gedingen tussen

Mervett Khalil (C-95/99),

Issa Chaaban (C-96/99),

Hassan Osseili (C-97/99)

en

Bundesanstalt für Arbeit,

tussen

Mohamad Nasser (C-98/99)

en

Landeshauptstadt Stuttgart

* Procestaal: Duits.

en tussen

Meriem Addou (C-180/99)

en

Land Nordrhein-Westfalen,

om een prejudiciële beslissing over de geldigheid en uitlegging 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 (EEG) nr. 2001/83 van de Raad van 2 juni 1983 (PB L 230, blz. 6),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: G. C. Rodríguez Iglesias, president, P. Jann, F. Macken, N. Colneric en S. von Bahr, kamerpresidenten, C. Gulmann, D. A. O. Edward, A. La Pergola, J.-P. Puissochet, L. Sevón (rapporteur), M. Wathelet, R. Schintgen en V. Skouris, rechters,

advocaat-generaal: F. G. Jacobs,
griffier: R. Grass,

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

- Addou, vertegenwoordigd door A. S. Iven, Rechtsanwalt (C-180/99),
- de Zweedse regering, vertegenwoordigd door A. Kruse (C-95/99—C-98/99) en L. Nordling (C-180/99) als gemachtigden,
- de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door R. V. Magrill als gemachtigde, bijgestaan door N. Paines, QC (C-95/99—C-98/99 en C-180/99),
- Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door P. Hillenkamp (C-95/99—C-98/99 en C-180/99) en J. Sack (C-180/99) als gemachtigden,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van Khalil, Chaaban, Osseili en Nasser, vertegenwoordigd door J. Lang, Rechtsanwalt; de Spaanse regering, vertegenwoordigd door N. Díaz Abad als gemachtigde; de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door N. Paines, en de Commissie, vertegenwoordigd door J. Sack ter terechtzitting van 10 oktober 2000,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 30 november 2000,

het navolgende

Arrest

- 1 Bij beschikkingen van 15 oktober 1998, ingekomen bij het Hof op 17 maart 1999 (C-95/99—C-98/99) en op 17 mei 1999 (C-180/99), heeft het Bundessocialgericht krachtens artikel 177 EG-Verdrag (thans artikel 234 EG), verschillende prejudiciële vragen gesteld over de geldigheid en uitlegging 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 (EEG) nr. 2001/83 van de Raad van 2 juni 1983 (PB L 230, blz. 6; hierna: „verordening nr. 1408/71”).
- 2 Deze vragen zijn gerezen in de gedingen tussen Khalil, Chaaban, Osseili en de Bundesanstalt für Arbeit, tussen Nasser en de Landeshauptstadt Stuttgart en tussen Addou en het Land Nordrhein-Westfalen, met betrekking tot het recht van staatlozen en vluchtelingen, of van hun echtgenoten, op „Kindergeld” (kinderbijslag) en „Erziehungsgeld” (kindertoelage).

De toepasselijke wetgeving

- 3 Artikel 51 EEG-Verdrag (later artikel 51 EG-Verdrag, thans, na wijziging, artikel 42 EG) bepaalt:

„De Raad stelt met eenparigheid van stemmen op voorstel van de Commissie de maatregelen vast welke op het gebied van de sociale zekerheid noodzakelijk zijn voor de totstandkoming van het vrije verkeer van werknemers met name door een stelsel in te voeren waardoor het mogelijk is voor migrerende werknemers en hun rechthebbenden te waarborgen:

- a) dat, met het oog op het verkrijgen en het behoud van het recht op uitkeringen alsmede voor de berekening daarvan, al die tijdvakken worden bijeengeteld welke door de verschillende nationale wetgevingen in aanmerking worden genomen,
 - b) dat de uitkeringen aan personen die op het grondgebied van de lidstaten verblijven, zullen worden betaald.”
- 4 Artikel 1, sub d, van verordening nr. 1408/71 bepaalt dat voor de toepassing van deze verordening „de term ‚vluchteling’ de betekenis [heeft] welke daaraan wordt toegekend in artikel 1 van het op 28 juli 1951 te Genève ondertekende Verdrag betreffende de status van vluchtelingen [United Nations Treaty Series, deel 189, blz. 150, nr. 2545 (1954); hierna: ‚Verdrag van Genève’].”

5 Artikel 1, sub e, van verordening nr. 1408/71 bepaalt bovendien dat voor de toepassing van deze verordening „de term ‚staatloze’ de betekenis [heeft] welke daaraan wordt toegekend in artikel 1 van het op 28 september 1954 te New York ondertekende Verdrag betreffende de status van staatlozen [United Nations Treaty Series, deel 360, blz. 130, nr. 5158 (1960); hierna: ‚Verdrag van New York’]”.

6 Artikel 2, lid 1, van verordening nr. 1408/71 bepaalt:

„Deze verordening is van toepassing op werknemers of zelfstandigen op wie de wetgeving van één of meer lidstaten van toepassing is of geweest is, en die onderdanen van één der lidstaten, dan wel op het grondgebied van één der lidstaten wonende staatlozen of vluchtelingen zijn, alsmede op hun gezinsleden en op hun nagelaten betrekkingen.”

7 Artikel 3, lid 1, van verordening nr. 1408/71 luidt:

„Personen die op het grondgebied van één 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 hoofdgedingen en de prejudiciële vragen

8 Verzoekster in het hoofdgeding in zaak C-95/99, Khalil, en haar echtgenoot zijn uit Libanon afkomstige Palestijnen. Op de vlucht voor de burgeroorlog in

Libanon zijn Khalil en haar echtgenoot in respectievelijk 1984 en 1986 naar Duitsland gekomen. Zij hebben daar sindsdien ononderbroken gewoond. De erkenning als politieke vluchtelingen is hun geweigerd.

- 9 Verzoeker in het hoofdgeding in zaak C-96/99, Chaaban, en zijn echtgenote zijn uit Libanon afkomstige Koerden. Op de vlucht voor de burgeroorlog in Libanon zijn zij in 1985 naar Duitsland gekomen waar zij sindsdien ononderbroken hebben gewoond. De erkenning als politieke vluchtelingen is hun geweigerd. Chaaban bezit, evenals zijn kinderen, de Libanese nationaliteit.
- 10 Verzoeker in het hoofdgeding in zaak C-97/99, Osseili, en zijn echtgenote zijn in 1986 naar Duitsland gekomen. Osseili is in het bezit van een Libanees reisdocument voor Palestijnse vluchtelingen. Zijn asielerzoek werd niet ingewilligd.
- 11 Verzoeker in het hoofdgeding in zaak C-98/99, Nasser, is in het bezit van een Libanees reisdocument voor Palestijnse vluchtelingen. Hij verblijft sinds 1985 met zijn familie in Duitsland. De erkenning als politiek vluchteling is hem geweigerd. Sinds 30 april 1998 is hij in het bezit van een verblijfsvergunning.
- 12 Uit de verwijzingsbeschikkingen in deze zaken blijkt dat Khalil en haar echtgenoot, de echtgenote van Chaaban, evenals Osseili en Nasser, naar Duits recht als staatlozen zijn te beschouwen.
- 13 In de loop van de periode december 1993 tot en met maart 1994 is voor de verzoekers in het hoofdgeding in deze zaken de toekenning van de kinderbijslag beëindigd omdat volgens de nieuwe redactie van § 1, lid 3, van het Duitse Bundeskindergeldgesetz, voortaan alleen vreemdelingen die in het bezit zijn van

een Aufenthaltsberechtigung (vestigingsvergunning) of een Aufenthaltserlaubnis (verblijfsvergunning) recht op kinderbijslag hebben. De wijziging van deze bepaling is het gevolg van het Duitse Erste Gesetz zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms van 21 december 1993 (BGBl. 1993 I, blz. 2353) en is op 1 januari 1994 in werking getreden.

- 14 Tot staving van hun beroep tegen de beslissingen waarbij hun het recht op kinderbijslag werd onttrokken, hebben verzoekers in het hoofdgeding aangevoerd dat zijzelf en/of hun echtgenoten als staatlozen moesten worden beschouwd. Zij hadden derhalve, overeenkomstig de artikelen 2, lid 1 en 3, lid 1, van verordening nr. 1408/71, voor wat de toekenning van gezinsbijslagen betreft, moeten worden gelijkgesteld met Duitse onderdanen en onderdanen van de andere lidstaten van de Europese Unie. Voor genoemde uitkeringen deed het bezit van een bepaalde verblijfstitel derhalve niet ter zake.
- 15 De nationale rechters hebben in eerste instantie en vervolgens in hoger beroep de betreffende verzoeken afgewezen.
- 16 Verzoekers in het hoofdgeding in de zaken C-95/99 tot en met C-98/99 hebben vervolgens beroep tot „Revision” ingesteld bij het Bundessozialgericht.
- 17 Verzoekster in het hoofdgeding in zaak C-189/99, Addou, is Algerijns onderdaan. Evenals haar kinderen had haar echtgenoot gedurende de voor het hoofdgeding relevante periode de Marokkaanse nationaliteit. Hij is naderhand tot Duitser genaturaliseerd. Addou en haar echtgenoot zijn in 1988 naar Duitsland geëmigreerd vanuit respectievelijk Algerije en Marokko. Zij leven sindsdien ononderbroken in Duitsland. Zij zijn niet als asielgerechtigden erkend maar

hebben wel in februari 1994 een verblijfsvergunning en in mei 1996 een vestigingsvergunning verkregen.

- 18 Sinds 13 januari 1994 genoot de echtgenoot van Addou als „sonstiger politisch Verfolgter” en met het zogeheten „klein Asyl” de status van vluchteling in de zin van artikel 1 van het Verdrag van Genève. Deze status behield hij tot aan zijn naturalisatie.
- 19 Addou is met ingang van 13 januari 1994 door het Land Nordrhein-Westfalen de toekenning geweigerd van de kindertoelage die zij voor haar jongste kind had aangevraagd, omdat zij noch over een verblijfsvergunning noch over een vestigingsvergunning beschikte, welke worden vereist door § 1, lid 1a, van het Duitse Bundeserziehungsgeldgesetz, in de versie van § 4 van het Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms van 23 juni 1993 (BGBl. 1993 I, blz. 944).
- 20 Het beroep van Addou tegen deze weigering werd in eerste aanleg afgewezen maar in hoger beroep gegrond verklaard. De rechter in hoger beroep oordeelde namelijk dat het bezit van een verblijfstitel irrelevant was aangezien Addou overeenkomstig verordening nr. 1408/71 als gezinslid van een erkend vluchteling moest worden gelijkgesteld met Duitse onderdanen en onderdanen van de andere lidstaten van de Europese Unie.
- 21 Tegen deze beslissing van de rechter in hoger beroep heeft het Land Nordrhein-Westfalen beroep tot „Revision” ingesteld bij het Bundessozialgericht.

22 Met betrekking tot elk van de hoofdgedingen vraagt het Bundessozialgericht zich af of er in het EG-Verdrag een bepaling is op grond waarvan staatlozen en vluchtelingen konden worden opgenomen in de personele werkingssfeer van verordening nr. 1408/71, zoals voortvloeit uit de artikelen 2, lid 1, en 3, lid 1, ervan. De verwijzende rechter merkt in dit verband op dat staatlozen en vluchtelingen niet krachtens het EG-Verdrag een uitdrukkelijk recht op vrij verkeer binnen de Gemeenschap genieten. Artikel 51 EG-Verdrag en artikel 235 EG-Verdrag (thans artikel 308 EG) die in de preambule van verordening nr. 1408/71 zijn aangegeven als rechtsgrondslagen, zien echter op de maatregelen die nodig zijn voor respectievelijk de totstandkoming van het vrije verkeer van werknemers en de verwezenlijking van een van de doelstellingen van de Gemeenschap.

23 Gesteld dat het EG-Verdrag grond oplevert voor de gelijkstelling in de artikelen 2, lid 1, en 3, lid 1, van verordening nr. 1408/71, moet naar de mening van de verwijzende rechter nog worden vastgesteld of deze regeling niet alleen van toepassing is indien een staatloze of vluchteling uit een lidstaat naar een andere lidstaat migreert, maar ook indien een staatloze of vluchteling een lidstaat vanuit een derde land is binnengekomen en daar is gebleven zonder zich binnen de Gemeenschap te hebben verplaatst.

24 In zoverre dat het geval is, is het naar de mening van het Bundessozialgericht nodig vast te stellen of het arrest van 10 oktober 1996, Hoever en Zachow (C-245/94 en C-312/94, Jurispr. blz. I-4895), waarin het Hof heeft geoordeeld dat het recht op gezinsbijslagen niet afhangt van de vraag welk gezinslid volgens de nationale bepalingen aanspraak kan maken op toekenning ervan, van toepassing is in de hoofdgedingen in de zaken C-96/99 en C-180/99.

- 25 Op grond van deze overwegingen heeft het Bundessozialgericht besloten de behandeling op te schorten en het Hof om een prejudiciële beslissing te verzoeken over de volgende vragen:

— In zaken C-95/99, C-97/99 en C-98/99:

„1) Is 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, van toepassing op staatlozen en hun gezinsleden wanneer deze niet volgens het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap van 25 maart 1957, in de versie van het Verdrag betreffende de Europese Unie van 7 februari 1992, recht op vrij verkeer hebben?

2) Ingeval de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord:

Is verordening (EEG) nr. 1408/71 ook van toepassing op staatloze werknemers en hun gezinsleden die rechtstreeks uit een derde land in een lidstaat zijn geïmmigreerd en zich niet binnen de Gemeenschap hebben verplaatst?”

— In zaak C-96/99:

„1) Is 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, van toepassing op staatlozen en hun gezinsleden wanneer deze niet volgens het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap van 25 maart 1957, in de versie van het Verdrag betreffende de Europese Unie van 7 februari 1992, recht op vrij verkeer hebben?

2) Ingeval de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord:

Is verordening (EEG) nr. 1408/71 ook dan van toepassing wanneer de staatloze en zijn/haar echtgeno(o)t(e), die de nationaliteit van een derde land bezit, en hun gezinsleden rechtstreeks uit een derde land zijn geïmmigreerd en zich niet binnen de Gemeenschap hebben verplaatst?

3) Ingeval de tweede vraag bevestigend wordt beantwoord:

Moet een gezinsbijslag zoals de kinderbijslag krachtens het Bundeskindergeldgesetz ook dan worden toegekend, wanneer alleen de echtgenoot die de nationaliteit van een derde land bezit werknemer is, terwijl de staatloze andere echtgenoot, waaraan hij zijn recht ontleent, zelf geen werknemer is?"

— In zaak C-180/99:

„1) Is 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, van toepassing op vluchtelingen en hun gezinsleden wanneer

deze niet volgens het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap van 25 maart 1957, in de versie van het Verdrag betreffende de Europese Unie van 7 februari 1992, recht op vrij verkeer hebben?

2) Ingeval de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord:

Is verordening (EEG) nr. 1408/71 ook van toepassing op de vluchteling die werknemer is en zijn gezinsleden die rechtstreeks uit een derde land in een lidstaat zijn geïmmigreerd en zich niet binnen de Gemeenschap hebben verplaatst?

3) Ingeval de tweede vraag bevestigend wordt beantwoord:

Moet een gezinsbijslag zoals de kindertoelage krachtens het Bundeserziehungsgeldgesetz ook worden toegekend aan de echtgenoot van een dergelijke werknemer, die evenmin de nationaliteit van een lidstaat bezit en zelf noch werknemer, noch erkend vluchteling is?”

²⁶ Bij beschikking van de president van het Hof van 2 juli 1999 zijn de zaken C-95/99 tot en met C-98/99 en zaak C-180/99 overeenkomstig artikel 43 van het Reglement voor de procesvoering gevoegd voor de schriftelijke en de mondelinge behandeling, alsmede voor het arrest.

- 27 Bij beschikking van 11 mei 2000 zijn de respectievelijke verzoeken van Khalil, Chaaban, Osseili, Nasser en Addou om kosteloze rechtsbijstand toegewezen.

Inleidende opmerkingen

- 28 Voorafgaand moet worden opgemerkt dat uit de verwijzingsbeschikking in zaak C-180/99 blijkt dat de echtgenoot van verzoekster in het hoofdgeding de Marokkaanse nationaliteit bezit, en dat de Europese Economische Gemeenschap en het Koninkrijk Marokko op 27 april 1976 te Rabat een samenwerkingsovereenkomst hebben gesloten die namens de Gemeenschap is goedgekeurd bij verordening (EEG) nr. 2211/78 van de Raad van 26 september 1978 (PB L 264, blz. 1). Artikel 41, lid 1, van deze overeenkomst bepaalt dat onder voorbehoud van andersluidende bepalingen de werknemers van Marokkaanse nationaliteit en de bij hen woonachtige gezinsleden op het gebied van de sociale zekerheid onder een regeling vallen die wordt gekenmerkt door het ontbreken van elke discriminatie op grond van nationaliteit tussen deze werknemers en de eigen onderdanen van de lidstaten waar zij werkzaam zijn. Aangezien het Bundes-sozialgericht dienaangaande echter geen vraag heeft gesteld, kan het Hof over de uitlegging van deze overeenkomst geen uitspraak doen.

Ten aanzien van de eerste vraag in de zaken C-95/99 tot en met C-98/99 en C-180/99

- 29 Uit de verwijzingsbeschikkingen blijkt dat de verwijzende rechter met zijn eerste vraag in de zaken C-95/99 tot en met C-98/99 en C-180/99 de geldigheid van verordening nr. 1408/71 in twijfel trekt in zoverre zij staatlozen en vluchtelingen die op het grondgebied van een van de lidstaten wonen en hun gezinsleden in haar personele werkingssfeer opneemt, hoewel deze personen niet op grond van het EG-Verdrag recht van vrij verkeer hebben.

Bij het Hof ingediende opmerkingen

- 30 De regering van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie beklemtonen het belang van de historische context van deze problematiek, en wijzen erop dat de lidstaten direct vóór de oprichting van de Gemeenschap zowel ten opzichte van elkaar als van derde landen internationale verplichtingen zijn aangegaan met betrekking tot staatlozen en vluchtelingen, niet alleen in het kader van de verdragen van Genève en New York maar ook in het kader van de Europese interimovereenkomst betreffende de regelingen inzake sociale zekerheid voor ouderdom, invaliditeit en overlijden, de Europese interimovereenkomst betreffende sociale zekerheid met uitsluiting van de regelingen voor ouderdom, invaliditeit en overlijden (hierna tezamen: „Europese interimovereenkomsten”), en het Europees verdrag betreffende sociale en medische bijstand, welke op 11 december 1953 te Parijs zijn ondertekend door de leden van de Raad van Europa (*European Treaty Series* nrs. 12, 13 en 14). De op dezelfde dag ondertekende aanvullende protocollen bij deze overeenkomsten (*European Treaty Series* nrs. 12A, 13A en 14A), bepaalden dat de bepalingen ervan op vluchtelingen in de zin van het Verdrag van Genève onder dezelfde voorwaarden toepasbaar zijn als op onderdanen van de verdragsluitende partijen.
- 31 De regering van Zweden en die van het Verenigd Koninkrijk alsmede de Commissie merken in dit verband nog op, dat staatlozen en vluchtelingen die in een lidstaat wonen eveneens binnen de personele werkingssfeer van verordening nr. 3 van de Raad van 25 september 1958 inzake de sociale zekerheid van migrerende werknemers (PB 1958, 30, blz. 561) vielen, en dat artikel 51 EEG-Verdrag de rechtsgrondslag daarvoor was. De Zweedse regering en de Commissie voegen daaraan toe, dat staatlozen en vluchtelingen reeds onder het Europees verdrag inzake de sociale zekerheid van migrerende werknemers vielen, dat op 9 december 1957 werd ondertekend door de regeringen van de staten die destijds de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal vormden, en dat was gebaseerd op artikel 69 EGKS-Verdrag, met name op lid 4 daarvan (hierna: „Europees verdrag van 1957”). Volgens de Commissie waren de Europese interimovereenkomsten in dit verdrag geïntegreerd.

- 32 In dezelfde zin brengt de Spaanse regering naar voren dat artikel 51 EG-Verdrag voldoende rechtsgrond vormt voor het opnemen van staatlozen en vluchtelingen in de personele werkingssfeer van verordening nr. 1408/71. De coördinatie van de bepalingen van de lidstaten op het gebied van sociale zekerheid moet immers noodzakelijkerwijze rekening houden met de voor de lidstaten als gevolg van de ratificatie van de verdragen van Genève en New York bestaande volkenrechtelijke verplichtingen met betrekking tot staatlozen en vluchtelingen. Deze zienswijze wordt bevestigd door het arrest van 12 november 1974 (Rzepa, 35/74, Jurispr. blz. 1241), waarin het Hof verordening nr. 3 heeft toegepast ten aanzien van een vluchteling.
- 33 De Zweedse regering beklemtoont dat uit de jurisprudentie van het Hof blijkt dat artikel 51 EG-Verdrag en verordening nr. 1408/71 naast de bevordering van het vrije verkeer als voornaamste doel, ook de coördinatie beogen van bepalingen op het gebied van sociale zekerheid, voor werknemers die ofwel geen recht op vrij verkeer genieten ofwel van dit recht geen gebruik maken, maar waarvan de situatie een coördinatie van socialezekerheidsstelsels noodzakelijk maakt (zie arresten van 31 mei 1979, Pierik, 182/78, Jurispr. blz. 1977; 5 maart 1998, Kulzer, C-194/96, Jurispr. blz. I-895, punt 31, en 12 mei 1998, Martínez Sala, C-85/96, Jurispr. blz. I-2691, punt 31).
- 34 Volgens deze regering bestaat er geen twijfel over dat de bijzonder precaire, vaak door rechtsonzekerheid en een onduidelijke bijstandsregeling gekenmerkte situatie van staatlozen en vluchtelingen, een coördinatie van nationale stelsels van sociale zekerheid noodzakelijk maakt. De noodzaak hiervan was bijzonder opvallend ten tijde van de wederopbouw van Europa na de Tweede Wereldoorlog.
- 35 De regering van het Verenigd Koninkrijk brengt naar voren dat het opnemen in de personele werkingssfeer van verordening nr. 1408/71 van staatlozen en vluchtelingen die op het grondgebied van een lidstaat wonen, alleen bedoeld was om staatlozen en vluchtelingen die het recht hebben gekregen in een lidstaat te wonen, de mogelijkheid te geven gebruik te maken van de bepalingen van deze verordening door samenvoeging of export van uitkeringen in situaties die binnen de materiële werkingssfeer van genoemde verordening vallen.

- 36 Gelet op de historische context is de regering van het Verenigd Koninkrijk van mening, dat artikel 51 EG-Verdrag aldus moet worden uitgelegd dat staatlozen en vluchtelingen die in een lidstaat wonen in de personele werkingssfeer van verordening nr. 1408/71 kunnen worden opgenomen ondanks het feit dat zij geen recht op vrij verkeer van personen hebben.
- 37 De Commissie is van mening, dat het bij het invoeren van de gemeenschapsrechtelijke regeling op het gebied van de sociale zekerheid van belang was niet achter te blijven bij de gevestigde Europese norm, en ten behoeve van bestuurlijke vereenvoudiging, in plaats van afzonderlijke regelingen in het leven te roepen of te handhaven, een gemeenschappelijke regeling te treffen die zowel op onderdanen van de lidstaten als op staatlozen en vluchtelingen — categorieën die getalsmatig van zeer geringe omvang zijn — van toepassing was. Een dermate geringe uitbreiding van de bevoegdheid van de Gemeenschap tot extra-communautaire zaken of gebieden die geen nauwkeurig omschreven rechtsgrondslag vinden in het gemeenschapsrecht, zou moeten worden aanvaard aangezien zij betrekking heeft op een bijkomstige bevoegdheid van de Gemeenschap.
- 38 Het opnemen van staatlozen en vluchtelingen in de personele werkingssfeer van verordening nr. 1408/71 vanwege een materiële samenhang is in het bijzonder gerechtvaardigd nu bij het invoeren van de gemeenschapsrechtelijke regeling op het gebied van de sociale zekerheid, de gemeenschapswetgever rekening moest houden met een situatie die reeds bepaald was door internationale overeenkomsten die een minimumnorm stelden, die de lidstaten bij een strikte uitlegging van de internationale regelgeving niet konden negeren zonder de genoemde overeenkomsten op te zeggen.

Beoordeling door het Hof

- 39 Vooraf zij eraan herinnerd, dat staatlozen en vluchtelingen waren opgenomen in de personele werkingssfeer van verordening nr. 1408/71 in de originele versie van

14 juni 1971. Voor de beoordeling van de gegrondheid rechtens daarvan moet dus worden uitgegaan van de situatie op deze datum. Uit de considerans van deze versie van de verordening blijkt dat de rechtsgrondslag ervan werd gevormd door artikel 7 EEG-Verdrag (welk artikel, na wijziging, artikel 6 EG-Verdrag is geworden, en vervolgens, na wijziging, artikel 12 EG) en artikel 51 EEG-Verdrag.

- 40 Allereerst moet worden vastgesteld dat artikel 7 EEG-Verdrag, dat voor onderdanen van de Gemeenschap elke discriminatie op grond van nationaliteit verbiedt (zie arrest van 15 maart 1994, Commissie/Spanje, C-45/93, Jurispr. blz. I-911, punt 10), voor de onderhavige zaak niet relevant is.
- 41 Artikel 235 EEG-Verdrag (naderhand artikel 235 EG-Verdrag) vormt een van de rechtsgrondslagen van verordening (EEG) nr. 1390/81 van de Raad van 12 mei 1981, waarbij verordening nr. 1408/71 (PB L 143, blz. 1) is uitgebreid tot zelfstandigen en hun gezinsleden. Eerst sedert de vaststelling van verordening nr. 1390/81 behoort artikel 235 EEG-Verdrag tot de rechtsgrondslagen van verordening nr. 1408/71. Bijgevolg kan deze bepaling niet als rechtsgrondslag worden beschouwd van de bepalingen van verordening nr. 1408/71 die vóór verordening nr. 1390/81 reeds bestonden.
- 42 Onderzocht moet dus worden of verordening nr. 1408/71 strijdig is met artikel 51 EEG-Verdrag voorzover zij de staatlozen en vluchtelingen die op het grondgebied van één der lidstaten wonen en hun gezinsleden in haar personele werkingssfeer opneemt, hoewel deze personen niet op grond van het EG-Verdrag recht van vrij verkeer hebben.
- 43 In dit verband moet ten eerste worden herinnerd aan de historische context waarbinnen staatlozen en vluchtelingen in de personele werkingssfeer van verordening nr. 1408/71 zijn opgenomen.

- 44 In het kader van de Verenigde Naties is op 28 juli 1951 het verdrag van Genève ondertekend, met de zes oorspronkelijke lidstaten van de Europese Economische Gemeenschap als verdragsluitende partijen. Het bepaalt in artikel 7, lid 1, dat behoudens de gevallen dat het verdrag gunstiger bepalingen bevat „een verdragsluitende staat vluchtelingen op dezelfde wijze [zal] behandelen als vreemdelingen in het algemeen.”
- 45 Uit artikel 24, lid 1, sub b, van het verdrag van Genève volgt dat de verdragsluitende staten de rechtmatig op hun grondgebied verblijvende vluchtelingen op dezelfde wijze zullen behandelen als hun eigen onderdanen voor wat betreft de „sociale zekerheid (wettelijke voorschriften betreffende arbeidsongevallen, beroepsziekten, moederschap, ziekte, invaliditeit, ouderdom, overlijden, werkloosheid, gezinslasten en elk ander risico dat, overeenkomstig de nationale wetgeving, valt onder een stelsel van sociale zekerheid)”, behoudens met name bepalingen betreffende uitkeringen of gedeeltelijke uitkeringen die geheel betaalbaar zijn uit openbare geldmiddelen.
- 46 Op 11 december 1953 hebben de leden van de Raad van Europa de Europese interimovereenkomsten ondertekend, die door de zes oorspronkelijke lidstaten van de Europese Economische Gemeenschap zijn geratificeerd. Artikel 2 van beide overeenkomsten bepaalt onder bepaalde voorbehouden dat de onderdanen van een van de verdragsluitende partijen aanspraak kunnen maken op toepassing van de wetten en regelingen op het gebied van sociale zekerheid van iedere andere verdragsluitende partij onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van laatstgenoemde.
- 47 De op dezelfde dag ondertekende aanvullende protocollen bij de Europese interimovereenkomsten verwijzen in hun preambules naar de bepalingen van het verdrag van Genève en naar de wens van de ondertekenaars de bepalingen van genoemde overeenkomsten ook ten gunste van vluchtelingen te laten werken. In artikel 2 is bepaald dat de bepalingen van de overeenkomsten van toepassing zijn op vluchtelingen zoals omschreven in het verdrag van Genève, onder de voorwaarden die gelden voor de onderdanen van de verdragsluitende partijen.

- 48 Het verdrag van New York is ondertekend op 28 september 1954. De zes oorspronkelijke lidstaten van de Europese Economische Gemeenschap zijn ook verdragsluitende partijen bij dit verdrag, dat in zijn artikelen 7 en 24 bepalingen ten aanzien van staatlozen bevat die analoog zijn aan de bepalingen die op grond van de artikelen 7 en 24 van het verdrag van Genève van toepassing zijn op vluchtelingen.
- 49 Elk van de zes oorspronkelijke lidstaten had zich dus in beginsel op internationaal niveau verbonden de wetten en regelingen op het gebied van sociale zekerheid toe te passen op staatlozen en vluchtelingen onder de voorwaarden die gelden voor de onderdanen van andere staten.
- 50 In deze context hebben deze lidstaten op 9 december 1957, vóór de inwerkingtreding van het EEG-Verdrag, het in samenwerking met het Internationaal Arbeidsbureau opgesteld Europees verdrag van 1957 ondertekend, waarin in de zevende overweging van de considerans „het beginsel van gelijke behandeling [is bevestigd] van alle onderdanen van elk der Verdragsluitende partijen, alsmede van staatlozen en vluchtelingen, die op het grondgebied van een der Verdragsluitende Partijen wonen, ten aanzien van de toepassing van de nationale wetgevingen inzake de sociale zekerheid”.
- 51 Het Europees verdrag van 1957 is volgens de tweede overweging van de considerans ervan, gebaseerd op artikel 69, lid 4, van het EGKS-Verdrag, bepalende dat de lidstaten „onderling [zullen] nagaan welke regelingen noodzakelijk blijven teneinde te voorkomen, dat de bepalingen met betrekking tot de sociale zekerheid een belemmering vormen voor de verplaatsing van werknemers”. Het verdrag bepaalt in artikel 4, lid 1, dat de bepalingen ervan „van toepassing [zijn] op de loonarbeiders of daarmee gelijkgestelden, die onderworpen zijn of geweest zijn aan de wettelijke regeling van een of meer Verdragsluitende Partijen en die, hetzij onderdanen van een der Verdragsluitende Partijen zijn, hetzij staatlozen of vluchtelingen zijn, die op het grondgebied van een der Verdragsluitende Partijen woonachtig zijn, alsmede op hun gezinsleden en op hun nagelaten betrekkingen”.

- 52 Op 25 september 1958 heeft de Raad van de Europese Economische Gemeenschap verordening nr. 3 vastgesteld welke in haar artikel 4, lid 1, de inhoud van artikel 4, lid 1, van het Europees verdrag van 1957 overneemt.
- 53 Artikel 2, lid 1, van verordening nr. 1408/71 is wat de voor de onderhavige zaken relevante aspecten betreft, in wezen identiek aan artikel 4, lid 1, van verordening nr. 3 en van het Europees verdrag van 1957.
- 54 Ten tweede zij eraan herinnerd dat de totstandkoming van een zo volledig mogelijke vrijheid van verkeer van werknemers een van de grondslagen van de Gemeenschap is, dat zij het uiteindelijke doel van artikel 51 EEG-Verdrag vormt en mede bepalend is voor de uitoefening van de bevoegdheid welke bij die bepaling aan de Raad is toegekend (arrest van 9 december 1965, Singer, 44/65, Jurispr. blz. 1147, op blz. 1155).
- 55 Artikel 51 EEG-Verdrag maakt voor dit doel gebruik van de methode van coördinatie van de nationale stelsels van sociale zekerheid. De doeltreffendheid van de coördinatie zou niet zijn gewaarborgd indien de toepassing ervan beperkt moest blijven tot uitsluitend de werknemers die zich voor de uitoefening van hun beroepsactiviteiten binnen de Gemeenschap verplaatsen. Zoals het Hof reeds heeft geoordeeld met betrekking tot verordening nr. 3 (arrest van 12 november 1969, Compagnie belge d'assurances générales sur la vie et contre les accidents, 27/69, Jurispr. blz. 405, punt 4; zie ook arrest Singer, reeds aangehaald, op blz. 1156, en arrest van 30 juni 1966, Vaassen-Goebbels, 61/65, Jurispr. blz. 258, op blz. 280), is verordening nr. 1408/71 van toepassing op iedere werknemer in de zin van artikel 1 ervan, die de nationaliteit van een lidstaat heeft en zich bevindt in een van de in die verordening voorziene situaties van internationale aard, alsook op zijn gezinsleden.

- 56 De Raad kan niet verweten worden in de uitoefening van de bevoegdheden die hem volgens artikel 51 EEG-Verdrag zijn toegekend, ook de staatlozen en vluchtelingen die op het grondgebied van de lidstaten wonen, te hebben betrokken teneinde rekening te houden met de hierboven genoemde internationale verplichtingen van de lidstaten.
- 57 Zoals de advocaat-generaal in punt 59 van zijn conclusie heeft benadrukt, zou een coördinatie die staatlozen en vluchtelingen uitsluit, de lidstaten ertoe genoodzaakt hebben om ter vervulling van hun internationale verplichtingen een tweede coördinatiestelsel in het leven te roepen, uitsluitend bestemd voor deze zeer beperkte categorie personen.
- 58 Gelet op voorgaande overwegingen, moet op de eerste prejudiciële vraag in de zaken C-95/99 tot en met C-98/99 en C-180/99 worden geantwoord, dat bij het onderzoek ervan niet is gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van verordening nr. 1408/71 kunnen aantasten, voorzover staatlozen en vluchtelingen die op het grondgebied van een der lidstaten wonen en hun gezinsleden in de personele werkingssfeer ervan zijn opgenomen.

De tweede prejudiciële vraag in de zaken C-95/99 tot en met C-98/99 en C-180/99

- 59 Met zijn tweede vraag in de zaken C-95/99 tot en met C-98/99 en C-180/99 wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, of werknemers die als vluchtelingen of staatlozen op het grondgebied van één van de lidstaten wonen en hun gezinsleden, aanspraak kunnen maken op de door verordening nr. 1408/71 toegekende rechten, wanneer zij rechtstreeks vanuit een derde land deze lidstaat zijn binnengekomen en zich niet binnen de Gemeenschap hebben verplaatst.

Bij het Hof ingediende opmerkingen

- 60 De verzoekers in het hoofdgeding in de zaken C-95/99 tot en met C-98/99 wijzen erop dat de weigering te erkennen dat er een aanknopingspunt met het gemeenschapsrecht is wanneer het gaat om de situatie van een staatloze of vluchteling die rechtstreeks vanuit een derde land een lidstaat is binnengekomen, absurde gevolgen zou hebben, met name in het licht van het reeds aangehaalde arrest Kulzer. Op grond van dit arrest zouden verzoekers indien zij Duitsland verlieten om in Frankrijk te gaan werken, immers niet alleen krachtens Frans recht aanspraak op gezinsbijlagen hebben, maar ook, wanneer zij naar Duitsland zouden terugkeren, krachtens Duits recht. Zo zouden zij ook recht op gezinsbijlagen hebben wanneer hun kinderen in Frankrijk studeerden.
- 61 Volgens de Spaanse regering is verordening nr. 1408/71 ook van toepassing op staatlozen en vluchtelingen die rechtstreeks vanuit een derde land een lidstaat zijn binnengekomen. Dit volgt allereerst uit de bewoordingen van artikel 2, lid 1, van genoemde verordening. Wanneer bovendien de toepassing van verordening nr. 1408/71 beperkt werd tot situaties die verband houden met het vrije verkeer van werknemers, zouden voorts de onderdanen van een lidstaat die reeds zeer lang in een andere lidstaat wonen en daar hun beroepsactiviteit uitoefenen, evenmin onder de verordening vallen. Tot slot blijkt uit de jurisprudentie van het Hof dat voor de toepassing van deze verordening een dergelijk verband met het vrije verkeer niet is vereist (zie het reeds aangehaalde arrest Kulzer).
- 62 De regering van Zweden en die van het Verenigd Koninkrijk zijn van mening dat uit de rechtspraak van het Hof blijkt, dat verordening nr. 1408/71 en dus het in artikel 3 daarvan geformuleerde beginsel van gelijkheid van behandeling, niet van toepassing zijn op situaties die geen enkel aanknopingspunt hebben met het gemeenschapsrecht (zie arresten van 22 september 1992, Petit, C-153/91, Jurispr. blz. I-4973, punten 8-10; 5 juni 1997, Uecker en Jacquet, C-64/69 en C-65/96, Jurispr. blz. I-3171, punten 16 en 17, en arrest Kulzer, reeds aangehaald,

punt 31). Dit beginsel is dus evenmin van toepassing op een staatloze of vluchteling die zich in een situatie bevindt waarin dit aanknopingspunt ontbreekt.

63 De Commissie is van mening dat uit artikel 2 van de aanvullende protocollen bij de Europese interimovereenkomsten volgt, dat deze op vluchtelingen slechts van toepassing zijn voorzover de onderdanen van de verdragsluitende partijen zich kunnen beroepen op de rechten die uit genoemde overeenkomsten voortvloeien. Deze overeenkomsten zijn niet van toepassing op de louter interne verhoudingen tussen een verdragsluitende partij en haar eigen onderdanen die binnenslands een activiteit uitoefenen. Vluchtelingen kunnen dus op deze rechten slechts aanspraak maken in het kader van grensoverschrijdende verhoudingen tussen de verdragsluitende partijen en niet binnen het land van ontvangst.

64 Deze zienswijze vindt volgens de Commissie bevestiging in de rechtsgrondslag van verordeningen nrs. 3 en 1408/71. Staatlozen en vluchtelingen zijn in de werkingssfeer van deze verordening opgenomen vanwege een materiële samenhang met een op artikel 51 EEG-Verdrag gebaseerde bevoegdheid van de wetgever. Verordening nr. 1408/71 is niet van toepassing op staatlozen en vluchtelingen die nooit, op wat voor manier ook, in een verhouding tot een andere staat dan die van ontvangst hebben gestaan, en die zich dus in een situatie bevinden waarin ieder aanknopingspunt met het gemeenschapsrecht ontbreekt.

Beoordeling door het Hof

65 Wat staatlozen en vluchtelingen en hun gezinsleden betreft, die vanuit een derde land rechtstreeks in een lidstaat zijn geïmmigreerd en zich niet binnen de Gemeenschap hebben verplaatst, zij er enerzijds aan herinnerd dat verordening nr. 1408/71 uitgelegd moet worden in het licht van artikel 51 EEG-Verdrag, dat een van de rechtsgrondslagen ervan vormt.

- 66 Artikel 51 EEG-Verdrag ziet in hoofdzaak op de coördinatie van de stelsels van sociale zekerheid van de lidstaten en de betaling van uitkeringen in het kader van de aldus gecoördineerde stelsels.
- 67 Anderzijds volgt uit de rechtspraak van het Hof, dat verordening nr. 1408/71 als voornaamste doel heeft in elke lidstaat de toepassing volgens eenvormige, gemeenschappelijke criteria te verzekeren van de socialezekerheidsregelingen ten aanzien van werknemers die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen. Daartoe is een geheel van regels vastgesteld, die vooral zijn gebaseerd op het verbod van discriminatie uit hoofde van nationaliteit en van woonplaats, en op behoud van de rechten die de werknemer heeft verworven krachtens de socialezekerheidsregelingen die op hem van toepassing zijn of zijn geweest (zie arrest van 10 januari 1980, Jordens-Vosters, 67/79, Jurispr. blz. 75, punt 11).
- 68 Het Hof heeft weliswaar geoordeeld dat uit het feit, dat artikel 4, lid 1, van verordening nr. 3, dat in wezen identiek is aan artikel 2, lid 1, van verordening nr. 1480/71, zelfs betrekking heeft op personen die onder de wettelijke regeling van een enkele lidstaat vallen of vielen, duidelijk blijkt dat verordening nr. 3 niet alleen ziet op migrerende werknemers *stricto sensu*, maar van toepassing is op iedere werknemer die zich bevindt in een der in die verordening voorziene situaties van internationale aard, alsook op zijn nagelaten betrekkingen (zie het reeds aangehaalde arrest *Compagnie belge d'assurances générales sur la vie et contre les accidents*, punt 4).
- 69 Het Hof heeft echter vervolgens nader aangegeven, dat de verdragsbepalingen op het gebied van het vrije verkeer en de ter uitvoering van deze bepalingen vastgestelde handelingen niet kunnen worden toegepast op activiteiten die geen enkel aanknopingspunt hebben met een van de situaties die het gemeenschapsrecht op het oog heeft, en waarvan alle elementen geheel in de interne sfeer van een enkele lidstaat liggen (zie met name arrest *Petit*, reeds aangehaald, punt 8; arresten van 2 juli 1998, *Kapasakalis e.a.*, C-225/95—C-227/95, Jurispr. blz. I-4239, punt 22, en 26 januari 1999, *Terhoeve*, C-18/95, Jurispr. blz. I-345, punt 26).

- 70 Wat de sociale zekerheid betreft, heeft het Hof beslist dat artikel 51 EEG-Verdrag en verordening nr. 1408/71, met name artikel 3 daarvan, niet van toepassing zijn op situaties die in alle opzichten tot één lidstaat beperkt zijn (zie arrest Petit, reeds aangehaald, punt 10).
- 71 Dit is met name het geval wanneer de situatie van een werknemer uitsluitend aanknopingspunten heeft met een derde staat en met één enkele lidstaat (zie, in deze zin, arresten van 20 oktober 1993, Baglieri, C-297/92, Jurispr. blz. I-5211, punt 18, en 29 juni 1994, Aldewereld, C-60/93, Jurispr. blz. I-2991, punt 14).
- 72 Op de tweede vraag in de zaken C-95/99 tot en met C-98/99 en C-180/99 moet daarom worden geantwoord, dat de werknemers die als staatlozen of vluchtelingen op het grondgebied van een van de lidstaten wonen en hun gezinsleden geen aanspraak kunnen maken op de door verordening nr. 1408/71 toegekende rechten wanneer zij zich in een situatie bevinden waarvan alle elementen geheel in de interne sfeer van één lidstaat liggen.

De derde prejudiciële vraag in de zaken C-96/99 en C-180/99

- 73 Gelet op het antwoord op de tweede vraag in de zaken C-95/99 tot en met C-98/99 en C-180/99, behoeft de derde vraag in de zaken C-96/99 en C-180/99 geen antwoord.

Kosten

- ⁷⁴ De kosten door de regeringen van Spanje, Zweden en het Verenigd Koninkrijk en de Commissie wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in de hoofdgedingen is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de door het Bundessozialgericht bij beschikking van 15 oktober 1998 gestelde vragen, verklaart voor recht:

- 1) Bij het onderzoek van de eerste prejudiciële vraag is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid 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 (EEG) nr. 2001/83 van de Raad van 2 juni 1983, kunnen aantasten, voorzover staatlozen en vluchtelingen die op het grondgebied van een der lidstaten wonen en hun gezinsleden in de personele werkingssfeer ervan zijn opgenomen.

- 2) Werknemers die als staatlozen of vluchtelingen op het grondgebied van een der lidstaten wonen en hun gezinsleden kunnen geen aanspraak maken op de door verordening nr. 1408/71, zoals gewijzigd en bijgewerkt bij verordening nr. 2001/83, toegekende rechten wanneer zij zich in een situatie bevinden waarvan alle elementen geheel in de interne sfeer van één lidstaat liggen.

Rodríguez Iglesias	Jann	Macken	
Colneric	von Bahr	Gulmann	
Edward	La Pergola	Puissochet	
Sevón	Wathelet	Schintgen	Skouris

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 11 oktober 2001.

De griffier

De president

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias