

ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)

2 april 2020 (*)

„Prejudiciële verwijzing – Artikel 45 VWEU – Sociale zekerheid van migrerende werknemers – Verordening (EG) nr. 883/2004 – Artikel 1, onder i) – Vrij verkeer van werknemers – Gelijke behandeling – Sociale voordelen – Richtlijn 2004/38/EG – Artikel 2, punt 2 – Verordening (EU) nr. 492/2011 – Artikel 7, lid 2 – Kinderbijslag – Begrip ‚gezinsleden‘ – Uitsluiting van het kind van de echtgenoot van een niet-ingezetene werknemer – Verschil in behandeling met het kind van de echtgenoot van ingezetene werknemers – Rechtvaardiging”

In zaak C-802/18,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de conseil supérieur de la sécurité sociale (hoogste rechter in socialezekerheidszaken, Luxemburg) bij beslissing van 17 december 2018, ingekomen bij het Hof op 19 december 2018, in de procedure

Caisse pour l’avenir des enfants

tegen

FV,

GW,

wijst

HET HOF (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: M. Safjan, kamerpresident, C. Toader en N. Jääskinen (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: M. Szpunar,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

- Caisse pour l’avenir des enfants, vertegenwoordigd door R. Jazbinsek en A. Rodesch, avocats,
- FV en GW, vertegenwoordigd door P. Peuvrel, avocat,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door B.-R. Killmann en C. Valero als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 45 VWEU, artikel 2, punt 2, van richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PB 2004, L 158, blz. 77, met rectificaties in PB 2004, L 229, blz. 35, PB 2018, L 94, blz. 32, en PB 2019, L 34, blz. 10), artikel 1,

onder i), van verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels (PB 2004, L 166, blz. 1, met rectificaties in PB 2004, L 200, blz. 1, en PB 2007, L 204, blz. 30), alsook artikel 7, lid 2, van verordening (EU) nr. 492/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Unie (PB 2011, L 141, blz. 1).

- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen de Caisse pour l'avenir des enfants (nationaal fonds voor kinderbijslag, Luxemburg; hierna: „CAE”), enerzijds, en FV – een grensarbeider – en GW – zijn echtgenote –, anderzijds, over de weigering van de CAE om kinderbijslag toe te kennen voor het kind uit het eerste huwelijk van GW, dat geen afstammingsband heeft met FV.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Richtlijn 2004/38

- 3 Artikel 2 van richtlijn 2004/38 bepaalt:

„Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

- 1) ‚burger van de Unie’: eenieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit;
- 2) ‚familielid’:
 - a) de echtgenoot;
 - b) de partner, met wie de burger van de Unie overeenkomstig de wetgeving van een lidstaat een geregistreerd partnerschap heeft gesloten, voor zover de wetgeving van het gastland geregistreerd partnerschap gelijk stelt met huwelijk en aan de voorwaarden van de wetgeving van het gastland is voldaan;
 - c) de rechtstreekse bloedverwanten in neergaande lijn alsmede die van de echtgenoot of partner als bedoeld onder b), beneden de leeftijd van 21 jaar of die te hunnen laste zijn;

[...]”

Verordening nr. 883/2004

- 4 Artikel 1 van verordening nr. 883/2004 bepaalt:

„Voor de toepassing van deze verordening:

[...]

- i) wordt onder ‚gezinslid’ verstaan:
 1.
 - i) eenieder die als gezinslid wordt aangemerkt of erkend of als huisgenoot wordt aangeduid door de wetgeving krachtens welke de prestaties worden verleend;
 - ii) wat betreft verstrekkingen overeenkomstig titel III, hoofdstuk 1 inzake prestaties bij ziekte, en moederschaps- en daarmee gelijkgestelde vaderschapsuitkeringen, eenieder die als gezinslid wordt aangemerkt of erkend dan wel als huisgenoot wordt aangemerkt krachtens de wetgeving van de lidstaat waar de betrokkene woont.
 2. Indien in de krachtens onderdeel 1 toepasselijke wetgeving van een lidstaat geen onderscheid wordt gemaakt tussen gezinsleden en de overige personen op wie deze wetgeving van toepassing is, worden de echtgeno(o)t(e), de minderjarige kinderen en de meerderjarige kinderen die recht op onderhoud hebben, als gezinsleden beschouwd.
 3. Indien een persoon volgens de onderdelen 1 en 2 toepasselijke wetgeving slechts als gezinslid of huisgenoot wordt beschouwd wanneer hij bij de verzekerde of de gepensioneerde inwoont,

wordt aan deze voorwaarde geacht te zijn voldaan indien de betrokkene in hoofdzaak op kosten van de verzekerde of de gepensioneerde wordt onderhouden;

[...]

- z) worden onder ‚gezinsbijslagen‘ verstaan alle verstrekkingen en uitkeringen ter tegemoetkoming van de gezinslasten, met uitzondering van voorschotten op onderhoudsbijdragen, en de in bijlage I vermelde bijzondere uitkeringen bij geboorte of adoptie.”

- 5 Artikel 2, lid 1, van deze verordening luidt:

„Deze verordening is van toepassing op onderdanen van een lidstaat, staatlozen en vluchtelingen, die in een van de lidstaten wonen, en op wie de wetgeving van een of meer lidstaten van toepassing is of geweest is, alsmede op hun gezinsleden en hun nabestaanden.”

- 6 In artikel 3, lid 1, van die verordening is bepaald:

„Deze verordening is van toepassing op alle wetgeving betreffende de volgende takken van sociale zekerheid:

[...]

- j) gezinsbijslagen.”

- 7 Artikel 67 van verordening nr. 883/2004, met als opschrift „Gezinsleden die in een andere lidstaat wonen”, luidt als volgt:

„Een persoon heeft recht op gezinsbijslag overeenkomstig de wetgeving van de bevoegde lidstaat, ook voor de gezinsleden die in een andere lidstaat wonen, alsof deze in eerstbedoelde lidstaat woonden. Een pensioengerechtigde heeft echter recht op gezinsbijslag overeenkomstig de wetgeving van de lidstaten die bevoegd zijn voor zijn pensioen.”

Verordening nr. 492/2011

- 8 Artikel 7, leden 1 en 2, van verordening nr. 492/2011 luidt:

„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.”

Richtlijn 2014/54

- 9 Overweging 1 van richtlijn 2014/54/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 betreffende maatregelen om de uitoefening van de in de context van het vrije verkeer van werknemers aan werknemers verleende rechten te vergemakkelijken (PB 2014, L 128, blz. 8) luidt als volgt:

„Het vrije verkeer van werknemers is een in artikel 45 [VWEU] verankerde fundamentele vrijheid van de burgers van de Unie en een van de pijlers van de interne markt in de Unie. De toepassing ervan wordt in het kader van het Unierecht verder ontwikkeld om ervoor te zorgen dat burgers van de Unie en hun familieleden hun rechten ten volle kunnen uitoefenen. Het begrip ‚hun familieleden‘ dient te worden opgevat in dezelfde betekenis als de in artikel 2, [punt] 2, van [richtlijn 2004/38] gedefinieerde term, en is dus ook van toepassing op familieleden van grensarbeiders.”

- 10 Artikel 1 van richtlijn 2014/54 bepaalt:

„Bij deze richtlijn worden bepalingen vastgesteld die de uniforme toepassing en handhaving in de praktijk vergemakkelijken van de rechten die worden verleend bij artikel 45 VWEU en de artikelen 1 tot en met 10 van verordening [nr. 492/2011]. Deze richtlijn is van toepassing op burgers van de Unie die deze rechten uitoefenen, en op hun familieleden [...].”

11 In artikel 2 van die richtlijn is bepaald:

„1. Deze richtlijn is van toepassing op de volgende aangelegenheden, als bedoeld in de artikelen 1 tot en met 10 van verordening [nr. 492/2011], op het gebied van het vrije verkeer van werknemers:

[...]

c) toegang tot sociale en fiscale voordelen;

[...]

2. Het toepassingsgebied van deze richtlijn is identiek aan dat van verordening [nr. 492/2011].”

Luxemburgs recht

12 De relevante bepalingen zijn de artikelen 269 en 270 van de code de la sécurité sociale (wetboek sociale zekerheid; hierna: „wetboek”), in de versie die van toepassing is sinds 1 augustus 2016, de datum van inwerkingtreding van de loi portant modification du code de la sécurité sociale, de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l’impôt sur le revenu, et abrogeant la loi modifiée du 21 décembre 2007 concernant le boni pour enfant (wet tot wijziging van het wetboek sociale zekerheid en de gewijzigde wet van 4 december 1967 betreffende de inkomstenbelasting, en tot intrekking van de gewijzigde wet van 21 december 2007 betreffende de kinderopslag) van 23 juli 2016 (*Mémorial* A 2016, blz. 2348) (hierna: „wet van 23 juli 2016”).

13 Artikel 269, lid 1, van het wetboek, in de versie die sinds 1 augustus 2016 van toepassing is, luidt:

„Er wordt een toelage voor de toekomst van kinderen ingevoerd, hierna: ‚kinderopslag’.

Geven recht op kinderopslag:

a) ieder kind dat daadwerkelijk en ononderbroken in Luxemburg verblijft en er zijn wettelijke woonplaats heeft;

b) de gezinsleden als gedefinieerd in artikel 270 van eenieder die onderworpen is aan de Luxemburgse wetgeving en valt binnen de werkingssfeer van de Europese regelgeving of van andere door Luxemburg gesloten bi- of multilaterale instrumenten die de sociale zekerheid betreffen en voorzien in de betaling van de kinderopslag conform de wetgeving van het land van tewerkstelling. De gezinsleden moeten verblijven in een land waarop de betrokken regelgeving of instrumenten betrekking hebben.”

14 Artikel 270 van het wetboek, in de versie die sinds 1 augustus 2016 van toepassing is, bepaalt: „Voor de toepassing van artikel 269, lid 1, onder b), worden als gezinsleden van een persoon beschouwd en komen in aanmerking voor kinderopslag de kinderen die staande het huwelijk zijn geboren, kinderen die buiten het huwelijk zijn geboren en kinderen die door deze persoon zijn geadopteerd.”

15 Overeenkomstig artikel 272, lid 1, eerste zins, van het wetboek, in de versie die sinds 1 augustus 2016 van toepassing is, „[bedraagt de] kinderopslag [...] 265 EUR per kind per maand”.

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

16 FV werkt in Luxemburg en woont in Frankrijk met GW, zijn echtgenote, en hun drie kinderen. Een van deze kinderen, HY, is een kind uit een vorige relatie van GW. GW heeft het exclusieve ouderlijke gezag over HY. Tot de inwerkingtreding van de wet van 23 juli 2016 ontving het gezin kinderopslag voor deze drie kinderen, omdat FV de hoedanigheid van grensarbeider had.

17 Sinds de datum van inwerkingtreding van de wet van 23 juli 2016 tot wijziging van het wetboek, waarbij met name de kinderen van de echtgenoot of partner worden uitgesloten van het begrip „gezinsleden” in de zin van artikel 270 van dit wetboek, heeft het gezin die opslag niet langer ontvangen voor HY.

18 Bij besluit van 8 november 2016 heeft de CAE op grond van onder meer artikel 67 van verordening nr. 883/2004 en de artikelen 269 en 270 van het wetboek, in de versie die van toepassing is sinds de datum van inwerkingtreding van de wet van 23 juli 2016, namelijk geoordeeld dat FV vanaf 1 augustus 2016 niet

langer recht had op kinderbijslag voor HY, een kind dat op 5 december 2000 is geboren en sinds juli 2008 opgroeit in het gezin van FV en GW. Aangezien dit het kind is uit een eerdere relatie van GW en het geen afstammingsband met FV heeft, heeft het niet de hoedanigheid van „gezinslid” in de zin van deze bepalingen en komt het niet in aanmerking voor de Luxemburgse kinderbijslag.

- 19 De conseil arbitral de la sécurité sociale (scheidsgerecht voor de sociale zekerheid, Luxemburg), waarbij FV beroep had ingesteld tegen dat besluit, heeft dat beroep bij uitspraak van 17 november 2017 gegrond verklaard voor zover het strekte tot behoud van de kinderbijslag voor HY na 31 juli 2016. Volgens de conseil arbitral de la sécurité sociale:
- zijn de Luxemburgse gezinsbijslagen een sociaal voordeel in de zin van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011; hebben zij betrekking op het verrichten van arbeid in loondienst, zodat FV een onder de Luxemburgse wetgeving vallende werknemer moet zijn om in aanmerking te kunnen komen voor deze bijslagen; moet geen onderscheid worden gemaakt naargelang dit sociale voordeel, zoals bij gezinsbijslagen, ertoe leidt dat het daarvoor in aanmerking komende kind een eigen recht heeft dan wel een recht op deze bijslagen wordt toegekend aan FV, bij wie het kind ten laste is en die aan de Luxemburgse sociale wetgeving is onderworpen, ongeacht of hij al dan niet een Luxemburgse werknemer is;
 - de regeling van de artikelen 269 en 270 van het wetboek, in de versie die sinds 1 augustus 2016 van toepassing is, brengt een verschil in behandeling tot stand op basis van de woonplaats van het betrokken kind, aangezien er een verschil in behandeling bestaat bij de toekenning van sociale voordelen aan degene die kinderbijslag verkrijgt, naargelang het gaat om een nationale werknemer van wie het kind van de echtgenoot waarvoor hij de lasten draagt in Luxemburg woont, dan wel om een grensarbeider van wie het kind van de echtgenoot waarvoor hij de lasten draagt niet in Luxemburg maar in de lidstaat van oorsprong van deze grensarbeider woont; dit is in strijd met artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011;
 - verwijst artikel 1, onder i), van verordening nr. 883/2004 voor de definitie van het begrip „gezinslid” weliswaar naar de nationale wetgeving van de aangezochte lidstaat, maar is de nationale wet in kwestie – meer bepaald artikel 270 van het wetboek, in de versie die sinds 1 augustus 2016 van toepassing is – onverenigbaar met artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011.
- 20 Bij verzoekschrift, op 29 december 2017 neergelegd bij de conseil supérieur de la sécurité sociale (hoogste rechter in socialezekerheidszaken, Luxemburg), heeft de CAE hoger beroep ingesteld tegen de uitspraak van de conseil arbitral de la sécurité sociale van 17 november 2017. Zij heeft de gelijkstelling van gezinsbijslagen met een sociaal voordeel betwist en aangevoerd dat geen rekening was gehouden met de objectieve factoren die een vermeend verschil in behandeling zouden kunnen rechtvaardigen.
- 21 FV heeft daartegen ingebracht dat het beginsel van gelijke behandeling impliceert dat burgers van de Unie die in een lidstaat wonen en zich naar een andere lidstaat begeven om er te werken, recht moeten hebben op de sociale uitkeringen, sociale en fiscale voordelen en sociale bijstand die het gastland beschikbaar stelt aan zijn nationale onderdanen. Volgens FV moet dezelfde redenering als die van het arrest van 15 december 2016, Depesme e.a. (C-401/15 tot en met C-403/15, EU:C:2016:955), naar analogie worden toegepast op zijn huishouden. In dat arrest heeft het Hof geoordeeld dat de kinderen van de echtgenoot of van de door het gastland erkende partner van de grensarbeider als „zijn kinderen” kunnen worden aangemerkt om recht te kunnen hebben op studiefinanciering voor het volgen van hoger onderwijs, waarbij een dergelijke financiering wordt beschouwd als een sociaal voordeel in de zin van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011.
- 22 Daarop heeft de conseil supérieur de la sécurité sociale de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:
- „1) Moet de overeenkomstig de artikelen 269 en 270 van het wetboek [...] [, in de versie die sinds 1 augustus 2016 van toepassing is,] toegekende Luxemburgse kinderbijslag worden gelijkgesteld met een sociaal voordeel in de zin van artikel 45 VWEU en artikel 7, lid 2, van [verordening nr. 492/2011]?
 - 2) Verzet in geval van gelijkstelling de definitie van het begrip „gezinslid” die krachtens artikel 1, onder i), van verordening nr. 883/2004 van toepassing is, zich tegen de ruimere definitie van gezinslid van artikel 2, punt 2, van [richtlijn 2004/38], voor zover in deze richtlijn, anders dan hetgeen in de coördinatieverordening is neergelegd, iedere autonomie van de lidstaat bij de definitie van gezinslid wordt uitgesloten en ook wordt voorbijgegaan aan iedere notie van ‚het in hoofdzaak ten laste zijn’. Moet de definitie van gezinslid in de zin van artikel 1, onder i), van verordening nr. 883/2004 derhalve

voorrang hebben, gelet op het specifieke karakter ervan in de context van de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels, en blijft in het bijzonder de lidstaat bevoegd om te definiëren welke gezinsleden voor kinderbijslag in aanmerking komen?

- 3) Ingeval artikel 2, punt 2, van [richtlijn 2004/38] van toepassing is op gezinsbijslagen en meer in het bijzonder op de Luxemburgse kinderbijslag, kan de uitsluiting van het kind van de echtgenoot van de definitie van „gezinslid” worden aangemerkt als een indirecte discriminatie, die gerechtvaardigd is, gelet op de nationale doelstelling van de lidstaat om het persoonlijke recht van het kind vast te leggen en de noodzaak om de overheid van de lidstaat van tewerkstelling te beschermen wanneer de uitbreiding van de personele werkingssfeer een onredelijke belasting is voor het Luxemburgse stelsel van gezinsbijslagen, dat met name bijna 48 % van de gezinsbijslagen uitkeert in het buitenland?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste prejudiciële vraag

- 23 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 45 VWEU en artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011 aldus moeten worden uitgelegd dat kinderbijslag die verbonden is aan de verrichting van arbeid in loondienst in een lidstaat door een grensarbeider, een sociaal voordeel in de zin van deze bepalingen vormt.
- 24 In herinnering moet worden gebracht dat artikel 45, lid 2, VWEU bepaalt dat het vrije verkeer van werknemers de afschaffing inhoudt van elke discriminatie op grond van nationaliteit tussen de werknemers der lidstaten, wat betreft de werkgelegenheid, de beloning en de overige arbeidsvoorwaarden. De bepalingen van dit artikel zijn nader uitgewerkt in artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011, dat bepaalt dat een werknemer die onderdaan is van een lidstaat, op het grondgebied van andere lidstaten dezelfde sociale en fiscale voordelen geniet als de nationale werknemers (arrest van 2 maart 2017, Eschenbrenner, C-496/15, EU:C:2017:152, punt 32).
- 25 Uit de door artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011 nagestreefde doelstelling van gelijke behandeling volgt dat het begrip „sociaal voordeel”, dat bij die bepaling wordt uitgebreid tot werknemers die onderdaan zijn van een andere lidstaat, alle voordelen omvat 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 die onderdaan van andere lidstaten zijn, geschikt lijkt om hun mobiliteit binnen de Unie, en bijgevolg hun integratie in het gastland, te vergemakkelijken (arrest van 18 december 2019, Generálny riaditeľ Sociálnej poisťovne Bratislava e.a., C-447/18, EU:C:2019:1098, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 26 Het Hof heeft geoordeeld dat artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011 zonder onderscheid ten goede komt zowel aan de migrerende werknemers die in een gastlidstaat wonen, als aan grensarbeiders die, terwijl zij in deze laatste lidstaat arbeid in loondienst verrichten, hun woonplaats in een andere lidstaat hebben (arresten van 15 december 2016, Depesme e.a., C-401/15–C-403/15, EU:C:2016:955, punt 37, en 18 december 2019, Generálny riaditeľ Sociálnej poisťovne Bratislava e.a., C-447/18, EU:C:2019:1098, punt 41).
- 27 Artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011 komt aldus ten goede aan een werknemer zoals FV, die in Luxemburg werkt maar in Frankrijk woont.
- 28 Derhalve moet worden nagegaan of een toelage als de in het hoofdgeding aan de orde zijnde kinderbijslag onder het begrip „sociaal voordeel” valt als bedoeld in artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011.
- 29 In dit verband kan de in die bepaling opgenomen verwijzing naar sociale voordelen niet limitatief worden uitgelegd (arrest van 18 december 2019, Generálny riaditeľ Sociálnej poisťovne Bratislava e.a., C-447/18, EU:C:2019:1098, punt 46 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 30 In casu blijkt uit het dossier waarover het Hof beschikt dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde kinderbijslag, die een voordeel vormt, voor een grensarbeider als FV verbonden is aan de verrichting van arbeid in loondienst in Luxemburg. Deze kinderbijslag is aanvankelijk slechts toegekend aan FV omdat hij een onder de Luxemburgse wetgeving vallende grensarbeider was.

- 31 Een dergelijke toelage vormt dus een sociaal voordeel in de zin van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011.
- 32 Gelet op een en ander dient op de eerste vraag te worden geantwoord dat artikel 45 VWEU en artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011 aldus moeten worden uitgelegd dat kinderbijslag die verbonden is aan de verrichting van arbeid in loondienst in een lidstaat door een grensarbeider, een sociaal voordeel vormt in de zin van deze bepalingen.

Tweede en derde prejudiciële vraag

- 33 Met zijn tweede en zijn derde vraag, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 1, onder i), van verordening nr. 883/2004, junctis artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011 en artikel 2, punt 2, van richtlijn 2004/38, aldus moet worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een regeling van een lidstaat op grond waarvan grensarbeiders slechts kinderbijslag die verbonden is aan de verrichting arbeid in loondienst in een lidstaat kunnen ontvangen voor hun eigen kinderen, en niet voor de kinderen van hun echtgenoot met wie zij geen afstammingsband hebben, terwijl het recht op deze kinderbijslag geldt voor alle kinderen die in die lidstaat wonen.
- 34 Wat de toepasselijkheid van verordening nr. 883/2004 op feiten als die van het hoofdgeding betreft, moet worden nagegaan of een toelage als de in het hoofdgeding aan de orde zijnde kinderbijslag binnen de materiële werkingssfeer van deze verordening valt.
- 35 In dit verband zij eraan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak van het Hof het onderscheid tussen uitkeringen die binnen de werkingssfeer van verordening nr. 883/2004 vallen en de uitkeringen die daarbuiten vallen, voornamelijk berust op de constitutieve elementen van elke uitkering, met name het doel waarop zij is gericht en de voorwaarden waaronder zij wordt toegekend, terwijl irrelevant is of een uitkering door een nationale wetgeving al dan niet als een socialezekerheidsuitkering wordt aangemerkt (arrest van 18 december 2019, *Generálny riaditeľ Sociálnej poisťovne Bratislava e.a.*, C-447/18, EU:C:2019:1098, punt 22 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 36 Derhalve kan een uitkering alleen dan als een socialezekerheidsuitkering worden beschouwd voor zover zij, ten eerste, aan de rechthebbende wordt toegekend zonder individuele en discretionaire beoordeling van de persoonlijke behoeften, op grond van een wettelijk omschreven situatie, en, ten tweede, verband houdt met een van de in artikel 3, lid 1, van verordening nr. 883/2004 uitdrukkelijk genoemde eventualiteiten (arrest van 18 december 2019, *Generálny riaditeľ Sociálnej poisťovne Bratislava e.a.*, C-447/18, EU:C:2019:1098, punt 23 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 37 Volgens de rechtspraak van het Hof moeten uitkeringen die automatisch worden toegekend aan gezinnen die aan bepaalde objectieve criteria voldoen betreffende met name hun omvang, inkomen en vermogen, los van elke individuele en discretionaire beoordeling van de persoonlijke behoeften, en die strekken ter tegemoetkoming van de gezinslasten, worden aangemerkt als socialezekerheidsuitkeringen (arresten van 14 juni 2016, *Commissie/Verenigd Koninkrijk*, C-308/14, EU:C:2016:436, punt 60, en 21 juni 2017, *Martinez Silva*, C-449/16, EU:C:2017:485, punt 22).
- 38 Met betrekking tot de vraag of een bepaalde uitkering onder de in artikel 3, lid 1, onder j), van verordening nr. 883/2004 genoemde gezinsbijslagen valt, moet worden opgemerkt dat het begrip „gezinsbijslagen” volgens artikel 1, onder z), van die verordening betrekking heeft op alle verstrekkingen en uitkeringen ter tegemoetkoming van de gezinslasten, met uitzondering van voorschotten op onderhoudsbijdragen, en de in bijlage I bij deze verordening vermelde bijzondere uitkeringen bij geboorte of adoptie. Het Hof heeft geoordeeld dat de uitdrukking „tegemoetkoming van de gezinslasten” aldus moet worden uitgelegd dat zij met name ziet op een overheidsbijdrage aan het gezinsbudget ter verlichting van de lasten die voortvloeien uit het onderhoud van kinderen (arrest van 21 juni 2017, *Martinez Silva*, C-449/16, EU:C:2017:485, punt 23 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 39 Wat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde bijslag betreft, blijkt uit het dossier waarover het Hof beschikt dat deze wordt uitgekeerd voor alle kinderen die in Luxemburg wonen en voor alle kinderen van niet-ingezeten werknemers die een afstammingsband met deze werknemers hebben. Deze uitkering wordt dus toegekend op grond van een wettelijk omschreven situatie, los van elke individuele en discretionaire beoordeling van de persoonlijke behoeften. Voorts blijkt dat die uitkering een overheidsbijdrage aan het gezinsbudget vormt ter verlichting van de lasten die voortvloeien uit het onderhoud van kinderen.
- 40 Hieruit volgt dat een uitkering als de in het hoofdgeding aan de orde zijnde kinderbijslag een socialezekerheidsuitkering vormt die onder de in artikel 3, lid 1, onder j), van verordening nr. 883/2004 bedoelde gezinsbijslagen valt.

- 41 Verder valt een werknemer als FV binnen de personele werkings sfeer van verordening nr. 883/2004, die volgens artikel 2, lid 1, ervan van toepassing is op onderdanen van een lidstaat die in een van de lidstaten wonen en op wie de wetgeving van een of meer lidstaten van toepassing is of geweest is, alsmede op hun gezinsleden en hun nabestaanden.
- 42 Gelet op het voorgaande is verordening nr. 883/2004 van toepassing op feiten als die welke in het hoofdgeding aan de orde zijn.
- 43 Bovendien kan een gecombineerde toepassing van verordening nr. 883/2004 en artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011 niet worden uitgesloten.
- 44 Het Hof heeft immers geoordeeld dat verordening (EEG) nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap (PB 1968, L 257, blz. 2) en verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen 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) (hierna: „verordening nr. 1408/71”), die respectievelijk zijn ingetrokken en vervangen door verordening nr. 492/2011 en verordening nr. 883/2004, weliswaar niet dezelfde werkings sfeer ratiōe personae hebben, maar dat dit niet wegneemt dat verordening nr. 1612/68 met betrekking tot het vrije verkeer van werknemers een algemene strekking heeft, en dat artikel 7, lid 2, van deze verordening dus van toepassing kan zijn op sociale voordelen die tegelijkertijd binnen de specifieke werkings sfeer van verordening nr. 1408/71 vallen (arrest van 5 mei 2011, Commissie/Duitsland, C-206/10, EU:C:2011:283, punt 39; zie ook in die zin arrest van 12 mei 1998, Martínez Sala, C-85/96, EU:C:1998:217, punt 27).
- 45 Zo heeft het Hof bijvoorbeeld opgemerkt dat een uitkering als de ouderschapsuitkering die strekt ter tegemoetkoming van de gezinslasten, binnen de materiële werkings sfeer van het Unierecht valt als gezinsbijslag in de zin van artikel 4, lid 1, onder h), van verordening nr. 1408/71 en als sociaal voordeel in de zin van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 (zie in die zin arrest van 12 mei 1998, Martínez Sala, C-85/96, EU:C:1998:217, punten 27 en 28).
- 46 Deze overwegingen gelden mutatis mutandis voor verordening nr. 883/2004 en verordening nr. 492/2011.
- 47 Derhalve moeten de tweede en de derde vraag worden beantwoord in het licht van zowel artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011 als verordening nr. 883/2004.
- 48 Wat in de eerste plaats artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011 betreft, vormt een toelage als de in het hoofdgeding aan de orde zijnde kinderbijslag, zoals blijkt uit punt 32 van dit arrest, een sociaal voordeel in de zin van die bepaling.
- 49 Voorts zijn volgens de rechtspraak van het Hof de gezinsleden van een migrerende werknemer de indirecte begunstigen van de gelijke behandeling waarop deze werknemer krachtens artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011 recht heeft (zie naar analogie arrest van 15 december 2016, Depesme e.a., C-401/15–C-403/15, EU:C:2016:955, punt 40).
- 50 Het Hof heeft tevens geoordeeld dat artikel 45 VWEU en artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011 aldus moeten worden uitgelegd dat onder kind van een grensarbeider dat indirect recht heeft op de in laatstgenoemde bepaling bedoelde sociale voordelen, niet alleen moet worden verstaan het kind van deze werknemer dat een afstammingsband met deze werknemer heeft, maar ook het kind van de echtgenoot of de geregistreerde partner van die werknemer, wanneer laatstgenoemde voorziet in het onderhoud van dat kind. Volgens het Hof vloeit dit laatste vereiste voort uit een feitelijke situatie en staat het aan de overheidsinstanties en, in voorkomend geval, aan de nationale rechter, om deze situatie te beoordelen aan de hand van de door de belanghebbende verstrekte gegevens, zonder dat de redenen voor die bijdrage hoeven te worden bepaald of de exacte omvang ervan hoeft te worden berekend (zie in die zin arrest van 15 december 2016, Depesme e.a., C-401/15–C-403/15, EU:C:2016:955, punt 64).
- 51 Het Hof heeft geoordeeld dat het begrip „gezinslid” van de grensarbeider, dat overeenkomstig artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011 indirect recht heeft op een gelijke behandeling, overeenkomt met het begrip „familie lid” in de zin van artikel 2, punt 2, van richtlijn 2004/38, dat de echtgenoot of partner met wie de burger van de Unie een geregistreerd partnerschap heeft gesloten, de rechtstreekse bloedverwanten in neergaande lijn alsmede die van de echtgenoot of partner, beneden de leeftijd van 21 jaar of die te hunnen laste zijn omvat. In dit verband heeft het Hof met name rekening gehouden met overweging 1, artikel 1, en artikel 2, lid 2, van richtlijn 2014/54 (zie in die zin arrest van 15 december 2016, Depesme e.a., C-401/15–C-403/15, EU:C:2016:955, punten 52-54).

- 52 Uit het hoofdgeding dat ten grondslag ligt van de verwijzingsbeslissing blijkt dat de biologische vader van HY geen onderhoudsbijdragen betaalt aan de moeder van dit kind. FV – de echtgenoot van de moeder van HY – lijkt dus te voorzien in het onderhoud van dit kind, hetgeen de verwijzende rechter evenwel dient na te gaan.
- 53 Derhalve moet worden nagegaan of de in artikel 7 van verordening nr. 492/2011 neergelegde regel op grond waarvan discriminatie op basis van nationaliteit verboden is wat betreft sociale voordelen, zich verzet tegen bepalingen van een lidstaat die een grensarbeider beletten een uitkering als de in het hoofdgeding aan de orde zijnde kinderbijslag te ontvangen voor het kind van zijn echtgenoot met wie hij geen afstammingsband heeft.
- 54 In dit verband verbiedt het beginsel van gelijke behandeling, dat zowel in artikel 45 VWEU als in artikel 7 van verordening nr. 492/2011 is neergelegd, niet alleen directe discriminatie op grond van nationaliteit, maar ook alle vormen van indirecte discriminatie die door toepassing van andere onderscheidingscriteria in feite tot hetzelfde resultaat leiden (arresten van 13 april 2010, Bressol e.a., C-73/08, EU:C:2010:181, punt 40, en 10 juli 2019, Aubriet, C-410/18, EU:C:2019:582, punt 26; zie ook naar analogie arrest van 14 december 2016, Bragança Linares Verruga e.a., C-238/15, EU:C:2016:949, punt 41).
- 55 In casu blijkt uit het dossier waarover het Hof beschikt dat krachtens de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale wetgeving alle in Luxemburg woonachtige kinderen aanspraak kunnen maken op die kinderbijslag, hetgeen betekent dat alle kinderen die deel uitmaken van het gezin van een in Luxemburg wonende werknemer aanspraak kunnen maken op dezelfde kinderbijslag, met inbegrip van de kinderen van de echtgenoot van deze werknemer. Niet-ingezetene werknemers kunnen er daarentegen slechts aanspraak op maken voor hun eigen kinderen, en niet voor de kinderen van hun echtgenoot met wie zij geen afstammingsband hebben.
- 56 Een dergelijk onderscheid op basis van de woonplaats, dat hoofdzakelijk ten nadele van onderdanen van andere lidstaten kan werken, omdat niet-ingezetenen in de meeste gevallen buitenlanders zijn, vormt indirecte discriminatie op basis van nationaliteit die alleen geoorloofd is indien daarvoor een objectieve rechtvaardiging wordt gegeven (zie in die zin arrest van 10 juli 2019, Aubriet, C-410/18, EU:C:2019:582, punt 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 57 Dat het recht op kinderbijslag dat in het hoofdgeding aan de orde is door de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale wetgeving rechtstreeks wordt toegekend aan het in Luxemburg wonende kind, terwijl dit recht, wat niet-ingezetene werknemers betreft, wordt toegekend aan de werknemer voor zijn gezinsleden zoals gedefinieerd in die wetgeving, is in dit verband irrelevant. Uit de rechtspraak blijkt immers dat gezinsbijslagen naar hun aard niet aan een persoon verschuldigd kunnen worden geacht onafhankelijk van diens gezinssituatie (zie in die zin arresten van 5 februari 2002, Humer, C-255/99, EU:C:2002:73, punt 50, en 26 november 2009, Slanina, C-363/08, EU:C:2009:732, punt 31).
- 58 Die indirecte discriminatie is slechts gerechtvaardigd wanneer zij geschikt is om de verwezenlijking van een legitieme doelstelling te waarborgen en niet verder gaat dan noodzakelijk is om deze doelstelling te bereiken (zie in die zin arrest van 10 juli 2019, Aubriet, C-410/18, EU:C:2019:582, punt 29).
- 59 De verwijzende rechter wijst in dit verband op „de nationale doelstelling om het persoonlijke recht van het kind vast te leggen” en „de noodzaak om de overheid van de lidstaat van tewerkstelling te beschermen, wanneer de uitbreiding van de personele werkingssfeer een onredelijke belasting is voor het Luxemburgse stelsel van gezinsbijslagen, dat met name bijna 48 % van de gezinsbijslagen uitkeert in het buitenland”.
- 60 De nationale doelstelling om het persoonlijke recht van het kind vast te leggen lijkt de in het hoofdgeding aan de orde zijnde indirecte discriminatie niet te kunnen rechtvaardigen.
- 61 Zoals de Europese Commissie in haar schriftelijke opmerkingen heeft aangevoerd, blijkt namelijk dat het recht op kinderbijslag dat in het hoofdgeding aan de orde is, overeenkomstig de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale wetgeving rechtstreeks wordt toegekend aan het kind dat in Luxemburg woont, maar, wat niet-ingezetene werknemers betreft wordt toegekend aan de werknemer, voor zijn gezinsleden zoals gedefinieerd in die wetgeving, te weten de kinderen met wie hij een afstammingsband heeft, met uitsluiting van de kinderen van zijn echtgenoot met wie hij geen dergelijke band heeft. De in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale wetgeving lijkt dus geen persoonlijk recht te verlenen aan de kinderen van niet-ingezetene werknemers.
- 62 Met betrekking tot de doelstelling van bescherming van de overheid van de lidstaat van tewerkstelling wanneer de uitbreiding van de personele werkingssfeer van de gezinstoelage een „onredelijke last is voor het Luxemburgse stelsel van gezinsbijslagen”, gesteld dat deze doelstelling als legitiem kan worden

beschouwd, lijkt de in het hoofdgeding aan de orde zijnde indirecte discriminatie hoe dan ook noch passend noch noodzakelijk om het vermeende probleem van export van de Luxemburgse gezinsbijslagen op te lossen.

- 63 Door de in het hoofdgeding aan de orde zijnde kinderbijslag toe te kennen aan alle kinderen met wie grensarbeiders een afstammingsband hebben, zonder dat moet worden bewezen dat sprake is van een gemeenschappelijk huishouden of dat het kind in hoofdzaak ten laste is, heeft de Luxemburgse wetgever immers zelf een ruime uitlegging gegeven aan de kring van begunstigden van deze bijslag. Voorts zou dit doel kunnen worden nagestreefd met maatregelen die zonder onderscheid van toepassing zijn op ingezeten werknemers en op grensarbeiders.
- 64 Bijgevolg staat artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011 in de weg aan een regeling van een lidstaat op grond waarvan niet-ingezeten werknemers slechts een uitkering als de in het hoofdgeding aan de orde zijnde kinderbijslag kunnen ontvangen voor hun eigen kinderen, en niet voor de kinderen van hun echtgenoot met wie zij geen afstammingsband hebben, terwijl alle kinderen die in die lidstaat wonen recht hebben op die kinderbijslag.
- 65 Wat in de tweede plaats verordening nr. 883/2004 betreft, bepaalt artikel 67 daarvan dat een persoon recht heeft op gezinsbijslag overeenkomstig de wetgeving van de bevoegde lidstaat, ook voor de gezinsleden die in een andere lidstaat wonen, alsof deze in eerstbedoelde lidstaat woonden.
- 66 Volgens artikel 1, onder i), van verordening nr. 883/2004 wordt voor de toepassing van deze verordening onder „gezinslid” verstaan eenieder die als gezinslid wordt aangemerkt of erkend of als huisgenoot wordt aangeduid door de wetgeving krachtens welke de prestaties worden verleend.
- 67 De CAE betoogt op basis van deze definitie en het arrest van 22 oktober 2015, Trapkowski (C-378/14, EU:C:2015:720), dat het aan de bevoegde lidstaat staat om aan te geven voor welke gezinsleden een recht op kinderbijslag bestaat. De nationale wetgever is volgens de CAE dan ook bevoegd om de uitkering van gezinsbijslagen te beperken tot kinderen die een afstammingsband hebben met de werknemer.
- 68 In dit verband heeft het Hof, in lijn met de doelstelling van verordening nr. 883/2004 om een coördinatie van afzonderlijke nationale stelsels tot stand brengen zonder een gemeenschappelijk socialezekerheidsstelsel in te voeren, geoordeeld dat de rechthebbenden op gezinsbijslagen worden bepaald overeenkomstig het nationale recht (arrest van 22 oktober 2015, Trapkowski, C-378/14, EU:C:2015:720, punt 44).
- 69 Dit neemt niet weg dat de lidstaten bij de uitoefening van die bevoegdheid het Unierecht moeten eerbiedigen, in casu de bepalingen betreffende het vrije verkeer van werknemers (zie naar analogie arrest van 7 december 2017, Zaniwicz-Dybeck, C-189/16, EU:C:2017:946, punt 40).
- 70 Artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011, dat de bijzondere uitdrukking vormt van het in artikel 45, lid 2, VWEU neergelegde beginsel van gelijke behandeling op het specifieke gebied van de toekenning van sociale voordelen, en op dezelfde wijze moet worden uitgelegd als deze laatste bepaling (arresten van 15 december 2016, Depesme e.a., C-401/15–C-403/15, EU:C:2016:955, punt 35, en 18 december 2019, Generálny riaditeľ Sociálnej poisťovne Bratislava e.a., C-447/18, EU:C:2019:1098, punt 39), staat in de weg, zoals is vastgesteld in punt 64 van het onderhavige arrest, aan een regeling van een lidstaat op grond waarvan niet-ingezeten werknemers slechts een uitkering als de in het hoofdgeding aan de orde zijnde kinderbijslag kunnen ontvangen voor hun eigen kinderen, en niet voor de kinderen van hun echtgenoot met wie zij geen afstammingsband hebben, terwijl alle kinderen die in die lidstaat wonen recht hebben op die kinderbijslag.
- 71 Gelet op een en ander dient op de tweede en de derde vraag te worden geantwoord dat artikel 1, onder i), en artikel 67 van verordening nr. 883/2004, junctis artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011 en artikel 2, punt 2, van richtlijn 2004/38, aldus moeten worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een regeling van een lidstaat op grond waarvan grensarbeiders slechts kinderbijslag die verbonden is aan de verrichting van arbeid in loondienst in deze lidstaat kunnen ontvangen voor hun eigen kinderen, en niet voor de kinderen van hun echtgenoot met wie zij geen afstammingsband hebben maar in wier levensonderhoud zij voorzien, terwijl alle kinderen die in die lidstaat wonen recht hebben op die kinderbijslag.

Kosten

- 72 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter 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 (Zesde kamer) verklaart voor recht:

- 1) **Artikel 45 VWEU en artikel 7, lid 2, van verordening (EU) nr. 492/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Unie, moeten aldus worden uitgelegd dat kinderbijslag die verbonden is aan de verrichting van arbeid in loondienst in een lidstaat door een grensarbeider, een sociaal voordeel vormt in de zin van deze bepalingen.**

- 2) **Artikel 1, onder i), en artikel 67 van verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels, junctis artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011 en artikel 2, punt 2, van richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG, moeten aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een regeling van een lidstaat op grond waarvan grensarbeiders slechts kinderbijslag uit hoofde van het verrichten van arbeid in loondienst in deze lidstaat kunnen ontvangen voor hun eigen kinderen, en niet voor de kinderen van hun echtgenoot met wie zij geen afstammingsband hebben maar in wier levensonderhoud zij voorzien, terwijl alle kinderen die in die lidstaat wonen recht hebben op die kinderbijslag.**

ondertekeningen

* Procestaal: Frans.