

KRANEMANN

ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

17 maart 2005 *

In zaak C-109/04,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door het Bundesverwaltungsgericht (Duitsland) bij beslissing van 17 december 2003, ingekomen bij het Hof op 2 maart 2004, in de procedure

Karl Robert Kranemann

tegen

Land Nordrhein-Westfalen,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: P. Jann, kamerpresident, K. Lenaerts (rapporteur), N. Colneric, K. Schiemann en E. Levits, rechters,

* Procestaal: Duits.

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

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen ingediend door:

- K. R. Kranemann,
- het Land Nordrhein-Westfalen, vertegenwoordigd door M. Statthaler als gemachtigde,
- de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door G. Rozet en H. Kreppel als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 27 januari 2005,

het navolgende

Arrest

¹ Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 48 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 39 EG). Het is ingediend in het kader van een

beroep dat door K. R. Kranemann, Rechtsreferendar (aankomend hoger juridisch ambtenaar), die een deel van zijn stage in het Verenigd Koninkrijk heeft vervuld, heeft ingesteld tegen de weigering van het Land Nordrhein-Westfalen, zijn reiskosten te vergoeden voor het deel van de reis dat hij buiten Duits grondgebied heeft afgelegd om zijn stageplaats te bereiken.

De nationale regelgeving

- 2 § 7, lid 4, vierde en vijfde volzin, van de Verordnung über die Gewährung von Trennungsschädigung (verordening inzake de toekenning van ontheemdings-toelagen; hierna: „TEVO”) van het Land Nordrhein-Westfalen, van 29 april 1988, in de in casu geldende versie van 27 juni 1994 (GVBl. NW 1994, blz. 444), bepaalt dat voor ambtenaren met een tijdelijke aanstelling („Beamter auf Widerruf”) die een stage vervullen in een plaats van eigen keuze in het buitenland, de dag- en verblijfskosten uitsluitend worden berekend volgens het tarief voor binnenlandse diensttrekken. De gemaakte reiskosten worden slechts vergoed voor het deel van de heen- en terugreis tot de Duitse grensplaats per regulier openbaar vervoer in de laagste klasse.
- 3 Een vergelijkbare regeling geldt krachtens § 5, lid 4, juncto § 7, lid 7, TEVO voor de vergoeding van de kosten van de thuisreis tijdens de stage.

Het hoofdgeding en de prejudiciële vraag

- 4 Tijdens de aan het tweede staatsexamen rechtsgeleerdheid voorafgaande verplichte stage, heeft Kranemann van 1 augustus tot 30 november 1995 als ambtenaar met een tijdelijke aanstelling bij een advocatenkantoor te Londen (Verenigd Koninkrijk) een opleiding gevolgd.
- 5 Gedurende deze periode heeft hij van het Land Nordrhein-Westfalen, naast zijn stagevergoeding, een ontheemdingstoelage van 1 686,68 DEM ontvangen. Aan zijn verzoek om vergoeding van de kosten van de reis tussen zijn woonplaats Aken (Duitsland) en zijn stageplaats, alsook van de kosten voor zijn thuisreis tijdens een weekend, werd slechts gevolg gegeven voor een bedrag van 83,25 DEM, wat overeenkwam met de dagvergoeding voor een dienstreis van enkele dagen met overnachting. Omdat de TEVO de vergoeding van reiskosten beperkt tot het bedrag voor de heen- en terugreis tussen de woonplaats en de Duitse grensplaats, en Aken als grensplaats wordt aangemerkt, heeft Kranemann daarentegen geen vergoeding ontvangen voor de overige reiskosten, welke hij op 539,60 DEM begroot.
- 6 Nadat zijn bezwaar tegen deze geweigerde vergoeding in eerste aanleg en in hoger beroep was afgewezen, heeft Kranemann bij het Bundesverwaltungsgericht beroep in „Revision” ingesteld.
- 7 In zijn verwijzingsbeslissing merkt deze rechter op dat de rechtspraak van het Hof nog geen duidelijkheid heeft verschaft over de vraag of de aankomend hoger juridisch ambtenaar onder het begrip werknemer in de zin van artikel 48 van het Verdrag valt.

- 8 Deze rechter wenst bovendien te vernemen of de weigering de reiskosten te vergoeden voor het buitenlandse deel van een reis, als zodanig reeds een voldoende rechtstreekse belemmering van het vrije verkeer van personen vormt en of in voorkomend geval artikel 48 van het Verdrag voorschrijft dat naast de kosten van de heen- en terugreis naar de stageplaats in het buitenland, de kosten voor een thuisreis tijdens de stage worden vergoed.
- 9 Tot slot wenst de verwijzende rechter te vernemen of een eventuele inbreuk op het vrije verkeer van personen wordt gerechtvaardigd door budgettaire overwegingen en of dergelijke overwegingen aanleiding kunnen zijn om stagiairs in het algemeen niet in aanmerking te laten komen voor een ontheemdingstoelage en de vergoeding van reiskosten.
- 10 In deze omstandigheden heeft het Bundesverwaltungsgericht besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vraag te stellen:

„Is een nationale wettelijke bepaling waarbij aan een Rechtsreferendar die een deel van zijn verplichte opleiding op een plaats van zijn keuze in een andere lidstaat volbrengt, slechts recht wordt verleend op vergoeding van zijn reiskosten voor het binnenlandse deel van de reis, verenigbaar met artikel [48 van het Verdrag]?”

De prejudiciële vraag

- 11 Eerst dient te worden vastgesteld of artikel 48 van het Verdrag van toepassing is op de situatie van een aankomend hoger juridisch ambtenaar die een deel van zijn voorbereidende juridische stage in een andere lidstaat vervult dan de lidstaat waarvan hij onderdaan is.

De werkingssfeer van artikel 48 van het Verdrag

- 12 Volgens vaste rechtspraak heeft het begrip „werknemer” in de zin van artikel 48 van het Verdrag een communautaire inhoud en mag het niet eng worden uitgelegd. „Werknemer” is iedereen die reële en daadwerkelijke arbeid verricht, met uitsluiting van werkzaamheden van zo geringe omvang dat zij louter marginaal en bijkomstig zijn. Volgens deze rechtspraak is het kenmerk van de arbeidsverhouding, dat iemand gedurende een bepaalde tijd voor een ander en onder diens gezag prestaties verricht tegen beloning (zie onder meer arresten van 3 juli 1986, Lawrie-Blum, 66/85, Jurispr. blz. 2121, punten 16 en 17; 26 februari 1992, Bernini, C-3/90, Jurispr. blz. I-1071, punt 14, en 7 september 2004, Trojani, C-456/02, Jurispr. blz. I-7573, punt 15).
- 13 Het Hof heeft met betrekking tot personen die een voorbereidende stage vervullen geoordeeld dat wanneer de stage wordt vervuld onder de voorwaarden die voor reële en daadwerkelijke arbeid in loondienst gelden, het feit dat de stage kan worden aangemerkt als een praktische voorbereiding op de eigenlijke uitoefening van het beroep, niet verhindert dat artikel 48 van het Verdrag van toepassing is (reeds aangehaalde arresten Lawrie Blum, punt 19, en Bernini, punt 15).
- 14 Zoals het Hof in zijn arrest van 7 december 2000, Schnorbus (C-79/99, Jurispr. blz. I-10997, punt 28), heeft geoordeeld, vormt de in Duitsland voorgeschreven voorbereidende juridische stage een onderdeel van de opleiding en een noodzakelijke voorwaarde voor de toegang tot een ambt bij de rechterlijke macht of een hogere overheidsfunctie.
- 15 Met betrekking tot de werkzaamheden van de aankomend hoger juridisch ambtenaar blijkt uit de verwijzingsbeslissing in de eerste plaats dat deze stagiair

wordt geacht in het kader van zijn stage de gedurende zijn studie verworven kennis in de praktijk toe te passen en aldus, onder leiding van de stagebegeleider, bij te dragen tot de door deze laatste verrichte werkzaamheden, en, in de tweede plaats dat hij tijdens zijn opleiding een vergoeding in de vorm van een bijdrage in de kosten van levensonderhoud ontvangt.

- 16 Anders dan het Land Nordrhein-Westfalen aanvoert, valt een dergelijke arbeidsverhouding niet buiten de werkingssfeer van artikel 48 van het Verdrag op de enkele grond dat, in de eerste plaats, de aan de stagiair betaalde vergoeding slechts een toelage ter dekking van zijn kosten van levensonderhoud vormt, en in de tweede plaats, de toekenning van een dergelijke vergoeding door de staat in geval van een stagiair die zijn stage niet in de overheidssector vervult, niet als een tegenprestatie voor door de stagiair verrichte diensten kan worden beschouwd.
- 17 Uit vaste rechtspraak blijkt immers dat noch de geringe hoogte van de beloning, noch de herkomst van de middelen waaruit deze wordt betaald, gevolgen hebben voor de hoedanigheid van werknemer in de zin van het gemeenschapsrecht (zie arresten van 23 maart 1982, Levin, 53/81, Jurispr. blz. 1035, punt 16, en 31 mei 1989, Bettray, 344/87, Jurispr. blz. 1621, punt 16; arrest Trojani, reeds aangehaald, punt 16).
- 18 Wanneer de aankomend hoger juridisch ambtenaar reële en daadwerkelijke arbeid in loondienst verricht, moet hij dus worden aangemerkt als werknemer in de zin van artikel 48 van het Verdrag.
- 19 De toepassing van artikel 48 van het Verdrag kan niet worden uitgesloten op basis van de uitzondering waarin lid 4 van deze bepaling voorziet voor „betrekkingen in

overheidsdienst". Voorzover de stagiair, zoals in het onderhavige geval, een deel van zijn stage buiten de overheidssector vervult, volstaat het eraan te herinneren dat het begrip „betrekkingen in overheidsdienst" geen betrekkingen in dienst van een particulier of van een privaatrechtelijke rechtspersoon omvat, ongeacht welke taken de werknemer moet verrichten (arrest van 31 mei 2001, Commissie/Italië, C-283/99, Jurispr. blz. I-4363, punt 25).

20 De situatie van een aankomend hoger juridisch ambtenaar die zijn lidstaat van herkomst heeft verlaten om een deel van zijn stage in een andere lidstaat te vervullen, kan evenmin als tot de zuiver interne sfeer van een lidstaat behorende situatie buiten de werkingssfeer van het Verdrag vallen.

21 Gelet op het voorgaande dient te worden geconcludeerd dat een aankomend hoger juridisch ambtenaar die onderdaan van een lidstaat is en een deel van zijn stage in een andere lidstaat vervult door daar reële en daadwerkelijke arbeid in loondienst te verrichten, werknemer is in de zin van artikel 48 van het Verdrag.

22 Vervolgens dient te worden onderzocht of de regels met betrekking tot de vergoeding van reiskosten, zoals deze in het hoofdgeding van toepassing zijn, een belemmering vormen van het recht op vrij verkeer dat artikel 48 van het Verdrag de werknemer toekent.

De belemmering van het vrije verkeer van werknemers

23 Opgemerkt moet worden dat, door op de vergoeding van de kosten die zijn gemaakt door een aankomend hoger juridisch ambtenaar die een deel van zijn stage buiten

Duitsland vervult, de tarieven voor binnenlandse dienstreizen toe te passen, § 7 TEVO de vergoeding uitsluit van de reiskosten die deze persoon buiten Duitsland heeft gemaakt.

- 24 Daaruit volgt dat stagiairs die in Duitsland hun stage vervullen recht hebben op vergoeding van al hun reiskosten, ongeacht de afstand tussen hun woonplaats en de plaats van hun stage, terwijl stagiairs die ervoor hebben gekozen een deel van hun stage in een andere lidstaat te vervullen, de kosten van het deel van de reis dat buiten Duitsland heeft plaatsgevonden voor eigen rekening moeten nemen.
- 25 Het Hof heeft herhaaldelijk geoordeeld, dat de verdragsbepalingen inzake het vrije verkeer van personen het de gemeenschapsonderdanen gemakkelijker beogen te maken, op het gehele grondgebied van de Gemeenschap om het even welk beroep uit te oefenen, en in de weg staan aan regelingen die deze onderdanen zouden kunnen benadelen wanneer zij op het grondgebied van een andere lidstaat een economische activiteit wensen uit te oefenen (arresten van 7 juli 1988, Wolf e.a., 154/87 en 155/87, Jurispr. blz. 3897, punt 13; 15 december 1995, Bosman, C-415/93, Jurispr. blz. I-4921, punt 94; 26 januari 1999, Terhoeve, C-18/95, Jurispr. blz. I-345, punt 37, en 27 januari 2000, Graf, C-190/98, Jurispr. blz. I-493, punt 21).
- 26 Nationale bepalingen die een werknemer die onderdaan van een lidstaat is, beletten of ontmoedigen zijn staat van herkomst te verlaten om zijn recht van vrij verkeer uit te oefenen, leveren derhalve belemmeringen van die vrijheid op, ook wanneer zij ongeacht de nationaliteit van de betrokken werknemers van toepassing zijn (reeds aangehaalde arresten Bosman, punt 96; Terhoeve, punt 39, en Graf, punt 23; arresten van 30 september 2003, Köbler, C-224/01, Jurispr. blz. I-10239, punt 74, en 2 oktober 2003, Van Lent, C-232/01, Jurispr. blz. I-11525, punt 16).

- 27 Daaruit volgt dat wanneer een lidstaat een stelsel voor de toegang tot bepaalde betrekkingen hanteert waarbij een aankomend hoger ambtenaar tijdens een voorbereidende stage reële en daadwerkelijke arbeid in loondienst verricht, en hij bovendien toestaat dat die persoon zijn stage in een andere lidstaat vervult, hij ervoor dient te zorgen dat deze stage kan worden volbracht op een wijze die de door het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden niet belemmert.
- 28 Voorzover een nationale regeling als die van de TEVO van de aankomend hoger ambtenaar die zijn stage in een andere lidstaat vervult, verlangt dat hij de kosten van reizen buiten het nationale grondgebied, met inbegrip van de kosten in verband met een thuisreis tijdens de stage, voor eigen rekening neemt, bevindt de stagiair die zijn stage in een andere lidstaat vervult zich in een nadeliger positie dan wanneer hij deze in zijn staat van herkomst had vervuld, aangezien in dat geval zijn reiskosten volledig zouden worden vergoed.
- 29 Een dergelijke regeling vormt dus een financiële belemmering die een aankomend hoger juridisch ambtenaar, met name die welke over beperkte financiële middelen beschikt, kan beletten in een andere lidstaat stage te lopen, los van de vraag of het besluit om een dergelijke stage te vervullen, zoals het Land Nordrhein-Westfalen opmerkt, in het algemeen wordt ingegeven door motieven in verband met de specialisatie van de stagiair of persoonlijke motieven, zoals de wens ervaring op te doen in een andere rechtscultuur.
- 30 Bijgevolg kan een regeling als die van § 7 TEVO het vrije verkeer van werknemers belemmeren, hetgeen ingevolge artikel 48 van het Verdrag in beginsel verboden is.
- 31 De verwijzende rechter wenst echter te vernemen of een dergelijke belemmering kan worden gerechtvaardigd door budgettaire overwegingen.

- 32 Volgens Kranemann kan, indien vergoeding van de reiskosten enkel wordt geweigerd in het geval van een stagiair die zijn stage in het buitenland vervult, zulks geen rechtvaardiging vinden in budgettaire overwegingen, wanneer blijkt dat deze kosten niet per se hoger zijn dan de kosten van een stagiair die in Duitsland stage loopt. Budgettaire overwegingen kunnen hooguit ertoe leiden, dat aan het bedrag dat kan worden vergoed een maximum wordt gesteld.
- 33 In dit verband moet worden opgemerkt dat een regeling die het vrije verkeer van werknemers belemmert slechts toelaatbaar is wanneer zij een rechtmatig, met het Verdrag verenigbaar doel nastreeft en haar rechtvaardiging vindt in dwingende redenen van algemeen belang. In een dergelijk geval is echter tevens vereist dat de toepassing van de betrokken regeling geschikt is om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen en niet verder gaat dan ter bereiking van dat doel noodzakelijk is (zie onder meer arrest van 31 mars 1993, Kraus, C-19/92, Jurispr. blz. I-1663, punt 32, alsmede reeds aangehaalde arresten Bosman, punt 104, en Köbler, punt 77).
- 34 Volgens vaste rechtspraak kunnen redenen van zuiver economische aard geen dwingende redenen van algemeen belang vormen die een belemmering van een door het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheid rechtvaardigen (arresten van 26 april 1988, Bond van Adverteerders e.a., 352/85, Jurispr. blz. 2085, punt 34; 25 juli 1991, Collectieve Antennevoorziening Gouda, C-288/89, Jurispr. blz. I-4007, punt 11; 5 juni 1997, SETTG, C-398/95, Jurispr. blz. I-3091, punt 23; 6 juni 2000, Verkooijen, C-35/98, Jurispr. blz. I-4071, punt 48, en 16 januari 2003, Commissie / Italië, C-388/01, Jurispr. blz. I-721, punt 22).
- 35 Hoe dan ook is het, zoals Kranemann en de Commissie van de Europese Gemeenschappen hebben opgemerkt, niet uit gesloten dat in bepaalde gevallen de kosten van een reis binnen Duitsland hoger zijn dan de kosten bij verplaatsing naar een andere lidstaat.

- 36 Derhalve dient op de prejudiciële vraag te worden geantwoord dat artikel 48 van het Verdrag zich verzet tegen een nationale regeling die, met betrekking tot een persoon die in het kader van een voorbereidende stage reële en daadwerkelijke arbeid in loondienst heeft verricht in een andere lidstaat dan zijn lidstaat van herkomst, slechts recht op vergoeding van zijn reiskosten toekent ter hoogte van het bedrag dat is gemoeid met het deel van de reis dat op nationaal grondgebied is afgelegd, terwijl, indien dergelijke arbeid op nationaal grondgebied is verricht, volgens deze regeling de reiskosten volledig worden vergoed.

Kosten

- 37 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

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

Artikel 48 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 39 EG) verzet zich tegen een nationale regeling die, met betrekking tot een persoon die in het kader van een voorbereidende stage reële en daadwerkelijke arbeid in loondienst heeft verricht in een andere lidstaat dan zijn lidstaat van herkomst, slechts recht op vergoeding van zijn reiskosten toekent ter hoogte van het bedrag dat is gemoeid met het deel van de reis dat op nationaal grondgebied is afgelegd, terwijl, indien dergelijke arbeid op nationaal grondgebied is verricht, volgens deze regeling de reiskosten volledig worden vergoed.

ondertekeningen