

O'FLYNN

ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

23 mei 1996 \*

In zaak C-237/94,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EG-Verdrag van de Social Security Commissioner (Verenigd Koninkrijk), in het aldaar aanhangig geding tussen

J. O'Flynn

en

Adjudication Officer,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van artikel 7 van 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),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: D. A. O. Edward, kamerpresident, J.-P. Puissochet (rapporteur), P. Jann, L. Sevón en M. Wathelet, rechters,

\* Procestaak: Engels.

advocaat-generaal: C. O. Lenz  
griffier: H. von Holstein, adjunct-griffier

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

- J. O'Flynn, vertegenwoordigd door R. Drabble, Barrister, geïnstrueerd door C. Dabezies, Solicitor,
- de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door S. Braviner, van het Treasury Solicitor's Department, als gemachtigde, bijgestaan door S. Richards, Barrister,
- de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door C. Docksey, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van J. O'Flynn, vertegenwoordigd door R. Drabble; de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door S. Braviner en P. Watson, Barrister, en de Commissie, vertegenwoordigd door C. Docksey, ter terechtzitting van 29 februari 1996,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 21 maart 1996,

het navolgende

### Arrest

- 1 Bij beschikking van 28 juni 1994, ingekomen bij het Hof op 22 augustus daaraanvolgend, heeft de Social Security Commissioner krachtens artikel 177 EG-Verdrag

drie prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van artikel 7 van 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; hierna: „verordening nr. 1612/68”).

- 2 Die vragen zijn gerezen in het kader van een geschil tussen J. O'Flynn en de Adjudication Officer, wegens de weigering om de begrafeniskostenvergoeding uit hoofde van de Social Fund (Maternity and Funeral Expenses) Regulations 1987 (hierna: „Regulations 1987”) toe te kennen.
- 3 De begrafeniskostenvergoeding is een sociale uitkering die afhankelijk is van het inkomen. Zij dient tot dekking van de kosten die bij een overlijden in het gezin worden gemaakt door de aanvrager of een lid van zijn gezin, dat wil zeggen, in de bewoordingen van de Regulations 1987, door de „verantwoordelijke persoon”.
- 4 Volgens Section 7(1)(c), van de Regulations 1987 wordt deze begrafeniskostenvergoeding slechts toegekend „indien de begrafenis plaatsvindt in het Verenigd Koninkrijk”. Volgens Section 3(1), van de Regulations 1987 dient onder „begrafenis” te worden verstaan teraardebestelling of crematie.
- 5 Volgens Section 7(2), van de Regulations 1987 wordt de begrafeniskostenvergoeding vastgesteld op een bedrag dat voldoende is om de door de verantwoordelijke persoon gedane noodzakelijke uitgaven te dekken. Daartoe dekt zij alle kosten die in de regel zijn verbonden aan een teraardebestelling of crematie op een plaats nabij de woonplaats van de overledene en, in voorkomend geval, de kosten van vervoer van het stoffelijk overschot binnen het grondgebied van het Verenigd Koninkrijk naar die woonplaats. Daarentegen dekt zij niet alle kosten voor het vervoer van de kist naar een ver van de woonplaats van de overledene gelegen begraaf- of crematieplaats. In dat geval komen de extra kosten voor het vervoer van de kist voor rekening van de verantwoordelijke persoon.

- 6 O'Flynn is een Iers onderdaan die als voormalig migrerend werknemer in het Verenigd Koninkrijk verblijft. Zijn zoon is op 25 augustus 1988 in het Verenigd Koninkrijk overleden. De kerkdienst werd gehouden in het Verenigd Koninkrijk, doch de teraardebestelling vond plaats in Ierland.
- 7 O'Flynn vroeg een begrafenisvergoeding aan, welke aanvraag werd afgewezen op grond dat de teraardebestelling niet in het Verenigd Koninkrijk had plaatsgevonden, zoals werd vereist in Section 7(1)(c), van de Regulations 1987.
- 8 O'Flynn stelde tegen deze weigering beroep in. Voor de nationale rechter betoogde hij onder meer, dat Section 7(1)(c), van de Regulations 1987 een indirecte discriminatie inhield jegens migrerende werknemers en in strijd was met artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68, volgens welke bepaling een werknemer die onderdaan is van een Lid-Staat, op het grondgebied van een andere Lid-Staat dezelfde sociale en fiscale voordelen geniet als de nationale werknemers. Partijen zijn het dan ook onderling oneens over de criteria die moeten worden toegepast om vast te stellen, of een bepaling als Section 7(1)(c), van de Regulations 1987 wel of niet een discriminatie inhoudt jegens migrerende werknemers.
- 9 Volgens O'Flynn werden migrerende werknemers door de in geding zijnde voorwaarde wegens het territoriaal karakter ervan indirect gediscrimineerd. Subsidiair stelt hij dat het discriminerende karakter van deze bepaling in ieder geval als vaststaand moet worden aangenomen, zodra wordt aangetoond dat het in de regel minder gemakkelijk is voor migrerende werknemers aan de litigieuze voorwaarde te voldoen.
- 10 Verweerder betoogt van zijn kant, dat de voorwaarde slechts als discriminerend te beschouwen is, wanneer wordt aangetoond dat migrerende werknemers veel moeilijker aan de voorwaarde kunnen voldoen dan nationale werknemers, in het bijzonder gelet op hun gewoonten. Daarvoor moet volgens hem worden aangetoond dat van alle werknemers uit de andere Lid-Staten een aanmerkelijk kleiner percentage aan de litigieuze voorwaarde voldoet dan van de nationale werknemers. In ieder geval, zo voegt verweerder daaraan toe, kan een migrerend werknemer

zich niet op het discriminerende karakter van de litigieuze voorwaarde beroepen wanneer niet aan deze voorwaarde wordt voldaan om redenen die geen verband houden met de nationaliteit van die werknemer.

- 11 In die omstandigheden heeft de Social Security Commissioner besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vragen te stellen:

„1) Is het verenigbaar met het communautaire beginsel van non-discriminatie op grond van nationaliteit in de zin van artikel 7 van verordening nr. 1612/68, dat het Verenigd Koninkrijk de betaling van begrafeniskosten uit hoofde van het Social Fund afhankelijk stelt van een territoriale voorwaarde, namelijk dat de begrafenis in het Verenigd Koninkrijk plaatsvindt?

2) Is het antwoord op de eerste vraag afhankelijk van één van de volgende overwegingen:

a) Moet het bestaan van indirecte discriminatie op grond van nationaliteit aan de hand van het volgende criterium worden bepaald:

i) of het voor onderdanen van andere Lid-Statens die redelijk en overeenkomstig de normale gang van zaken handelen, op grond van de territoriale voorwaarde minder gemakkelijk is om in aanmerking te komen voor vergoedingen dan voor onderdanen van het Verenigd Koninkrijk (en zo ja, moet worden aangetoond, dat door de voorwaarde een aanzienlijk geringer aantal onderdanen van andere Lid-Statens voor de vergoeding in aanmerking komt, dan onderdanen van het Verenigd Koninkrijk); dan wel

ii) of het in de praktijk voor onderdanen van andere Lid-Statens aanzienlijk moeilijker is aan de voorwaarde te voldoen; of

iii) aan de hand van een ander, en zo ja, welk criterium?

b) Volstaat het in elk geval om de onderdanen van het Verenigd Koninkrijk te vergelijken met die van de specifieke Lid-Staat waarvan de verzoeker onderdaan is, of dienen de onderdanen van het Verenigd Koninkrijk te worden vergeleken met die van alle andere Lid-Staten?

3) Kan een dergelijke voorwaarde leiden tot onwettige discriminatie op grond van nationaliteit, en/of kan een verzoeker zich op een dergelijke discriminatie beroepen, wanneer hij om redenen die geen verband houden met nationaliteit, dat wil zeggen om redenen in verband met de kosten, niet aan de voorwaarde voldeed?"

12 Uit de motivering van de verwijzingsbeschikking blijkt dat de nationale rechter wenst te vernemen, of artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 zich verzet tegen een bepaling als Section 7(1)(c), van de Regulations 1987, die de toekenning van een vergoeding tot dekking van de door een migrerend werknemer gemaakte begrafeniskosten afhankelijk stelt van de voorwaarde dat de begrafenis plaatsvindt binnen het grondgebied van de Lid-Staat wiens wetgeving in de toekenning van die vergoeding voorziet. Gelet op de voor hem aangevoerde argumenten vraagt de nationale rechter zich af of hij in het bijzonder rekening moet houden met de volgende factoren: het percentage en de nationaliteit van de migrerende werknemers die feitelijk aan de betrokken voorwaarde voldoen, hoe moeilijk het voor migrerende werknemers in de praktijk is om aan die voorwaarden te voldoen, en de redenen waarom een migrerend werknemer in een bepaald geval niet aan de betrokken voorwaarde voldoet.

13 Deze vragen houden nauw met elkaar verband en kunnen gezamenlijk worden onderzocht.

- 14 Om te beginnen zij opgemerkt, dat een vergoeding als de begrafenis­kostenvergoeding een „sociaal voordeel in de zin van Section 7(2)“ is, en dat migrerende werknemers overeenkomstig deze bepaling een dergelijke vergoeding onder dezelfde voorwaarden moeten kunnen genieten als nationale werknemers.
- 15 De regering van het Verenigd Koninkrijk betoogt dat de begrafenis­kostenvergoeding in het belang van de burgers en van de volksgezondheid beoogt te verzekeren, dat eenieder die binnen het Verenigd Koninkrijk overlijdt, aldaar waardig wordt begraven of gecremeerd. Volgens haar wordt deze vergoeding op niet­discriminerende wijze toegekend. Zij wordt immers, wanneer de teraardebestelling of crematie in het Verenigd Koninkrijk plaatsvindt, zowel aan migrerende als aan nationale werknemers toegekend, en aan beide groepen werknemers geweigerd wanneer de teraardebestelling of crematie buiten het Verenigd Koninkrijk plaatsvindt.
- 16 Evenwel moet worden opgemerkt dat een vergoeding als de begrafenis­kostenvergoeding niet alleen de noodzakelijke kosten van de teraardebestelling of crematie van het stoffelijk overschot dekt, maar ook alle kosten die door de verantwoorde­lijke persoon worden gemaakt om te verzekeren dat de overledene een eenvoudige doch waardige begrafenis krijgt op een plaats in de nabijheid van diens woonplaats. De kosten voor het vervoer van de kist naar een ver van die woonplaats gelegen begraaf­of crematieplaats worden evenwel niet door de vergoeding gedekt.
- 17 Volgens vaste rechtspraak van het Hof verbiedt het in artikel 48 van het Verdrag en artikel 7 van verordening nr. 1612/68 neergelegde beginsel van gelijke behandeling niet alleen openlijke discriminatie op grond van de nationaliteit, maar ook alle vormen van verkapte discriminatie die door toepassing van andere onderschei­dingscriteria in feite tot hetzelfde resultaat leiden (zie onder meer de arresten van

12 februari 1974, zaak 152/73, Sotgiu, Jurispr. 1974, blz. 153, r. o. 11; 21 november 1991, zaak C-27/91, Le Manoir, Jurispr. 1991, blz. I-5531, r. o. 10; 10 maart 1993, zaak C-111/91, Commissie/Luxemburg, Jurispr. 1993, blz. I-817, r. o. 9, en 23 februari 1994, zaak C-419/92, Scholz, Jurispr. 1994, blz. I-505, r. o. 7).

- 18 Zo moeten als indirect discriminerend worden beschouwd de voorwaarden van nationaal recht die, hoewel zonder onderscheid naar nationaliteit van toepassing, hoofdzakelijk (zie arresten van 15 januari 1986, zaak 41/84, Pinna, Jurispr. 1986, blz. 1, r. o. 24; 30 mei 1989, zaak 33/88, Allué en Coonan, Jurispr. 1989, blz. 1591, r. o. 12, en het reeds aangehaalde arrest Le Manoir, r. o. 11) of in de meeste gevallen (zie arresten van 17 november 1992, zaak C-279/89, Commissie/Verenigd Koninkrijk, Jurispr. 1992, blz. I-5785, r. o. 42, en 20 oktober 1993, zaak C-272/92, Spotti, Jurispr. 1993, blz. I-5185, r. o. 18) migrerende werknemers treffen, alsook de zonder onderscheid van toepassing zijnde voorwaarden waaraan nationale werknemers gemakkelijker kunnen voldoen dan migrerende werknemers (zie arrest Commissie/Luxemburg, reeds aangehaald, r. o. 10, en het arrest van 4 oktober 1991, zaak C-349/87, Paraschi, Jurispr. 1991, blz. I-4501, r. o. 23), of die in het bijzonder voor migrerende werknemers nadelig kunnen uitvallen (zie arresten van 8 mei 1990, zaak C-175/88, Biehl, Jurispr. 1990, blz. I-1779, r. o. 14, en 28 januari 1992, zaak C-204/90, Bachmann, Jurispr. 1992, blz. I-249, r. o. 9).
- 19 Dit is slechts anders wanneer die bepalingen worden gerechtvaardigd door objectieve overwegingen die los staan van de nationaliteit van de betrokken werknemers, en zij evenredig zijn aan het rechtmatig door het nationale recht nagestreefde doel (zie in deze zin de arresten Bachmann, reeds aangehaald, r. o. 27, Commissie/Luxemburg, reeds aangehaald, r. o. 12, en het arrest van 2 augustus 1993, gevoegde zaken C-259/91, C-331/91 en C-332/91, Allué e. a., Jurispr. 1993, blz. I-4309, r. o. 15).
- 20 Uit al deze rechtspraak volgt dat een bepaling van nationaal recht als indirect discriminerend moet worden beschouwd, wanneer zij door haar aard zelf migrerende werknemers eerder kan treffen dan nationale werknemers en derhalve de eerste



categorie van werknemers meer in het bijzonder dreigt te benadelen, tenzij zij objectief is gerechtvaardigd en evenredig is aan het nagestreefde doel.

- 21 Dienaangaande behoeft niet te worden vastgesteld dat de betrokken bepaling in de praktijk een aanzienlijk groter percentage migrerende werknemers treft, doch het volstaat om vast te stellen, dat die bepaling een dergelijk effect kan hebben. Daaraan moet worden toegevoegd dat de redenen waarom een migrerend werknemer gebruik wenst te maken van zijn recht op vrij verkeer binnen de Gemeenschap, niet in aanmerking kunnen worden genomen bij de beoordeling, of een nationale bepaling discriminerend is. De mogelijkheid zich op een zo fundamentele vrijheid als het vrije verkeer van personen te beroepen kan immers niet door zulke overwegingen van zuiver subjectieve aard worden beperkt.
- 22 In dit verband is van belang, dat een migrerend werknemer als verantwoordelijk persoon kosten van dezelfde aard en van vergelijkbare hoogte zal moeten maken als een nationale werknemer. Daarentegen zal vooral een migrerend werknemer bij overlijden van een gezinslid de teraardebestelling in een andere Lid-Staat laten plaatsvinden, gelet op de banden die de leden van een dergelijk gezin met de staat van herkomst plegen te onderhouden.
- 23 Wanneer voor elke vergoeding van kosten die door een migrerend werknemer als verantwoordelijk persoon worden gemaakt, als voorwaarde wordt gesteld dat de teraardebestelling of crematie in het Verenigd Koninkrijk plaatsvindt, is zulks dus als een indirecte discriminatie te beschouwen, tenzij die voorwaarde objectief gerechtvaardigd is en evenredig is aan het nagestreefde doel.
- 24 Weliswaar heeft de verwijzende rechter, zoals de regering van het Verenigd Koninkrijk betoogt, het Hof geen uitdrukkelijke vraag gesteld betreffende de

rechtvaardigingsgronden voor de litigieuze nationale bepaling, doch zijn eerste vraag heeft in algemene zin betrekking op het rechtstreeks of indirect discriminerende karakter van een dergelijke bepaling, zoals de advocaat-generaal in punt 33 van zijn conclusie opmerkt.

- 25 Teneinde de nationale rechter een zo volledig en nuttig mogelijk antwoord te geven, acht het Hof het dan ook geboden om ook op dit aspect van het probleem in te gaan.
- 26 Wat de bescherming van de volksgezondheid betreft volstaat de opmerking dat deze ook is verzekerd wanneer het stoffelijk overschot buiten het grondgebied van het Verenigd Koninkrijk wordt vervoerd om in een andere Lid-Staat ter aarde te worden besteld of te worden gecremeerd.
- 27 Voorts heeft de regering van het Verenigd Koninkrijk een rechtvaardigingsgrond aangevoerd die is ontleend aan de exorbitante kosten en de praktische bezwaren die betaling van de vergoeding bij een teraardebestelling of crematie buiten het Verenigd Koninkrijk met zich zou brengen.
- 28 Opgemerkt zij evenwel, dat afgezien van de kosten voor het vervoer van de kist naar een plaats buiten het Verenigd Koninkrijk, de door de migrerende werknemer op het grondgebied van het Verenigd Koninkrijk gemaakte kosten in dat geval niet zouden verschillen van de kosten die zouden zijn gemaakt indien de teraardebestelling of crematie binnen het Verenigd Koninkrijk zou plaatsvinden. Deze kosten zijn niet moeilijker te controleren dan wanneer de teraardebestelling of crematie in het Verenigd Koninkrijk plaatsvond. De kosten voor vervoer van de kist naar een ver van de woonplaats van de overledene gelegen plaats worden hoe dan ook niet vergoed.
- 29 Wat de kosten van teraardebestelling of crematie in een andere Lid-Staat betreft, belet niets het Verenigd Koninkrijk om de vergoeding te beperken tot een forfaitair of redelijk bedrag, dat wordt vastgesteld in relatie tot de normale kosten van een teraardebestelling of crematie in het Verenigd Koninkrijk.

- 30 Derhalve moet op de gestelde prejudiciële vragen worden geantwoord dat artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 zich verzet tegen een bepaling als Section 7(1)(c), van de Regulations 1987, waarin voor de toekenning van een vergoeding tot dekking van de door een migrerend werknemer gemaakte begrafenkosten als voorwaarde wordt gesteld dat de teraardebestelling of crematie plaatsvindt op het grondgebied van de Lid-Staat waarvan de wetgeving in de toekenning van die vergoeding voorziet.

### Kosten

- 31 De kosten door de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening hunner opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. 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.

### HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

uitspraak doende op de door de Social Security Commissioner bij beschikking van 28 juni 1994 gestelde vragen, verklaart voor recht:

Artikel 7, lid 2, van verordening (EEG) nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap, verzet zich tegen een bepaling als Section 7(1)(c), van de Social Fund (Maternity and Funeral Expenses) Regulations 1987, waarin voor de toekenning van een vergoeding tot dekking van de door een migrerend werknemer gemaakte

**begraveniskosten als voorwaarde wordt gesteld, dat de teraardebestelling of crematie plaatsvindt op het grondgebied van de Lid-Staat waarvan de wetgeving in de toekenning van die vergoeding voorziet.**

Edward

Puissochet

Jann

Sevón

Wathelet

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 23 mei 1996.

De griffier

De president van de Vijfde kamer

R. Grass

D. A. O. Edward