



Datum van inontvangstneming : 22/08/2013

Zaak C-394/13

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

11 juli 2013

Verwijzende rechter:

Nejvyšší správní soud (Tsjechië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

2 mei 2013

Verzoeker tot cassatie (verwerende partij in eerste aanleg):

Ministerstvo práce a sociálních věcí

Andere partij in de procedure (verzoekende partij in eerste aanleg):

K. B.

BESLISSING

In de zaak tussen K. B., verzoekende partij [in eerste aanleg] [omissis], en het Ministerstvo práce a sociálních věcí (ministerie van Arbeid en Sociale zaken), verwerende partij [in eerste aanleg] [omissis], betreffende het besluit van de Krajský úřad Moravskoslezského kraje (regionale autoriteiten van de regio Moravië-Silezië) van 16 november 2010 [omissis], heeft de Nejvyšší správní soud in het cassatieberoep dat door verzoeker tot cassatie is ingesteld tegen het arrest van de Krajský soud te Ostrava van 6 september 2011 [omissis], de volgende beslissing gegeven:

I. Het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”) wordt verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

1. Moet artikel 76 van verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op loontrekkenden en hun gezinnen, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, aldus worden uitgelegd dat de Tsjechische Republiek bevoegd is voor de toekenning van gezinsbijslag in de vorm van een ouderschapstoelage in omstandigheden als die van het hoofdgeding, waarin verzoekster, haar echtgenoot en haar kind in Frankrijk wonen, verzoeksters echtgenoot daar een beroepsactiviteit uitoefent, het belangencentrum van het gezin daar is gelegen en verzoekster in Frankrijk de PAJE-gezinsbijslag (prestation d'accueil du jeune enfant) zonder enige beperking heeft ontvangen?

Indien het antwoord op de eerste vraag bevestigend luidt:

2. Moeten de overgangsbepalingen van verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels aldus worden uitgelegd dat de Tsjechische Republiek daarbij de verplichting wordt opgelegd gezinsbijslag toe te kennen na 30 april 2010, hoewel de bevoegdheid van een lidstaat vanaf 1 mei 2010 kan worden beïnvloed door de nieuwe definitie van de woonplaats, zoals die is vervat in verordening (EG) nr. 987/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009 tot vaststelling van de wijze van toepassing van verordening (EG) nr. 883/2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels (artikelen 22 e.v.)?

Indien het antwoord op de eerste vraag ontkennend luidt:

3. Moet verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels (meer bepaald artikel 87 daarvan) aldus worden uitgelegd dat de Tsjechische Republiek in omstandigheden als die van het hoofdgeding vanaf 1 mei 2010 de voor de toekenning van gezinsbijslag bevoegde staat is?

[omissis] [nationale procedure]

Gronden [Or. 2]

Feiten, procesverloop vóór de verwijzingsbeslissing

- 1 Verzoekster is een Tsjechisch staatsburger met een minderjarige dochter, P. S., die op X geboren is te Parijs, Frankrijk. Ten tijde van de feiten (dat wil zeggen van 1 december 2009 tot en met 31 maart 2011) verbleven verzoekster, haar echtgenoot en hun minderjarige dochter in de rue L. 9 te P. in Frankrijk. Daar verblijven zij ook nu nog. Verzoekster ontving in Frankrijk een werkloosheidsuitkering, het hele gezin is in Frankrijk tegen ziekte verzekerd, verzoeksters echtgenoot oefent een beroepsactiviteit uit in Frankrijk en de woonplaats van het hele gezin bevindt zich in Frankrijk. Verzoekster heeft in Frankrijk een moederschapsuitkering en nadien tevens een aanvullende ouderschapstoelage ontvangen. De zaak in het hoofdgeding betreft verzoeksters recht op een ouderschapstoelage van de Tsjechische Republiek, nadat zij haar recht op die uitkering in Frankrijk had uitgeput.
- 2 Bij besluit van 14 juni 2010 heeft de Úřad práce (arbeidsbureau) te Ostrava verzoekster vanaf 1 december 2009 een sociale uitkering in de vorm van een ouderschapstoelage van 11 400 CZK per maand toegekend. Op 13 juli 2010 is een andere procedure inzake sociale uitkeringen ingeleid, in het kader waarvan is vastgesteld dat overeenkomstig verordening nr. 883/2004, zoals gewijzigd, de staat waar de leden van het gezin wonen, bevoegd is voor de betaling van de uitkering. Onder woonplaats wordt daarbij de plaats verstaan waar de belangen van de gerechtigde en zijn gezinsleden zijn geconcentreerd. Volgens verweerder had verzoeksters recht op een uitkering moeten worden herbeoordeeld op de datum van 1 mei 2010, aangezien uit de door haar verstrekte informatie blijkt dat het belangencentrum van haar gezin in Frankrijk is gelegen. Bij besluit van 16 november 2010 heeft de bevoegde administratieve autoriteit, de Krajský úřad Moravskoslezského kraje (dienst voor sociale zaken, waarvan de bevoegdheden zijn overgedragen aan het ministerie van Arbeid en Sociale zaken; hierna: „verweerder”), [omissis] het besluit tot intrekking van de sociale uitkering in de vorm van een ouderschapstoelage met ingang van 1 mei 2010 bevestigd, op grond dat verzoekster recht heeft op een werkloosheidsuitkering in een andere lidstaat van de Europese Unie (Frankrijk), dat haar echtgenoot, als lid van het gezin, een beroepsactiviteit uitoefent in diezelfde staat en dat verzoekster en haar gezin Frankrijk beschouwen als de plaats waar hun belangen zijn geconcentreerd. Volgens de informatie die verzoekster in de procedure voor de verwijzende rechter heeft verschaft, heeft de Úřad práce op 3 december 2012 een procedure tot terugvordering van de onverschuldigd ontvangen bedragen tegen haar ingeleid voor de periode van 1 december 2009 tot en met 31 maart 2011. Volgens de Úřad práce had verzoekster namelijk nooit recht op een Tsjechische sociale uitkering in de vorm van een ouderschapstoelage verkregen, daar het belangencentrum van

haar gezin vanaf het begin, dat wil zeggen vanaf het ogenblik waarop het verzoek om uitkering van een ouderschapstoelage is ingediend, in Frankrijk was gelegen. Dat leidt de Úřad práce af uit het feit dat alle brieven voor verzoekster naar Frankrijk waren gestuurd, dat verzoekster in Frankrijk recht had op een werkloosheidsuitkering, dat heel het gezin in Frankrijk tegen ziekte verzekerd is, dat haar echtgenoot een beroepsactiviteit in Frankrijk uitoefent en dat de woonplaats van het hele gezin in Frankrijk was gelegen.

- 3 Bij de vaststelling van zijn besluit heeft verweerder zich gebaseerd op het feit dat verzoekster en haar echtgenoot, de vader van haar kind, hoewel zij beiden een geregistreerd adres hadden te O. in de Tsjechische Republiek (verzoekster op het adres J. B., gebouw 2876, nr. 11, en haar echtgenoot op het adres V., gebouw 200, nr. 18), in werkelijkheid samen met hun kind gewoonlijk in Frankrijk verbleven in de zin van de toepasselijke bepalingen van het Unierecht.
- 4 In de procedure voor de verwijzende rechter (zoals ook al in de procedure voor de Krajský soud) zijn verzoekster en verweerder het oneens over de vraag of eerstgenoemde op 1 december 2009 recht op een sociale uitkering in de vorm van een ouderschapstoelage heeft verkregen op grond van wet nr. 117/1995 op de sociale bijstand (hierna: „bijstandswet”), ofschoon zij in een andere lidstaat van de Europese Unie verblijft, en over de vraag of het eventuele bestaan van dat recht wordt beïnvloed door de nieuwe regeling die is ingevoerd bij verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels (hierna: „verordening nr. 883/2004”). Volgens verweerders eerste besluit, dat is vastgesteld toen de vorige harmonisatieregeling van kracht was, namelijk verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op loontrekkenden en hun gezinnen, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen [**Or. 3**] (hierna: „verordening nr. 1408/71”), was primair Frankrijk, en subsidiair de Tsjechische Republiek bevoegd voor de betaling van de uitkering. Op 1 mei 2010 zijn de coördinatieregels echter gewijzigd en is het begrip „normale woonplaats” op een andere wijze uitgelegd, waardoor de Tsjechische Republiek, nadat verzoekster had verklaard normaal gezien in Frankrijk te wonen, jegens verzoekster haar status van subsidiair bevoegde staat is verloren en alleen Frankrijk nog bevoegd is gebleven voor de betaling van de uitkering, ondanks het feit dat de ouderschapstoelage overeenkomstig de desbetreffende Tsjechische regelgeving gedurende een langere periode wordt betaald dan overeenkomstig de Franse regelgeving. Het begrip vaste woonplaats, zoals de Tsjechische rechtsorde dat kent, kan niet worden toegepast in de plaats van het begrip woonplaats, zoals dat thans in de Europese Unie geldt. De enige staat die bevoegd is om de toelage uit te keren, is Frankrijk, waar verzoekster die toelage heeft ontvangen. Overeenkomstig het Franse stelsel heeft verzoekster thans echter niet langer recht op een dergelijke uitkering.
- 5 Volgens verzoekster kan de wijziging van de regelgeving in haar geval niet doorslaggevend zijn voor het wegvallen van haar recht op de uitkering in de zin

van de toepasselijke Europese coördinatieregels. Zoals in de nieuwe regelgeving is bepaald, is deze niet van toepassing op uitkeringen waarop recht is ontstaan onder eerdere regelingen (artikel 87, lid 8, van verordening nr. 883/2004). Bijgevolg kunnen de nieuwe coördinatieregels geen toepassing vinden op verzoeksters recht, aangezien de vroegere regels daarop van toepassing zijn.

- 6 Verweerder verdedigt het standpunt dat de staat die bevoegd is voor de betaling van de uitkering, overeenkomstig verordening nr. 883/2004, zoals gewijzigd, de staat is waar de leden van het gezin wonen, waarbij onder woonplaats de plaats wordt verstaan waar de belangen van de uitkeringsgerechtigde en de overige gezinsleden geconcentreerd zijn. Verzoeksters recht op de toelage had op 1 mei 2010 moeten worden herbeoordeeld, aangezien het belangencentrum van haar gezin blijkens de door haar overgelegde documenten in Frankrijk is gelegen.
- 7 Volgens de verwijzende rechter is het vanuit feitelijk oogpunt duidelijk dat verzoeksters vaste woonplaats ten tijde van de feiten overeenkomstig een bijzondere wet in de Tsjechische Republiek stond geregistreerd en dat zij een Tsjechisch staatsburger is. Met haar gezin, dat bestaat uit haar dochter, die in Frankrijk is geboren, en haar echtgenoot, de vader van dat kind, verblijft verzoekster te Parijs in Frankrijk, waar haar enige belangencentrum is gelegen.
- 8 Blijkens de op verzoek van de bevoegde sociale diensten door het centrum voor sociale zekerheid te Parijs afgegeven verklaring had verzoeksters echtgenoot in Frankrijk sinds 1 december 2009 geen ouderschapstoelage ontvangen. Van 9 februari 2009 tot en met 30 mei 2009 was verzoekster met moederschapsverlof, uit hoofde waarvan zij in Frankrijk een sociale uitkering van 64,27 EUR per dag ontving, dat wil zeggen in totaal 7 133,97 EUR voor de volledige periode. Nadien heeft verzoekster in Frankrijk voor de periode van 1 juni 2009 tot en met 30 november 2009 een aanvullende ouderschapstoelage ontvangen, die werd berekend op basis van haar inkomsten (ook wel „PAJE” genoemd).

Toepasselijk nationaal recht

- 9 De verwijzende rechter is allereerst ingegaan op de aard van de betrokken uitkering, te weten de ouderschapstoelage, en op de litigieuze voorwaarden voor de toekenning ervan, namelijk dat de ontvanger overeenkomstig een bijzondere wet (wet op het bevolkingsregister) aangifte van een vaste woonplaats in de Tsjechische Republiek heeft gedaan, voor zover het om een Tsjechisch staatsburger gaat. Ten tijde van de feiten kon op de ouderschapstoelage aanspraak worden gemaakt door de ouder die zelf, voltijds en naar behoren voor het jongste kind van het gezin zorgde, totdat dat kind twee jaar werd.
- 10 In de Tsjechische Republiek wordt de problematiek van de ouderschapsuitkeringen, en dus ook van de ouderschapstoelage, sinds 1995 geregeld door de bijstandswet. Met die wet is een nieuw stelsel ingevoerd waarbij gezinnen met kinderen verzekerd zijn van overheidsbijstand in de vorm van zowel

gerichte uitkeringen [**Or. 4**] – naargelang de inkomsten van het gezin – als zonder onderscheid toegekende uitkeringen – ongeacht de hoogte van de inkomsten van het gezin. Volgens de toelichting bij de wet „zitten de diverse stelsels inzake overheidsbijstand aan gezinnen vaak diepgeworteld in de geschiedenis van de verschillende staten en vertonen zij in een aantal gevallen onderling heel wat verschillen. Dat betekent dat de keuze voor een nieuw stelsel in ons land eveneens moet zijn gebaseerd op de historische context en territoriale banden en dat rekening moet worden gehouden met de ervaring die in andere landen ter zake reeds is opgedaan, met name om te komen tot vergelijkbare niveaus en parallelle vormen van bijstand aan gezinnen, die de structuur van het nieuwe stelsel zullen vormen. Dit betreft ook de technische en organisatorische aspecten van het nieuwe stelsel. Met het oog op de arbeidsmobiliteit en de migratie tonen de Europese staten van oudsher belangstelling voor de progressieve harmonisatie van de doelstellingen op het gebied van gezinsbijstand in de diverse landen [...]. Voor de toekenning van die bijstand zal niet de nationaliteit van die personen, maar hun vaste woonplaats beslissend zijn. De vaste woonplaats is de plaats waar de natuurlijke persoon zich overeenkomstig artikel 4, lid 1, van wet nr. 135/1982 betreffende de aangifte van verblijfplaats en het bevolkingsregister heeft laten inschrijven. Deze voorwaarde zal overeenkomstig artikel 19, lid 3, van wet nr. 123/1992 betreffende het verblijf van buitenlanders op het grondgebied van de Tsjechische en Slowaakse Federatieve Republiek ook worden gesteld aan buitenlanders die gedurende lange tijd of duurzaam in de Tsjechische Republiek verblijven. Een dergelijke strenge regeling is noodzakelijk omdat het overheidsuitkeringen betreft, die aanzienlijk hoog kunnen zijn en een andere oplossing (bijvoorbeeld toekenning uitsluitend op basis van de plaats waar de betrokkenen verblijven) tot misbruik kan leiden.” In de voormelde wet heeft de wetgever, zoals blijkt uit zijn hierboven uiteengezette, gemotiveerde standpunt, aan de uitkering van de ouderschapstoelage duidelijk de voorwaarde verbonden dat de begunstigde overeenkomstig een bijzondere wet betreffende de aangifte van verblijfplaats en het bevolkingsregister zijn vaste woonplaats op het grondgebied van de Tsjechische Republiek heeft laten registreren.

- 11 Krachtens de artikelen 3 en 31, lid 1, tweede volzin, van de bijstandswet, in de versie die gold op het ogenblik dat het bestreden bestuursbesluit is vastgesteld, heeft een natuurlijke persoon recht op de ouderschapstoelage indien hij zijn vaste woonplaats op het grondgebied van de Tsjechische Republiek heeft laten registreren overeenkomstig de artikelen 10 en 10a van wet nr. 133/2000 betreffende het bevolkingsregister en het nationale registratienummer, houdende wijziging van bepaalde wetten (hierna: „wet op het bevolkingsregister”).
- 12 Eerst bij wet nr. 366/2011, die in werking is getreden op 1 januari 2012 – dat wil zeggen nadat het aan de orde zijnde bestuursbesluit is vastgesteld – verlangt de Tsjechische wetgever met het oog op de uitkering van de ouderschapstoelage dat het volledige gezin woonplaats heeft op het gebied van de Tsjechische Republiek, overeenkomstig de definitie in artikel 5, lid 6, van de wet op de bijstand aan de behoeftige medeburgers: „Heeft met name woonplaats in de Tsjechische

Republiek, eenieder die aldaar gedurende lange tijd verblijft, een beroepsactiviteit uitoefent, leeft met zijn gezin, schoolplichtig is of zich daar onafgebroken voorbereidt op een beroep, of eenieder die op basis van andere redenen, belangen of relevante activiteiten, in hun geheel beschouwd, kan aantonen dat hij een band heeft met de Tsjechische Republiek.”

- 13 Volgens de wettelijke bepalingen die in de Tsjechische Republiek golden ten tijde van de vaststelling van het bestreden bestuursbesluit voldeed verzoekster, als ontvangster van de ouderschapstoelage, aan de wettelijke voorwaarde voor toekenning ervan, aangezien zij een in de Tsjechische Republiek geregistreerde woonplaats had. Dat ingeschreven adres voldeed echter aan geen van de door het recht van de Europese Unie gestelde voorwaarden om te kunnen gelden als adres waar de betrokkene en zijn gezin wonen of gewoonlijk verblijven.
- 14 De woonplaats wordt geregeld door de wet op het bevolkingsregister, zoals gewijzigd. Overeenkomstig artikel 10, lid 1, van die wet is de vaste woonplaats het adres waar een burger in de Tsjechische Republiek verblijft, dat in het bevolkingsregister is ingeschreven en dat de burger gewoonlijk vestigt in de plaats waar zijn gezin en/of zijn ouders leven, waar hij verblijft of waar hij werkt. De wet is aldus geformuleerd dat de betrokkene als vaste woonplaats geen adres hoeft te nemen waar hij daadwerkelijk verblijft of waarmee hij concreet een nauwe band heeft. Volgens de vaste rechtspraak en de rechtsleer dient de vaste woonplaats dan ook uitsluitend registratiedoeleinden: „de geregistreerde woonplaats is niet altijd de daadwerkelijke woonplaats” (zie Pavlíček, V., Hřebejk, J., Knapp, V., Kostečka, J., Sovák, Z., Ústava a ústavní řád České republiky, 2^e ed., Práva a svobody, Linde a.s., Praag 1995, blz. 136; zie bijvoorbeeld arrest van het grondwettelijk hof van 30 oktober 2002, met referentie ÚS 4/02).

[Or. 5]

Toepasselijk Unierecht

- 15 Ingevolge artikel 1, sub z, van verordening nr. 883/2004 zijn „gezinsbijslagen” alle verstrekkingen en uitkeringen ter tegemoetkoming van de gezinslasten. Een typische gezinsbijslag in de Europese Unie is de bijslag voor kinderen ten laste, die gewoonlijk buiten de verzekeringsstelsels wordt gefinancierd. Volgens de Europese Commissie en de vaste rechtspraak van het Hof vallen in de Tsjechische Republiek zowel de bijslag voor kinderen ten laste als de ouderschapstoelage onder de gezinsbijslagen.
- 16 Overeenkomstig de considerans van verordening nr. 883/2004 dient er bij de coördinatie van de gezinsbijslagen rekening mee te worden gehouden dat „de gezinsbijslagen een zeer ruim bereik hebben” (punt 34 van de considerans). Bijgevolg bestaat het voornaamste doel van de coördinatie van de gezinsbijslagen er niet in te bepalen welke staat exclusief bevoegd is, maar wél welke staat bij voorrang bevoegd is ingeval in meerdere lidstaten een recht op uitkering bestaat.

Dat wordt bevestigd in punt 35 van de considerans van de verordening, volgens hetwelk het, teneinde een niet-gerechvaardigde samenloop van uitkeringen te vermijden, nodig is „voorrangsregels vast te leggen voor de gevallen van samenloop van rechten op gezinsbijslagen op grond van de wetgeving van de bevoegde lidstaat en op grond van de wetgeving van de lidstaat waar de gezinsleden wonen”. Ten tijde van de feiten, dat wil zeggen sinds 1 december 2009, bevond het voornaamste belangencentrum van verzoekster en haar gezin zich in Frankrijk, waar zowel hun werkelijke verblijfplaats als hun woonplaats was gelegen. In hoofdstuk 8 van verordening nr. 883/2004 wordt echter erkend dat een persoon zowel op grond van zijn verblijfplaats als op grond van de plaats die door de lidstaat wordt aangemerkt als de woonplaats van de begunstigde, recht heeft op gezinsbijslagen, en dat de coördinatie ertoe strekt prioriteitsregels vast te leggen voor het geval dat er verschillende uitkeringen verschuldigd zijn op dezelfde grond (artikel 68). In verordening nr. 883/2004 is de regel van de vorige verordening, verordening nr. 1408/71, die er eveneens toe strekte voorrangsregels voor gevallen van samenloop van gezinsbijslagen vast te leggen, overgenomen en gepreciseerd.

- 17 De thans geldende verordening nr. 883/2004 bevat in haar artikel 11, net als haar voorgangster – verordening nr. 1408/71 – in haar artikel 13, de algemene regel dat „[d]egenen op wie deze verordening van toepassing is, [...] slechts aan de wetgeving van één lidstaat [zijn] onderworpen”. Zoals hierboven reeds is uiteengezet, geldt die regel echter niet in het kader van de bijzondere bepalingen van de regeling inzake gezinsbijslagen, aangezien de in de beide verordeningen vervatte bijzondere regeling inzake de coördinatie van de gezinsbijslagen is gebaseerd op het beginsel dat de diverse gezinsbijslagen gekoppeld zijn aan de plaats waar de betrokkene werkt, de verblijfplaats en de woonplaats, en in de lidstaten op zeer uiteenlopende wijzen kunnen worden toegekend, zowel op grond van de woonplaats van het kind als op grond van de plaats waar de ouders hun beroepsactiviteit uitoefenen, zodat het niet mogelijk is één enkele bevoegde lidstaat te bepalen. Dat wordt ook in de rechtspraak van het Hof over verordening nr. 1408/71 bevestigd. Het algemene referentiepunt blijft het primaire recht, dat bepaalt dat migrerende werknemers en hun gezinsleden geen rechten op socialezekerheidsuitkeringen mogen verliezen, noch het bedrag ervan verminderd mogen zien doordat zij het hun door het EG-Verdrag toegekende recht van vrij verkeer hebben uitgeoefend (zie arrest Hof van 9 november 2006, *Nemec*, C-205/05, Jurispr. blz. I-10745). Volgens de voormelde regel is op degene die op het grondgebied van een lidstaat werkzaamheden in loondienst uitoefent, de wetgeving van die staat van toepassing, zelfs indien hij op het grondgebied van een andere lidstaat woont. Die regel verzet zich er echter niet tegen dat die persoon krachtens de nationale wettelijke regeling van de lidstaat van de woonplaats in deze laatste staat gezinsbijslag ontvangt (zie arresten Hof van 20 mei 2008, *Bosmann*, C-352/06, Jurispr. blz. I-3827, en 7 juni 2005, *Dodl en Oberhollenzer*, C-543/03, Jurispr. blz. I-5049).

- 18 In de onderhavige zaak stelt de verwijzende rechter vast dat het recht van de Europese Unie de lidstaten bij de vaststelling van regelgeving inzake gezinsbijslagen een betrekkelijk grote vrijheid laat en enkel de situaties regelt waarin er zich een samenloop van identieke uitkeringen in meerdere lidstaten voordoet. Ten tijde van de feiten stelde de Tsjechische Republiek het recht op een ouderschapstoelage afhankelijk van de voorwaarde dat de betrokkene een vaste woonplaats op Tsjechisch grondgebied had laten registreren. Uit de hierboven beschreven feitelijke situatie blijkt duidelijk dat verzoekster ten tijde van de feiten in Frankrijk weliswaar geen ouderschapstoelage ontving, **[Or. 6]** maar dat zij die wél krachtens het Franse recht had ontvangen vóór zij in de Tsjechische Republiek een ouderschapstoelage aanvroeg. Verzoekster heeft pas een Tsjechische ouderschapstoelage aangevraagd op het ogenblik waarop zij niet langer recht had op die uitkering overeenkomstig het Franse recht, klaarblijkelijk wegens de leeftijd van haar kind en de duur van de periode waarin zij die uitkering reeds had ontvangen. Verzoekster heeft zich eerst tot de Tsjechische Republiek als lidstaat van haar geregistreerde woonplaats gewend, nadat zij het recht op een uitkering in haar daadwerkelijke woonplaats in Frankrijk had uitgeput. Verzoeksters geval onderscheidt zich van de in punt 17 hierboven aangehaalde gevallen die het Hof tot op heden heeft onderzocht, aangezien verzoekster in Frankrijk woont en daar ook een ouderschapstoelage en een werkloosheidsuitkering heeft ontvangen. Haar echtgenoot werkt en woont er, en hun gezamenlijke kind woont er samen met hen. Het enige wat verzoekster en haar echtgenoot ten tijde van de feiten aan de Tsjechische Republiek bond, was het feit dat zij aldaar een adres als vaste woonplaats hadden laten registreren. De voormelde arresten van het Hof betreffen situaties waarin het betrokken gezin belangen had op het grondgebied van twee staten, doordat bijvoorbeeld de plaats van tewerkstelling zich in een andere staat bevond dan de woonplaats. Uit de hierboven beschreven situatie blijkt echter dat in casu alle belangen van verzoekster en haar gezin ten tijde van de feiten uitsluitend in Frankrijk waren geconcentreerd.
- 19 De Tsjechische bestuursautoriteit die bevoegd is voor de toekenning van bijslagen, is van mening dat het in strijd is met het recht van de Europese Unie, een ouderschapstoelage te betalen op grond van de in de Tsjechische Republiek geregistreerde woonplaats, wanneer de betrokkene daadwerkelijk in een andere lidstaat van de Europese Unie woont. Uit de hierboven beschreven ontwikkelingen in de wetgeving blijkt overigens dat de Tsjechische Republiek dat beseft, aangezien de Tsjechische wettelijke regeling het recht op een ouderschapstoelage sinds 1 januari 2012 niet langer koppelt aan een geregistreerde woonplaats, maar aan een daadwerkelijke woonplaats.

Onderzoek van de gestelde prejudiciële vragen

- 20 Om te beginnen is het de overtuiging van de verwijzende rechter dat hij de prejudiciële vragen in kwestie heeft gesteld overeenkomstig de krachtens

artikel 267, derde alinea, VWEU op hem rustende verplichtingen, aangezien zijn beslissingen niet vatbaar zijn voor hoger beroep. De verwijzende rechter stelt deze vragen in het kader van een situatie waarin de wetgever regelgeving betreffende de uit te leggen bepaling heeft vastgesteld waardoor de kwestie van het recht op een ouderschapstoelage volgens hem thans wordt geregeld op een wijze die beter aansluit bij de tradities inzake coördinatie van de sociale zekerheid binnen de Europese Unie. De verwijzende rechter dient echter uitspraak te doen overeenkomstig de hierboven uiteengezette eerdere regelgeving. In dat kader wordt hij geconfronteerd met de zienswijze van de nationale bestuursautoriteit (verweerder), die tot de vaststelling is gekomen dat verzoekster geenszins recht op een gezinsbijslag in de vorm van een ouderschapstoelage heeft verkregen, aangezien het belangencentrum van haar gezin sinds de dag waarop zij haar aanvraag heeft gedaan, was gelegen in Frankrijk en niet in Tsjechië.

Eerste vraag

- 21 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de Tsjechische Republiek in de omstandigheden van het onderhavige geding, waarin verzoekster met haar echtgenoot en hun kind in Frankrijk woont, haar echtgenoot in Frankrijk werkt, het belangencentrum van haar gezin daar is gelegen en verzoekster in Frankrijk de PAJE-gezinsbijslag zonder enige beperking heeft ontvangen, bevoegd is om haar een soortgelijke gezinsbijslag-ouderschapstoelage toe te kennen (om voor een kind van minder dan twee jaar te zorgen).
- 22 Overeenkomstig artikel 3, lid 1, van de bijstandswet wordt een uitkering slechts toegekend indien de betrokken natuurlijke persoon een vaste woonplaats op het grondgebied van de Tsjechische Republiek heeft laten registreren.
- 23 De registratie van de vaste woonplaats wordt in de Tsjechische rechtsorde opgevat als een formele procedure in het kader waarvan de adresgegevens van de betrokkene op basis van zijn aangifte en de door hem overgelegde, wettelijk vereiste documenten worden ingeschreven in een door de staat bijgehouden register. De betrokkene kan zijn vaste woonplaats kiezen **[Or. 7]**; de wet preciseert dat het hierbij gewoonlijk gaat om de plaats waar het gezin of de ouders van de betrokkene wonen, waar hij is gehuisvest of werkt. De wet preciseert echter niet dat de geregistreeerde vaste woonplaats ook een belangencentrum voor de betrokkene moet vormen, dat aan de hand van alle beschikbare en relevante gegevens kan worden bepaald.
- 24 In vergelijking met het Unierecht, waar bij de definitie van de woonplaats het materiële aspect van belang is (de concrete situatie), is in het nationale recht ten tijde van de feiten de voorrang gegeven aan het formele aspect (registratie in het door de Staat bijgehouden register). Dat heeft tot een opsplitsing tussen de twee begrippen geleid – de vaste woonplaats is immers enkel „de plaats waar de belangen van de betrokkene zijn geconcentreerd”, wanneer ook aan het materiële aspect is voldaan en de betrokkene in zijn vaste woonplaats ook daadwerkelijk

woont. Indien het materiële aspect van de woonplaats niet is vervuld, wordt de vaste woonplaats gewoon in het register ingeschreven, zonder dat deze registratie de concrete situatie weerspiegelt; de vaste woonplaats is dan niet de werkelijke woonplaats. Blijkens de hoger beschreven feiten bevindt verzoekster zich in deze laatste situatie.

- 25 In de onderhavige zaak is de vraag doorslaggevend of verzoekster, in een situatie waarin haar belangencentrum en dat van haar gezin in Frankrijk zijn gelegen en zij krachtens het Franse recht reeds zonder enige beperking een gezinsbijslag in de vorm van een ouderschapstoelage heeft ontvangen, nog recht heeft op de Tsjechische gezinsbijslag op grond dat het recht op die bijslag in de Tsjechische Republiek gedurende een langere periode dan in Frankrijk wordt toegekend en dat het Tsjechische recht de toekenning van die bijslag ten tijde van de feiten afhankelijk stelde van een geregistreerde vaste woonplaats, en niet van een woon- of verblijfplaats in de zin van verordening nr. 1408/71.
- 26 De twijfel van de verwijzende rechter over de bevoegdheid van de Tsjechische Republiek om verzoekster een uitkering toe te kennen, wordt ook ingegeven door de argumenten die zijn uiteengezet in het in 2008 door de tRESS opgestelde document *Think Tank Report on residence*, dat handelt over het verband tussen de woonplaats en het vrije verkeer van personen (beschikbaar op het volgende adres: http://www.tress-network.org/EUROPEAN%20RESOURCES/EUROPEANREPORT/ThinkTank_Residence.pdf). Daarin staat onder meer te lezen: „Het komt voor dat het recht van de woonstaat, dat als het toepasselijke recht is aangewezen, het recht op een uitkering afhankelijk stelt van rechtmatig verblijf op zijn grondgebied. Ook voor dit geval bevat de verordening geen bijzondere voorschriften. In feite ontbreekt het begrip wettelijke woonplaats – dat wil zeggen de woonplaats die voldoet aan de nationale immigratieregels zoals die door het Europese recht, met inbegrip van verordening nr. 2004/38, zijn geharmoniseerd – volledig in de verordening, die een materieel woonplaatsbegrip hanteert. Dergelijke voorwaarden dienen echter te worden beoordeeld in het licht van het algemene kader van gelijkheid van behandeling en vrijheid van verkeer; zij hebben per definitie enkel gevolgen voor buitenlandse burgers en kunnen uitsluitend worden toegepast indien zij objectief gerechtvaardigd zijn en in verhouding staan tot het nagestreefde doel.” (blz. 18)

Tweede vraag

- 27 Verder is de verwijzende rechter van oordeel dat, ingeval zou worden vastgesteld dat de Tsjechische Republiek bevoegd is voor de toekenning van gezinsbijslag, kan worden betwijfeld dat die bevoegdheid ook nog na 1 mei 2010 geldt, gelet op de nieuwe regelgeving over de woonplaats die is opgenomen in uitvoeringsverordening nr. 987/2009. Deze twijfel is met name door de verwerende bestuursautoriteit geuit, waar zij heeft betoogd dat op het ogenblik waarop de vroegere coördinatie-regeling (verordening nr. 1408/71) van kracht was, Frankrijk primair en de Tsjechische Republiek subsidiair bevoegd was voor de

betaling van de uitkering. Op 1 mei 2010 zijn de coördinatieregels echter gewijzigd en vanaf die datum gold een nieuwe uitlegging van het begrip „normale woonplaats”, wat ertoe heeft geleid dat de Tsjechische Republiek, nadat verzoekster had verklaard normaal gezien in Frankrijk te wonen, niet langer de subsidiair bevoegde lidstaat was, en alleen Frankrijk nog bevoegd is gebleven voor de toekenning van de uitkering, los van het feit dat de Tsjechische regelgeving het recht op uitkering van de ouderschapstoelage gedurende een langere periode toekent dan de Franse regelgeving. Het begrip vaste woonplaats, zoals de Tsjechische rechtsorde dat kent, kan niet worden toegepast in de plaats van het begrip woonplaats, zoals dat thans in de Europese Unie geldt. De enige staat die bevoegd is voor de betaling van de uitkering is Frankrijk, ook al heeft verzoekster volgens dat stelsel niet langer recht op een soortgelijke uitkering als de ouderschapstoelage. **[Or. 8]**

- 28 Met name gelet op de argumenten die door verweerder zijn aangevoerd in de procedure voor de Krajský soud, gaat het volgens de verwijzende rechter bijgevolg ook hierbij om een litigieuze kwestie, ondanks het feit dat verweerder nadien heeft geconcludeerd dat verzoekster ook onder de aanvankelijk geldende coördinatieregeling geen recht had verkregen op een ouderschapstoelage.

Derde vraag

- 29 Voor het geval dat het Hof de eerste vraag aldus zou beantwoorden dat de Tsjechische Republiek overeenkomstig verordening nr. 1408/71 niet bevoegd was voor de toekenning van een gezinsbijslag in de vorm van een ouderschapstoelage, moet worden nagegaan of de situatie niet is gewijzigd sinds de inwerkingtreding van de nieuwe verordening nr. 883/2004 en of de Tsjechische Republiek ook onder deze nieuwe verordening niet bevoegd is voor de toekenning van de gezinsbijslag.
- 30 De verwijzende rechter zou kunnen concluderen dat het begrip woonplaats in de nieuwe regelgeving duidelijker is omschreven en dat de mogelijkheden voor verzoekster om dezelfde uitkering in de Tsjechische Republiek aan te vragen daarbij niet zijn uitgebreid. Anderzijds is het antwoord op de derde vraag niet voor de hand liggend en onbetwistbaar, zodat er in casu geen sprake is van een *acte clair*. Voor zover het een kwestie betreft waarover partijen bij het geding twisten en waarover het Hof nog geen uitspraak heeft gedaan, is er evenmin sprake van een *acte éclairé*.

[omissis] [nationale procedure]