

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
RUIZ-JARABO COLOMER
van 10 juli 2003¹

1. Een der Social Security Commissioners van het Verenigd Koninkrijk heeft het Hof krachtens artikel 234 EG drie prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van verordening (EEG) nr. 1612/68² en richtlijn 68/360/EEG.³

Meer in het bijzonder rijst de vraag of een burger van de Unie die geen werknemer is in de zin van verordening nr. 1612/68, en niet aan richtlijn 68/360 het recht ontleent om te verblijven op het grondgebied van de lidstaat waar hij werk zoekt, met een beroep op enige andere bepaling van gemeenschapsrecht aanspraak kan maken op een uitkering die wordt betaald aan de werkzoekenden die aantonen dat zij over onvoldoende inkomsten beschikken en gewoonlijk in voormelde staat verblijven.

I — De wettelijke regeling van het Verenigd Koninkrijk

2. De uitkering voor werkzoekenden (job-seeker's allowance) is een socialezekerheidsuitkering waarin de wet betreffende werkzoekenden (Jobseekers Act 1995; hierna: „wet van 1995”), die op 7 oktober 1996 in werking is getreden, voorziet. Zij is in de plaats gekomen van de op premiebetaling berustende werkloosheidsvergoeding (unemployment benefit) en de inkomenssteun (income support). Zij kan op twee wijzen worden verkregen: op grond van premiebetaling, of door vervulling van bepaalde inkomensvoorwaarden.

3. Om aanspraak te hebben op de uitkering, moet de aanvrager beschikbaar zijn voor arbeid en werk zoeken; voorts moet hij ingeschreven zijn bij een arbeidsbureau, mag hij geen arbeid in loondienst verrichten, en mogen zijn inkomen en vermogen de vastgestelde maximumbedragen niet overschrijden. Volgens section 4(3) van de wet van 1995 is de betaalde uitkering een forfaitair bedrag⁴ wanneer de begunstigde

1 — Oorspronkelijke taal: Spaans.

2 — Verordening van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap (PB L 257, blz. 2).

3 — Richtlijn van de Raad van 15 oktober 1968 inzake de opheffing van de beperkingen van de verplaatsing en het verblijf van de werknemers der lidstaten en van hun familie binnen de Gemeenschap (PB L 257, blz. 13).

4 — In antwoord op een ter terechtzitting gestelde vraag heeft de gemachtigde van het Verenigd Koninkrijk verklaard dat de uitkering in 1998 50 GBP per week bedroeg. Blijkbaar wordt zij betaald totdat de begunstigde werk vindt.

geen inkomsten heeft, en anders het verschil tussen dat bedrag en zijn inkomsten. Volgens section 1(2)(i) geldt inzake verblijf als enige voorwaarde dat de betrokkene zich „op het grondgebied van Groot-Brittannië” moet bevinden.

[...].”

4. Section 4(5) van de wet van 1995 betreffende werkzoekenden voorziet in de vaststelling van bepalingen inzake de berekening van het bedrag van de uitkering. Overeenkomstig de uitvoeringsregeling (Jobseeker's Allowance Regulations 1996) is het aan vreemdelingen zonder gezinsleden ten laste verschuldigde bedrag gelijk aan nul. Regulation 85(4), die op het hoofdgeding van toepassing is, omschrijft de term „vreemdeling” als volgt:

„[...] een aanvrager die zijn gewone verblijfplaats niet in het Verenigd Koninkrijk, de Kanaaleilanden, het eiland Man of de Ierse Republiek heeft; een aanvrager zal echter niet als een persoon zonder gewone verblijfplaats in het Verenigd Koninkrijk worden aangemerkt indien hij:

- a) een werknemer is als bedoeld in de verordeningen (EEG) van de Raad nrs. 1612/68 of 1251/70⁵, of een persoon die overeenkomstig de richtlijnen van de Raad 68/360/EEG of 73/148/EEG⁶ het recht heeft om in het Verenigd Koninkrijk te verblijven;

5 — Verordening van de Commissie van 29 juni 1970 met betrekking tot het recht van werknemers om verblijf te houden op het grondgebied van een lidstaat na er een betrekking te hebben vervuld (PB L 142, blz. 24).

6 — Richtlijn van de Raad van 21 mei 1973 inzake de opheffing van de beperkingen van de verplaatsing en het verblijf van onderdanen van de lidstaten binnen de Gemeenschap ter zake van vestiging en verrichten van diensten (PB L 172, blz. 14).

II — De feiten van het hoofdgeding

5. Collins is in 1957 in de Verenigde Staten geboren, en heeft de Amerikaanse nationaliteit. Hij is in dit land opgegroeid, heeft er gestudeerd, en behaalde er in 1980 een universitair diploma. In 1978 verbleef hij, in het kader van zijn opleiding, gedurende één semester in het Verenigd Koninkrijk. In 1980 en 1981 verbleef hij gedurende ongeveer tien maanden te Londen, waar hij incidenteel en deeltijds werkte. In die periode verkreeg hij bovendien de Ierse nationaliteit. Hoewel hij blijkbaar in het Verenigd Koninkrijk wilde blijven, is hij in 1981 naar zijn geboorteland teruggekeerd, omdat hij werkloos was geworden en noodgedwongen werkloosheidsvergoedingen moest aanvragen, en omdat hij wegens de ongunstige economische situatie geen werk vond.

6. Hij werkte in de Verenigde Staten tot 1985. Vervolgens verbleef hij gedurende twee jaren in Centraal-Afrika als ontwikkelingswerker. In 1987 keerde hij terug naar zijn geboorteland voor een periode van zes maanden. Vervolgens verhuisde hij in 1988

naar Zuid-Afrika, waar hij geschiedenis studeerde en les gaf. Aangezien hij geen toelating kreeg om permanent in dit land te verblijven, keerde hij terug naar de Verenigde Staten waar hij zes maanden deeltijds als verkoper werkte, en nog eens zes maanden als leraar geschiedenis. Vervolgens besloot hij zich in het Verenigd Koninkrijk te vestigen. In februari 1998 ontving hij een nieuw Iers paspoort.

7. Bij zijn aankomst in het Verenigd Koninkrijk op 31 mei 1998, was hij in het bezit van een retourticket dat goedkoper was dan het ticket voor een enkele reis, en van zijn persoonlijk bezittingen, en was hij voornemens werk te zoeken in de sector van de socialedienstverlening. Op 8 juni vroeg hij de uitkering voor werkzoekenden aan, aangezien hij geen inkomsten had. De bevoegde autoriteiten hebben de zaak onderzocht, en op 1 juli daaropvolgend met de betrokkene gesproken, en hebben hem deze uitkering geweigerd omdat hij zijn gewone verblijfplaats niet in het Verenigd Koninkrijk had.

8. Collins' beroep bij het Social Security Appeal Tribunal is op dezelfde grond verworpen, omdat aan de voorwaarde van de gewone verblijfplaats enkel is voldaan na een aanzienlijk tijdsverloop.⁷

⁷ — Overeenkomstig lid 3, punt 1, van bijlage 6 van de wet betreffende de sociale zekerheid (Social Security Act 1988), mocht het Appeal Tribunal geen rekening houden met de omstandigheden die niet bestonden op 1 juli 1998, aangezien het beroep is ingesteld na de vaststelling van deze wet op 21 mei 1998. Bijgevolg heeft het onderzocht of Collins in de periode van 8 juni tot en met 1 juli 1998, of een gedeelte ervan, zijn gewone verblijfplaats in het Verenigd Koninkrijk had, en in hoeverre het antwoord op deze vraag invloed had op zijn recht om in die periode de uitkering voor werkzoekenden te ontvangen.

III — De prejudiciële vragen

9. Collins heeft beroep ingesteld bij de Social Security Commissioner, die, alvorens ten gronde uitspraak te doen, heeft besloten het Hof om een prejudiciële beslissing te verzoeken over de volgende vragen:

„1) Is een persoon in de situatie van verzoeker in de onderhavige zaak een werknemer in de zin van verordening nr. 1612/68 [...]?

2) In geval van een ontkennend antwoord op de eerste vraag: heeft een persoon in de situatie van verzoeker in de onderhavige zaak een recht van verblijf in het Verenigd Koninkrijk in de zin van richtlijn 68/360/EEG [...]?

3) In geval van een ontkennend antwoord op de eerste twee vragen: zijn er bepalingen of beginselen van gemeenschapsrecht op grond waarvan aan een persoon in de situatie van verzoeker in de onderhavige zaak een socialezekerheidsuitkering moet worden betaald waarvoor toekenningsvoorwaarden gelden als die welke gelden voor een aan het inkomen gerelateerde uitkering voor werkzoekenden?”

IV — Bepalingen van gemeenschapsrecht

Artikel 7 van verordening nr. 1612/68

10. De rechterlijke instantie van het Verenigd Koninkrijk heeft de vragen in algemene bewoordingen geformuleerd en niet om de uitlegging van een specifieke bepaling van gemeenschapsrecht verzocht. Mijns inziens moet het Hof zijn antwoorden inzonderheid op een onderzoek van de volgende bepalingen baseren:

„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.

Artikel 10 bis van verordening nr. 1408/71⁸

2. Hij geniet er dezelfde sociale en fiscale voordelen als de nationale werknemers.

„1. Niettegenstaande de bepalingen van artikel 10 en van titel III ontvangen de personen waarop deze verordening van toepassing is, de bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties als bedoeld in artikel 4, lid 2 bis, uitsluitend op het grondgebied van de lidstaat waar zij wonen en krachtens de wetgeving van de lidstaat, voorzover deze prestaties zijn vermeld in bijlage II bis. De prestaties worden door en voor rekening van het orgaan van de woonplaats verleend.

[...]”.

Artikel 18 EG

[...]”.

„1. Iedere burger van de Unie heeft het recht vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die bij het Verdrag en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld.

8 — Verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, zoals gewijzigd en bijgewerkt bij verordening (EEG) nr. 2001/83 van de Raad van 2 juni 1983 (PB L 230, blz. 6). Artikel 10 bis is ingevoegd bij verordening (EEG) nr. 1247/92 van de Raad van 30 april 1992 (PB L 136, blz. 1).

[...]”.

V — Procesverloop voor het Hof

11. Verzoeker in het hoofdgeding, de Duitse regering, de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie hebben binnen de in artikel 20 van 's Hofs Statuut-EG gestelde termijn schriftelijke opmerkingen ingediend.

De vertegenwoordiger van Collins, de gemachtigde van het Verenigd Koninkrijk en de gemachtigde van de Commissie hebben mondelinge opmerkingen gemaakt ter terechtzitting van 17 juni 2003.

VI — Argumenten van partijen

12. Collins stelt dat hij actief werk zocht en dus als werknemer in de zin van verordening nr. 1612/68 op grond van richtlijn 68/360 het recht heeft om in het Verenigd Koninkrijk te verblijven. Ook uit het oogpunt van verordening nr. 1408/71 houdt hij verblijf in het Verenigd Koninkrijk, zodat het feit dat de betrokken uitkering enkel wordt toegekend na een langdurig verblijf in deze Staat, een bij artikel 39 EG verboden discriminatie op grond van nationaliteit inhoudt. Voorts is hij van mening dat de artikelen 12 EG en 17 EG eraan in de weg staan dat onderdanen van andere lidstaten dan het Verenigd Koninkrijk die

hun banden met dit land opnieuw willen aanhalen, enkel na een bepaalde verblijfsduur aanspraak kunnen maken op een niet op premiebetaling berustende sociale uitkering, zoals de uitkering voor werkzoekenden.

13. Wat de eerste vraag betreft, erkennen de Duitse regering, de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie dat betrokkene als werkzoekende onderdaan van een lidstaat overeenkomstig artikel 39 EG gedurende een periode van ten minste zes maanden het recht heeft om het grondgebied van het Verenigd Koninkrijk te betreden en er te verblijven. Wat verordening nr. 1612/68 betreft, valt een werkzoekende onder titel I van het eerste deel, maar niet onder titel II, die uitsluitend betrekking heeft op personen die reeds in een lidstaat werken of die hun werk hebben verloren maar nog steeds nauwe en duurzame banden met de arbeidsmarkt van dat land hebben.

14. Wat de tweede vraag betreft, betogen deze regeringen en de Commissie dat een onderdaan van een lidstaat op grond van artikel 39 EG tijdens zijn zoektocht naar werk als werkzoekende in een andere lidstaat mag verblijven, en niet op grond van de bepalingen van richtlijn 68/360, die slechts gelden voor personen die werk hebben gevonden.

15. Over de derde vraag zijn de meningen verdeeld. De Duitse regering en de regering van het Verenigd Koninkrijk stellen dat noch het in artikel 12 EG geformuleerde verbod van discriminatie op grond van nationaliteit, noch het burgerschap als bedoeld in artikel 17 EG, en evenmin het in artikel 18 EG bedoelde recht om vrij binnen de Europese Unie te reizen en te verblijven, voor een lidstaat de verplichting meebrengen om de uitkering voor werkzoekenden toe te kennen aan personen in de situatie van Collins, die in het nabije verleden niet in het Verenigd Koninkrijk heeft gewerkt en er evenmin zijn gewone verblijfplaats of centrum van belangen heeft, en bovendien geen enkele band met de nationale arbeidsmarkt heeft.

genieten, houdt in voldoende mate verband met de uitoefening van het recht van vrij verkeer, en valt dus binnen de materiële werkingssfeer van het gemeenschapsrecht. De Commissie leidt hieruit af dat Collins met een beroep op de artikelen 12 EG en 17 EG aanspraak kan maken op de Britse uitkering voor werkzoekenden onder dezelfde voorwaarden als Britse onderdanen.

VII — Analyse van de gestelde vragen

16. De Commissie gaat er integendeel van uit dat Collins, die een burger van de Unie is, in zijn hoedanigheid van werkzoekende legaal in het Verenigd Koninkrijk verbleef en derhalve de door artikel 12 EG geboden bescherming genoot tegen discriminatie op grond van nationaliteit in alle situaties die binnen de werkingssfeer van het gemeenschapsrecht vallen. Volgens haar is bedoelde uitkering een vorm van economische steun aan werkzoekenden, die als een sociaal voordeel in de zin van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 moet worden aangemerkt en binnen de materiële werkingssfeer van het gemeenschapsrecht valt. Zelfs indien dit niet het geval is, draagt het recht om vrij te reizen om werk te zoeken, in belangrijke mate bij tot de doeltreffendheid van het fundamentele recht van vrij verkeer van werknemers. De mogelijkheid voor werkzoekenden met een laag inkomen om tijdens hun zoektocht naar werk een of andere vorm van financiële steun zoals de betrokken uitkering te

A — Gemeenschapsrechtelijke kwalificatie van de betrokken uitkering

17. Alvorens in te gaan op de vragen van de Social Security Commissioner, die het geschil ten gronde dient op te lossen, moet de betrokken uitkering uit gemeenschapsrechtelijk oogpunt worden gekwalificeerd.

18. Volgens de rechtspraak van het Hof bewijst de omstandigheid dat een nationale regeling niet is vermeld in de verklaringen als bedoeld in artikel 5 van verordening nr. 1408/71, op zich niet dat deze regeling niet binnen de werkingssfeer van de verordening valt. Wanneer evenwel een lidstaat een wet in zijn verklaring heeft

vermeld, vormt dit het bewijs dat de op grond van deze wet toegekende uitkeringen socialezekerheidsuitkeringen in de zin van verordening nr. 1408/71 zijn.⁹

De aan het inkomen gerelateerde uitkering voor werkzoekenden is vermeld in bijlage II bis, O, dat op het Verenigd Koninkrijk betrekking heeft, sub h¹⁰, van verordening nr. 1408/71.¹¹ Hieruit volgt dat het om een socialezekerheidsuitkering gaat die binnen haar materiële werkingssfeer valt.

19. Dit neemt niet weg dat de betrokken uitkering tegelijkertijd onder artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 kan vallen. Het begrip sociaal voordeel als bedoeld in deze bepaling omvat volgens het Hof alle voordelen 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

wegens het enkele feit dat zij hun gewone verblijfplaats op het nationale grondgebied hebben, en waarvan de uitbreiding tot werknemers-onderdanen van andere lidstaten hun mobiliteit binnen de Gemeenschap kan vergemakkelijken.¹²

20. De uitkering wordt toegekend aan alle werkzoekenden die in het Verenigd Koninkrijk verblijven, voor arbeid beschikbaar zijn, actief werk zoeken, bij een arbeidsbureau zijn ingeschreven en wier inkomsten het vastgestelde maximumbedrag niet overschrijden. Deze kenmerken beantwoorden dus aan het begrip sociaal voordeel als bedoeld in artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68, zodat de staat van tewerkstelling de uitkering aan de werknemers-onderdanen van de andere lidstaten onder dezelfde voorwaarden moet toekennen als aan zijn eigen onderdanen, gelet op de rechtspraak van het Hof die elke aan de nationaliteit, het verblijf of de duur van de tewerkstelling gerelateerde toekenningsvoorwaarde als discriminatoir beschouwt en verbiedt.¹³

9 — Arresten van 29 november 1977, Beerens (35/77, Jurispr. blz. 2249, punt 9), 11 juni 1991, Athanasopoulos e.a. (C-251/89, Jurispr. blz. I-2797, punt 28), en 20 februari 1997, Martínez Losada e.a. (C-88/95, C-102/95 en C-103/95, Jurispr. blz. I-863, punt 21).

10 — Overeenkomstig artikel 5 van verordening nr. 1408/71 vermelden de lidstaten de in artikel 4, leden 1 en 2, bedoelde wettelijke regelingen en stelsels, de bijzondere niet op premiebetaling berustende uitkeringen als bedoeld in artikel 4, lid 2 bis, de in artikel 50 bedoelde minimumuitkeringen, alsmede de in de artikelen 77 en 78 bedoelde bijlagen in verklaringen, waarvan overeenkomstig artikel 97 kennisgeving en bekendmaking plaatsvindt.

11 — In de versie van verordening (EG) nr. 118/97 van de Raad van 2 december 1996 tot wijziging en bijwerking van verordening (EEG) nr. 1408/71 en van verordening (EEG) nr. 574/72 tot vaststelling van de wijze van toepassing van verordening (EEG) nr. 1408/71 (PB L 28, blz. 1).

12 — Arresten van 31 mei 1979, Even (207/78, Jurispr. blz. 2019, punt 22), 14 januari 1982, Reina (65/81, Jurispr. blz. 33, punt 12), 12 juli 1984, Castelli (261/83, Jurispr. blz. 3199, punt 11), 27 maart 1985, Hoeckx (249/83, Jurispr. blz. 973, punt 20) en Scrivner (122/84, Jurispr. blz. 1027, punt 24), 20 juni 1985, Deak (94/84, Jurispr. blz. 1873, punt 21), 27 mei 1993, Schmid (C-310/91, Jurispr. blz. I-3011, punt 18), en 12 mei 1998, Martínez Sala (C-85/96, Jurispr. blz. I-2691, punt 25).

13 — Zie bijvoorbeeld arresten van 10 november 1992, Commissie/België (C-326/90, Jurispr. blz. I-5517), inzake het gewaarborgde inkomen voor bejaarden en het bestaansminimum, 29 oktober 1998, Commissie/Griekenland (C-185/96, Jurispr. blz. I-6601), inzake uitkeringen voor kroostrijke gezinnen, en 20 juni 2002, Commissie/Luxemburg (C-229/01, Jurispr. blz. I-5899), inzake het gewaarborgde minimuminkomen.

21. De betrokken uitkering valt dus binnen de materiële werkingssfeer van het gemeenschapsrecht, aangezien zij niet enkel een bijzondere, niet op premiebetaling berustende uitkering in de zin van artikel 4, lid 2 bis, van verordening nr. 1408/71 is, maar eveneens een sociaal voordeel als bedoeld in artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68.

Dienaangaande heeft het Hof geoordeeld dat verordening nr. 1612/68 wat het vrije verkeer van werknemers betreft een algemene strekking heeft, zodat artikel 7, lid 2, van deze verordening kan worden toegepast op sociale voordelen die tegelijkertijd binnen de specifieke werkingssfeer van verordening nr. 1408/71 vallen.¹⁴

B — De eerste vraag

22. De Social Security Commissioner wenst in de eerste plaats te vernemen of een onderdaan van een lidstaat die het grondgebied van een andere lidstaat betreedt met de bedoeling er een betrekking in loondienst te zoeken, als een werknemer in de zin van verordening nr. 1612/68 moet worden aangemerkt.

23. Ik ga er vanuit dat de nationale rechter het bewezen acht dat Collins een Ierse burger is en naar het Verenigd Koninkrijk is gegaan om er te wonen en te werken. De andere omstandigheden die zijn situatie kenmerken zijn, overeenkomstig de rechtspraak van het Hof¹⁵, irrelevant om uit te maken of hij zich op het beginsel van het vrije verkeer van werknemers kan beroepen. Bijgevolg doet niet terzake dat hij de Amerikaanse nationaliteit heeft en bovendien de Ierse nationaliteit heeft verkregen, ofschoon hij in dat land nooit heeft verbleven of gewerkt¹⁶; dat hij slechts in één lidstaat van de Europese Unie heeft gewerkt, en dat hij de afgelopen zeventien jaar niet heeft gewoond in het Verenigd Koninkrijk, waar hij thans werk beweert te zoeken, en er ook geen enkele beroepsactiviteit heeft uitgeoefend.

24. De gemeenschapswetgever heeft in titel I van het eerste deel van verordening nr. 1612/68, dat de artikelen 1 tot en met 6 omvat, de toegang van de gemeenschapsonderdanen tot arbeid op het grondgebied van de lidstaten geregeld. Volgens deze regeling, die van toepassing is op „iedere onderdaan van een lidstaat”, hebben de burgers van de Unie het recht om in elke lidstaat onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die staat in te gaan op werkaanbiedingen en dezelfde bijstand te ontvangen van de arbeidsbureaus.

15 — Arrest van 7 juli 1992, Micheletti e.a. (C-369/90), Jurispr. blz. I-4239, punt 10).

16 — In antwoord op de vraag die hem ter terechtzitting is gesteld, heeft de advocaat van Collins bevestigd dat zijn cliënt nooit in Ierland heeft gewoond en dat hij dit land driemaal heeft bezocht, telkens voor een periode van ten hoogste tien dagen.

14 — Arrest van 10 maart 1993, Commissie/Luxemburg (C-111/91, Jurispr. blz. I-817, punt 21) en arrest Martínez Sala, aangehaald, punt 27.

Collins kon op grond van deze bepalingen aanspraak maken op dezelfde steun als de in het Verenigd Koninkrijk verblijvende werkzoekenden, en onder dezelfde voorwaarden werk verrichten, hetgeen hem blijkbaar na twee maanden zoeken ook is gelukt.

25. Deze mogelijkheid houdt echter, zoals de Commissie en de twee lidstaten die opmerkingen hebben ingediend te kennen geven, niet in dat Collins zich op alle bepalingen van verordening nr. 1612/68 kan beroepen.

26. Titel II, die de artikelen 7 tot en met 9 omvat, betreft het verrichten van arbeid en bepaalt de rechten van de „werknemer” die onderdaan van een lidstaat is.

Het Hof heeft verklaard dat het begrip „werknemer” in de zin van artikel 39 EG en verordening nr. 1612/68 een communautaire inhoud heeft en niet eng mag worden uitgelegd. „Werknemer” is een ieder 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

leiding prestaties verricht en als tegenprestatie een beloning ontvangt.¹⁷

27. Toen Collins de uitkering voor werkzoekenden aanvraagde, verrichtte hij geen enkele werkzaamheid die aan deze omschrijving voldeed, en was hij evenmin werkloos geworden in het Verenigd Koninkrijk. Bijgevolg valt hij niet onder artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68, dat aan de werknemers uit alle lidstaten het recht verleent om, wat sociale en fiscale voordelen betreft, in een andere lidstaat op dezelfde wijze als de nationale werknemers te worden behandeld.

28. Deze uitlegging werd gegeven in de zaak Lebon¹⁸, waarin de vraag aan de orde was of de in artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 bedoelde gelijkheid van behandeling met betrekking tot sociale en fiscale voordelen ook toekomt aan personen die zich verplaatsen om werk te zoeken. Het Hof heeft geoordeeld dat dit recht op gelijke behandeling enkel voor werknemers geldt, aangezien personen die zich verplaatsen om werk te zoeken slechts recht hebben op gelijke behandeling onder de in artikel 39 EG en de artikelen 2 en 5 van verordening nr. 1612/68 bepaalde voorwaarden.

17 — Arresten van 3 juli 1986, Lawrie-Blum (66/85, Jurispr. blz. 2121, punten 16 en 17), 31 mei 1989, Betray (344/87, Jurispr. blz. 1621, punten 11 en 12), 26 februari 1992, Raulin (C-357/89, Jurispr. blz. I-1027, punt 10) en Bernini (C-3/90, Jurispr. blz. I-1071, punt 14), 12 mei 1998, Martínez Sala, reeds aangehaald, punt 32, en 8 juni 1999, Meeusen (C-337/97, Jurispr. blz. I-3289, punt 13).

18 — Arrest van 18 juni 1987 (316/85, Jurispr. blz. 2811).

29. In de onderhavige zaak rijst de vraag of deze beoordeling, die van het jaar 1987 dateert, nog steeds geldt, nu het Hof in punt 32 van het arrest Martínez Sala¹⁹, dat in 1998 is gewezen, heeft verklaard dat, wanneer de arbeidsverhouding is beëindigd, de betrokkene in beginsel zijn hoedanigheid van werknemer verliest, wat niet wegneemt dat die hoedanigheid bepaalde effecten kan hebben na de beëindiging van de arbeidsverhouding, en dat *ook iemand die daadwerkelijk werk zoekt als werknemer moet worden aangemerkt*.²⁰

Ik ben het met de Commissie eens dat deze zin in zijn context moet worden gezien en niet bedoeld was om in de plaats te komen van de eerdere uitspraken.²¹ Voorts zij eraan herinnerd dat het Hof er nauwelijks één jaar geleden op heeft gewezen dat, volgens vaste rechtspraak, voor de toepassing van het gemeenschapsrecht inzake het vrije verkeer van werknemers in het kader van een nationale regeling inzake werkloosheidsverzekering, vereist is dat degene die een beroep doet op het gemeenschaps-

recht reeds tot de arbeidsmarkt is toegetreden, in die zin dat hij reële en daadwerkelijke beroepswerkzaamheden heeft verricht waardoor hij de hoedanigheid van werknemer in de zin van het gemeenschapsrecht heeft verkregen.²²

30. De zaak Martínez Sala betrof een Spaans onderdaan die sinds mei 1998, toen zij twaalf was, in Duitsland verbleef. Zij heeft er van 1976 tot en met 1986 verschillende werkzaamheden in loondienst verricht. Zij heeft er eveneens gewerkt van 12 september tot en met 24 oktober 1989. Sindsdien ontving zij sociale bijstand. Tot mei 1984 kreeg zij verschillende verblijfsvergunningen. Daarna heeft zij enkel verklaringen ontvangen dat verlenging van haar verblijfsvergunning was aangevraagd, totdat zij in april 1994 een verblijfsvergunning voor één jaar kreeg, die met één jaar werd verlengd. In januari 1993, toen zij niet over een verblijfsvergunning beschikte, vroeg Martínez Sala een ouderschapsuitkering aan voor haar kind, dat in die maand geboren was. Deze aanvraag werd afgewezen op grond dat betrokkene noch de Duitse nationaliteit noch een vestigings- of verblijfsvergunning had.

19 — Reeds aangehaald.

20 — Cursivering van mij.

21 — Sommige auteurs zagen dit anders. Zie bijvoorbeeld O'Leary, S.: „Putting Flesh on the Bones of European Union Citizenship” in *European Law Review* 1999, blz. 68-79, in het bijzonder blz. 76: „The definition of who qualifies as a worker in Martínez Sala has either overruled Lebon in this respect, by classifying job-seekers as workers or, at the very least, allows job-seekers to claim equal treatment as regards social and tax advantages pursuant to Article 7(2) of the Regulation [1612/68]”; Jacqueson, C.: „Union citizenship and the Court of Justice: something new under the sun? Towards social citizenship”, in *European Law Review* 2002, blz. 260-281, in het bijzonder blz. 267: „The origin of the right of residence in national law, Community law or international law was irrelevant. In sum, the rights granted to workers by Regulations 1408/71 and 1612/68 are available to all Union citizens lawfully resident in the host Member State. It follows that the Court's ruling in Lair and Lebon are old history”; Whelan, A., in *Revue des affaires européennes* 1999, blz. 228-238, in het bijzonder blz. 232: „[...] the Court appears to have considerably enhanced the position of job-seekers [...]”.

22 — Arresten van 12 september 1996, Commissie/België (C-278/94, Jurispr. blz. I-4307, punt 40), en 11 juli 2002, D'Hoop (C-224/98, Jurispr. blz. I-6191, punt 18). Castro Oliveira, A.: „Workers and other persons: step-by-step from movement to citizenship — Case Law 1995-2001” in *Common Market Law Review* 39, blz. 77-127, in het bijzonder blz. 95: „Unemployment policy is not as such within the scope of EC law. At least not yet. The relatively vague and non-binding character of the coordination measures adopted in the field of employment policy, pursuant to the new provisions introduced by the Amsterdam Treaty, confirms this assertion. This case [C-278/94] is a good example of the moderate character of the Court's case law on free movement of workers. The Court is not willing to impose on a Member State the duty to finance the integration in its labour market of unemployed EU citizens (or their children) who are resident in another Member State.”

31. De verwijzende rechter wenste te vernemen of een onderdaan van een lidstaat die in een andere lidstaat verblijft, waar hij arbeid in loondienst heeft verricht en vervolgens sociale bijstand heeft ontvangen, werknemer is in de zin van verordening nr. 1612/68.

In deze context heeft het Hof in punt 32 de klassieke omschrijving van het begrip „werknemer” als bedoeld in artikel 39 EG en verordening nr. 1612/68 in herinnering gebracht, en vervolgens de betwiste vaststelling gedaan. In het volgende punt heeft zij de rechtspraak Lebon bevestigd, volgens welke het uit artikel 7 voortvloeiende recht op gelijke behandeling met betrekking tot een sociale uitkering waarin de wetgeving van de ontvangende lidstaat voorziet, niet blijft gelden voor de bloedverwanten van grensarbeiders in neergaande lijn, wanneer zij de leeftijd van 21 jaar hebben bereikt en niet zelf de hoedanigheid van werknemer bezitten.

32. Ten slotte heeft het Hof vastgesteld dat het niet kon nagaan of Martínez Sala werknemer was in de zin van artikel 48 van het Verdrag en verordening nr. 1612/68, omdat het bijvoorbeeld niet wist of zij werk zocht.²³ Het Hof behandelde deze vraag dus niet, zodat het aan de nationale rechter stond hierover uitspraak te doen, en wees erop dat de betrokkene bij de beëindiging van de arbeidsverhouding niet noodzakelijkerwijs zijn hoedanigheid

van werknemer verliest, en dat ook iemand die daadwerkelijk werk zoekt als werknemer moet worden aangemerkt.

33. Er mag van worden uitgegaan dat de betrokkene, indien was aangetoond dat zij werk zocht, in het licht van de volgende omstandigheden als werknemer in de zin van artikel 39 EG en verordening nr. 1612/68 zou zijn gekwalificeerd: zij had tijdens haar langdurig verblijf in Duitsland verschillende jobs gehad; de autoriteiten van de ontvangende Staat hadden haar zonder onderbreking verblijfsvergunningen afgegeven; zij had haar werk in deze Staat verloren en sociale bijstand gekregen. Welnu, een grensarbeider die als werkloze in de ontvangende staat verblijft, verliest zijn hoedanigheid van werknemer niet op de enkele grond dat hij niet voor een ander en onder diens leiding arbeid in loondienst verricht.

34. Uit de verwijzingsbeschikking blijkt dat Collins in 1980 en 1981, toen hij reeds de Ierse nationaliteit bezat en bijgevolg vanuit gemeenschapsrechtelijk oogpunt de hoedanigheid van werknemer had, gedurende ongeveer tien maanden in het Verenigd Koninkrijk heeft gewoond en gewerkt. Hieruit volgt echter niet dat hij deze hoedanigheid nog steeds had in de periode van zeventien jaar tussen het ogenblik waarop hij dit land heeft verlaten en 31 mei 1998, dag waarop hij er is teruggekeerd om er zich te vestigen en er werk te zoeken, tijdens welke periode hij in de andere lidstaten van de Europese Gemeenschap geen enkele werkzaamheid heeft verricht.

²³ — Het hoofdgeding is afgedaan zonder beslissing. Zie de databank „Nationale uitspraken” van het Hof, dossier QP/03161-P1.

35. Gelet op een en ander, moet mijns inziens aan de Social Security Commissioner worden geantwoord, dat een onderdaan van een lidstaat die het grondgebied van een andere lidstaat betreedt om er arbeid in loondienst te zoeken, geen werknemer is in de zin van de artikelen 7 en volgende van verordening nr. 1612/68, ook al geniet hij de bescherming van de artikelen 1 tot en met 6 van deze verordening.

eenstemming zijn met de rechten en bevoegdheden welke bij verordening nr. 1612/68 zijn toegekend aan de onderdanen van een lidstaat die zich verplaatsen ten einde arbeid in loondienst te verrichten, alsmede aan hun familieleden.

Artikel 1 ervan gebiedt de opheffing van de beperkingen ten aanzien van de verplaatsing en het verblijf van de gemeenschaps-onderdanen en van hun familieleden op wie verordening nr. 1612/68 van toepassing is.

C — De tweede vraag

36. Vervolgens wenst de Social Security Commissioner te vernemen of, indien het antwoord op de eerste vraag ontkennend is, een gemeenschapsonderdaan die het grondgebied van een lidstaat betreedt om er arbeid in loondienst te zoeken, overeenkomstig richtlijn 68/360/EEG het recht heeft om op het grondgebied van die staat te verblijven.

Volgens artikel 2 verlenen de lidstaten van de Europese Unie aan de gemeenschaps-onderdanen het recht om hun grondgebied te verlaten, ten einde op het grondgebied van een andere lidstaat arbeid in loondienst te aanvaarden en te verrichten. Artikel 3 gebiedt de nationale autoriteiten deze personen op vertoon van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort zonder meer op hun grondgebied toe te laten.

37. Deze richtlijn, die tegelijkertijd met verordening nr. 1612/68 is vastgesteld, regelt specifiek de verplaatsing en het verblijf binnen de Gemeenschap van de personen die onder het vrije verkeer van werknemers vallen.

39. De personen die in een andere lidstaat werk willen gaan zoeken en op wie titel I van het eerste deel van verordening nr. 1612/68 van toepassing is, lijken enkel de bij deze eerste drie artikelen van richtlijn 68/360 verleende rechten te genieten.

38. Zoals in de considerans ervan is vermeld, heeft richtlijn 68/360 tot doel dat maatregelen worden genomen die in over-

40. De lidstaten mogen immers op grond van artikel 4, waarin hun verplichtingen inzake het verblijfsrecht zijn vastgesteld,

met het oog op de afgifte van de verblijfskaart van de werknemer eisen dat deze een door de werkgever verstrekte verklaring van indienstneming of een verklaring van tewerkstelling overlegt, hetgeen voor een werkzoekende onmogelijk is. Uit de andere bepalingen van richtlijn 68/360 blijkt eveneens dat zij geen betrekking hebben op werkzoekenden. Volgens artikel 6 moet de verblijfskaart een geldigheidsduur van ten minste vijf jaar hebben en automatisch verlengd kunnen worden, ofschoon voor werknemers met een dienstbetrekking van meer dan drie maanden en minder dan één jaar een tijdelijke verblijfsvergunning met een tot de te verwachten duur van de dienstbetrekking beperkte geldigheidsduur kan worden afgegeven. Hetzelfde soort document wordt afgegeven voor seizoenarbeiders die voor een periode van meer dan drie maanden zijn tewerkgesteld. Ten slotte legt artikel 8 de lidstaten de verplichting op het recht van verblijf op hun grondgebied, zonder dat een verblijfskaart wordt afgegeven, toe te kennen aan de werknemers die arbeid in loondienst verrichten waarvan de te verwachten duur niet meer dan drie maanden belooft, op vertoon van een verklaring van de werkgever waarin de te verwachten duur van de dienstbetrekking is vermeld.²⁴

Het verblijfsrecht regelt dus de verschillende hypothesen inzake verblijfsduur, voorzover dit verblijf telkens verband houdt met een economische activiteit, aangezien richtlijn 68/360 aan de personen die in een

lidstaat werk gaan zoeken, enkel het recht verleent om het grondgebied van deze lidstaat te betreden, en niet een recht van verblijf in de periode die aan de indienstneming voorafgaat.

41. Dat richtlijn 68/360 niet dit specifieke verblijfsrecht verleent, betekent echter niet dat de gemeenschapsonderdanen van deze mogelijkheid moeten afzien. Er bestaat overvloedige rechtspraak in die zin.

42. Het Hof heeft vastgesteld dat het vrije verkeer van werknemers tot de grondslagen van de Gemeenschap behoort, dat de bepalingen waarin deze fundamentele vrijheid verankerd ligt ruim moeten worden uitgelegd²⁵, en dat een enge uitlegging van artikel 39, lid 3, EG ten koste zou gaan van de reële kansen van een werkzoekende onderdaan van een lidstaat om werk te vinden, en derhalve aan deze bepaling haar nuttig effect zou ontnemen. Hieruit volgt dat deze bepaling, die het vrije verkeer van werknemers omschrijft als het recht om in te gaan op een feitelijk aanbod van tewerkstelling, om zich daartoe vrij op het grondgebied van de lidstaten te verplaatsen, in één van de lidstaten te verblijven om er een beroep uit te oefenen en na afloop ervan op het grondgebied van de lidstaat te verblijven, aldus moet worden uitgelegd dat zij een niet-exhaustieve opsomming geeft van

24 — Zie arrest van 20 februari 1997, Commissie/België (C-344/95, Jurispr. blz. I-1035), waarin de niet-nakoming van de betrokken Staat is vastgesteld omdat hij aan werknemers in loondienst met een dienstbetrekking op zijn grondgebied van ten minste één jaar, gedurende de zes eerste maanden van hun verblijf geen verblijfskaart doch twee opeenvolgende inschrijvingsbewijzen heeft afgegeven, en omdat hij aan werknemers die er niet langer dan drie maanden zouden werken, tegen betaling van een heffing een document betreffende hun verblijf heeft afgegeven.

25 — Arrest van 3 juni 1986, Kempf (139/85, Jurispr. blz. 1741, punt 13).

bepaalde rechten die de onderdanen van de lidstaten in het kader van het vrije verkeer van werknemers genieten, en dat deze vrijheid voor hen eveneens het recht inhoudt om als werkzoekende vrij op het grondgebied van de andere lidstaten te reizen en er te verblijven.²⁶

43. Dit verblijfsrecht geldt echter niet voor onbepaalde duur en kan in de tijd worden beperkt. Het Hof heeft geoordeeld dat een termijn van zes maanden in beginsel niet ontoereikend is om de betrokkenen in staat te stellen zich in de ontvangende lidstaat op de hoogte te stellen van de werkaanbiedingen die bij hun beroepskwalificaties passen, en in voorkomend geval het nodige te doen om te worden aangeworven, en dat een dergelijke termijn derhalve geen belemmering vormt voor het nuttig effect van het beginsel van het vrije verkeer.²⁷ Indien de betrokkene na afloop van de gestelde termijn aantoonbaar dat hij nog steeds werk zoekt en een reële kans heeft het te vinden, mag hij niet worden gedwongen het grondgebied van de lidstaat van ontvangst te verlaten.²⁸

26 — Arrest van 26 februari 1991, Antonissen (C-292/89, Jurispr. blz. I-745, punten 11-13).

27 — In het reeds aangehaalde arrest van 20 februari 1997, Commissie/België, werd de betrokken lidstaat wegens niet-nakoming veroordeeld, omdat hij de werkzoekende onderdanen van andere lidstaten er toe dwong het nationale grondgebied na drie maanden zonder meer te verlaten.

28 — Arrest Antonissen, reeds aangehaald, punt 21.

44. Bijgevolg had Collins, volgens de rechtspraak van het Hof, als werkzoekende onderdaan van een lidstaat, krachtens artikel 39 EG het recht om gedurende ten minste zes maanden daartoe in het Verenigd Koninkrijk te verblijven.

45. Aan de Social Security Commissioner moet derhalve worden geantwoord dat een gemeenschapsonderdaan die in een lidstaat arbeid in loondienst wil gaan zoeken, op grond van artikel 39 EG het recht heeft om op het grondgebied van die staat te verblijven, maar dat richtlijn 68/360 niet in die mogelijkheid voorziet.

D — *De derde prejudiciële vraag*

46. Ten slotte wenst de rechterlijke instantie van het Verenigd Koninkrijk te vernemen of, indien het antwoord op de eerste en de tweede vraag ontkennend is, er een norm van gemeenschapsrecht bestaat op grond waarvan een socialezekerheidsuitkering voor werkzoekenden met onvoldoende inkomsten moet worden betaald aan een onderdaan van de Unie die het grondgebied van een lidstaat betreedt met de bedoeling er arbeid in loondienst te vinden.

47. In zijn beschikking stelt de nationale rechter dat Collins zich niet als dienstverrichter in het Verenigd Koninkrijk wilde vestigen, maar voornemens was er arbeid in loondienst te vinden.²⁹ Om deze reden zou zijn aanvraag tot verkrijging van de uitkering voor werkzoekenden steun vinden in verordening nr. 1408/71 of artikel 18 EG, beschouwd in samenhang met het beginsel van non-discriminatie op grond van nationaliteit.

48. Uit de aan het Hof meegedeelde gegevens blijkt niet duidelijk of verordening nr. 1408/71 inderdaad op het hoofdgeding van toepassing is, doch de Social Security Commissioner stelt dat verzoeker waarschijnlijk binnen de personele werkingssfeer ervan valt.

Ik zal derhalve onderzoeken of, in deze hypothese, een persoon in de situatie van Collins op grond van voormelde regelgeving aanspraak kan maken op bedoelde uitkering.

49. Zoals ik reeds heb beklemtoond, is de uitkering voor werkzoekenden een uitke-

ring als bedoeld in bijlage II bis, O, dat het Verenigd Koninkrijk betreft, sub h, van verordening nr. 1408/71, zodat zij uitsluitend wordt geregeld door de coördinatie-regels van artikel 10 bis en bijgevolg een bijzondere, niet op premiebetaling berustende prestatie is in de zin van artikel 4, lid 2 bis.³⁰

Overeenkomstig artikel 10 bis, lid 1, van verordening nr. 1408/71 kan een uitkering als die in het hoofdgeding slechts worden betaald indien de betrokkene verblijft op het grondgebied van de lidstaat waarvan de wetgeving recht op die uitkering geeft.³¹ Wanneer het recht op bedoelde uitkering afhankelijk is gesteld van het vervullen van een verblijfstijd, moet volgens lid 2 van dit artikel rekening worden gehouden met de in andere lidstaten vervulde verblijfsperiodes.

50. Artikel 10 bis, lid 2, van verordening nr. 1408/71 is echter niet van toepassing op

29 — In zijn schriftelijke en mondelinge opmerkingen heeft de vertegenwoordiger van Collins echter beklemtoond dat zijn cliënt zich als zelfstandige in het Verenigd Koninkrijk wenste te vestigen, zodat hij op grond van richtlijn 73/148 het recht had om in deze Staat te verblijven. Op mijn verzoek heeft de advocaat laten weten dat zijn cliënt ook in dat geval aanspraak had kunnen maken op de betrokken uitkering, aangezien deze niet enkel moet worden betaald aan personen die arbeid in loondienst zoeken.

30 — Arresten van 4 november 1997, Snares (C-20/96, Jurispr. blz. I-6057, punt 32), 11 juni 1998, Partridge (C-297/96, Jurispr. blz. I-3467, punt 33), en 25 februari 1999, Swaddling (C-90/97, Jurispr. blz. I-1075, punt 24).

31 — Met de invoering in 1992 van deze bepaling bij verordening (EEG) nr. 1247/92 van de Raad van 30 april 1992 tot wijziging van verordening nr. 1408/71 (PB L 136, blz. 1), heeft de gemeenschapswetgever een uitzondering ingevoerd ten aanzien van het in artikel 10 neergelegde algemene beginsel dat voor de toekenning van socialezekerheidsuitkeringen aan grensarbeiders geen voorwaarden van verblijf in de betrokken staat mogen worden gesteld. In punt 49 van het reeds aangehaalde arrest Snares heeft het Hof bevestigd dat het in 1992 ingevoerde coördinatiestelsel niet in strijd was met artikel 42 EG.

Collins, omdat hij niet in andere lidstaten heeft verbleven. Onderzocht moet dus worden of hij desondanks recht heeft op de betrokken uitkering.

51. De wetgeving van het Verenigd Koninkrijk sluit, overeenkomstig artikel 10 bis van verordening nr. 1408/71, de niet op het nationale grondgebied verblijvende personen van de uitkering uit, maar eveneens de personen die ten stelligste in dit land wensen te wonen maar niet het bewijs kunnen leveren dat zij er hun gewone verblijfplaats hebben gehad³² alvorens hun aanvraag in te dienen.³³

52. Wat de toepassing van verordening nr. 1408/71 betreft, heeft het Hof verklaard dat

32 — De Social Security Commissioner heeft niet meegedeeld hoe lang deze periode in het geval van Collins zou moeten zijn. Ter terechtzitting heeft de gemachtigde van het Verenigd Koninkrijk verklaard dat de vereiste periode van geval tot geval verschilt, aangezien de autoriteiten de persoonlijke en familiale situatie van de aanvrager onderzoeken, alsmede zijn banden met het land. Blijkens punt 17 van het reeds aangehaalde arrest Swaddling hebben de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk vastgesteld dat een Britse onderdaan die naar zijn land was teruggekeerd nadat hij jarenlang in Frankrijk had gewerkt, en een met de aan het inkomen gerelateerde uitkering voor werkzoekenden vergelijkbare uitkering had aangevraagd, zijn gewone verblijfplaats in het Verenigd Koninkrijk had zodra hij er acht weken had verbleven.

33 — Fries, S. en Shaw, J.: „Citizenship of the Union: First Steps in the European Court of Justice”, in *European Public Law* 1988, blz. 533-559, in het bijzonder blz. 550 en 551: „Since 1994, the UK has applied an ‘habitual residence’ test, to restrict a previous entitlement on the part of workseekers coming to the UK from other EU Member States to draw the basic subsistence-level non-contributory benefit, income support, for at least six months; the policy objective behind the change is to stop the hated ‘benefit tourism’. The position of the UK is now — having previously been more generous — as it was envisaged in Lebon [...] In other words, no benefits are given to those falling outside the scope of the equal treatment principle as circumscribed by Lebon — whatever their residence rights.”

onder „woonplaats” in de zin van artikel 1, sub h, van deze verordening de normale verblijfplaats wordt verstaan; en dat deze term een communautaire betekenis heeft. Voorts heeft het geoordeeld dat het begrip „lidstaat waar hij woont” in artikel 10 bis van deze verordening doelt op de lidstaat waar de betrokkene zijn normale verblijfplaats heeft en waar zich ook het gewone centrum van zijn belangen bevindt. In deze context moet in het bijzonder worden gelet op de gezinssituatie van de werknemer, de redenen waarom hij naar een ander land is gegaan, de duur en de bestendigheid van zijn verblijf, de vraag of hij eventueel een vaste werkkring heeft, alsmede de intentie van de betrokkene zoals die uit alle omstandigheden blijkt, zonder dat de duur van het verblijf in de lidstaat waar de uitkering wordt aangevraagd kan worden beschouwd als een onderdeel van de definitie van het begrip woonplaats in de zin van artikel 10 bis van de verordening.³⁴

53. Voor het overige moet worden nagegaan wat het resultaat is van de toepassing op Collins van de criteria die een lidstaat volgens het Hof moet gebruiken wanneer hij bepaalt of een gemeenschapsonderdaan zijn gewone verblijfplaats op zijn grondgebied heeft.

34 — Arrest Swaddling, reeds aangehaald, punten 28-30. De gemachtigde van het Verenigd Koninkrijk heeft ter terechtzitting betoogd dat zelfs deze uiterst soepele procedure, die het Hof heeft bedacht om na te gaan of de aanvrager van de uitkering in de lidstaat verblijft, de eigen onderdanen kan bevoordelen, aangezien zij gemakkelijker aan de gestelde voorwaarden zullen voldoen dan de onderdanen van de andere lidstaten.

Dienaangaande wijs ik erop dat verzoeker, toen hij de uitkering voor werkzoekenden aanvraag, weliswaar in het Verenigd Koninkrijk woonde, aangezien hij er acht dagen voordien was geland, maar dat bezwaarlijk kan worden aangenomen dat het centrum van zijn belangen zich daar bevond: zijn gezin verbleef in de Verenigde Staten; hij was zeventien jaar lang niet in het Verenigd Koninkrijk geweest, en had in die periode in geen enkele lidstaat gewerkt; bovendien blijkt niet uit de stukken dat hij enige persoonlijke of economische band met het Verenigd Koninkrijk had waaruit een vaste band met die Staat kon blijken.³⁵

54. In deze omstandigheden ben ik van mening dat, zelfs gesteld dat verordening nr. 1408/71 op het hoofddeding van toepassing is, wat enkel mogelijk is indien Collins op het ogenblik van zijn aanvraag al was het maar voor één risico bij het in het Verenigd Koninkrijk geldende socialezekerheidsstelsel voor werknemers in loondienst was aangesloten³⁶, de betrokkene niet op grond van de bepalingen van deze verordening aanspraak kan maken op de aan het inkomen gerelateerde uitkering voor werkzoekenden.

55. Ten slotte moet worden nagegaan of Collins, als burger van de Unie met wettige verblijfplaats in het Verenigd Koninkrijk, zich kan beroepen op de bepalingen van artikel 18 EG, beschouwd in samenhang met artikel 12 EG.

56. Volgens vaste rechtspraak heeft het beginsel van non-discriminatie op grond van nationaliteit volgens artikel 12 EG uitwerking binnen de werkingssfeer van het Verdrag en onverminderd de daarin gestelde bijzondere bepalingen. Met deze laatste woorden verwijst artikel 12 EG meer in het bijzonder naar andere verdragsbepalingen waarin de toepassing van het hier geformuleerde algemene beginsel voor specifieke situaties wordt geconcretiseerd.³⁷ Deze bepaling kan slechts autonoom worden toegepast in situaties die onder het gemeenschapsrecht vallen maar waarvoor het Verdrag geen specifieke non-discriminatieregel bevat.³⁸

Met betrekking tot het vrije verkeer van werknemers is het non-discriminatiebegin-

35 — De vertegenwoordiger van Collins heeft ter terechtzitting bevestigd dat zijn cliënt geen familiebanden had in het Verenigd Koninkrijk, en dat hij er in die periode viermaal is geweest om vrienden te bezoeken, waarbij het langste verblijf één week heeft geduurd.

36 — Arresten van 24 maart 1994, Van Poucke (C-71/93, Jurispr. blz. I-1101, punt 25), 30 januari 1997, De Jaeck (C-340/94, Jurispr. blz. I-461, punt 36), en Martínez Sala, reeds aangehaald, punt 44.

37 — Arrest van 15 januari 2002, Gottardo (C-55/00, Jurispr. blz. I-413, punt 21).

38 — Arresten van 29 februari 1996, Skanavi en Chrysanthakopoulos (C-193/94, Jurispr. blz. I-929, punt 20), 25 juni 1997, Mora Romero (C-131/96, Jurispr. blz. I-3659, punt 10), en 26 november 2002, Oteiza Olazabal (C-100/01, Jurispr. blz. I-10981, punt 25).

sel nader uitgewerkt in de artikelen 39 EG tot en met 42 EG, alsmede in de krachtens deze artikelen vastgestelde besluiten van de gemeenschapsinstellingen, met name verordening nr. 1612/68 en verordening nr. 1408/71.³⁹

57. Volgens recente rechtspraak vindt artikel 18 EG, dat algemeen uitdrukking geeft aan het recht van iedere burger van de Unie om vrij te reizen en te verblijven op het grondgebied van de lidstaten, met betrekking tot het vrije verkeer van werknemers een specifieke uitdrukking in artikel 39 EG, zodat, voorzover deze bepaling op het geding van toepassing is, geen uitspraak behoeft te worden gedaan over de uitlegging van artikel 18 EG.⁴⁰ Indien het deze rechtspraak strikt naleeft, kan het Hof alleen maar tot de conclusie komen dat het deze vraag niet hoeft te behandelen.

Aangezien Collins en de Commissie echter van mening zijn dat artikel 18 EG aan werkzoekenden het recht verleent om werkloosheidsvergoedingen te ontvangen in een lidstaat, ofschoon zij noch met de arbeidsmarkt ervan noch met deze lidstaat zelf banden hebben, zal ik deze mogelijkheid omstandig onderzoeken.

58. In zijn meest recente rechtspraak heeft het Hof vastgesteld dat het in artikel 18, lid 1, EG bepaalde recht om op het grondgebied van de lidstaten te verblijven, weliswaar is toegekend onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die bij het EG-Verdrag en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld, maar door een duidelijke en nauwkeurige bepaling van het EG-Verdrag rechtstreeks wordt toegekend aan iedere burger van de Unie, en dat de eventuele beperkingen en voorwaarden van dat recht vatbaar zijn voor rechterlijke toetsing, en dus niet beletten dat de bepalingen van artikel 18, lid 1, EG voor particulieren rechten doen ontstaan, welke zij in rechte geldend kunnen maken en welke de nationale rechter dient te handhaven.⁴¹

59. De beperkingen van het vrije verkeer van werknemers zijn opgesomd in artikel 39, lid 3, EG, en houden verband met de openbare orde, de openbare veiligheid en de volksgezondheid.⁴² De rechten van de burgers van de Unie op gebied van sociale zekerheid, berusten op de wetgeving van de staat waar zij zijn aangesloten, aangezien artikel 42 EG enkel voorziet in een coö-

41 — Arrest van 17 september 2002, *Baumbast en R* (C-413/99, Jurispr. blz. I-7091, punten 84-86).

42 — De bevoegdheden van de lidstaten tot toepassing van deze beperkingen, zijn geregeld bij richtlijn 64/221/EEG van de Raad van 25 februari 1964 voor de coördinatie van de voor vreemdelingen geldende bijzondere maatregelen ten aanzien van verplaatsing en verblijf, die gerechtvaardigd zijn uit hoofde van de openbare orde, de openbare veiligheid en de volksgezondheid (PB 1964, 56, blz. 850).

39 — Arresten van 28 juni 1978, *Kenny* (1/78, Jurispr. blz. 1489, punt 9), en 12 mei 1998, *Gilly* (C-336/96, Jurispr. blz. I-2793, punt 38).

40 — Arrest *Oteiza Olazabal*, reeds aangehaald, punt 26.

dinatie van de stelsels van de lidstaten, en niet in een harmonisatie.⁴³

60. Met het oog op de tenuitvoerlegging van de verdragsbepalingen terzake, zijn onder meer de reeds aangehaalde verordeningen nrs. 1612/68 en 1408/71 vastgesteld. In beide verordeningen, namelijk respectievelijk in de artikelen 1 en 7 en in artikel 3 ervan, is discriminatie op grond van nationaliteit verboden. Zoals ik in mijn bespreking van verordening nr. 1612/68 reeds heb vermeld, geldt het beginsel van gelijke behandeling inzake toegang tot arbeid voor de personen die zich verplaatsen om werk te zoeken, terwijl het verbod van discriminatie op gebied van de arbeidsvoorwaarden of de wederinschakeling in het beroep enkel geldt voor de personen die werken of hun werk verloren hebben.⁴⁴ Wat verordening nr. 1408/71 betreft, geldt het recht om onder dezelfde voorwaarden uitkeringen te ontvangen niet voor alle gemeenschapsonderdanen met verblijfplaats in een lidstaat, maar uitsluitend voor de personen die binnen de personele wer-

kingssfeer ervan vallen, hetgeen inhoudt dat zij onderworpen zijn aan de socialezekerheidswetgeving van een lidstaat.⁴⁵

61. Het is wellicht nuttig om de huidige stand van het afgeleide recht nader toe te lichten, door erop te wijzen dat de lidstaten op grond van richtlijn 68/360 toegang tot hun grondgebied moeten verlenen aan de familie van een werknemer die zich verplaatst om arbeid in loondienst te vinden, en dat richtlijn 73/148 ditzelfde voordeel toekent aan de personen die zich in een lidstaat willen vestigen om een zelfstandige beroepsactiviteit uit te oefenen. Deze mogelijkheid staat echter niet open voor personen die zich verplaatsen om werk te zoeken.

Volgens de rechtspraak inzake artikel 18, lid 1, EG, geldt voor het recht van verblijf, dat rechtstreeks door het EG-Verdrag wordt toegekend, sinds de inwerkingtreding van het Verdrag betreffende de Europese Unie niet meer de voorwaarde dat een economische werkzaamheid in de zin van de artikelen 39 EG, 43 EG en 49 EG wordt verricht⁴⁶, zodat de gezinsleden van de werkzoekende werknemer bij hem mogen

43 — Arresten van 9 juli 1980, Gravina (80/779, Jurispr. blz. 2205, punt 7), 15 januari 1986, Pinna (41/84, Jurispr. blz. 1, punt 20), 27 september 1988, Lenoir (313/86, Jurispr. blz. 3391, punt 13), en 8 maart 2001, Commissie/Duitsland (C-68/99, Jurispr. blz. I-1865, punt 22).

44 — Lhernould, J.-P.: „L'accès aux prestations sociales des citoyens de l'Union Européenne” in *Droit Social* 2001, blz. 1103-1107, in het bijzonder blz. 1107: „Élargir indirectement à travers la citoyenneté de l'Union le champ des bénéficiaires des avantages sociaux reviendrait [...] à admettre que le contenu d'un texte de droit dérivé, pourtant explicite et de surcroît conforme à l'ex-article 48 du traité CE (art. 39 CE) dédié à la libre circulation des travailleurs, soit détourné par le recours à d'autres dispositions de droit primaire. On notera aussi que cette évolution affecterait profondément le sens de la définition des avantages sociaux, fondée sur un lien entre le bénéficiaire et l'exercice d'une activité professionnelle présente ou passée.”

45 — Lhernould, J.-P., op. cit., blz. 1107: „[...] il convient de se demander si des personnes qui réclameraient des prestations de sécurité sociale au sens du règlement 1408/71 [...] ne pourraient pas bénéficier de l'égalité de traitement [...] en qualité de citoyens de l'Union résidant légalement sur le territoire d'un État membre [...]. La définition du champ personnel des bénéficiaires [...] serait à nouveau bousculée. Le droit à certaines prestations (quel que soit le risque concerné — chômage, maladie, vieillesse ...), qui serait refusé à certains demandeurs sur le fondement des règles de coordination, pourrait ainsi être rétabli par le recours à la qualité de citoyen de l'Union [...]”

46 — Arrest Baumbast en R, reeds aangehaald, punt 81.

inwonen, althans indien zij dit recht in eigen naam kunnen uitoefenen, hetgeen slechts mogelijk is indien zij gemeenschapsonderdaan zijn en voldoen aan de voorwaarden van richtlijn 90/364/EEG⁴⁷, richtlijn 90/365/EEG⁴⁸ of richtlijn 93/96/EEG⁴⁹, met name indien zij een ziekteverzekering hebben die een groot aantal risico's dekt, en over voldoende inkomsten beschikken, zodat zij tijdens hun verblijf geen sociale bijstand van de ontvangende lidstaat behoeven.⁵⁰

62. Tot dusver heeft het Hof niet verklaard dat de huidige bepalingen van afgeleid recht die op grond van verdragsartikelen inzake het vrije verkeer of de gelijkheid van

behandeling zijn vastgesteld, niet geldig zijn omdat zij in strijd zijn met het beginsel van de hiërarchie der normen. Voor een recent voorbeeld kan worden verwezen naar het arrest Givane e.a.⁵¹, waarin het Hof uitlegging heeft gegeven aan verordening nr. 1251/70, die het recht van een werknemer om op het grondgebied van een lidstaat te verblijven na tewerkstelling aldaar, afhankelijk stelt van voorwaarden op het vlak van de duur van het verblijf en van de tewerkstelling, zodat de familieleden van een grensarbeider die is overleden op een ogenblik waarop hij dit recht nog niet had verworven, niet op het grondgebied van deze staat mogen verblijven.⁵² Het Hof heeft geoordeeld dat de voorwaarde van artikel 3, lid 2, eerste streepje, van verordening nr. 1251/70, volgens welke de werknemer op het ogenblik van zijn overlijden op het grondgebied van de lidstaat van ontvangst ten minste twee jaren bij voortduring woonachtig moet zijn geweest, een wezenlijk verband beoogt te leggen tussen enerzijds deze staat en anderzijds de werknemer en zijn familie, alsmede een zekere mate van integratie van laatstbedoelden in de betrokken samenleving te garanderen.

47 — Richtlijn van de Raad van 28 juni 1990 betreffende het verblijfsrecht (PB L 180, blz. 26).

48 — Richtlijn van de Raad van 28 juni 1990 betreffende het verblijfsrecht van werknemers en zelfstandigen die hun beroepswerkzaamheid hebben beëindigd (PB L 180, blz. 28).

49 — Richtlijn van de Raad van 29 oktober 1993 inzake het verblijfsrecht voor studenten (PB L 317, blz. 59). Deze tekst is in de plaats gekomen van richtlijn 90/366/EEG van de Raad van 28 juni 1990 (PB L 180, blz. 30), die hetzelfde voorwerp had en door het Hof was nietigverklaard bij arrest van 7 juli 1992, Parlement/Raad (C-295/90, Jurispr. blz. I-4193) omdat de rechtsgrond ervan onjuist was. Het Hof had besloten om de gevolgen van de nietigverklarde richtlijn voorlopig in stand te laten, namelijk tot de vaststelling, door de Raad, van een nieuwe richtlijn die op de juiste rechtsgrond berust.

50 — Tomuschat, C., in *Common Market Law Review* 2000, blz. 449-457, in het bijzonder blz. 454: „It is not without reason that the three directives which have extended freedom of movement to all other citizens of the Union [...] have set forth that the groups of persons concerned may rely on that freedom only if they have adequate financial resources and are covered by sickness insurance. These conditions and limitations have been constitutionalized by Article 18. They indicate that Member States have not been willing to admit foreigners on their territory who, although they are citizens of the Union, may become a burden on the public welfare systems of a receiving State.”

63. Na het arrest Martínez Sala gingen een aantal auteurs ervan uit dat, nu het Verdrag het recht op burgerschap verleent, een lidstaat in alle omstandigheden de gemeenschapsonderdanen met wettige verblijfplaats op zijn grondgebied op dezelfde wijze moet behandelen als zijn eigen onderdanen, ook wat de toegang betreft tot de sociale voordelen als bedoeld in artikel 7,

51 — Arrest van 9 januari 2003 (C-257/00, Jurispr. blz. I-345).

52 — In casu ging het om Indiase familieleden van een Portugese werknemer die in het Verenigd Koninkrijk was overleden. In het arrest is echter geen onderscheid gemaakt naargelang de familieleden al dan niet gemeenschapsonderdanen zijn.

lid 2, van verordening nr. 1612/68 en tot de socialebijstandsuitkeringen.⁵³

Er bestaan echter overtuigende argumenten voor de stelling dat deze rechtspraak weliswaar een stap vooruit is, maar toch niet zover gaat als door sommige auteurs, door Collins en door de Commissie wordt beweerd.⁵⁴

64. In het arrest Martínez Sala⁵⁵ heeft het Hof erop gewezen dat een burger van de Europese Unie die legaal op het grondgebied van de ontvangende lidstaat verblijft, zich op artikel 12 EG kan beroepen in alle binnen de materiële werkingssfeer van het gemeenschapsrecht vallende situaties, daaronder begrepen de situatie dat die lidstaat de toekenning van een uitkering die wordt verleend aan eenieder die legaal op het grondgebied van die lidstaat verblijft, vertraagt of weigert op grond dat de betrokkene niet beschikt over een document dat van de eigen onderdanen van die lidstaat niet wordt verlangd en waarvan de afgifte door de administratie van die staat kan worden vertraagd of geweigerd.

53 — Fries, S. en Shaw, J., op. cit. blz. 552: „In fact, by employing a novel combination of the principles of *ratione materiae* and *ratione personae* to bring the type of humanitarian issue which Martínez Sala itself in reality involves, the ECJ has ended up also restricting another freedom which the Member States still thought they had: to identify, define and deal with a mischief conventionally known as ‘benefit tourism’.” Jacqueson, C., op. cit., blz. 267: „The (Martínez) Sala ruling entrenched ‘something close to a universal non-discrimination right including access to all welfare benefits ... as a consequence of the creation of the figure of the Union citizen’. Thereby the Court removed an important barrier to what has been called ‘welfare tourism’”, en blz. 277: „Therefore, it seems that as long as they are lawfully residing in the host State, they can claim all advantages granted to workers by Community law, relying either on their status as worker [...] or, at least, on their status of citizens of the Union according to the [Martínez] Sala ruling.”; Whelan, A., op. cit., blz. 232: „[...] constitutes a considerable broadening of the rights of free movement of the unemployed which, combined with Regulation No 1612/68, could substantially reduce the effect of the restrictive conditions for residence rights under Directive 90/364/EEC by enabling those who are genuinely, if fruitlessly, seeking work to have recourse in the host State to social advantages such as a minimum subsistence allowance without fear of deportation.” Contra, Tomuschat, C., op. cit., blz. 453: „The non-discrimination clause of article 12 constitutes an instrument designed to strengthen the legal position of a citizen of the Union who, by virtue of the EC Treaty, lawfully resides or stays in a country of the Union outside his or her State of nationality. [...] There is, possibly, just one field where equality may be lacking, namely where financial benefits are at stake.”

54 — Het verbaast mij enigszins dat de Commissie in antwoord op de eerste vraag betoogt dat Collins, in zijn hoedanigheid van iemand die zich verplaatst om werk te vinden, geen recht heeft op een sociale uitkering als de aan het inkomen gerelateerde uitkering voor werkzoekenden, terwijl zij met betrekking tot de derde vraag stelt dat dit recht hem moet worden toegekend aangezien de toegang tot een dergelijke uitkering in voldoende mate verband houdt met de uitoefening van het recht om vrij te reizen, en dus binnen de materiële werkingssfeer van het gemeenschapsrecht valt.

65. Deze vaststelling moet echter in haar context worden gezien: a) de aangevraagde uitkering voldeed aan de voorwaarden voor de toekenning ervan als sociaal voordeel in de zin van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 én als gezinstoelage in de zin van artikel 4, lid 1, sub h, van verordening nr. 1408/71; b) blijkens de stukken had betrokkene gedurende verschillende jaren in de ontvangende lidstaat gewerkt, maar het Hof beschikte niet over de gegevens die nodig waren om na te gaan of deze twee teksten op haar van toepassing waren; c) Martínez Sala was op twaalfjarige leeftijd in dit land aangekomen en verbleef er reeds vijftientwintig jaar, had twee kinderen en ontving sociale uitkeringen sinds de beëindiging van haar laatste dienstbetrekking; d) de ouderschapsuitkering werd haar geweigerd omdat zij noch de nationaliteit van de ontvangende staat, noch een verblijfsvergunning of -kaart had; en e) van bij het begin van de procedure stond vast dat de nationale autoriteiten van vreemdelingen

55 — Reeds aangehaald.

een door de administratie van de ontvangende lidstaat afgegeven document met constitutieve waarde hadden verlangd, terwijl dit van hun eigen onderdanen niet werd verlangd.

Het is niet verwonderlijk dat het Hof in deze omstandigheden op grond van de artikelen 17, lid 2, EG en 12 EG heeft vastgesteld dat een dergelijke discriminatie op grond van nationaliteit van een gemeenschapsonderdaan die bijna zijn hele leven lang in de ontvangende lidstaat heeft gewoond, verboden is.

66. In het arrest *Grzelczyk*⁵⁶ werd in gelijkaardige omstandigheden vastgesteld dat de artikelen 12 EG en 17 EG eraan in de weg staan dat het recht op een sociale uitkering in het kader van een niet op premiebetaling berustend stelsel, zoals het bestaansminimum, voor onderdanen van andere lidstaten dan de ontvangende lidstaat op het grondgebied waarvan deze onderdanen legaal verblijven, afhankelijk wordt gesteld van de voorwaarde dat zij binnen de werkingssfeer van verordening nr. 1612/68 vallen, wanneer een dergelijke voorwaarde niet geldt voor onderdanen van de ontvangende lidstaat.

67. Deze uiterst algemene vaststelling heeft niet tot gevolg dat om het even welke gemeenschapsonderdaan zich voortaan in

België kan vestigen en er automatisch bedoelde uitkering kan ontvangen.⁵⁷ Mijns inziens moet deze beoordeling binnen de feitelijke context van het hoofdgeding worden beschouwd: een Franse onderdaan die aan een Belgische universiteit gaat studeren en gedurende de eerste drie jaren zelf zijn onderhouds-, huisvestings- en studiekosten betaalt dankzij de inkomsten uit een aantal bescheiden werkzaamheden in loondienst en de toekenning van gunstige betalingsvoorwaarden, en vervolgens, bij de aanvang van zijn vierde en laatste studiejaar, om toekenning van het bestaansminimum verzoekt omdat hij een scriptie moest schrijven en een stage moest lopen, waardoor het laatste academiejaar zwaarder was dan de vorige jaren. Aanvankelijk kende de bevoegde instantie hem deze uitkering toe voor de periode van oktober 1998 tot en met juni 1999. Maar nadien werd deze uitkering hem door het ministerie geweigerd, omdat hij een student was met de nationaliteit van een andere lidstaat. De Belgische rechter oordeelde dat hij niet voldeed aan de criteria die vervuld moeten zijn om als werknemer in de zin van verordening nr. 1612/68 te worden aangemerkt.

68. Het Hof heeft erkend dat de lidstaten volgens artikel 1 van richtlijn 93/96 van studenten die onderdaan zijn van een lidstaat en die verblijfsrecht op hun grondgebied willen genieten, kunnen eisen dat zij door middel van een verklaring verzekeren dat zij over de nodige bestaansmiddelen beschikken om te voorkomen dat zij tijdens

⁵⁶ — Arrest van 20 september 2001 (C-184/99, Jurispr. blz. I-6193, punt 46).

⁵⁷ — Kessler, F.: „Conditions d'attribution d'un revenu minimum à un étudiant européen” in *Revue de jurisprudence sociale* 2002, blz. 11-13, in het bijzonder blz. 12: „[...] la Cour s'oblige [...] à des contorsions juridiques et notamment à des déductions a contrario des silences de l'article 3 de la directive 93/96, afin de faire entrer le cas soumis dans le champ d'application de la règle de non-discrimination.”

hun verblijf ten laste van de sociale bijstand van de ontvangende lidstaat komen. Het Hof heeft hieraan toegevoegd dat de ontvangende lidstaat, indien hij van mening is dat een student die een beroep heeft gedaan op de sociale bijstand, niet meer voldoet aan de aan zijn verblijfsrecht verbonden voorwaarden, binnen de ter zake door het gemeenschapsrecht gestelde grenzen maatregelen kan nemen om de verblijfsvergunning van de betrokkene in te trekken, of om ze niet te verlengen.⁵⁸

93/96 weliswaar bepaalt dat het verblijfsrecht blijft gelden zolang de rechthebbenden aan de gestelde voorwaarden voldoen, maar de verblijfsgerechtigden blijkens de zesde overweging van de considerans geen „onredelijke” belasting voor de openbare middelen van de ontvangende lidstaat mogen vormen, hetgeen inhoudt dat de richtlijnen 93/96, 90/364 en 90/365 een zekere financiële solidariteit toestaan, met name wanneer de problemen van de verblijfsgerechtigde van tijdelijke aard zijn; en d) dat alleen het feit dat de betrokkene niet de Belgische nationaliteit had, aan de toekenning van het bestaansminimum in de weg stond, zodat het om een discriminatie uitsluitend op grond van nationaliteit ging.⁶⁰

Het heeft deze klip echter omzeild⁵⁹ met de overweging: a) dat de financiële situatie van een student gaandeweg kan veranderen door omstandigheden waarop hij geen vat heeft, zodat de juistheid van zijn verklaring enkel kan worden beoordeeld op het ogenblik waarop zij is afgelegd; b) dat de door de lidstaat genomen maatregelen om de verblijfsvergunning van de betrokkene in te trekken of niet te verlengen geenszins het automatisch gevolg mogen zijn van het feit dat een student een beroep doet op de sociale bijstand; c) dat artikel 4 van richtlijn

69. Gelet op deze rechtspraak en de context ervan, lijkt Collins geen aanspraak te kunnen maken op de aan het inkomen gerelateerde uitkering voor werkzoekenden, aangezien de bepalingen van afgeleid gemeenschapsrecht op grond waarvan hij zijn recht om vrij te reizen en te verblijven kan uitoefenen, hem het recht verlenen op dezelfde voordelen inzake toegang tot vacante dienstbetrekkingen als de nationale onderdanen, alsmede op dezelfde bijstand van arbeidsbureaus, maar niet op de werkloosheidsvergoedingen die de ontvangende staat toekent aan de personen die effectief werk zoeken, de ontoereikendheid van hun inkomsten aantonen en bovendien een vaste

58 — Ibidem, punten 38 en 42.

59 — Kessler, F., op. cit., blz. 13: „[...] la Cour en fait trop: à force de vouloir à tout prix imposer une égalité de traitement sur la base des dispositions du traité relatives à la citoyenneté européenne, la cohérence de son raisonnement en souffre”; Martin, D.: „A Big Step Forward for Union Citizens, but a Step Backwards for Legal Coherence”, in *European Journal of Migration and Law* 2000, vol. 4, blz. 136-144, in het bijzonder blz. 139: „[...] the Grzelczyk judgment can already be pinpointed as a landmark judgment, the conclusion of which is likely to please European Union citizens willing to exercise their right to free movement, and as likely to greatly displease most Member States. Whatever his/her personal feeling as to the conclusion reached by the Court, the lawyer's reaction might be of some perplexity as to the reasoning used.”

60 — Ibidem, punten 29 en 43-45.

band met het land of banden met de arbeidsmarkt ervan hebben, doordat zij er vooraf een redelijke periode hebben verbleven.⁶¹

standigen, of om een onderhoudsuitkering toe te kennen aan de verblijfsgechtigden die op zijn grondgebied studeren.⁶⁴ Opge-merkt zij dat het recht op duurzaam verblijf ontstaat na een wettig verblijf van vier jaar.⁶⁵

Ik wens te onderstrepen dat de Commissie op 29 juni 2001 bij het Europees Parlement en de Raad een ontwerp-richtlijn heeft ingediend betreffende het recht van de burgers van de Unie en hun familieleden om vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven⁶², waarvan de rechtsgrondslag met name de artikelen 12 EG en 18 EG is, en waarin wordt voorgesteld om het recht om vrij te reizen en te verblijven niet langer per sector en fragmentarisch te regelen, zoals thans in de afgeleide wetgeving het geval is.⁶³ Ik wijs er echter op dat verordening nr. 1612/68 niet tot de teksten behoort die met de inwerkingtreding van de voorgestelde richtlijn zouden worden ingetrokken, en dat artikel 21, lid 2, dat de gelijkheid van behandeling betreft en deel uitmaakt van hoofdstuk V houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het verblijfsrecht en het recht op duurzaam verblijf, bepaalt dat, zolang het recht op duurzaam verblijf niet is verkregen, de ontvangende lidstaat niet verplicht is om het recht op een socialebijstandsuitkering of ziektekostenverzekering toe te kennen aan andere personen dan werknemers of zelf-

70. Volgens de rechtspraak gaan de in artikel 18 EG bedoelde beperkingen en voorwaarden uit van het idee dat de uitoefening van het verblijfsrecht van burgers van de Unie ondergeschikt kan worden gemaakt aan de legitieme belangen van de lidstaten⁶⁶, en dat deze beperkingen en voorwaarden moeten worden toegepast met inachtneming van de grenzen die het gemeenschapsrecht stelt en overeenkomstig de algemene beginselen ervan, in het bijzonder het evenredigheidsbeginsel. Dit betekent dat de ter zake vastgestelde natio-

64 — Martin, D., op. cit., blz. 143: „If this provision is adopted without modification, it will mean that after the entry into force of the directive, another Mr. Grzelczyk' will legally be deprived, in the same factual situation, of the benefit of this judgment.”

65 — Op de Internetspagina van de Raad over de medebeslissingsprocedure (www.consilium.eu.int/codec/ltr/index.htm) heet het dat de Commissie na de eerste lezing in het Europees Parlement een gewijzigd voorstel zal indienen. Het Griekse voorzitterschap hoopte op een politiek akkoord tijdens de bijeenkomst van de Raad op 19 mei 2003, maar naar het schijnt is er nog steeds geen akkoord.

66 — Bonnechère, M.: „Citoyenneté européenne et Europe sociale” in *Europe*, juli 2002, blz. 6-10, in het bijzonder blz. 8: „La doctrine s'est interrogée sur l'apparente dissociation de la citoyenneté et de la nationalité dans le traité de Maastricht: la citoyenneté européenne se définit par rapport à un cadre de référence supranational [...], mais les citoyens de l'Union européenne établis dans un État membre dont ils ne sont pas ressortissants demeurent dans une situation spécifique (obligation de solliciter un titre de séjour, exposition à des mesures d'éloignement pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique, droit de voter limité au niveau municipal, absence d'accès aux emplois comportant une participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde de l'État ou des autres collectivités publiques).”

61 — De gemachtigde van de Commissie heeft echter, in antwoord op de vraag die ik hem stelde, ter terechtzitting verklaard dat de werknemers die op grond van artikel 69 van verordening nr. 1408/71 in andere lidstaten werk mogen gaan zoeken en er gedurende ten minste drie maanden aanspraak kunnen maken op werkloosheidsvergoedingen, in het Verenigd Koninkrijk om betaling van het verschil kunnen verzoeken tussen het bedrag van deze vergoedingen en het bedrag van de litigieuze uitkering indien deze hoger is.

62 — COM (2001) 257 def. — 2001/0111 (COD). PB 2001, C 270 E, blz. 150.

63 — Punt 5 van de considerans.

nale maatregelen passend en noodzakelijk moeten zijn om het beoogde doel te bereiken.⁶⁷

van vrij verkeer rechtens gelijk worden behandeld.⁶⁹

71. Het Hof heeft de door de lidstaten vastgestelde bepalingen betreffende de uitoefening van het verblijfsrecht als zodanig en de toegang tot de uitkeringen voor werkzoekenden tweemaal aan het evenredigheidsbeginsel getoetst.

Aangezien de wachttuitkeringen tot doel hebben de overgang van studie naar beroepsleven voor jongeren te vergemakkelijken, heeft het Hof geoordeeld dat het rechtmatig was dat de nationale wetgever zich ervan wil vergewissen dat er een werkelijke band bestaat tussen de aanvrager van de uitkeringen en de betrokken geografische arbeidsmarkt, maar dat de toepassing van één enkel criterium, namelijk de plaats waar het middelbare school-diploma is behaald, te algemeen en te exclusief is, en verder gaat dan nodig is ter bereiking van het beoogde doel.⁷⁰

72. Het arrest D'Hoop⁶⁸ betreft de wachttuitkeringen die in België worden toegekend aan jongeren die hun studies hebben beëindigd en een eerste dienstbetrekking zoeken, opdat zij kunnen deelnemen aan bijzondere tewerkstellingsprogramma's. Deze uitkeringen waren geweigerd aan een Belgische jongedame die in Frankrijk middelbaar onderwijs had gevolgd. Het Hof oordeelde dat in deze Staat een verschillende behandeling bestond van Belgische onderdanen die hun volledige middelbare studie in België hebben gedaan, en Belgische onderdanen die met gebruikmaking van hun recht van vrij verkeer hun middelbare schooldiploma in een andere lidstaat hebben behaald. Het Hof wees erop dat een dergelijke ongelijke behandeling bepaalde nationale onderdanen benadeelde op de uitsluitende grond dat zij hun recht van vrij verkeer hebben uitgeoefend om in een andere lidstaat te studeren, en stelde vast dat deze ongelijkheid in strijd was met de beginselen die aan de hoedanigheid van burger van de Unie ten grondslag liggen, met name de garantie dat de burgers bij de uitoefening van hun recht

73. In het arrest Baumbast⁷¹ heeft het Hof geoordeeld dat het een onevenredige inbreuk op de uitoefening van het door artikel 18, lid 1, EG verleende verblijfsrecht zou vormen, indien de mogelijkheid om in de ontvangende lidstaat te verblijven wordt ontzegd aan een gemeenschapsonderdaan die over toereikende bestaansmiddelen in de zin van richtlijn 90/364 beschikt, die gedurende verschillende jaren in de ontvangende lidstaat heeft gewerkt en er legaal heeft verbleven, wiens gezin gedurende die periode eveneens in dat land heeft gewoond en daar zelfs is gebleven nadat hij er zijn economische activiteiten had beëindigd, die nooit ten laste van de algemene middelen van de ontvangende lidstaat is gekomen en

67 — Arrest Baumbast en R, reeds aangehaald, punten 90 en 91.

68 — Reeds aangehaald.

69 — Ibidem, punten 33-35.

70 — Ibidem, punten 38 en 39.

71 — Reeds aangehaald, punten 92 en 93.

voor zichzelf en zijn gezin over een volledige ziektekostenverzekering in een andere lidstaat van de Unie beschikte, wanneer voormelde mogelijkheid wordt ontzegd op de enkele grond dat de ziektekostenverzekering waarover hij beschikt, spoedeisende zorgen in de ontvangende lidstaat niet dekt.

de ene lidstaat naar de andere verplaatsen om niet op premiebetaling berustende uitkeringen te ontvangen.⁷² Voorzover de toepassing ervan in elk dossier een onderzoek van de persoonlijke situatie van de aanvrager vereist, lijkt zij mij niet verder te gaan dan nodig is ter bereiking van het beoogde doel.

74. Voor het geval dat los van het afgeleide recht inzake het vrije verkeer van werknemers zou moeten worden vastgesteld dat artikel 18 EG, beschouwd in samenhang met artikel 12 EG, de lidstaten de verplichting oplegt om niet op premiebetaling berustende werkloosheidsvergoedingen te betalen aan werkzoekenden in de situatie van Collins, vormt een regeling als die van het Verenigd Koninkrijk, die de toekenning van dit voordeel afhankelijk stelt van een voorwaarde van gewone verblijfplaats, een indirecte discriminatie op grond van nationaliteit, aangezien, ofschoon zij van toepassing is op alle aanvragers ongeacht hun nationaliteit, de Britse onderdanen in feite gemakkelijker aan deze voorwaarde kunnen voldoen.

76. Bijgevolg moet worden geantwoord, dat bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht niet kan worden verlangd dat een socialezekerheidsuitkering die bestemd is voor werkzoekenden die de ontoereikendheid van hun inkomsten hebben aangetoond, wordt betaald aan een burger van de Unie die het grondgebied van een lidstaat betreedt om er werk te zoeken en geen enkele vaste band met deze staat of enige band met de arbeidsmarkt ervan heeft.

75. In het onderhavige geval ben ik echter van mening dat een verblijfsvoorwaarde waarmee wordt nagegaan of er een vaste band met het land bestaat en de aanvrager werkelijke banden heeft met de nationale arbeidsmarkt, gerechtvaardigd kan zijn ter voorkoming van misbruiken en van „sociaal toerisme” door personen die zich van

72 — Clossa, C.: „The Concept of Citizenship in the Treaty on European Union” in *Common Market Law Review* 1992, blz. 1137-1169, in het bijzonder blz. 1162: „Two provisions of this article [18 CE, § 2] are relevant. Firstly, these are not unlimited rights [...] Secondly, the remission to secondary legislation is based on a preoccupation to ensure an equitable distribution of charges particularly regarding social protection. This reflected the fears of eventual pressures on the more generous social systems which appeared in the wording of the initial draft. Although this reference was eliminated afterwards, this concern underlies the final wording”; en Tomuschat, C., op. cit., blz. 455: „Social welfare benefits are indeed the crux of the matter, benefits which have not been earned by the claimant on account of his or her participation in the collective work process of a given society, albeit sometimes under a tenuous linkage [...] A person who is not actively involved in economic life or her own responsibility, without enjoying the right to rely on public funds of the State of residence. In this regard, the Treaty itself establishes that non-discrimination does not apply.”

VIII — Conclusie

77. Gelet op een en ander, geef ik het Hof in overweging de door de Social Security Commissioner gestelde vragen als volgt te beantwoorden:

- „1) Een onderdaan van een lidstaat die het grondgebied van een andere lidstaat betreedt om er arbeid in loondienst te zoeken, is geen werknemer in de zin van de artikelen 7 en volgende van verordening (EEG) nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap, al geniet hij de bescherming van de artikelen 1 tot en met 6 van deze verordening.
- 2) Een onderdaan van een lidstaat die in een andere lidstaat arbeid in loondienst wil gaan zoeken, heeft op grond van artikel 39 EG het recht om op het grondgebied van die staat te verblijven, doch richtlijn 68/360 voorziet niet in die mogelijkheid.
- 3) Bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht kan niet worden verlangd dat een socialezekerheidsuitkering die bestemd is voor werkzoekenden die de ontoereikendheid van hun inkomsten hebben aangetoond, wordt betaald aan een burger van de Unie die het grondgebied van een lidstaat betreedt om er werk te zoeken en geen enkele vaste band met deze staat of enige band met de arbeidsmarkt ervan heeft.”