

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
P. CRUZ VILLALÓN
van 17 maart 2011¹

Inhoud

I — Rechtskader	I - 6501
A — Wetgeving van de Unie	I - 6501
B — Nationale wetgeving	I - 6503
II — Aan het hoofdgeding ten grondslag liggende feiten	I - 6506
III — Prejudiciële vragen	I - 6508
IV — Bespreking van de structuur en de bijzondere inhoud van de door de verwijzende rechter voorgelegde vragen	I - 6510
A — De tijdelijke arbeidsongeschiktheidsuitkering voor jonggehandicapten	I - 6510
B — De drievoudige woonplaats- en aanwezigheidsvoorwaarde	I - 6511
V — De woonplaats, een vanuit het oogpunt van het recht van de Unie op voorhand verdachte voorwaarde voor de toekenning van sociale prestaties	I - 6512
A — Prestaties bij invaliditeit	I - 6512
B — Prestaties bij ziekte	I - 6513
VI — De verzwaarde woonplaatsvoorwaarde als „constitutieve” voorwaarde voor een aanknopingspunt, bezien vanuit de vereisten van het recht van de Unie	I - 6515
A — Onderzoek van de principiële mogelijkheden	I - 6517
B — Onderzoek van de rechtmatigheidsvoorwaarden	I - 6519
VII — Conclusie	I - 6522

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

1. De onderhavige zaak biedt het Hof de gelegenheid om de vraag te onderzoeken of, zeer eenvoudig uitgedrukt, de wetgever van een lidstaat volgens verordening nr. 1408/71² het recht op een sociale uitkering afhankelijk mag stellen van de voorwaarde dat de aanvrager woonplaats heeft en aanwezig is op het grondgebied van deze lidstaat op de datum van de aanvraag en reeds daaraan voorafgaand gedurende een bepaalde periode aldaar heeft gewoond, wanneer dit een volstrekt bijzondere prestatie is. In het onderhavige geval wordt de in het hoofdgeding litigieuze tijdelijke arbeidsongeschiktheidsuitkering voor jonggehandicapten in de nationale wetgeving omschreven als afwijkend van de regeling inzake de normale arbeidsongeschiktheidsuitkering. De aldus door een voorwaarde inzake aanwezigheid verzwaarde woonplaatsvoorwaarde, waarvan het recht op deze uitkering afhankelijk is, zou daarmee simpelweg in de plaats komen van de voorwaarde inzake premie- of bijdragebetaling aan het algemene socialezekerheidsstelsel, waar het recht op de normale uitkering anders van afhankelijk is. De tijdelijke arbeidsongeschiktheidsuitkering voor jonggehandicapten oogt aldus in feite als een niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestatie, maar is afhankelijk van

een „constitutieve” woonplaats- en aanwezigheidsvoorwaarde, die afwijkt van de normale voorwaarden voor de toekenning van een prestatie die alle kenmerken vertoont van een op premie- of bijdragebetaling berustende prestatie.

2. Ik stel voor om deze enigszins tegenstrijdige situatie in twee stappen te benaderen. Om te beginnen zal ik deze woonplaatsvoorwaarde, die wordt verzwaard door de voorwaarde van aanwezigheid, onderwerpen aan een „gebruikelijke” bespreking door de verenigbaarheid daarvan met de relevante bepalingen van verordening nr. 1408/71 te onderzoeken. Is een dergelijke voorwaarde geoorloofd, getit op het beginsel inzake de opheffing van woonplaatsbepalingen, zoals vastgelegd in artikel 10 van verordening nr. 1408/71, en op het beginsel inzake de „exporteerbaarheid” van bepaalde sociale uitkeringen zoals ontwikkeld in de rechtspraak van het Hof? Vervolgens zal ik proberen het Hof een uitlegging van de rechtspraak voor te stellen, die is „aangepast” aan het specifieke karakter van de woonplaats- en aanwezigheidsvoorwaarde en de bijzondere kenmerken van de situatie in het hoofdgeding.

2 — Verordening van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op loontrekkende en hun gezinnen, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 647/2005 van het Europees Parlement en de Raad van 13 april 2005 (PB L 117, blz. 1; hierna: „verordening nr. 1408/71”).

I — Rechtskader

berustende prestaties waarop wetgeving van toepassing is die, wegens haar personele werkingssfeer, doelstellingen en/of de voorwaarden voor het ingaan van een recht, kenmerken heeft van zowel de in lid 1, bedoelde sociale-zekerheidswetgeving als van de bijstand.

A — Wetgeving van de Unie

3. Artikel 4 van verordening nr. 1408/71 omschrijft de materiële werkingssfeer daarvan in de volgende bewoordingen:

„1. Deze verordening is van toepassing op alle wettelijke regelingen betreffende de volgende takken van sociale zekerheid:

- a) prestaties bij ziekte en moederschap;
- b) prestaties bij invaliditeit, met inbegrip van die tot instandhouding of verbetering van de verdien capaciteit;

[...]

2. Deze verordening is van toepassing op de algemene en bijzondere stelsels van sociale zekerheid, welke al of niet op premie- of bijdragebetaling berusten, alsmede op de regelingen betreffende de verplichtingen van de werkgever of de reder met betrekking tot de in lid 1 bedoelde prestaties.

2bis. Dit artikel is van toepassing op bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling

„Bijzondere niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties’ zijn prestaties die:

a) bedoeld zijn:

- i) voor de extra, aanvullende of bijkomende dekking van de gebeurtenissen in de in lid 1 vermelde takken van de sociale zekerheid en om de betrokken personen een minimum voor levensonderhoud te garanderen in verhouding tot de economische en sociale situatie van de betrokken lidstaat, of

- ii) om uitsluitend personen met een handicap een bijzondere bescherming te bieden, die nauw aansluit bij hun sociale omstandigheden in de betrokken lidstaat, en

- b) uitsluitend worden gefinancierd door de verplichte belastingen ter dekking van de algemene openbare uitgaven en waarvoor de voorwaarden voor de toekenning en berekening niet afhankelijk zijn van de betaling van enige premie of bijdrage door de betrokkene. Prestaties ter

aanvulling van op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties mogen evenwel niet alleen om die reden als op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties worden beschouwd, en

6. Hoofdstuk 1 van titel III van verordening nr. 1408/71 omvat de bijzondere bepalingen met betrekking tot de prestaties bij ziekte en moederschap, waaronder artikel 19, dat bepaalt:

c) zijn opgenomen in bijlage II bis.”

„1. De werknemer of zelfstandige die op het grondgebied van een andere lidstaat dan de bevoegde staat woont en aan de in de wettelijke regeling van de bevoegde staat gestelde voorwaarden voor het recht op prestaties voldoet, eventueel met inachtneming van artikel 18, heeft in de staat op het grondgebied waarvan hij woont, recht op:

4. Artikel 5 van verordening nr. 1408/71 preciseert dat de lidstaten opgave doen van de bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties als bedoeld in artikel 4, lid 2 bis, van de verordening.

a) verstrekkingen, welke voor rekening van het bevoegde orgaan door het orgaan van de woonplaats worden verleend, volgens de door dit orgaan toegepaste wettelijke regeling, alsof hij bij laatstbedoeld orgaan was aangesloten;

5. Artikel 10 van verordening nr. 1408/71 schrijft de intrekking voor van de woonplaatsvoorwaarden bij met name de prestaties bij invaliditeit. Lid 1 ervan bepaalt:

b) uitkeringen welke door het bevoegde orgaan worden verleend volgens de door dit orgaan toegepaste wettelijke regeling. Na overeenstemming tussen het bevoegde orgaan en het orgaan van de woonplaats kunnen deze uitkeringen evenwel door laatstbedoeld orgaan voor rekening van het eerstbedoelde worden verleend volgens de wettelijke regeling van de bevoegde staat.

„1. Tenzij in deze verordening anders is bepaald, kunnen de uitkeringen bij invaliditeit en ouderdom of de uitkeringen aan nagelaten betrekkingen, de renten bij arbeidsongevallen of beroepsziekten en de uitkeringen bij overlijden, verkregen op grond van een wettelijke regeling van één of meer lidstaten, op generlei wijze worden verminderd, gewijzigd, geschorst, ingetrokken of verbeurd verklaard op grond van het feit dat de rechthebbende op het grondgebied van een andere lidstaat woont dan die, op het grondgebied waarvan zich het orgaan bevindt dat deze uitkering verschuldigd is.”

2. Lid 1 is van overeenkomstige toepassing op de gezinsleden die op het grondgebied van een andere dan de bevoegde lidstaat wonen, voor zover zij krachtens de wettelijke regeling

van de staat, op het grondgebied waarvan zij wonen, geen recht op deze prestaties hebben.

grondgebied van de betrokken staat woonde. De prestaties worden verleend op de volgende voorwaarden:

Ingeval de gezinsleden wonen op het grondgebied van een lidstaat waarvan de wettelijke regeling voor het recht op verstrekkingen geen voorwaarden stelt inzake de verzekering of de arbeid, worden de hun verleende verstrekkingen geacht te zijn verleend voor rekening van het orgaan waarbij de werknemer of zelfstandige is aangesloten, behalve wanneer de echtgeno(o)t(e) of degene die het toezicht over de kinderen heeft, beroepswerkzaamheden verricht op het grondgebied van deze lidstaat.”

7. Artikel 28 van verordening nr. 1408/71 luidt als volgt:

„1. De rechthebbende op een pensioen of rente verschuldigd krachtens de wettelijke regeling van een lidstaat, of op pensioenen of renten verschuldigd krachtens de wettelijke regelingen van twee of meer lidstaten, die geen recht op prestaties heeft op grond van de wettelijke regeling van de lidstaat op het grondgebied waarvan hij woont, heeft niettemin zelf, evenals zijn gezinsleden, recht op deze prestaties, voor zover hij op grond van de wettelijke regeling van de voor de pensioenverzekering bevoegde lidstaat, of van ten minste één van de voor deze verzekering bevoegde lidstaten, eventueel met inachtneming van artikel 18 en van bijlage VI recht op prestaties zou hebben, indien hij op het

a) de verstrekkingen worden voor rekening van het in lid 2 bedoelde orgaan verleend door het orgaan van de woonplaats, alsof de betrokkene recht had op een pensioen of een rente krachtens de wettelijke regeling van de staat op het grondgebied waarvan hij woont, en hij recht op verstrekkingen had;

b) de uitkeringen worden in voorkomend geval verleend door het overeenkomstig lid 2 bepaalde bevoegde orgaan volgens de wettelijke regeling welke door dit orgaan wordt toegepast. Deze uitkeringen kunnen evenwel, in overleg tussen het bevoegde orgaan en het orgaan van de woonplaats, door dit laatste orgaan voor rekening van het eerste worden verleend volgens de wettelijke regeling van de bevoegde staat.”

B — Nationale wetgeving

8. Bij de wet van 1992 inzake socialezekerheidsbijdragen en -prestaties (Social Security

Contributions and Benefits Act 1992³⁾ is een arbeidsongeschiktheidsuitkering („incapacity benefit”) ingevoerd, die een vervangend inkomen waarborgt aan personen die nog niet de wettelijke pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt, doch arbeidsongeschikt zijn wegens ziekte of invaliditeit. In Section 20, lid 1, sub c, SSCBA omschreven als een op premie- of bijdragebetaling berustende prestatie, wordt deze arbeidsongeschiktheidsuitkering krachtens Section 163 van de wet van 1992 inzake het beheer van de sociale zekerheid (Social Security Administration Act) betaald uit het Nationaal Verzekeringsfonds (National Insurance Fund, Section 1, lid 1, SSCBA), dat wordt gevoed door bijdragen van loontrekkenden, werkgevers en anderen.

9. De arbeidsongeschiktheidsuitkering bestaat uit een in Section 30A, lid 4, SSCBA voorziene tijdelijke uitkering, die kan worden betaald gedurende ten hoogste 364 dagen, en uit een in Section 30A, lid 5, SSCBA voorziene langlopende uitkering.

10. De tijdelijke arbeidsongeschiktheidsuitkering wordt de eerste 196 dagen tegen een verlaagd tarief uitbetaald en vervolgens tegen een hoger tarief, dat echter lager blijft dan het tarief van de langlopende arbeidsongeschiktheidsuitkering. Het recht op een tijdelijke

arbeidsongeschiktheiduitkering is krachtens bijlage 12, lid 1, SSCBA uitgesloten wanneer de aanvrager een wettelijk ziekingeld („statutory sick pay”) ontvangt, dat gedurende ten hoogste 28 weken (196 dagen) kan worden uitbetaald. Het bedrag van de arbeidsongeschiktheidsuitkering kan worden verminderd met het bedrag van de pensioenuitkeringen waarop de aanvrager recht heeft.

11. Het recht op de tijdelijke arbeidsongeschiktheidsuitkering is in hoofdzaak afhankelijk van de mate waarin de aanvrager bijdragen heeft betaald.

12. Aanvragers die niet aan de bijdragevoorwaarden voldoen, maar niet in staat zijn om te werken, kunnen in aanmerking komen voor inkomenssteun, hetgeen een inkomensafhankelijke uitkering is.

13. Uit de verwijzingsbeschikking en de ingediende opmerkingen blijkt overigens dat krachtens Section 30A, lid 1, SSCBA arbeidsongeschikte personen die niet aan de bijdragevoorwaarden voldoen, met name omdat zij voor het bereiken van de wettelijke arbeidleeftijd (16 jaar) invalide waren en niet de bijdragen aan het socialezekerheidsstelsel hebben kunnen betalen die hen recht geven op de tijdelijke arbeidsongeschiktheidsuitkering, niettemin recht hebben op laatstgenoemde

3 — Zoals gewijzigd bij Section 1, lid 1, van de Social Security (Incapacity for Work) Act 1994 en bij Section 64 van de Welfare Reform and Pensions Act 1999; hierna: „SSCBA”.

uitkering, op voorwaarde dat zij voldoen aan de in Section 30A, lid 2A, SSCBA voorziene voorwaarden, die op 6 april 2001 van kracht zijn geworden.⁴

14. Section 30A, lid 1, SSCBA bepaalt:

„Overeenkomstig de volgende bepalingen van deze Section heeft een persoon die:

- a) hetzij voldoet aan een van de hierna in lid 2 genoemde voorwaarden, hetzij, wanneer hij aan geen van deze voorwaarden voldoet,
- b) voldoet aan alle hierna in lid 2A genoemde voorwaarden;

recht op een tijdelijke arbeidsongeschiktheidsuitkering voor elke dag waarop hij, tijdens een tijdvak van arbeidsongeschiktheid, arbeidsongeschikt is geweest.”

15. Section 30A, lid 2A, SSCBA bepaalt:

„2A. De in lid 1, sub b, bedoelde voorwaarden zijn:

- a) [de aanvrager] is op de peildatum 16 jaar of ouder;
- b) hij is op een dag binnen het tijdvak van arbeidsongeschiktheid nog geen 20 of, in de nader bepaalde gevallen, nog geen 25 jaar;
- c) hij is arbeidsongeschikt geweest gedurende 196 opeenvolgende dagen onmiddellijk voorafgaand aan de peildatum of aan een eerdere datum gedurende het tijdvak van arbeidsongeschiktheid, waarop hij 16 jaar of ouder was;
- d) hij voldoet op de peildatum aan de gestelde voorwaarden inzake de woonplaats in Groot-Brittannië, of inzake de aanwezigheid aldaar, en
- e) hij volgt op die datum geen voltijds onderwijs.”

16. De onder deze voorwaarden toegekende arbeidsongeschiktheidsuitkering, die de uitkering wegens ernstige invaliditeit vervangt, wordt om deze reden „arbeidsongeschiktheidsuitkering voor jonggehandicapten” genoemd.

4 — Welfare Reform and Pensions Act 1999, Section 64.

17. De rechthebbende op de tijdelijke arbeidsongeschiktheidsuitkering kan krachtens Section 30A, lid 5, SSCBA een langlopende arbeidsongeschiktheidsuitkering ontvangen wanneer de ziekte of de invaliditeit voortduurt. Deze bepaling luidt als volgt:

„Wanneer krachtens [Section 30A, lid 4, SSCBA] het recht van de rechthebbende op een tijdelijke arbeidsongeschiktheidsuitkering vervalt, krijgt hij recht op een langlopende arbeidsongeschiktheidsuitkering voor elke volgende dag in hetzelfde tijdvak van arbeidsongeschiktheid, waarop hij de wettelijke pensioenleeftijd nog niet heeft bereikt.”

18. De in Section 30A, lid 2A, sub d, SSCBA bedoelde voorwaarde inzake woonplaats of aanwezigheid is nader geregeld in Regulation 16, lid 1, van de verordening van 1994 inzake sociale zekerheid (arbeidsongeschiktheidsuitkering) [Social Security (Incapacity Benefit) Regulations 1994⁵]:

„16. Voorwaarden inzake woonplaats of aanwezigheid

1. De voor de toepassing van Section 30A, lid 2A, sub d, [SSCBA] op de peildatum geldende voorwaarden inzake

woonplaats of aanwezigheid in Groot-Brittannië zijn voor elke persoon, dat hij op die datum:

- a) zijn gewone woonplaats in Groot-Brittannië heeft;
- b) niet is onderworpen aan immigratiecontrole in de zin van Section 115, lid 9, van de Immigration and Asylum Act 1999 (wet van 1999 inzake immigratie en asiel), [...];
- c) aanwezig is in Groot-Brittannië verblijft; en
- d) gedurende een ononderbroken tijdvak van ten minste 26 weken, of gedurende onderbroken tijdvakken die in totaal ten minste 26 weken beslaan, in de loop van 52 weken onmiddellijk voorafgaand aan deze datum in Groot-Brittannië aanwezig is geweest.”

II — Aan het hoofdgeding ten grondslag liggende feiten

19. Lucy Stewart, verzoekster in het hoofdgeding, van Britse nationaliteit, is op 20 november 1989 geboren en woont met haar ouders sinds augustus 2000 in Spanje. Zij lijdt

5 — Hierna: „SSIBR”.

aan het syndroom van Down, heeft nooit gewerkt, en het staat vast dat zij naar alle waarschijnlijkheid nooit beroepswerkzaamheden, tenminste geen normale, zal kunnen verrichten.

20. Zij geniet, sinds de invoering ervan in april 1992, een onderhoudsuitkering voor gehandicapten (Disability Living Allowance⁶). Uit de verwijzingsbeschikking blijkt dat zij voordien waarschijnlijk een verzorgings-toelage heeft ontvangen. Deze uitkeringen zijn krachtens artikel 95 ter van verordening nr. 1408/71 in Spanje aan haar uitbetaald. De onderhoudsuitkering voor gehandicapten kan volgens de door de verwijzende rechter verstrekte inlichtingen voor onbepaalde tijd worden toegekend, dat wil zeggen zolang de omstandigheden die het recht erop bepalen niet wijzigen.

21. De moeder van verzoekster in het hoofdgeding ontvangt sedert 25 juli 2005 een ouderdomspensioen en ontving voordien een arbeidsongeschiktheidsuitkering.

22. De vader van verzoekster in het hoofdgeding, die voor het laatst in het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland heeft gewerkt in het belastingjaar

2000/2001, ontvangt een bedrijfspensioen en vanaf oktober 2009 een ouderdomspensioen van deze lidstaat.

23. Op 31 oktober 2005 heeft verzoekster in het hoofdgeding, vertegenwoordigd door haar moeder, een aanvraag ingediend tot toekenning van de tijdelijke arbeidsongeschiktheidsuitkering voor jonggehandicapten krachtens Section 30A, lid 2A, SSCBA, met ingang van haar zestiende verjaardag.

24. Op 24 november 2005 heeft de Secretary of State for Work and Pensions, verweerder in het hoofdgeding, dat verzoek afgewezen op grond dat verzoekster in het hoofdgeding „niet in Groot-Brittannië aanwezig is”.

25. Het staat vast dat verzoekster in het hoofdgeding noch aan de voorwaarde inzake de woonplaats, noch aan de voorwaarde inzake aanwezigheid of voorafgaande aanwezigheid, respectievelijk voorzien in Section 16, lid 1, sub a, c en d, SSIBR, voldeed.

26. Nadat verzoekster in het hoofdgeding, steeds vertegenwoordigd door haar moeder, beroep had ingesteld, heeft de Secretary of State for Work and Pensions zijn besluit van 24 november 2005 heroverwogen

6 — Hierna: „DLA”.

en bevestigt. Hij stelde vast dat verzoekster in het hoofdgeding de vijf jaar voorafgaand aan haar aanvraag in Spanje had gewoond en derhalve niet voldeed aan de voorwaarde dat zij op de eerste dag waarop zij de arbeidsongeschiktheidsuitkering wilde verkrijgen, in Groot-Brittannië aanwezig was. Hij voegde daaraan toe dat de wetgeving van de Unie haar ter zake van deze voorwaarde geen uitkomst kon bieden.

III — Prejudiciële vragen

27. In deze omstandigheden heeft de verwijzende rechter, het Upper Tribunal (Administrative Appeals Chamber), waarbij tegen laatstgenoemd besluit beroep is ingesteld, op 16 november 2009 beslist om het Hof de volgende prejudiciële vragen voor te leggen:

- „1) Is een prestatie met de kenmerken van een tijdelijke arbeidsongeschiktheidsuitkering voor jonggehandicapten een prestatie bij ziekte of een prestatie bij invaliditeit in de zin van verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op loontrekkenden en hun gezinnen, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen (hierna: ‚verordening nr. 1408/71‘)?
- 2) Indien het antwoord op de eerste vraag luidt dat een dergelijke prestatie moet worden aangemerkt als een prestatie bij ziekte:
 - a) Is een persoon als verzoeksters moeder, die wegens pensionering al haar werkzaamheden in loondienst of als zelfstandige heeft gestaakt, vanwege haar eerdere werkzaamheid in loondienst of als zelfstandige niettemin een ‚werkneemster‘ in de zin van artikel 19, of moeten de artikelen 27 tot en met 34 (pensioen- of rentetrekkingen) worden toegepast?
 - b) Is een persoon als verzoeksters vader, die sinds 2001 geen werkzaamheden in loondienst of als zelfstandige heeft verricht, vanwege zijn eerdere werkzaamheid in loondienst of als zelfstandige niettemin een ‚werknemer‘ in de zin van artikel 19?
 - c) Dient een aanvrager vanwege de verlening van een prestatie waarop aanspraak is verkregen overeenkomstig artikel 95 ter van verordening nr. 1408/71, te worden aangemerkt als een ‚pensioen- of rentetrekker‘ in de zin van artikel 28, niettegenstaande het feit dat de betrokken aanvrager (i) nooit ‚werknemer‘ in de zin van artikel 1, sub a, van verordening nr. 1408/71 is geweest, (ii) niet de leeftijd heeft bereikt waarop hij recht heeft op een staatspensioen, en (iii) enkel als gezinslid binnen de

personele werkkingsfeer van verordening nr. 1408/71 valt?

- d) Indien een pensioen- of rentetrekker onder artikel 28 van verordening nr. 1408/71 valt, kan dan een gezinslid van die pensioen- of rentetrekker dat steeds bij de pensioen- of rentetrekker en in dezelfde staat als hij heeft gewoond, krachtens artikel 28, lid 1, juncto artikel 29 aanspraak maken op een uitkering wegens ziekte bij het bevoegde orgaan als bepaald volgens artikel 28, lid 2, wanneer deze uitkering (voor zover zij verschuldigd is) wordt uitbetaald aan het gezinslid (en niet aan de pensioen- of rentetrekker)?

- e) Is in voorkomend geval (naargelang de antwoorden op de vragen a tot en met d supra) de toepassing van een voorwaarde van nationaal socialezekerheidsrecht die de eerste verkrijging van het recht op een prestatie bij ziekte beperkt tot personen die, binnen een bepaalde periode daarvoor, een verplicht tijdvak van aanwezigheid in de bevoegde lidstaat hebben vervuld, verenigbaar met de artikelen 19 en/of 28 van verordening nr. 1408/71?

- 3) Indien het antwoord op de eerste vraag luidt dat een dergelijke prestatie moet

worden aangemerkt als een prestatie bij invaliditeit, betekent dan de tekst van artikel 10 van verordening nr. 1408/71, die verwijst naar uitkeringen ‚verkrepen op grond van een wettelijke regeling van één of meer lidstaten; dat de lidstaten krachtens verordening nr. 1408/71 bevoegd blijven om voorwaarden te stellen voor de eerste verkrijging van dergelijke prestaties bij invaliditeit, die zijn gebaseerd op het hebben van woonplaats in de lidstaat of op het bewijs dat de verplichte voorafgaande tijdvakken van aanwezigheid in de lidstaat zijn vervuld, zodat een aanvrager de aanspraak op een dergelijke prestatie niet voor het eerst vanuit een andere lidstaat kan doen gelden?“⁷

7 — In zijn verwijzingsbeschikking heeft de verwijzende rechter eveneens gesteld dat de Commissie een niet-nakomingsprocedure heeft ingeleid tegen het Verenigd Koninkrijk met betrekking tot de voorwaarde van voorafgaande aanwezigheid, waarvan de toekenning van prestaties bij invaliditeit, die als prestaties bij ziekte worden geïnclassificeerd, afhankelijk is. Hij heeft echter uitdrukkelijk gesteld dat hij zijns inziens de prejudiciële vragen met het oog op die procedure niet behoefde te wijzigen. Uit een persbericht („Sociale zekerheid: EU neemt maatregelen om de uitkering van prestaties aan in het buitenland verblijvende Britten te waarborgen“, Persbericht IP/10/7999, 24 juni 2010) blijkt dat de Commissie het Verenigd Koninkrijk officieel heeft gelast om aan haar in een andere lidstaat verblijvende onderdanen bepaalde socialezekerheidsuitkeringen te betalen. Zij acht de voorwaarde van voorafgaande aanwezigheid, waaraan het recht op de onderhoudsuitkering voor gehandicapten (Disability Living Allowance), de verzorgingsstoelage voor gehandicapten (Attendance Allowance) en de zorgtoelage (Carer's Allowance) is onderworpen, welke worden beschouwd als „uitkeringen bij ziekte“ en die zijn bedoeld om personen te beschermen die bijzondere zorg nodig hebben, alsmede degenen die toezicht over hen houden, afhankelijk was, in strijd met het recht van de Unie, zowel met de verordeningen nr. 1408/71 en nr. 883/2004, als met de bepalingen inzake het Europees burgerschap en het vrij verkeer van personen. Deze drie prestaties waren als bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties geïnclassificeerd en als zodanig opgenomen in bijlage II bis bij verordening nr. 1408/71, voordat zij door het Hof opnieuw zijn gekwalificeerd in zijn arrest van 18 oktober 2007, Commissie/Parlement en Raad (C-299/05, Jurispr. blz. I-8695).

IV — Bespreking van de structuur en de bijzondere inhoud van de door de verwijzende rechter voorgelegde vragen

28. Het bijzondere karakter van de onderhavige zaak schuilt in het feit dat wij ons bij ons antwoord noodzakelijkerwijs zullen moeten buigen over zowel de structuur als de relevantie van de verschillende voorgelegde vragen, die een vermageringskuur zullen ondergaan. Eenvoudig gezegd, zal ik proberen aan te tonen waarom het onderscheid tussen prestatie bij ziekte en prestatie bij invaliditeit, dat aan de orde is in de eerste prejudiciële vraag en dat de structuur van de andere vragen bepaalt, in de praktijk geen gevolgen heeft; ik zal trachten duidelijk te maken hoe moeilijk het is om de voorwaarde inzake woonplaats en aanwezigheid autonoom te behandelen; ik zal ten slotte mijn best doen om aan te tonen dat de fundamentele vraag in deze zaak de vraag inzake de „gewone woonplaats” is en dat het slechts in deze context werkelijk mogelijk zal zijn om zich te buigen over de rechtspositie van verzoekster en over haar hoedanigheid van gezinslid van een rechthebbende op een pensioen als bedoeld in verordening nr. 1408/71. Het probleem is dat deze „reconstructie” van de door de verwijzende rechter voorgelegde prejudiciële vragen niet simpelweg geheel aan het begin van het antwoord dat ik mij voorstel te geven, kan worden uitgevoerd, maar pas als resultaat van de hiernavolgende argumentatie. Ik zal daartoe om te beginnen de bijzonderheid uiteenzetten van wat in casu de tijdelijke arbeidsongeschiktheidsuitkering voor jonggehandicapten wordt genoemd.

A — De tijdelijke arbeidsongeschiktheidsuitkering voor jonggehandicapten

29. De bijzonderheid van de tijdelijke arbeidsongeschiktheidsuitkering voor jonggehandicapten, die is ingevoerd in 2001⁸, schuilt in het feit dat zij in feite een niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestatie is⁹, die deel uitmaakt van een meer algemene voorziening, de normale arbeidsongeschiktheidsuitkering, die alle kenmerken van een op premie- of bijdragebetaling berustende prestatie vertoont.

30. De normale arbeidsongeschiktheidsuitkering wordt immers hoofdzakelijk toegekend onder de voorwaarde dat aan het algemene socialezekerheidsstelsel wordt bijgedragen, terwijl de tijdelijke arbeidsongeschiktheidsuitkering voor jonggehandicapten, afwijkend van deze voorwaarde, los van elke bijdragebetaling wordt toegekend, zij het dat de aanvrager moet voldoen aan een drievoudige voorwaarde¹⁰ inzake woonplaats

8 — De tijdelijke arbeidsongeschiktheidsuitkering voor jonggehandicapten, ingevoerd bij de Welfare Reform and Pensions Act 1999, Section 64, waarbij Section 30A SSCBA is gewijzigd, is op 6 april 2001 van kracht geworden.

9 — Door de wetgeving van het Verenigd Koninkrijk, en bijgevolg door de verwijzende rechter, is zij evenwel als op premie- of bijdragebetaling berustende prestatie gekwalificeerd. Zij mag evenmin worden beschouwd als een bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestatie, die onder de bepalingen van artikel 10 bis van verordening nr. 1408/71 valt, omdat zij niet voorkomt in de lijst van bijlage II bis van genoemde verordening en omdat zij dat evenmin kan zijn omdat een wijziging van genoemde verordening door de wetgever van de Unie ontbreekt, zoals blijkt uit de artikelen 5 en 97 van verordening nr. 1408/71. Het lijkt evenwel dat dat ontbreken van bijdragebetalingen geen invloed uitoefent, noch op de financiering van de tijdelijke arbeidsongeschiktheidsuitkering voor jonggehandicapten, noch op de wijze waarop deze door het Nationale verzekeringsfonds wordt uitgekeerd.

10 — Onder voorbehoud van hetgeen hierna zal blijken.

en aanwezigheid op het grondgebied van de lidstaat.

die enigszins is „verzwaard” door een dubbele aanwezigheidsvoorwaarde.

31. Zij kan immers op persoonlijke titel als vervangend inkomen worden toegekend aan eenieder die de wettelijke arbeidsleeftijd heeft bereikt, maar arbeidsongeschikt is wegens ziekte of invaliditeit en geen recht heeft op de normale arbeidsongeschiktheidsuitkering omdat hij tevoren geen bijdragen heeft betaald. Dat is de situatie van verzoekster in het hoofdgeding, een jonggehandicapte die nooit heeft gewerkt en een tijdelijke arbeidsongeschiktheidsuitkering voor jonggehandicapten heeft aangevraagd vanaf haar zestienste verjaardag.

33. Ik moet wat dat betreft opmerken dat, zoals de verwijzende rechter benadrukt, hoewel de aanvraag van verzoekster in het hoofdgeding is afgewezen omdat zij niet voldeed aan de voorwaarde van aanwezigheid op het grondgebied van de lidstaat op de datum van de aanvraag, zij eveneens had kunnen worden afgewezen omdat niet was voldaan aan de woonplaatsvoorwaarde of de voorwaarde inzake voorafgaande aanwezigheid. Overigens lijkt uit de tweede prejudiciële vraag, sub e, die alleen betrekking heeft op de voorwaarde inzake voorafgaande aanwezigheid, en uit de derde prejudiciële vraag, die tegelijkertijd betrekking heeft op de woonplaatsvoorwaarde en op de voorwaarde inzake voorafgaande aanwezigheid, af te leiden dat de verwijzende rechter van mening is dat deze voorwaarden „autonoom” zijn, dat zij los van elkaar gelden en derhalve apart moeten worden bezien.

B — De drievoudige woonplaats- en aanwezigheidsvoorwaarde

32. Concreter gesteld, is de toekenning van de tijdelijke arbeidsongeschiktheidsuitkering voor jonggehandicapten afhankelijk van de drievoudige voorwaarde dat de aanvrager zijn gewone woonplaats heeft op het grondgebied van de lidstaat (voorwaarde inzake de gewone woonplaats), dat hij op de datum van de aanvraag op dat grondgebied aanwezig is (voorwaarde inzake actuele aanwezigheid) en dat hij op datzelfde grondgebied heeft verbleven gedurende tenminste 26 weken in de loop van de 52 weken voorafgaand aan de datum van de aanvraag (voorwaarde inzake voorafgaande aanwezigheid). Het betreft derhalve een voorwaarde inzake de gewone woonplaats,

34. De twee aanwezigheidsvoorwaarden hebben vanuit systematisch oogpunt echter enkel betekenis in verband met de woonplaatsvoorwaarde. Het lijkt immers uitgesloten dat de nationale wetgever voor ogen zou hebben gestaan, dat de tijdelijke arbeidsongeschiktheidsuitkering voor jonggehandicapten alleen op basis van de voorafgaande en/of de actuele aanwezigheid van de aanvrager, werd toegekend, dat wil zeggen in een geval waarin de aanvrager, zonder te beschikken over een gewone woonplaats op het grondgebied van de lidstaat, voldoet aan de twee andere voorwaarden. Dit komt erop neer dat, al kan worden gediscussieerd omtrent de verenigbaarheid van een voorwaarde inzake voorafgaande aanwezigheid met het recht van de

Unie, door voortdurend uit te sluiten dat de voorwaarde inzake de gewone woonplaats daarmee in elk geval niet verenigbaar is, de voorwaarde inzake voorafgaande aanwezigheid binnen de structuur van de tijdelijke arbeidsongeschiktheidsuitkering voor jonggehandicapten duidelijk op geen enkele wijze autonoom kan bestaan.

35. Concluderend heeft het door de verwijzende rechter gemaakte onderscheid tussen prestaties bij ziekte en prestaties bij invaliditeit geen enkel gevolg waar het gaat om de verenigbaarheid van de in de verschillende vragen opgevoerde voorwaarden, namelijk de voorwaarde inzake de gewone woonplaats in het ene geval en de voorwaarden inzake gewone woonplaats en voorafgaande aanwezigheid in het andere, tenminste wanneer de voorwaarde inzake de gewone woonplaats zowel in het ene als in het andere geval onrechtmatig blijkt, wat ik in eerste instantie zal verdedigen.

V — De woonplaats, een vanuit het oogpunt van het recht van de Unie op voorhand verdachte voorwaarde voor de toekenning van sociale prestaties

36. Woonplaatsvoorwaarden zijn in principe „verdacht” in het recht van de Unie. Zij worden algemeen onverenigbaar geacht met de bepalingen van verordening nr. 1408/71 inzake prestaties bij ziekte alsook inzake prestaties bij invaliditeit, althans in alle gevallen waar zij „aanvullend” worden gesteld, dat wil

zeggen bovenop de voorwaarden die de lidstaten mogen opleggen voor het ontstaan van de aanspraak. Ik zal thans proberen, zoals ik reeds heb aangekondigd, het toepasselijke recht uiteen te zetten alsof wij te maken hebben met een gewone woonplaatsvoorwaarde.

A — Prestaties bij invaliditeit

37. Artikel 10, lid 1, van verordening nr. 1408/71, dat de opheffing van de bepalingen inzake de woonplaats voorschrijft¹¹ en de „exporteerbaarheid” van met name prestaties bij invaliditeit waarborgt, beoogt overeenkomstig artikel 42 EG het vrije verkeer van werknemers te bevorderen door hen te beschermen tegen de nadelen die uit verplaatsing van hun woonplaats van de ene lidstaat naar de andere kunnen voortvloeien.¹²

11 — Echter zonder bijzondere toepassingsregeling als bedoeld in bijlage VI bij verordening nr. 1408/71; zie met name arresten van 2 mei 1990, Winter-Lutzins (C-293/88, Jurispr. blz. I-1623), en 25 februari 1986, Spruyt (284/84, Jurispr. blz. 685). In het onderhavige geval bevat bijlage VI van genoemde verordening geen bijzondere regeling met betrekking tot de in het hoofdgeding litigieuze uitkering of de situatie van verzoekster in het hoofdgeding.

12 — Reeds onder vigeur van verordening nr. 3 van de Raad van 25 september 1958 inzake de sociale zekerheid van migrerende werknemers (PB 1958, 30, blz. 561), zie arrest van 7 november 1973, Smieja (51/73, Jurispr. blz. 1213, punten 14 en 15); voor ouderdomsuitkeringen, arrest van 5 mei 1983, Piscitello (139/82, Jurispr. blz. 1427, punt 15); arrest Winter-Lutzins, reeds aangehaald, punt 15, en arrest van 30 maart 1993, de Wit (C-282/91, Jurispr. blz. I-1221, punt 18).

38. Deze bepaling brengt niet alleen mee dat de belanghebbenden, zelfs na hun woonplaats in een andere lidstaat te hebben gevestigd, hun op grond van de wettelijke regeling van een of meer lidstaten verkregen recht op pensioenen, renten en uitkeringen behouden, maar ook, en dat is in het onderhavige geval zeer belangrijk, dat de verkrijging van dit recht hen niet kan worden ontzegd om de enkele reden dat zij niet woonachtig zijn op het grondgebied van de staat waar het orgaan dat de uitkering verschuldigd is, zich bevindt.¹³ Zoals advocaat-generaal Darmon in zijn conclusie in de zaak Stanton Newton,¹⁴ reeds aangehaald, heeft benadrukt, zou het, indien een dergelijk onderscheid was toegestaan, erg gemakkelijk worden om het verbod van artikel 10 van verordening nr. 1408/71 te ontduiken: „[d]e wetgever hoeft de woonplaatsvereisten alleen maar onder de toekenningvoorwaarden op te nemen om ze aan het verbod te doen ontsnappen.”

B — Prestaties bij ziekte

39. Artikel 19, lid 1, sub b, van verordening nr. 1408/71 bepaalt dat de werknemer of zelfstandige die op het grondgebied van een andere lidstaat dan de bevoegde lidstaat woont en aan de in de wettelijke regeling van de

bevoegde lidstaat gestelde voorwaarden voor het recht op prestaties voldoet, in de lidstaat waarvan hij woont, recht heeft op uitkeringen welke in de bevoegde lidstaat worden verleend.

40. Deze bepaling verzet zich eveneens tegen elke bepaling van een lidstaat die de betaling van prestaties bij ziekte van een woonplaatsvoorwaarde afhankelijk stelt.¹⁵

41. Evenzo kan het gezinslid van een werknemer krachtens artikel 19, lid 2, van verordening nr. 1408/71, wanneer het aan de overige uitkeringsvoorwaarden voldoet, in de lidstaat waar de werknemer werkzaam is, aanspraak maken op een prestatie bij ziekte, mits het gezinslid geen recht heeft op een vergelijkbare uitkering uit hoofde van de wetgeving van de staat op het grondgebied waarvan het woont.¹⁶

42. Het Hof heeft in zijn arrest Hosse, reeds aangehaald, gepreciseerd dat artikel 19, lid 2, van verordening nr. 1408/71 met name beoogt dat voor de toekenning van prestaties bij ziekte niet als voorwaarde wordt gesteld dat de gezinsleden van de werknemer in de

13 — Zie, reeds onder vigeur van verordening nr. 3, arrest van 10 juni 1982, Camera (92/81, Jurispr. blz. 2213, punt 14); voor de prestaties bij invaliditeit, arresten van 23 oktober 1986, Van Roosmalen (300/84, Jurispr. blz. 3097, punt 39), en 20 juni 1991, Stanton Newton (C-356/89, Jurispr. blz. I-3017, punten 23-24); voor een bijzondere prestatie, vergelijkbaar met een ouderdomsuitkering en met een prestatie bij invaliditeit, arresten van 24 februari 1987, Giletti e.a. (379/85-381/85 en 93/86, Jurispr. blz. 955, punten 14-16); 12 juli 1990, Commissie/Frankrijk (C-236/88, Jurispr. blz. I-3163, punt 11), en 6 juli 2000, Movrin (C-73/99, Jurispr. blz. I-5625, punt 33).

14 — Conclusie van 5 maart 1991, punt 23.

15 — Arresten van 5 maart 1998, Molenaar (C-160/96, Jurispr. blz. I-843, punten 38 en 39), en 8 maart 2001, Jauch (C-215/99, Jurispr. blz. I-1901).

16 — Arrest van 21 februari 2006, Hosse (C-286/03, Jurispr. blz. I-1771, punten 47-56).

bevoegde lidstaat wonen, teneinde de communautaire werknemer niet te weerhouden van de uitoefening van zijn recht van vrij verkeer. Het zou dan ook, oordeelt het Hof, „in tegenspraak met artikel 19, lid 2, van verordening nr. 1408/71 zijn om de dochter van een werknemer een uitkering te onthouden waarop zij recht zou hebben indien zij in de bevoegde lidstaat woonde”.¹⁷

43. Het Hof heeft ten slotte eveneens aan rechthebbenden op een pensioen of rente krachtens artikel 28 van verordening nr. 1408/71 een recht op de export van prestaties bij ziekte toegekend.¹⁸

44. Gelet op de logica van de hierboven aangehaalde rechtspraak kan ten slotte worden aangenomen dat dat recht op export van prestaties bij ziekte eveneens moet worden toegekend aan de gezinsleden van een rechthebbende op een pensioen.

45. Hoewel het juist is dat, zoals de regering van het Verenigd Koninkrijk heeft aangevoerd, het Hof in eerste instantie heeft geoordeeld dat een bloedverwant in neergaande lijn die ten laste is van een migrerend werknemer, niet uit hoofde van de hoedanigheid van gezinslid van een werknemer aanspraak kan maken op een uitkering voor gehandicapten,

die onder de nationale wettelijke regeling als een eigen recht wordt toegekend,¹⁹ heeft het later evenwel de reikwijdte van deze rechtspraak sterk beperkt.²⁰

46. Het Hof heeft immers geoordeeld dat het onderscheid tussen eigen rechten van de werknemer en afgeleide rechten van zijn gezinsleden slechts relevant is wanneer een gezinslid zich beroept op bepalingen van verordening nr. 1408/71 die uitsluitend van toepassing zijn op werknemers en niet op hun gezinsleden.²¹

47. Indien bijgevolg het beginsel van de opheffing van woonplaatsclausules van artikel 10 van verordening nr. 1408/71 of het beginsel van de „exporteerbaarheid” van prestaties bij ziekte, dat in de rechtspraak op de artikelen 19 en 28 van genoemde verordening is uitgewerkt, strikt en, zo te zeggen, mechanisch op de in het hoofdgeding litigieuze situatie zouden worden toegepast, zou de tijdelijke arbeidsongeschiktheidsuitkering voor jonggehandicapten aan verzoekster in het hoofdgeding moeten worden toegekend.

17 — Ibidem, punt 55.

18 — Arrest Molenaar, reeds aangehaald (punten 38 en 39). Zie eveneens de conclusie van advocaat-generaal Bot in de bij het Hof aanhangige zaak da Silva Martins (C-388/09, punten 69 e.v.).

19 — Arresten van 23 november 1976, Kermaschek, (40/76, Jurispr. blz. 1669, punten 6-9); 20 juni 1985, Deak (94/84, Jurispr. blz. 1873, punten 12-14); 16 juli 1992, Hughes (C-78/91, Jurispr. blz. I-4839, punt 25), en 27 mei 1993, Schmid (C-310/91, Jurispr. blz. I-3011, punten 12-14); voor een onderdaan van een derde land, echtgenoot van een werknemer-onderdaan van een lidstaat, zie arrest van 8 juli 1992, Taghavi (C-243/91, Jurispr. blz. I-4401).

20 — Arresten van 30 april 1996, Cabanis-Issarte (C-308/93, Jurispr. blz. I-2097), en 10 oktober 1996, Hoever en Zachow (C-245/94 en C-312/94, Jurispr. blz. I-4895).

21 — Dat beginsel speelt geen rol in het geval van gezinsbijslagen; zie behalve de twee hierboven aangehaalde arresten, arrest van 15 maart 2001, Offermanns (C-85/99, Jurispr. blz. I-2261, punt 34). Het speelt evenmin een rol in het geval van prestaties bij ziekte; zie arrest Hosse, reeds aangehaald (punt 53).

48. Het Hof zou kortom voor recht kunnen verklaren dat ingevolge al deze rechtspraak artikel 10 of de artikelen 19 en 28 van verordening nr. 1408/71 aldus moeten worden uitgelegd dat zij eraan in de weg staan aan de toepassing van een verzwaarde woonplaatsvoorwaarde als de onderhavige op een persoon in de situatie van die van verzoekster in het hoofdgeding, of dat verordening nr. 1408/71 aldus moet worden uitgelegd dat zij in de weg staat aan de regeling van een lidstaat die de toekenning van een sociale prestatie zoals de tijdelijke arbeidsongeschiktheidsuitkering voor jonggehandicapten afhankelijk stelt van de voorwaarde dat de begunstigde voldoet aan voorwaarden inzake woonplaats en voorafgaande aanwezigheid op het grondgebied van de genoemde lidstaat.

49. Tegen deze achtergrond wil ik, alvorens verder te gaan, benadrukken dat de in het hoofdgeding litigieuze verzwaarde woonplaatsseis geen „aanvullende” rol speelt, maar een heel andere functie heeft. Wanneer in deze omstandigheden het antwoord van het Hof op de prejudiciële vragen aldus zou luiden, zouden de gevolgen niet gering zijn. Om de reikwijdte van deze keuze volledig te overzien, dient te worden bedacht dat zonder de verzwaarde woonplaatsvoorwaarde elke onderdaan van een lidstaat in de situatie van verzoekster in het hoofdgeding, dat wil zeggen tussen de 16 en 20 jaar oud (maximaal 25 jaar), niet in staat is geweest om te werken gedurende 196 dagen voorafgaand aan de zestiende

verjaardag en geen voltijds onderwijs volgt, de tijdelijke arbeidsongeschiktheidsuitkering voor jonggehandicapten zou kunnen aanvragen en verkrijgen zonder wellicht ooit verplicht verzekerd te zijn geweest in het sociale-zekerheidsstelsel van deze lidstaat.

50. Het is met andere woorden de vraag of het recht van de Unie aldus moet worden uitgelegd dat het een lidstaat zou kunnen dwingen tot een onontkoombare keuze tussen intrekking van een aldus vormgegeven sociale prestatie, waarvan de toekenningsvoorwaarden de grenzen van het redelijke overschrijden, en aanpassing ervan, zodanig dat ze in overeenstemming met de rechtspraak van het Hof kan worden gekwalificeerd als bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestatie. Ik ben niet van mening dat het recht van de Unie tot een dergelijke keuze verplicht.

VI — De verzwaarde woonplaatsvoorwaarde als „constitutieve” voorwaarde voor een aanknopingspunt, gezien vanuit de vereisten van het recht van de Unie

51. Uit alle hierboven aangehaalde rechtspraak blijkt dat in alle gevallen waarin de woonplaatsvoorwaarde onverenigbaar met de voorschriften van het recht van de Unie is geacht, deze in wezen een rol speelde als „aanvullende” of complementaire voorwaarde ten opzichte van de voorwaarden voor het

ontstaan van het uitkeringsrecht, gewoonlijk bijdragebetaling aan het socialezekerheidsstelsel, en derhalve hoofdzakelijk begunstigen diende uit te sluiten die van hun recht op vrij verkeer gebruik hadden gemaakt. De rechtspraak heeft zich in dergelijke omstandigheden terecht bijzonder strikt getoond bij de toepassing van het beginsel inzake de opheffing van de bepalingen inzake de woonplaats of van het beginsel inzake de „exporteerbaarheid” van uitkeringen.

52. De verzwaarde woonplaatsvoorwaarde waarmee het Hof in de onderhavige zaak te maken krijgt, doet zich evenwel in een volstrekt verschillende context voor. De argumentatie van de regering van het Verenigd Koninkrijk, dat de verzwaarde woonplaatsvoorwaarde een voorwaarde is voor het recht op de tijdelijke arbeidsongeschiktheidsuitkering voor jonggehandicapten, die in het belang van de begunstigen ervan de plaats inneemt van de normale voorwaarde van premie- of bijdragebetaling, moet dan ook tegen deze achtergrond worden gezien.

53. Wat dat betreft wil ik om te beginnen opmerken dat het Hof herhaaldelijk heeft geoordeeld dat de lidstaten weliswaar bevoegd blijven om hun socialezekerheidsstelsels in te richten, onder de voorwaarde dat zij bij de uitoefening van deze bevoegdheid het recht

van de Unie eerbiedigen.²² Deze bevoegdheid houdt in dat het aan hen is om zowel de omvang van hun stelsel van sociale zekerheid te omschrijven, als de voorwaarden voor het ontstaan van het recht op de in het kader van dat stelsel voorziene prestaties, voor zover deze voorwaarden in overeenstemming zijn met het recht van de Unie en, vooral, niet discriminerend zijn. Het is alleen aan de lidstaten om de omvang van de nationale solidariteit te definiëren en de voorwaarden waaronder deze tot uiting moet komen. Het is met name aan hen om, altijd onder eerbiediging van het recht van de Unie, te bepalen welke van de prestaties die worden aangeboden, op premie- of bijdragebetaling berusten en welke de kenmerken hebben van een bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestatie.²³

54. Verordening nr. 1408/71 streeft overeenkomstig artikel 42 EG immers slechts de coördinatie van de wetgevingen van de lidstaten op het gebied van de sociale zekerheid

22 — Zie met name arresten van 28 april 1998, Kohl (C-158/96, Jurispr. blz. I-1931, punten 17-19) en Decker (C-120/95, Jurispr. blz. I-1831, punten 21-23); 26 januari 1999, Terhoeve (C-18/95, Jurispr. blz. I-345, punten 34 en 35); 23 november 2000, Elsen (C-135/99, Jurispr. blz. I-10409, punt 33); 7 juli 2005, Van Pommeren-Bourgondiën (C-227/03, Jurispr. blz. I-6101, punt 39), en 1 april 2008, Regering van de Franse Gemeenschap en Waalse regering (C-212/06, Jurispr. blz. I-1683, punt 43).

23 — Het Hof heeft wat dat betreft de gelegenheid gehad om de kwalificatie van een prestatie als een bijzondere, op premie- of bijdragebetaling berustende prestatie evenzeer te bevestigen (zie arrest van 4 november 1997, Snares, C-20/96, Jurispr. blz. I-6057) als af te keuren, zowel in het kader van een prejudiciële procedure (arrest van 31 mei 2001, Leclere en Deaconescu, C-43/99, Jurispr. blz. I-4265) als in het kader van een beroep tot nietigverklaring (arrest van 18 oktober 2007, Commissie/Parlement en Raad, C-299/05, Jurispr. blz. I-8695).

na, niet de harmonisatie daarvan. Het is aldus overeenkomstig vaste rechtspraak een aan gelegenheid van de nationale wetgevingen inzake sociale zekerheid om de voorwaarden waaronder een persoon zich kan of moet aansluiten bij een stelsel van sociale zekerheid of een bepaald onderdeel van dat stelsel, voor zover deze voorwaarden niet leiden tot discriminatie tussen de eigen onderdanen en de onderdanen van andere lidstaten.²⁴

55. De onderhavige verzwaarde woonplaatsvoorwaarde waarvan het recht op de tijdelijke arbeidsongeschiktheidsuitkering voor jonggehandicapten afhankelijk is, moet in het licht van deze rechtspraak worden onderzocht, aangezien zij de normale voorwaarde inzake premie- of bijdragebetaling vervangt en derhalve de functie van aanknopingspunt vervult, die gewoonlijk aan laatstgenoemde voorwaarde toekomt. Ik zal tegen deze achtergrond eerst nagaan of het in principe toegestaan is om een dergelijke woonplaatsvoorwaarde te stellen, om vervolgens te proberen de voorwaarden aan te geven waaraan deze zou moeten worden onderworpen.

24 — Zie met name arresten van 12 juli 1979, Brunori (266/78, Jurispr. blz. 2705); 24 april 1980, Coonan (110/79, Jurispr. blz. 1445, punt 12); 24 september 1987, De Rijke (43/86, Jurispr. blz. 3611, punt 12); 18 mei 1989, Hartmann Troiani (368/87, Jurispr. blz. 1333, punt 21); 21 februari 1991, Daalmeijer (C-245/88, Jurispr. blz. I-555, punt 15); 20 oktober 1993, Baglieri (C-297/92, Jurispr. blz. I-5211, punt 13), en 9 maart 2006, Piatkowski (C-493/04, Jurispr. blz. I-2369, punt 32).

A — Onderzoek van de principiële mogelijkheden

56. Het is om te beginnen van belang dat verordening nr. 1408/71 niet absoluut uitsluit dat de woonplaats, evenals een tijdvak van arbeid, onder bepaalde voorwaarden een criterium kan vormen voor de aanknopng aan het socialezekerheidsstelsel van een lidstaat. Dit blijkt met name uit artikel 18 van verordening nr. 1408/71, dat voorziet in de mogelijkheid dat een nationale wettelijke regeling „het verkrijgen, het behoud of het herstel van het recht op prestaties afhankelijk stelt van de vervulling van tijdvakken van verzekering, arbeid of wonen”²⁵.

57. Artikel 10 bis van verordening nr. 1408/71 voorziet overigens uitdrukkelijk in de mogelijkheid voor de lidstaten om de toekenning van bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties afhankelijk te stellen van een woonplaatsvoorwaarde.

58. Anderzijds worden woonplaatsvoorwaarden weliswaar algemeen beschouwd als beperkingen van het vrij verkeer, met name als bedoeld in artikel 18 EG, maar wordt ook aanvaard dat zij uit het oogpunt van het recht

25 — De vermelding van de tijdvakken van „arbeid of wonen” is reeds ingevoerd bij de wijziging van deze bepaling bij verordening (EEG) nr. 2864/72 van de Raad van 19 december 1972 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1408/71 (PB L 306, blz. 1). Deze wijziging was noodzakelijk wegens de richtsnoeren in deel VII van bijlage II bij de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden en de aanpassing der Verdragen, bijgevoegd bij de documenten betreffende de toetreding tot de Europese Gemeenschappen van het Koninkrijk Denemarken, Ierland en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland (PB 1972, L 73, blz. 143).

van de Unie kunnen worden gerechtvaardigd²⁶, indien zij zijn gebaseerd op objectieve overwegingen van algemeen belang die losstaan van de nationaliteit van de betrokken personen en evenredig zijn aan het door het nationale recht rechtmatig nagestreefde doel.²⁷

59. Het Hof heeft aldus erkend dat het door de nationale wetgever hanteren van de woonplaats als criterium om de kring van begunstigden van een uitkering te beperken, en derhalve de omvang van de plicht tot solidariteit waarvan deze blijkt geeft, als uiting van de mate van verbondenheid van deze personen met de samenleving die deze solidariteitsinspanning levert, een objectieve overweging van algemeen belang kan vormen,²⁸ die een beperking van het vrij verkeer van personen kan rechtvaardigen.

60. In het licht van deze overwegingen krijgt het op zichzelf in feite niet op premie- of bijdragebetaling berustende karakter van de tijdelijke arbeidsongeschiktheidsuitkering voor jonggehandicapten zijn volle betekenis.

26 — Verder dan de „beperkingen en voorwaarden die bij dit Verdrag en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld”, om de bewoordingen van artikel 18, lid 1, EG te herhalen.

27 — Arresten van 18 juli 2006, *De Cuyper* (C-406/04, Jurispr. blz. I-6947, punt 40), en 4 december 2008, *Zablocka-Weyhermüller* (C-221/07, Jurispr. blz. I-9029, punt 37).

28 — Arrest van 26 oktober 2006, *Tas-Hagen en Tas*, (C-192/05, Jurispr. blz. I-10451, punt 34).

61. In veel opzichten vormen de voorwaarden voor de toekenning van de tijdelijke arbeidsongeschiktheidsuitkering voor jonggehandicapten, die afwijken van de normale voorwaarden voor de toekenning van de arbeidsongeschiktheidsuitkering, die is gebaseerd op voorafgaande premie- of bijdragebetalingen, immers de uiting van een solidariteitsinspanning die ontegenzeggelijk op objectieve overwegingen van algemeen belang is gebaseerd, in het onderhavige geval de noodzaak om jonge arbeidsongeschikte werknemers die niet onder de dekking vallen van het normale stelsel van ziekteverzekering, te beschermen.

62. Zoals de regering van het Verenigd Koninkrijk heeft aangevoerd, wanneer de verzwaarde woonplaatsvoorwaarde per saldo functioneert als voorwaarde voor het verkrijgen van het recht op de tijdelijke arbeidsongeschiktheidsuitkering voor jonggehandicapten, dan toch enkel om het ontbreken van voorafgaande premie- of bijdragebetalingen door de begunstigden ervan te ondervangen.

63. Het feit dat de tijdelijke arbeidsongeschiktheidsuitkering voor jonggehandicapten in feite niet op premie- of bijdragebetaling is gebaseerd, is minder van belang dan de rol die voor de verzwaarde woonplaatsvoorwaarde is weggelegd als premie- of bijdragebetalingen ontbreken, dat wil zeggen in een situatie waarin er geen ander aanknopingspunt bestaat tussen de prestatie en de begunstigde daarvan, noch zelfs tussen de bevoegd geachte lidstaat en de aanvrager van de prestatie.

64. De verzwaarde woonplaatsvoorwaarde fungeert met andere woorden als vervanging van de premie- of bijdragebetalingen aan het socialezekerheidsstelsel²⁹, zij is het onmisbare aanknopingspunt en moet als dusdanig worden beoordeeld, dat wil zeggen als schakel tussen de tijdelijke arbeidsongeschiktheidsuitkering voor jonggehandicapten en de begunstigde daarvan. Zij vervult derhalve geen „aanvullende” functie voor de voorwaarden voor het recht op de prestatie, maar een „constitutieve” functie voor het aanknopingspunt tussen het socialezekerheidsstelsel waarin de prestatie is opgenomen en de begunstigten daarvan, die niet aan de voorwaarden inzake premie- of bijdragebetaling voldoen.

de bepalingen van verordening nr. 1408/71, evenals met de bepalingen van het Verdrag en de algemene beginselen van het recht van de Unie. Aldus rijst de onvermijdelijke vraag naar de voorwaarden voor de rechtmatigheid ervan.

B — Onderzoek van de rechtmatigheidsvoorwaarden

65. Vanuit dat gezichtspunt is deze verzwaarde woonplaatsvoorwaarde bedoeld om jonggehandicapten die niet voldoen aan de voorwaarden inzake premie- of bijdragebetaling, algemeen toe te laten tot de kring van begunstigten van de arbeidsongeschiktheidsuitkering, en niet om de in een andere lidstaat wonende jonggehandicapten uit te sluiten van het recht op de prestatie.

67. Een verzwaarde woonplaatsvoorwaarde als die gesteld in de in het hoofdgeding omstreden regeling van het Verenigd Koninkrijk kan mogelijk slechts worden gerechtvaardigd onder de dubbele voorwaarde, dat zij een rol speelt als aanknopingspunt en slechts aan bod komt wanneer elk ander aanknopingspunt ontbreekt.

66. De enkele omstandigheid dat de verzwaarde woonplaatsvoorwaarde geen discriminerend doel nastreeft, houdt echter niet in dat zij automatisch met het recht van de Unie verenigbaar moet worden geacht. Er moet nog worden vastgesteld dat zij geen discriminerende gevolgen heeft en dat de toepassing ervan absoluut verenigbaar is met

68. Het Hof heeft wat dat betreft geoordeeld dat een woonplaatsvoorwaarde niet kan worden geacht voldoende uiting te geven aan de verbondenheid van de aanvragers met de lidstaat die de uitkering toekent, wanneer dit criterium uiteenlopende resultaten kan opleveren voor in een andere lidstaat wonende personen die in de lidstaat die de betrokken

29 — De regering van het Verenigd Koninkrijk verwijst wat dat betreft uiteraard naar het arrest van 21 februari 1991, Daalmeijer, reeds aangehaald.

uitkering toekent, over de gehele linie in gelijke mate geïntegreerd zijn.³⁰

69. Tegen deze achtergrond moet de tweede prejudiciële vraag, sub e, van de verwijzende rechter worden onderzocht. Hij vraagt zich immers af of de voorwaarde van voorafgaande aanwezigheid, die hij op zichzelf beschouwd door de andere voorwaarden, met name de voorwaarde inzake de gewone woonplaats, buiten beschouwing te laten, verenigbaar is met de artikelen 19 en/of 28 van verordening nr. 1408/71. Zelfs gesteld dat de voorwaarde inzake voorafgaand verblijf los van de voorwaarde inzake de gewone woonplaats zou kunnen worden toegepast,³¹ dan is het aan de verwijzende rechter om te onderzoeken of en in welke mate zij als aanknopingspunt kan dienen en toereikend kan worden geacht om de vereiste mate van integratie vast te stellen.

70. De mogelijk als aanknopingspunt toegestane woonplaatsvoorwaarde kan overigens niet worden tegengeworpen aan een persoon die reeds recht heeft op een prestatie bij ziekte

of invaliditeit, op straffe van miskenning van de hierboven aangehaalde rechtspraak met betrekking tot de beginselen inzake de opheffing van de bepalingen inzake de woonplaats en de „exporteerbaarheid” van prestaties.

71. Een „constitutieve” woonplaatsvoorwaarde is derhalve als voorwaarde voor het recht op de prestatie slechts geoorloofd indien zij een verbindingsfunctie heeft. Wanneer haar functie als aanknopingspunt is voltooid, mag zij geen rol meer spelen.

72. Ten slotte wil ik, gezien de concrete omstandigheden van het onderhavige geval, de vraag onderzoeken of een indirecte aansluiting als een toereikend aanknopingspunt kan worden beschouwd om in het onderhavige geval een beroep op een woonplaatsvoorwaarde uit te sluiten.

73. Zou kunnen worden aangenomen dat de in het hoofdgeding omstreden verzwaarde woonplaatsvoorwaarde niet kan worden tegengeworpen aan verzoekster in het hoofdgeding, aangezien haar verwantschap met een persoon die onder de werkingssfeer van verordening nr. 1408/71 valt, een indirect aanknopingspunt met het socialezekerheidsstelsel van het Verenigd Koninkrijk vormt?

74. Het is gemakkelijk te begrijpen dat vanuit dat gezichtspunt de vraag omtrent de rechtspositie van verzoekster onder verordening nr. 1408/71 en die van haar ouders onder het socialezekerheidsstelsel van het Verenigd Koninkrijk een bijzonder klemmende is en dat die van laatstgenoemden moet worden

30 — Arrest Tas-Hagen en Tas, reeds aangehaald (punt 38). In deze zaak was het recht op de litigieuze prestatie afhankelijk van de voorwaarde dat de aanvrager op de datum van indiening van de aanvraag op het grondgebied van de lidstaat woonde, een voorwaarde waarmee niet de integratie van de aanvrager in de samenleving van genoemde lidstaat kon worden bewezen en die derhalve niet echt als aanknopingspunt kon dienen. Zie wat dat betreft de analyse van advocaat-generaal Kokott (punten 66-68).

31 — Deze stelling lijkt, zoals ik hierboven reeds heb benadrukt, moeilijk voorstelbaar, maar het is aan de verwijzende rechter om zich in voorkomend geval hierover uit te spreken.

onderzocht met inaanmerkingneming van de kenmerken van de tijdelijke arbeidsongeschiktheidsuitkering voor jonggehandicapten.

75. Kan verzoekster in het hoofdgeding aanspraak maken op de „export” van een prestatie waar zij persoonlijk recht op heeft, door haar hoedanigheid van gezinslid van een rechthebbende op een pensioen, die onder artikel 28 van verordening nr. 1408/71 valt, te benutten en het aanknopingspunt te gebruiken dat deze persoon verbindt aan het uitkerende socialezekerheidsstelsel?

76. Ik moet eraan herinneren dat, zoals wij zojuist hebben gezien, een lidstaat in principe een socialezekerheidsstelsel zodanig kan inrichten dat het recht op een prestatie, of het gaat om een prestatie bij ziekte of een prestatie bij invaliditeit, afhankelijk is van de voorwaarde dat de aanvrager aan een woonplaatsvoorwaarde voldoet, voor zover deze voorwaarde alleen tot doel heeft om een band tot stand te brengen tussen de aanvrager en het stelsel, en slechts kan worden tegengeworpen wanneer elk ander vergelijkbaar aanknopingspunt ontbreekt.

77. De lidstaten hebben op dezelfde wijze en a fortiori het recht om te beslissen over de intensiteit en de aard van het vereiste aanknopingspunt. Aangezien zij bevoegd blijven, zoals ik hierboven heb benadrukt, om de

voorwaarden voor aansluiting bij het nationale socialezekerheidsstelsel en de voorwaarden die recht geven op een prestatie, vast te stellen, voor zover zij in overeenstemming zijn met het recht van de Unie, is het gewoonlijk de zaak van de nationale wetgever om in ruimere zin en in voorkomend geval de aanknopingspunten vast te stellen die de plaats kunnen innemen van de gebruikelijke aanknopingspunten van arbeid of van premie- of bijdragebetaling.³²

78. Het is bijgevolg aan de verwijzende rechter, aangezien wat dat betreft elk voorschrift in de nationale wetgeving ontbreekt, om te bepalen of de verwantschap van verzoekster in het hoofdgeding een dergelijk aanknopingspunt zou kunnen vormen en derhalve toereikend zou kunnen worden geacht om de verzwaarde woonplaatsvoorwaarde niet toe te passen en daarvoor in de plaats te komen. In de concrete omstandigheden van het hoofdgeding kan het Hof zijn eigen beoordeling immers niet in de plaats stellen van die van de verwijzende rechter waar het de vraag betreft of, gelet op het feit dat de tijdelijke arbeidsongeschiktheidsuitkering voor jonggehandicapten persoonlijk wordt uitgekeerd aan arbeidsongeschikte personen, zij kan of moet worden uitgekeerd aan een persoon in de situatie van verzoekster in het hoofdgeding op grond van het enkele feit dat zij een gezinslid is van personen die zijn aangesloten bij het socialezekerheidsstelsel van de betrokken lidstaat en van hen afhankelijk is.

32 — Ik moet wat dat betreft meer in het algemeen benadrukken dat het aan de lidstaten is om hun socialezekerheidsstelsels in te richten en de algemene richting van de sociale doelstellingen die zij willen nastreven, te omschrijven, door, met eerbiediging van het recht van de Unie, met name te beslissen over de verdeling van hun solidariteitsinspanningen tussen sociale prestaties, bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties en sociale bijstand.

VII — Conclusie

79. Ik geef het Hof in overweging om de door het Upper Tribunal (Administrative Appeals Chamber) aan het Hof voorgelegde prejudiciële vragen als volgt te beantwoorden:

„1) Het recht van de Unie moet aldus worden uitgelegd dat het niet in de weg staat aan een nationale regeling die het recht op een sociale prestatie zoals de in het hoofdgeding betrokken tijdelijke arbeidsongeschiktheidsuitkering voor jonggehandicapten, afhankelijk stelt van een woonplaatsvoorwaarde, ongeacht of deze prestatie een prestatie bij invaliditeit of een prestatie bij ziekte volgens verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op loontrekkende en hun gezinnen, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 647/2005 van het Europees Parlement en de Raad van 13 april 2005 is, voor zover deze voorwaarde, die in afwijking van een voorwaarde inzake voorafgaande premie- of bijdragebetaling wordt toegepast en daarvoor in de plaats komt, in de eerste plaats slechts ertoe dient om een band te bepalen tussen de aanvrager en het socialezekerheidsstelsel waarin genoemde prestatie is opgenomen, en in de tweede plaats niet kan worden tegengeworpen aan personen die een band van vergelijkbare waarde kunnen aantonen.

2) In de concrete omstandigheden van het hoofdgeding en bij gebreke van een desbetreffende bepaling in de nationale regeling is het aan de verwijzende rechter om te beslissen of de situatie van verzoekster in het hoofdgeding, en met name haar hoedanigheid van gezinslid van een rechthebbende op een pensioen als bedoeld in artikel 28 van verordening nr. 1408/71, zoals gewijzigd bij verordening nr. 647/2005, de conclusie rechtvaardigt dat er sprake is van een toereikende band, zodat de genoemde woonplaatsvoorwaarde haar niet kan worden tegengeworpen.”