



## Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL  
N. WAHL  
van 29 mei 2013<sup>1</sup>

**Zaak C-140/12**

**Peter Brey  
tegen  
Pensionsversicherungsanstalt**

[verzoek van het Oberste Gerichtshof (Oostenrijk) om een prejudiciële beslissing]

„Burgerschap van de Unie — Vrij verkeer van personen — Artikel 7, lid 1, sub b, van richtlijn 2004/38/EG — Recht om gedurende meer dan drie maanden op het grondgebied van andere lidstaat te verblijven — Personen die hun beroepswerkzaamheid hebben beëindigd — Verblijfsvoorwaarden — Aanvraag van bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestatie („Ausgleichszulage”) — Begrip „sociale bijstand”

1. Zoals bekend brak 20 jaar geleden de idee door dat een burger van de Unie kan zeggen „civis europeus sum” en die status kan aanvoeren wanneer hij in andere lidstaten tegen muren aanloopt.<sup>2</sup> De onderhavige zaak werpt de vraag op of op deze status een beroep kan worden gedaan tegenover de economische problemen van het moderne leven.

2. Het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing is gedaan door het Oberste Gerichtshof (hoogste gerechtshof, Oostenrijk; hierna: „verwijzende rechter”), dat in laatste aanleg moet beoordelen of P. Brey recht heeft op een „compenserende toeslag” uit hoofde van de Oostenrijkse wetgeving (Ausgleichszulage; hierna: „compenserende toeslag”), die hem door de Pensionsversicherungsanstalt (pensioenverzekeringsorgaan) is geweigerd. De verwijzende rechter wenst met name te vernemen of de compenserende toeslag sociale bijstand vormt in de zin van artikel 7, lid 1, sub b, van richtlijn 2004/38/EG (hierna: „richtlijn”).<sup>3</sup>

1 — Oorspronkelijke taal: Engels.

2 — Conclusie van advocaat-generaal Jacobs van 9 december 1992 in de zaak die leidde tot het arrest van 30 maart 1993, Konstantinidis (C-168/91, Jurispr. blz. I-1191, punt 46).

3 — Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PB L 158, blz. 77).

3. Hoewel het geding sociaal recht betreft, is de onderliggende vraag of Brey rechtmatig in Oostenrijk verblijft, hetgeen krachtens de Oostenrijkse wet een vereiste is om aanspraak te kunnen maken op de compenserende toeslag. De Oostenrijkse regering is blijkbaar bezorgd over het toenemende aantal niet-actieve burgers van de Unie dat zich vestigt in Oostenrijk en de compenserende toeslag aanvraagt.<sup>4</sup> De compenserende toeslag is al eerder door het Hof behandeld<sup>5</sup> in het kader van verordening nr. 1408/71.<sup>6</sup> De verwijzende rechter wenst thans te vernemen of de compenserende toeslag valt onder het begrip „sociale bijstand” als bedoeld in de richtlijn.

## I – Toepasselijke bepalingen

### A – *Unierecht*

#### 1. Richtlijn 2004/38

4. Artikel 7, lid 1, sub b, van de richtlijn verleent personen die geen werknemer, zelfstandige of student zijn het recht meer dan drie maanden in een andere lidstaat te verblijven, onder andere op voorwaarde dat zij „voor zichzelf en voor [hun] familieleden over voldoende bestaansmiddelen beschik[ken] om te voorkomen dat zij tijdens hun verblijf ten laste komen van het socialebijstandsstelsel van het gastland”.

5. Artikel 8, lid 4, van de richtlijn verbiedt lidstaten om een vast bedrag vast te stellen dat zij beschouwen als „toereikend” voor de bestaansmiddelen in de zin van artikel 7, lid 1, sub b, en vereist in plaats daarvan dat rekening wordt gehouden met de persoonlijke omstandigheden van de betrokkene.

6. Wat het behoud van het verblijfsrecht betreft, bepaalt artikel 14, lid 2, van de richtlijn onder andere dat burgers van de Unie hun verblijfsrecht behouden zolang zij aan de in artikel 7 genoemde voorwaarden voldoen. In geval van redelijke twijfel over de vraag of een burger van de Unie wel aan deze voorwaarden voldoet, kan het gastland op niet-stelselmatige wijze verifiëren of aan de voorwaarden is voldaan. Tot slot mag krachtens artikel 14, lid 3, een beroep op het socialebijstandsstelsel van het gastland niet automatisch leiden tot een verwijderingsmaatregel.

#### 2. Verordening nr. 883/2004

7. Volgens punt 1 van de considerans van verordening nr. 883/2004<sup>7</sup> (hierna: „verordening”) behoren de voorschriften ter coördinatie van de nationale socialezekerheidsstelsels tot de regelingen betreffende het vrije verkeer van personen. Punt 4 van de considerans benadrukt evenwel de noodzaak dat de eigen kenmerken van de nationale socialezekerheidswetgevingen worden gerespecteerd en dat er enkel een coördinatiemethode wordt uitgewerkt. Ingevolge artikel 3, lid 5, sub a, valt sociale bijstand niet binnen de werkingssfeer van de verordening.

4 — De Oostenrijkse regering stelt dat het aantal personen dat zowel een buitenlands pensioen als een compenserende toeslag ontvangt is gestegen van 498 in het eerste kwartaal van 2009 naar 764 naar het eerste kwartaal in 2011 en 940 in het eerste kwartaal in 2012.

5 — Arrest van 29 april 2004, Skalka (C-160/02, Jurispr. blz. I-5613).

6 — 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 (PB L 149, blz. 2), zoals gewijzigd.

7 — Verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels (PB L 166, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 988/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009 (PB L 248, blz. 43), verordening (EU) nr. 1244/2010 van de Commissie van 9 december 2010 (PB L 338, blz. 35) en verordening (EU) nr. 465/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2012 (PB L 149, blz. 4).

8. Desondanks is de verordening krachtens artikel 3, lid 3, van toepassing op de bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties die aan de criteria uit artikel 70 voldoen. De reden is, zoals vermeld in artikel 70, lid 1, dat dergelijke prestaties kenmerken hebben van zowel sociale zekerheid als van sociale bijstand.

9. Artikel 70, lid 2, van de verordening somt de inhoudelijke kenmerken op die een prestatie moet hebben om te worden aangemerkt als een bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestatie.<sup>8</sup> Het rechtsgevolg is dat overeenkomstig artikel 70, lid 3, bepaalde voorschriften van de verordening – met inbegrip van de opheffing van woonplaatsclausules krachtens artikel 7 – niet op dergelijke uitkeringen van toepassing zijn. Artikel 70, lid 4, bepaalt namelijk dat deze uitsluitend worden toegekend door de lidstaat waarin de betreffende persoon woont, overeenkomstig de wetgeving van deze staat en voor rekening van het orgaan van de woonplaats.

10. Verordening nr. 1408/71 is, met uitzondering van een aantal bepalingen, bij artikel 90, lid 1 van de verordening ingetrokken met ingang van de toepassingsdatum van deze verordening (1 mei 2010). Net als in de verordening was sociale bijstand overeenkomstig artikel 4, lid 4 van verordening nr. 1408/71 uitgesloten van de werkingssfeer ervan. Verder bevatten de artikelen 4, lid 2, sub a, en 10, sub a, van verordening nr. 1408/71, net als bijlage IIa hierbij, soortgelijke bepalingen als die hierboven vermeld, die zijn ingelast bij verordening nr. 1247/92.<sup>9</sup>

## B – Nationaal recht

### 1. Oostenrijks Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz

11. De rechtmatige binnenkomst in Oostenrijk wordt beheerst door het Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (wet inzake vestiging en verblijf; hierna: „NAG”). § 51, lid 1, en 2, NAG bepaalt dat economisch niet-actieve burgers van de Europese Economische Ruimte (hierna: „EER”) op basis van de richtlijn recht hebben op een verblijf van meer dan drie maanden indien zij, onder andere, beschikken over voldoende bestaansmiddelen om zichzelf en hun gezinsleden te onderhouden, zodat zij tijdens hun verblijf geen beroep hoeven te doen op sociale bijstand of de compenserende toeslag.

12. Krachtens § 53 NAG moeten burgers van de EER die een recht op verblijf ingevolge het Unierecht bezitten en voornemens zijn langer dan drie maanden in Oostenrijk te verblijven, dit binnen vier maanden na binnenkomst melden aan de bevoegde autoriteit, die op verzoek een verklaring van inschrijving afgeeft indien aan de relevante voorwaarden is voldaan. Voor economisch niet-actieven moet bewijs van voldoende bestaansmiddelen worden overgelegd.

13. De verwijzende rechter en de Oostenrijkse regering lichten toe dat de huidige redactie van § 51, lid 1, NAG berust op een amendement op het NAG bij de begrotingswet 2011, waarbij met ingang van 1 januari 2011 het vereiste van rechtmatig verblijf is toegevoegd.<sup>10</sup> Volgens de verwijzende rechter had het amendement tot doel een situatie te voorkomen waarin niet-actieve Unieburgers en hun familieleden de Oostenrijkse begroting te zwaar belasten.

8 — Kort gezegd moet een dergelijke prestatie bescherming bieden tegen een van de in artikel 3, lid 1, vermelde risico's. Zij moet de ontvanger een minimum voor levensonderhoud garanderen in verhouding tot de economische en sociale situatie in de betrokken lidstaat. Ook moet de prestatie worden gefinancierd door de algemene belastingen in plaats van door bijdragen van de ontvanger. Tot slot moet de prestatie zijn genoemd in bijlage X bij de verordening, hetgeen voor de compenserende toeslag inderdaad het geval is.

9 — Verordening (EEG) nr. 1247/92 van de Raad van 30 april 1992 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1408/71 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen (PB L 136, blz. 1).

10 — BGBl. I nr. 111/2010.

## 2. Oostenrijks Allgemeines Sozialversicherungsgesetz

14. § 292, lid 1, van het Allgemeine Sozialversicherungsgesetz (algemene wet op de sociale verzekeringen; hierna: „ASVG”<sup>11</sup>) bepaalt dat pensioengerechtigden recht hebben op een compenserende toeslag op hun pensioen indien het pensioen, vermeerderd met de netto-inkomsten uit andere bron, onder de drempel voor het bestaansminimum ligt. Sinds de in punt 13 vermelde begrotingswet is aangenomen, is dit recht onderworpen aan de voorwaarde dat sprake is van gewoon en rechtmatig verblijf in Oostenrijk.

## II – Feiten, procedure en prejudiciële vraag

15. Brey bezit de Duitse nationaliteit. Hij en zijn echtgenote, die ook de Duitse nationaliteit bezit, zijn in maart 2011 naar Oostenrijk verhuisd met de wens zich daar duurzaam te vestigen.

16. Overeenkomstig het NAG gaf de Bezirkshauptmannschaft Deutschlandsberg (bestuursautoriteit van Deutschlandsberg) op 22 maart 2011 de verklaring van inschrijving voor EER-burgers af aan Brey en zijn echtgenote.

17. Volgens de verwijzingsbeschikking ontving Brey ten tijde van zijn binnenkomst in Oostenrijk twee verschillende soorten inkomsten uit Duitse bron: een invaliditeitspensioen van 864,74 EUR bruto per maand en een verzorgingstoelage van 225 EUR per maand. Hij beschikt niet over andere inkomsten of vermogen. Toen het echtpaar in Duitsland woonde, ontving zijn echtgenote een basisuitkering, die echter naar aanleiding van de verhuizing van het echtpaar naar Oostenrijk op 1 april 2011 werd stopgezet. Brey en zijn echtgenote betalen voor hun appartement in Oostenrijk een huur van 532,29 EUR per maand.

18. Bij beschikking van 2 maart 2011 wees de Pensionsversicherungsanstalt Breys aanvraag voor een compenserende toeslag van 326,82 EUR per maand af op grond dat hij niet beschikte over voldoende bestaansmiddelen en zijn verblijf derhalve niet rechtmatig kon zijn.

19. Brey kwam tegen deze beschikking op bij het Landesgericht für Zivilrechtssachen (rechtbank voor civiele zaken) (Graz), dat zich bij vonnis van 17 mei 2011 uitsprak tegen de Pensionsversicherungsanstalt. In hoger beroep heeft het Oberlandesgericht (gerechtshof) (Graz) het in eerste aanleg gewezen vonnis in hoofdzaak bekrachtigd. De Pensionsversicherungsanstalt stelde hierop beroep in „Revision” in bij de verwijzende rechter, die de behandeling van de zaak heeft geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag heeft gesteld:

„Moet de compenserende toeslag worden aangemerkt als ‚sociale bijstands[uitkering]’ in de zin van artikel 7, lid 1, sub b, van [de richtlijn]?”

20. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door Brey, de regeringen van Duitsland, Griekenland, Ierland, Nederland, Oostenrijk, Zweden en het Verenigd Koninkrijk, alsmede de Europese Commissie (hierna: „Commissie”). Ter terechtzitting van 7 maart 2013 hebben de regeringen van Duitsland, Ierland, Nederland, Oostenrijk, Zweden en het Verenigd Koninkrijk en de Commissie mondelinge opmerkingen gemaakt.

11 — Wet van 9 september 1955, BGBl. nr. 189/1955, zoals gewijzigd.

### III – Opmerkingen van de verwijzende rechter en de interveniënten

21. Het Oberste Gerichtshof legt het Hof twee opvattingen voor. Volgens de eerste moeten de richtlijn en de verordening op harmonieuze en eenvormige wijze worden uitgelegd. Het begrip „sociale bijstand” in de zin van de verordening zou derhalve volledig kunnen worden overgenomen in de richtlijn. Dienaangaande sluit de verordening sociale bijstand uit van de werkingssfeer ervan, maar regelt niettemin de niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties in artikel 3, lid 3, ervan, ongeacht het feit dat dergelijke toeslagen niet exporteerbaar zijn. Daar de compenserende toeslag in het arrest Skalka werd aangemerkt als een bijzondere, niet op premiebetaling berustende uitkering, zou hieruit volgen dat een toeslag geen sociale bijstand vormt in de zin van de verordening en derhalve evenmin sociale bijstand kan vormen in de zin van de richtlijn. Dit standpunt wordt ingenomen door Brey en de Commissie.

22. Volgens de andere opvatting is het begrip „sociale bijstand” in de zin van de richtlijn, verbonden met de bijzondere doelstelling van die richtlijn en moet het derhalve verschillen van het begrip „sociale bijstand” in de zin van de verordening. Deze benadering zou, zo wordt betoogd, meer aansluiten bij punt 13 van de considerans van richtlijn 2003/109/EG („richtlijn langdurig ingezetenen”).<sup>12</sup> Het begrip „sociale bijstand” in de zin van de richtlijn zou dienovereenkomstig de basissociale voorzieningen van een lidstaat omvatten die worden betaald uit de algemene belastinginkomsten, ongeacht het bestaan van wettelijke rechten of bijzondere risico’s. Volgens de Pensionsversicherungsanstalt, die zich op dit standpunt stelt, wordt de compenserende toeslag toegekend op basis van de daadwerkelijke behoefte en wordt deze niet gefinancierd uit bijdragen, maar uit de openbare middelen. Hij valt derhalve onder „sociale bijstand” in de zin van artikel 7, lid 1, sub b, van de richtlijn. Dit is de benadering waarvoor de Oostenrijkse wetgever heeft gekozen.

23. Alle regeringen die in deze zaak opmerkingen hebben ingediend scharen zich in hoofdzaak achter de tweede opvatting.

### IV – Analyse

#### A – *Strekking van de prejudiciële vraag*

24. Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of een bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestatie, zoals de compenserende toeslag, „sociale bijstand” vormt in de zin van de richtlijn. De verwijzende rechter licht toe dat het Hof de compenserende toeslag al heeft aangemerkt als een bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende toeslag in de zin van verordening nr. 1408/71. Het verzoekt derhalve om verdere verduidelijking van het begrip „sociale bijstand” zoals dat wordt gebruikt in de richtlijn, en van de verhouding ervan tot het begrip zoals het wordt gebruikt in andere bepalingen, in de eerste plaats in de verordening.

25. Veel van de partijen die opmerkingen hebben ingediend, hebben deze niet beperkt tot dit onderwerp alleen. In het algemeen gaan zij op nog twee andere onderwerpen in: (i) of het vereiste van rechtmatig verblijf als voorafgaande voorwaarde voor het recht op de compenserende toeslag niet enkel verenigbaar is met de verordening, maar ook met de richtlijn, en (ii) of een persoon in de situatie van Brey de in artikel 7, lid 1, sub b, van de richtlijn gestelde voorwaarde van voldoende middelen van bestaan vervult.

12 — Richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezeten onderdanen van derde landen (PB 2004, L 16, blz. 44), gewijzigd bij richtlijn 2011/51/EU van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2011 (PB L 132, blz. 1).



26. In haar schriftelijke opmerkingen betoogt de Commissie dat de Oostenrijkse wetgeving noch met de richtlijn noch met de verordening verenigbaar is. Zij dringt er bij het Hof op aan de vraag te herformuleren en uitspraak te doen over de vraag of het Unierecht, en meer bepaald de richtlijn, toestaat dat betaling van de compenserende toeslag aan een persoon in de situatie van Brey wordt geweigerd.

27. Aangezien het geding echter betrekking heeft op sociaal recht, is de enige vraag waarover de verwijzende rechter zich in dit stadium moet uitspreken of de toeslag aan Brey moet worden betaald. Uit de bewoordingen van de vraag komt duidelijk naar voren dat de verwijzende rechter enkel wenst te vernemen of de compenserende toeslag moet worden aangemerkt als „sociale bijstand” in de zin van artikel 7, lid 1, sub b, van de richtlijn. Aangezien hij het Hof geen andere vragen heeft gesteld – bijvoorbeeld over de rechtmatigheid van het woonplaatsvereiste – hoeven de argumenten met betrekking tot andere onderwerpen die zijn aangevoerd door de Commissie en de verschillende lidstaten die opmerkingen hebben ingediend, niet te worden onderzocht.<sup>13</sup>

28. Om dezelfde reden zou ik het voorstel van de Nederlandse regering willen afwijzen, dat het Hof aanvullend verklaart of een economisch niet-actieve persoon die niet aan de vereisten van artikel 7, lid 1, sub b, van de richtlijn voldoet, niettemin recht kan hebben op een toeslag in het gastland. In het kader van de procedure van artikel 267 VWEU is het immers uitsluitend de zaak van de nationale rechter aan wie het geschil is voorgelegd en die de verantwoordelijkheid voor de te geven rechterlijke beslissing draagt, om, gelet op de bijzonderheden van ieder geval, zowel de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis te beoordelen, als de relevantie van de vragen die hij aan het Hof voorlegt.<sup>14</sup>

29. In ieder geval gaat de vraag of een burger van de Unie die in de situatie van Brey verkeert voldoet aan het vereiste van voldoende bestaansmiddelen ervan uit dat de compenserende toeslag in de context van de richtlijn moet worden gekwalificeerd als „sociale bijstand”. Die beoordeling staat los van de vraag betreffende het recht van verblijf, dat in het hoofdgeding niet aan de orde is. De verwijzende rechter kan uiteraard op dit punt een nieuwe prejudiciële vraag stellen krachtens artikel 267, lid 3, VWEU.

30. Niettemin ben ik mij ervan bewust dat het resultaat van deze procedure van invloed kan zijn op het recht van Brey om in Oostenrijk te verblijven. Ik zal dan ook, in het geval het Hof besluit onderwerpen te behandelen die verder strekken dan de formulering van de prejudiciële vraag, nadere opmerkingen op dit punt maken in het laatste deel van deze conclusie.

## B – *Het begrip „sociale bijstand” in de zin van artikel 7, lid 1, sub b, van de richtlijn*

### 1. Voorafgaande opmerkingen

31. De richtlijn bevat geen definitie van de term „sociale bijstand”. Het staat derhalve aan het Hof om aan dit begrip uitlegging te geven.

32. De Commissie en Brey wijzen niet enkel op de richtlijn, maar ook op de verordening. Volgens hen kan geen van de toelagen die binnen de werkingssfeer van de verordening vallen – ongeacht de wijze of de vorm waarin zij zijn geregeld – sociale bijstand vormen.

<sup>13</sup> — Arrest van 16 januari 2007, Perez Naranjo (C-265/05, Jurispr. blz. I-347, punt 60).

<sup>14</sup> — Zie onder andere arresten van 4 december 2008, Zablocka-Weyhermüller (C-221/07, Jurispr. blz. I-9029, punt 20), en 21 januari 2010, SGI (C-311/08, Jurispr. blz. I-487, punt 22 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Ik merk op dat het Hof in het arrest van 18 november 2008, Förster (C-158/07, Jurispr. blz. I-8507), – anders dan advocaat-generaal Mazák (zie de punten 61 en 76-90 van zijn conclusie) – niet is ingegaan op het voorstel van de Commissie om de vraag te analyseren of Förster haar status van werknemer had behouden krachtens een andere wettelijke bepaling. Het beperkte zijn antwoord daarentegen tot de strekking van de prejudiciële vraag.

33. Anderzijds verwijzen veel van de regeringen die opmerkingen hebben ingediend, in hoofdzaak naar twee andere handelingen van secundair recht, namelijk de richtlijn langdurig ingezetenen en de „gezinsherenigingsrichtlijn”.<sup>15</sup> Zij stellen dat het begrip „sociale bijstand” in de zin van die richtlijnen beter aansluit bij het begrip in de zin van de richtlijn.

34. In het algemeen is het wenselijk de begrippen van het Unierecht eenvormig uit te leggen, aangezien dit leidt tot meer rechtszekerheid. Een eenvormige uitlegging is in de praktijk echter niet altijd mogelijk.<sup>16</sup> In het onderhavige geval komen de partijen die opmerkingen hebben ingediend, tot tegenovergestelde conclusies met betrekking tot het begrip „sociale bijstand” in de zin van de richtlijn doordat zij het uitleggen in het licht van verschillende andere handelingen van secundair recht. Gelet op de verschillen tussen die handelingen is het duidelijk dat de term „sociale bijstand” in de zin van die verschillende kaders niet dezelfde betekenis kan hebben. Derhalve zal er een keuze moeten worden gemaakt.

## 2. Analyse van het begrip „sociale bijstand” in de zin van de richtlijn

35. De richtlijn regelt het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten van burgers van de Unie en hun familieleden. Zij is dusdanig gestructureerd dat onderscheid wordt gemaakt tussen verblijf tot drie maanden, verblijf van meer dan drie maanden en duurzaam verblijf, dat na vijf jaar ononderbroken verblijf wordt verworven.

36. Uit deze structuur vloeien verschillende voorwaarden voort ten aanzien van het recht van verblijf. Meer bepaald krachtens artikel 6 van de richtlijn hebben alle burgers van de Unie het recht gedurende ten hoogste drie maanden in een andere lidstaat te verblijven. Artikel 7 stelt voor een verblijf van meer dan drie maanden de voorwaarde dat de burger van de Unie economisch actief is. Degenen die geen werknemer, zelfstandige of student zijn, moeten onder andere voldoen aan het hierboven in punt 4 genoemde vereiste dat zij beschikken over voldoende bestaansmiddelen. Krachtens artikel 16 van de richtlijn wordt het verblijfsrecht niet langer door artikel 7 bepaald nadat een permanent verblijfsrecht is verworven.

37. Uit een analyse van de richtlijn komt naar voren dat een van de bepalingen ervan – artikel 8, lid 4 – het begrip „sociale bijstand” verbindt met „sociale zekerheid”. Krachtens die bepaling mag het bedrag van de bestaansmiddelen dat wordt beschouwd als „toereikend” in de zin van artikel 7, lid 1, sub b, in geen geval hoger liggen dan het minimumbedrag waaronder onderdanen van het gastland in aanmerking komen voor sociale bijstand of, indien dit criterium niet voorhanden is, dan het minimale socialezekerheidspensioen dat het gastland uitkeert. In die situatie wordt het minimumsocialezekerheidspensioen gebruikt als maatstaf in plaats van sociale bijstand, en derhalve om vast te stellen of de burger van de Unie beschikt over voldoende bestaansmiddelen. Dus om vast te stellen of een bepaalde burger van de Unie het recht heeft om in een andere lidstaat te verblijven, overlappen de concepten „sociale bijstand” en „sociale zekerheid” elkaar in zekere mate.

15 — Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging (PB L 251, blz. 12).

16 — Zie in dit verband arresten van 12 mei 1998, Martínez Sala (C-85/96, Jurispr. blz. I-2691, punt 31); 23 maart 2004, Collins (C-138/02, Jurispr. blz. I-2703, punt 32), en 14 oktober 2010, Van Delft e.a. (C-345/09, Jurispr. blz. I-9879, punt 88).

38. Terwijl de richtlijn als overkoepelende doelstelling heeft het recht van vrij verkeer en verblijf van alle burgers van de Unie te vereenvoudigen en te versterken<sup>17</sup>, heeft artikel 7, lid 1, sub b, als bijzondere doelstelling te verzekeren dat personen die hun recht van verblijf uitoefenen, tijdens hun eerste verblijfsperiode geen onredelijke belasting vormen van het socialebijstandstelsel van het gastland.<sup>18</sup> Dit geeft aan dat deze bepaling wil voorkomen dat economisch inactieve burgers van de Unie gebruik maken van het voorzieningstelsel van het gastland om hun levensonderhoud te financieren.

39. Het begrip „stelsel voor sociale bijstand van de lidstaat” heeft een autonome betekenis in het Unierecht.<sup>19</sup> Het Hof kwam weliswaar tot deze conclusie in het kader van een andere richtlijn, namelijk de gezinsherenigingsrichtlijn, maar uit de overwegingen van het Hof blijkt niet dat dit oordeel beperkt is tot die richtlijn. Voorts wordt in artikel 7, lid 1, sub b, van de richtlijn niet verwezen naar nationaal recht.

40. Ook al heeft het begrip „sociale bijstand” in het Unierecht een autonome betekenis, hoeft het in het kader van de richtlijn niet noodzakelijkerwijze op dezelfde wijze te worden uitgelegd als in de context van andere Uniewetgeving.

41. Uitgaande van de letter heeft het begrip „sociale bijstand” een technische connotatie en geen duidelijke courante betekenis. Verder komt uit een vergelijking van de verschillende officiële taalversies naar voren dat het begrip niet op eenvormige wijze wordt gebruikt.<sup>20</sup> Dit geeft aan dat het niet de bedoeling was dat de term „sociale bijstand” in de zin van de richtlijn een precieze betekenis zou hebben. De richtlijn lijkt in het licht van de doelstellingen ervan, hooguit gericht op de uitkeringen waaraan een burger van de Unie niet heeft bijgedragen en die worden gefinancierd uit openbare middelen.

42. De Commissie betoogt dat de betekenis van „sociale bijstand” in de zin van de richtlijn moet worden beoordeeld in het licht van het wetgevingsvoorstel dat tot de vaststelling ervan heeft geleid.<sup>21</sup> Zij stelt dat uit de verwijzing in de voorbereidende werkzaamheden naar het beginsel dat sociale bijstand niet exporteerbaar is, een basisbeginsel van de verordening, naar voren komt dat de uitlegging van de richtlijn een afspiegeling moet zijn van de verordening. Daargelaten de vage bewoordingen van de toelichting („... in de regel niet ...”), het feit dat de andere instellingen tijdens het wetgevingsproces niet op dit specifieke punt reageerden, pleit op zich vóór noch tegen de opmerkingen die in het document van de Commissie zelf zijn gemaakt. Verder wordt dit argument afgezwakt door de hierboven genoemde band tussen „sociale bijstand” en „sociale zekerheid” in artikel 8, lid 4, van de richtlijn.

17 — Zie punt 3 van de considerans van de richtlijn, alsmede arresten van 23 februari 2010, Teixeira (C-480/08, Jurispr. blz I-1107, punt 60), en 23 februari 2010, Ibrahim en Secretary of State for the Home Department (C-310/08, Jurispr. blz. I-1065, punt 49).

18 — Zie punt 10 van de considerans van de richtlijn.

19 — Arrest van 4 maart 2010, Chakroun (C-578/08, Jurispr. blz. I-1839, punt 45), waarin het Hof, meer bepaald voor die zaak, de uitdrukking „een autonoom begrip in het recht van de Unie” gebruikte.

20 — Uit enkele versies blijkt dezelfde opvatting als in de Engelse versie. In de Franse versie wordt „social assistance” vertaald als „assistance sociale”; in de Italiaanse versie als „assistenza sociale”; in de Spaanse versie als „asistencia social” en in de Roemeense versie als „asistență socială”. Anderzijds wordt in de Portugese versie van de richtlijn de term „segurança social” gebruikt, ondanks het feit dat de uitdrukking „assistência social” wordt gebruikt in artikel 8, lid 4, van de richtlijn. Ook de Finse term die wordt gebruikt in artikel 7, lid 1, sub b, „sosiaalihuoltojärjestelmälle”, komt niet overeen met de term die wordt gebruikt in artikel 8, lid 4, „sosiaalivastusta”; de Duitse versie van artikel 7, lid 1, sub b, van de richtlijn gebruikt de term „Sozialhilfeleistungen”, maar het woord „Sozialhilfe” in artikel 8, lid 4. De Duitse versie van artikel 7, lid 1, sub b, verschilt echter van de andere versies, aangezien de eis wordt gesteld dat burgers van de Unie beschikken over voldoende bestaansmiddelen voor henzelf en hun gezin, zodat zij „tijdens hun verblijf geen beroep hoeven doen op de socialebijstandsuitkeringen van het gastland”. Ik zal deze kwestie hieronder in punt 74 behandelen.

21 — Voorstel van de Commissie van 23 mei 2001 voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het recht van de burgers van de Unie en hun familieleden zich op het grondgebied van de lidstaten vrij te verplaatsen en er vrij te verblijven, COM(2001) 257 def., blz. 10 en 11 (PB C 207 E, blz. 150). Hierin wordt met betrekking tot artikel 7, lid 1, sub b, gesteld dat, „[o]ok al moet de uitoefening van [het] recht [op verblijf] worden vergemakkelijkt, [...] het feit dat in het huidige stadium de voorzieningen inzake sociale bijstand niet onder het Gemeenschapsrecht vallen en in de regel niet uitvoerbaar zijn, een volledige gelijke behandeling inzake sociale voorzieningen niet toe[staat], anders zou men het risico lopen dat bepaalde groepen begunstigen van het verblijfsrecht, in het bijzonder die welke geen economische activiteit uitoefenen, een onredelijke last zouden worden voor de overheidsfinanciën van het gastland” (cursivering van mij).



43. In ieder geval zou, indien niet-exporteerbaarheid het hoofdcriterium was voor het begrip „sociale bijstand” in de zin van artikel 7, lid 1, sub b, van de richtlijn, hetgeen de voorbereidende werkzaamheden lijken te suggereren, de compenserende toeslag sociale bijstand vormen, wat niet het standpunt van de Commissie is. Bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties zijn namelijk krachtens artikel 70, lid 4 van de verordening niet-exporteerbaar.

44. Uit het bovenstaande leid ik af dat: (i) het begrip „sociale bijstand” in de zin van de richtlijn, in overeenstemming met de doelstelling van deze richtlijn, is bedoeld om een grens te stellen aan het recht van vrij verkeer van de burgers van de Unie, door de openbare financiële middelen van een lidstaat te beschermen (zie punt 38 hierboven); (ii) het begrip niet noodzakelijkerwijs nauw is verbonden met andere Uniewetgeving (zie de punten 39 en 40 hierboven), en (iii) het begrip, naar het lijkt, bewust onnauwkeurig is (zie de punten 37 en 47 hierboven). Ik zal hierna bespreken of deze uitlegging wordt bevestigd of weerlegd door andere handelingen van secundair recht waarnaar wordt verwezen door de verwijzende rechter en de partijen die opmerkingen hebben ingediend.

### 3. Vergelijking met het begrip „sociale bijstand” in de zin van de verordening

45. Zoals hierboven vermeld, zien de Commissie en de verwijzende rechter een mogelijkheid om de richtlijn uit te leggen in overeenstemming met de verordening. De compenserende toeslag zou dan buiten het begrip „sociale bijstand” vallen, zoals dat binnen de werkingssfeer van de verordening is gedefinieerd.

46. De verordening coördineert de socialezekerheidsstelsels die in de lidstaten bestaan. Binnen deze coördinatie bevat titel I de algemene bepalingen, met inbegrip van een lijst in artikel 3, lid 1, van de takken van sociale zekerheid waarop de verordening van toepassing is. Titel II bevat vervolgens regels ter vaststelling van de toepasselijke nationale wetgeving. De bepalingen van de verordening vormen derhalve een stelsel van conflictregels.<sup>22</sup> Titel III bevat het leeuwendeel van de bepalingen en coördineert de verschillende categorieën uitkeringen waarop de verordening van toepassing is verder in detail, onder andere in hoofdstuk 9 de bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties. De titels IV, V en VI bevatten verschillende andere bepalingen (zoals de samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten van de lidstaten ). De verordening kent een aantal bijlagen (I tot en met XI), die onder andere aangeven welke wetgeving in iedere lidstaat van toepassing is op de met naam opgesomde categorieën uitkeringen die onder de verordening vallen.

47. Om de opzet en de context van de verordening te begrijpen, moeten de verschillen die worden gemaakt tussen sociale zekerheid, sociale bijstand en bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties echter nader worden bekeken.

48. In artikel 3, lid 5, sub a, maakt de verordening een onderscheid tussen sociale bijstand en sociale zekerheid. Volgens de rechtspraak echter kunnen bepaalde categorieën uitkeringen een tweeledige functie vervullen, zowel sociale bijstand als sociale zekerheid („hybride” prestaties).<sup>23</sup> Die categorieën uitkeringen worden nu geregeld door artikel 70 van de verordening. Artikel 70, lid 1, zet de belangrijkste kenmerken ervan uiteen.

49. Het is vaste rechtspraak dat een uitkering, binnen de verordening, kan worden beschouwd als *socialezekerheidsuitkering* wanneer zij aan de rechthebbenden wordt toegekend zonder individuele en discretionaire beoordeling van de persoonlijke behoeften, op grond van een wettelijk omschreven situatie, en wanneer zij verband houdt met één van de in artikel 3, lid 1, van verordening nr. 1408/71

22 — Zie met betrekking tot verordening nr. 1408/71, arrest Van Delft, reeds aangehaald, punt 51 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

23 — Zie bijvoorbeeld arrest van 16 juli 1992, Hughes (C-78/91, Jurispr. blz. I-4839, punt 19).

uitdrukkelijk verzekerde risico's.<sup>24</sup> *Bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties* worden omschreven aan de hand van hun doelstelling. Zij moeten in de plaats treden of als aanvulling dienen van een socialezekerheidsuitkering – en tevens zich daarvan onderscheiden – en het kenmerk vertonen van een door economische en sociale motieven gerechtvaardigde maatregel van sociale bijstand, welke is neergelegd in een regeling die objectieve criteria hanteert.<sup>25</sup> De concepten „socialezekerheidsuitkering” en „bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties” sluiten elkaar dus uit.<sup>26</sup>

50. *Sociale bijstand* wordt echter niet in de verordening gedefinieerd. Het begrip wordt dan ook eerder negatief omschreven als die uitkeringen omvattend die niet onder de positieve beschrijving vallen van de hierboven in punt 49 genoemde „socialezekerheidsuitkering”.<sup>27</sup> Een belangrijk kenmerk van „sociale bijstand” is echter behoefte. Het Hof heeft geoordeeld dat een individuele beoordeling van de persoonlijke behoeften van een aanvrager als voorwaarde voor de toekenning van een uitkering „[kenmerkend is] voor de sociale bijstand”<sup>28</sup>. Hieruit volgt dan ook dat artikel 3, lid 5, van de verordening, dat onder andere sociale bijstand uitsluit, restrictief moet worden uitgelegd.<sup>29</sup>

51. Het algemene voorwerp en doel van de verordening is, in overeenstemming met artikel 42 EG (thans artikel 48 VWEU), het recht van vrij verkeer van werknemers en zelfstandigen en hun familieleden te verzekeren door geschikte maatregelen op het gebied van sociale zekerheid. De verordening wil onder andere verzekeren dat bijdragen die zijn betaald aan een socialezekerheidsstelsel in een lidstaat, kunnen worden uitgevoerd naar een andere lidstaat, waardoor het recht op vrij verkeer wordt bevorderd en wordt bijgedragen aan de verhoging van de levensstandaard en de verbetering van de arbeidsomstandigheden.<sup>30</sup> Deze regeling is meer algemeen uitgebreid tot niet-actieven krachtens artikel 308 EG (thans artikel 352 VWEU).

52. Uit punt 4 van de considerans volgt echter dat de verordening niet tot doel heeft de socialezekerheidswetgevingen van de lidstaten te harmoniseren, maar enkel om deze te coördineren. Het Hof heeft namelijk geoordeeld dat sociale bijstand en andere soortgelijke uitkeringen die niet binnen de werkingssfeer van de verordening vallen, tot de bevoegdheid van de lidstaten blijven behoren.<sup>31</sup>

53. In dit verband blijkt dat de specifieke doelstelling van artikel 3, lid 5, sub a, van de verordening is om te verzekeren dat sociale bijstand als zodanig niet wordt gecoördineerd en binnen de bevoegdheid van de lidstaten blijft vallen. Om dezelfde redenen heeft de regeling in de verordening van de bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties tot doel te verzekeren dat dergelijke toelagen – die hybride van aard zijn en anders exporteerbaar zouden zijn – blijven onderworpen aan het vereiste van wonen in de lidstaat die in de kosten ervan moet voorzien.<sup>32</sup>

54. Het is op dit punt dienstig het gebruik van het begrip „sociale bijstand” in de verordening te vergelijken met dat in de richtlijn.

24 — Zie in die zin arrest van 18 december 2007, Habelt e.a. (C-396/05, C-419/05 en C-450/05, Jurispr. blz. I-11895, punt 63 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

25 — Zie in die zin arrest van 18 oktober 2007, Commissie/Parlement en Raad (C-299/05, Jurispr. blz. I-8695, punt 55 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

26 — Arrest van 21 februari 2006, Hosse (C-286/03, Jurispr. blz. I-1771, punt 36).

27 — Zie in deze zin arrest van 7 november 2002, Maaheimo (C-333/00, Jurispr. blz. I-10087, punten 21-23).

28 — Zie arrest Hughes, reeds aangehaald, punt 17 (cursivering van mij). Zie onder andere ook arrest van 9 oktober 1974, Caisse régionale d'assurance maladie/Biason (C-24/74, Jurispr. blz. 999, punt 10).

29 — Zie in deze zin arrest Habelt e.a., reeds aangehaald (punten 65 en 108).

30 — Zie punt 1 van de considerans van de verordening.

31 — Zie in dit verband onder andere arresten van 26 oktober 2006, Tas-Hagen en Tas (C-192/05, Jurispr. blz. I-10451, punt 21); 22 mei 2008, Nerkowska (C-499/06, Jurispr. blz. I-3993, punt 23), en 4 december 2008, Zablocka-Weyhermüller (C-221/07, Jurispr. I-09029, punt 27). Voorts laat het Unierecht de bevoegdheden van de lidstaten om hun socialezekerheidsstelsels in te richten, onverlet; zie arrest Van Delft e.a. reeds aangehaald, punt 84.

32 — Zie punt 8 van de considerans van verordening nr. 1247/1992.

55. Afgezien van het feit dat geen van de handelingen op enige manier verwijst naar de andere, is de terminologie die in de diverse taalversies van de twee handelingen wordt gebruikt, niet eenvormig. Daarenboven vindt in de richtlijn, zoals hierboven vermeld, een zekere overlap plaats tussen „sociale bijstand” en „sociale zekerheid”. De verordening maakt daarentegen een duidelijk onderscheid tussen deze begrippen. Daarbij kan de restrictieve uitlegging van het begrip „sociale bijstand” in de zin van de verordening (zie punt 50 hierboven) redelijkerwijs niet worden gebruikt voor de richtlijn, die niet met dezelfde tweedeling werkt.

56. Het begrip „sociale bijstand” in de zin van de twee handelingen kan bovenal niet hetzelfde zijn, omdat deze handelingen verschillende doelstellingen hebben.<sup>33</sup> Het doel van de artikelen 3, lid 5, sub a, en 70, lid 4. van de verordening is het voorkomen van de export van de hierdoor geregelde toelagen. Het doel van artikel 7, lid 1, sub b, van de richtlijn daarentegen is te verzekeren dat degenen met een verblijfsrecht geen onredelijke belasting worden voor het socialebijstandsstelsel van het gastland. Dit onderwerp is geharmoniseerd door de richtlijn, waardoor de lidstaten niet bevoegd zijn om dit onderwerp te regelen, in tegenstelling tot de inhoud van het begrip „sociale bijstand” in de zin van de verordening.

57. Op grond hiervan ben ik van mening dat de inhoud van het begrip „sociale bijstand” in de zin van de verordening op generlei wijze afbreuk doet aan het standpunt in punt 44 hierboven, aangezien de twee begrippen geen betrekking hebben op dezelfde onderwerpen. Nu resteren mij nog de twee overgebleven handelingen die zijn aangevoerd om het begrip „sociale bijstand” te verduidelijken.

4. Vergelijking met het begrip „sociale bijstand” in de zin van de gezinsherenigingsrichtlijn en de richtlijn langdurig ingezetenen

58. De regeringen van Nederland, Oostenrijk, Zweden en het Verenigd Koninkrijk verwijzen naar artikel 7, lid 1, sub c, van de gezinsherenigingsrichtlijn. Zij stellen dat deze bepaling gelijkenis vertoont met artikel 7, lid 1, sub b, van de richtlijn en is uitgelegd door het Hof in het arrest Chakroun, reeds aangehaald.

59. De gezinsherenigingsrichtlijn regelt het recht van onderdanen van derde landen op gezinshereniging op basis van het Unierecht. Zij heeft tot doel de voorwaarden te bepalen voor de uitoefening van het recht op gezinshereniging door onderdanen van derde landen die legaal op het grondgebied van de lidstaten verblijven, en stelt de vereisten vast voor de uitoefening van dat recht.<sup>34</sup> In dit kader beperkt artikel 7, lid 1, sub c, het recht tot onderdanen van derde landen die stabiele en regelmatige inkomsten hebben die volstaan om henzelf en hun gezinsleden te onderhouden „zonder een beroep te doen op het stelsel voor sociale bijstand van de betrokken lidstaat”. Hoofdstuk VI regelt de toegang en het verblijf van gezinsleden.

60. In het arrest Chakroun oordeelde het Hof dat het begrip „sociale bijstand” in de zin van artikel 7, lid 1, sub c, van de gezinsherenigingsrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat het betrekking heeft op bijstand die in de plaats komt van ontbrekende stabiele, regelmatige en voldoende inkomsten en niet op bijstand ter dekking van bijzondere en onvoorziene kosten.<sup>35</sup>

33 — De twee handelingen hebben niet dezelfde rechtsgrondslag. De richtlijn is vastgesteld op basis van de artikelen 12, 18, 40, 44 en 52 EG (thans de artikelen 18, 21, 46, 50 en 59 VWEU) inzake, respectievelijk het fundamentele beginsel van non-discriminatie, burgerschap van de Unie, vrij verkeer van werknemers, recht van vestiging en vrij dienstenverkeer. De verordening is daarentegen vastgesteld krachtens de artikelen 42 en 308 EG (thans de artikelen 48 en 352 VWEU), die verband houden met sociale zekerheid in het kader van het vrij verkeer van werknemers, en de regels ter ondersteuning van Uniebeleid waarvoor onvoldoende rechtsgrondslag bestaat in het VWEU.

34 — Zie artikel 1 en hoofdstuk IV van de gezinsherenigingsrichtlijn.

35 — Punt 49 van het arrest; zie ook arrest van 6 december 2012, O. en S. (C-356/11 en C-357/11, punt 73).

61. De richtlijn langdurig ingezetenen, waarnaar wordt verwezen door de verwijzende rechter en de Oostenrijkse regering, regelt niet enkel de verwerving van de status van langdurig ingezetene in een lidstaat, maar ook het verblijf in andere lidstaten op de basis van die status en de economische vereisten waaraan in dat verband moet zijn voldaan. Artikel 11, lid 4, van deze richtlijn bepaalt dat de lidstaten als het gaat om sociale bijstand en sociale bescherming, de gelijke behandeling kunnen beperken tot de belangrijkste prestaties. Op dit punt wijzen de Oostenrijkse regering en de verwijzende rechter op punt 13 van de considerans<sup>36</sup>, en de eerste tevens naar het arrest Kamberaj.<sup>37</sup>

62. In punt 90 van het arrest Kamberaj oordeelde het Hof dat de richtlijn langdurig ingezetenen tot doel heeft de integratie van onderdanen van derde landen die legaal duurzaam in de lidstaten hebben gewoond te bevorderen. In punt 92 verklaarde het vervolgens dat bijstand voor huisvesting deel uitmaakte van de belangrijkste prestaties in de zin van artikel 11, lid 4, van die richtlijn, aangezien de uitkering in kwestie tot doel had eenieder die niet over voldoende middelen beschikt, een waardig bestaan te verzekeren overeenkomstig artikel 34 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Verder oordeelde het Hof in punt 85 van het arrest Kamberaj dat de lijst van belangrijkste prestaties in punt 13 van de considerans niet uitputtend is.

63. Het hierboven in punt 44 weergegeven standpunt over het begrip „sociale bijstand” in de zin van de richtlijn lijkt dus te worden bevestigd door de gezinsherenigingsrichtlijn en de richtlijn langdurig ingezetenen.

64. Alle drie richtlijnen hanteren een onnauwkeurig en breed begrip van „sociale bijstand”. Om bijvoorbeeld vast te stellen of een onderdaan uit een derde land stabiele en regelmatige inkomsten heeft om in aanmerking te komen voor gezinshereniging krachtens artikel 7, lid 1, sub c, van de gezinsherenigingsrichtlijn, kunnen lidstaten „rekening houden met de nationale minimumlonen en pensioenen”. Dit is ook het geval voor onderdanen van derde landen met de status van langdurig ingezetene die zich willen vestigen in een andere lidstaat krachtens artikel 15, lid 2, sub a, van de langdurig ingezetenen richtlijn. Die bepalingen zijn vergelijkbaar met artikel 8, lid 4, van de richtlijn. Daarenboven maakt artikel 11, lid 1, sub d, van de richtlijn langdurig ingezetenen geen onderscheid tussen sociale zekerheid, sociale bijstand en sociale bescherming.

65. Hoewel de richtlijn en de twee andere richtlijnen betrekking hebben op verschillende categorieën personen en niet exact dezelfde doelstelling en werkingssfeer hebben<sup>38</sup>, delen zij de doelstelling om het recht op verblijf te regelen. Verder lijken de regels met betrekking tot de sociale bijstand in alle drie richtlijnen voort te spruiten uit de gemeenschappelijke wens om de openbare middelen te beschermen. „Sociale bijstand” kan derhalve in alle drie richtlijnen worden beschouwd als aanduiding van hetzelfde concept. Dit lijkt in overeenstemming met het standpunt van het Hof, aangezien het in het arrest Chakroun met betrekking tot „sociale bijstand” heeft verwezen naar punt 29 van het arrest Eind<sup>39</sup>, dat onder andere de uitlegging betrof van richtlijn 90/364/EEG.<sup>40</sup>

36 — Dat punt van de considerans bepaalt: „Wat betreft sociale bijstand kunnen uitkeringen voor langdurig ingezetenen worden beperkt tot de meest fundamentele zaken; hieronder vallen ten minste inkomenssteun voor de minima en steun bij ziekte, bij zwangerschap, bij hulpverlening aan ouders en bij langdurige verzorging. De wijze van toekenning van deze uitkeringen wordt bij nationale wet vastgesteld.”

37 — Arrest van 24 april 2012, Kamberaj (C-571/10).

38 — De rechtsgrondslag van de gezinsherenigingsrichtlijn is de bijzondere bepaling in de vroegere titel IV van het EG-Verdrag, namelijk artikel 63, lid 3, sub a, EG (thans artikel 79 VWEU), onder het kopje „Visa, asiel, immigratie en andere beleidsterreinen die verband houden met het vrije verkeer van personen” (thans, sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon, opgenomen in hoofdstuk II van titel V van het VWEU, onder het nieuwe kopje „Beleid inzake grenscontroles, asiel en immigratie”). De rechtsgrondslag van de richtlijn langdurig ingezetenen is artikel 63, leden 3 en 4, EG.

39 — Arrest van 18 juni 2007 (C-291/05, Jurispr. blz. I-10719).

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

66. Ook de vaststelling van het Hof dat de uitdrukking „stelsel voor sociale bijstand van de lidstaat” in artikel 7, lid 1, sub c, van de gezinsherenigingsrichtlijn verwijst naar sociale bijstand van overheidswege, ongeacht of het om het nationale, regionale of lokale niveau gaat<sup>41</sup>, is relevant in het licht van de richtlijn. Dit is in overeenstemming met de idee dat de uitkering deel moet uitmaken van een stelsel voor sociale bijstand.

67. Om deze redenen ben ik van mening dat het begrip sociale bijstand in de zin van de richtlijn overeenkomt met het begrip dat wordt gebruikt in de andere twee richtlijnen en dus dienovereenkomstig moet worden uitgelegd.

## 5. Tussenconclusie

68. Op basis van het bovenstaande ben ik van mening dat de definitie van „sociale bijstand” in het arrest Chakroun moet worden toegepast op artikel 7, lid 1, sub b, van de richtlijn. Hieruit volgt dat onder „sociale bijstand” in de zin van die bepaling is te verstaan bijstand die van overheidswege wordt toegekend – ongeacht of het om het nationale, regionale of lokale niveau gaat – en die in de plaats komt van ontbrekende stabiele, regelmatige en voldoende inkomsten, en niet bijstand ter dekking van bijzondere en onvoorziene behoeften.

69. Ofschoon de vraag of een uitkering wordt geregeld door de verordening, niet doorslaggevend zou moeten zijn voor het begrip sociale bijstand in artikel 7, lid 1, sub b, van de richtlijn, impliceert dat niet dat de verordening compleet irrelevant is dan wel dat de vaststelling van het Hof in het arrest Skalka hierdoor achterhaald zou zijn. Voor zover een uitkering sociale bijstand vormt krachtens de verordening – hetgeen inhoudt dat het recht is gebaseerd op de behoeften van de ontvanger en niet op de betaling van premie of bijdragen – zal dit ook gelden in het geval van de richtlijn.

70. Daarenboven merkte het Hof in het arrest Skalka op dat de compenserende toeslag een minimum aan bestaansmiddelen garandeert aan personen wier totale inkomsten onder een wettelijk vastgelegde standaard liggen, en dat de toeslag nauw is verbonden met de sociaal-economische context in Oostenrijk, omdat deze rekening houdt met de levensstandaard aldaar. De aanvulling wordt gefinancierd uit de federale begroting en niet door premie- of bijdragebetaling door de begunstigden. Een dergelijke uitkering vormde derhalve, „[v]oor zover zij bij een ontoereikend pensioen de begunstigde een minimumlevensstandaard beoogt te waarborgen, [...] een maatregel van sociale bijstand”<sup>42</sup>.

71. Dienovereenkomstig moet de compenserende toeslag, aangezien deze ertoe dient ontbrekende stabiele, regelmatige en voldoende inkomsten op te vangen en niet alleen ter dekking van bijzondere en onvoorziene behoeften, worden aangemerkt als „sociale bijstand” als bedoeld in artikel 7, lid 1, sub b, van de richtlijn.

## C – Opmerkingen over kwesties die niet onder de prejudiciële vraag vallen

72. In het geval het Hof besluit de verwijzende rechter nadere gegevens te verstrekken die van nut kunnen zijn bij de beslechting van de bij hem aanhangige zaak, is het vaste rechtspraak dat het Hof krachtens artikel 267 VWEU alle gegevens uit de bewoordingen van de prejudiciële vraag en de feiten in de verwijzingsbeschikking kan halen die de uitlegging van het Unierecht betreffen.<sup>43</sup> Daarenboven

41 — Arrest Chakroun, reeds aangehaald (punt 45).

42 — Zie de punten 24, 26 en 29 van het arrest.

43 — Arresten van 8 november 2007, Ing. Auer (C-251/06, Jurispr. blz. I-9689, punt 38), 28 april 2009, Apostolides (C-420/07, Jurispr. I-3571, punt 63), en 5 mei 2011, McCarthy (C-434/09, Jurispr. blz. I-3375, punt 24).



kan het Hof, ofschoon het niet bevoegd is om krachtens artikel 267 VWEU uitspraak te doen over de verenigbaarheid van bepalingen van nationaal recht met het Unierecht, uitleggingsgegevens verschaffen met betrekking tot het Unierecht om de nationale rechter in staat te stellen die verenigbaarheid te beoordelen bij de beslechting van het bij hem aanhangige zaak.<sup>44</sup>

73. Twee onderwerpen lijken in dat verband een nadere overdenking waard: (i) de vraag of nationale regelingen als die van toepassing in het hoofdgeding verenigbaar zijn met de richtlijn, en (ii) de vraag of betaling van de compenserende toeslag leidt tot een onredelijke belasting van het Oostenrijkse stelsel van sociale bijstand.

1. Verenigbaarheid met de richtlijn van nationale wetgeving op basis waarvan rechtmatig verblijf een voorafgaande voorwaarde is voor recht op sociale bijstand

74. Vooraf wil ik opmerken dat in de Duitse versie van artikel 7, lid 1, sub b, van de richtlijn de uitdrukking wordt gebruikt „so dass sie während ihres Aufenthalts keine Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats in Anspruch nehmen müssen”. Dit kan worden vertaald met „zodat zij tijdens hun verblijf geen beroep hoeven te doen op de socialebijstandsuitkeringen in het gastland”. Die bepaling lijkt dus in het Duits strikter geformuleerd dan in verschillende andere taalversies. Zij lijkt te impliceren dat in het geheel geen beroep kan worden gedaan op het stelsel voor sociale bijstand in het gastland.

75. Een dergelijke lezing is in strijd met de overige bepalingen van de richtlijn. Krachtens artikel 8, lid 4, van de richtlijn moet namelijk rekening worden gehouden met de persoonlijke omstandigheden van de burger van de Unie. Artikel 14, lid 2, bepaalt dat een lidstaat enkel in gevallen van redelijke twijfel of een burger van de Unie nog voldoet aan het vereiste van voldoende inkomsten als bedoeld in artikel 7, op een niet-stelselmatige wijze mag verifiëren of de voorwaarden voor verblijf zijn vervuld. Ook verbiedt artikel 14, lid 3, uitdrukkelijk dat een beroep op het socialebijstandsstelsel van het gastland automatisch leidt tot een verwijderingsmaatregel. In het arrest *Commissie/België*<sup>45</sup>, dat onder andere richtlijn 90/364 betref, keurde het Hof uitdrukkelijk een praktijk af om burgers van de Unie automatisch uit te zetten ingeval zij niet in staat waren binnen een bepaalde termijn aan te tonen dat zij beschikten over toereikende bestaansmiddelen.

76. Ook is een dergelijke lezing onverenigbaar met de considerans van de richtlijn. Punt 10 van de considerans verwijst namelijk niet simpelweg naar een belasting, maar naar een *onredelijke* belasting. Met andere woorden, niet iedere willekeurige belasting kan het verlies van een verblijfsrecht rechtvaardigen, maar enkel die belastingen die het goede functioneren van het socialebijstandsstelsel in het gastland in voldoende mate verstoren. Lidstaten moeten namelijk een bepaalde mate van financiële solidariteit tussen de onderdanen van een gastland en de onderdanen van andere lidstaten accepteren.<sup>46</sup> Punt 16 van de considerans bevat de relevante criteria om vast te stellen of een burger van de Unie een onredelijke belasting vormt voor het socialebijstandsstelsel van de lidstaat. Deze criteria zijn onder andere de vraag of het gaat om tijdelijke problemen, de duur van het verblijf, de persoonlijke omstandigheden en het bedrag van de toegekende steun.

44 — Arrest van 26 januari 2010, *Transportes Urbanos y Servicios Generales* (C-118/08, Jurispr. blz. I-635, punt 23 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

45 — Arrest van 23 maart 2006, *Commissie/België* (C-408/03, Jurispr. blz. I-2647).

46 — Arresten van 20 september 2001, *Grzelczyk* (C-184/99, Jurispr. blz. I-6193, punt 44), en 15 maart 2005, *Bidar* (C-209/03, Jurispr. I-2119, punt 56).

77. In het licht van deze opmerkingen wekt de Duitse versie van artikel 7, lid 1, sub b, van de richtlijn verbazing. Indien voor het recht op verblijf in een lidstaat de voorwaarde wordt gesteld dat de betrokkene geen beroep doet op sociale bijstand, worden de bovenvermelde bepalingen van de richtlijn geheel van hun betekenis ontdaan. Om de betekenis van deze bepaling vast te stellen, moet bij de uitlegging van de Duitse versie dus worden gelet op de doelstelling en de algemene opzet van de richtlijn. De formulering van de bepaling zelf kan niet dienen als enige grondslag voor de uitlegging ervan of voorrang hebben boven andere taalversies.<sup>47</sup>

78. Het is op dit punt van belang op te merken dat § 51, lid 1, NAG aansluit bij de Duitse versie van artikel 7, lid 1, sub b, van de richtlijn. Voor het recht van verblijf van burgers van de Unie in Oostenrijk lijkt dus de voorwaarde te gelden dat zij geen compenserende toeslag ontvangen. Daarenboven wordt de compenserende toeslag volgens § 292, lid 1, ASVG alleen toegekend aan personen die legaal in Oostenrijk verblijven. Deze bepalingen lijken dus bedoeld om burgers van de Unie die langer dan drie maanden in Oostenrijk willen verblijven (en, waarschijnlijk, totdat zij een duurzaam verblijfsrecht verwerven krachtens artikel 16 van de richtlijn) uit te sluiten van een beroep op het socialebijstandsstelsel van die lidstaat of op een toelage als de compenserende toeslag.

79. Indien deze uitlegging van het nationale recht juist is – hetgeen het Oberste Gerichtshof moet beslissen<sup>48</sup> – moet ik mij aansluiten bij het standpunt van de Commissie, dat burgers van de Unie hierdoor worden achtergesteld ten opzichte van Oostenrijkse onderdanen, die, zoals de Oostenrijkse regering erkent, een inherent recht van verblijf in Oostenrijk hebben<sup>49</sup> en dus eenvoudiger aan de voorwaarde voldoen. Hoewel de regelingen in kwestie niet rechtstreeks discrimineren op grond van nationaliteit, lijkt het mij echter dat zij leiden tot indirecte discriminatie.<sup>50</sup>

80. Onverminderd het bovenstaande, heeft het Hof in verschillende omstandigheden vastgesteld dat de lidstaten voor het toekennen van socialebijstandsuitkeringen de voorwaarde van legaal verblijf mogen stellen, mits een dergelijk vereiste in overeenstemming is met het Unierecht.<sup>51</sup> De nationale wetgever is namelijk gerechtigd zich ervan te vergewissen dat er een werkelijke band bestaat tussen de aanvrager van een uitkering en de bevoegde lidstaat.<sup>52</sup> Verder stelt artikel 70, lid 4, van de verordening duidelijk dat bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties worden toegekend overeenkomstig de wetgeving van het gastland.

81. In de context van de richtlijn lijkt het gerechtvaardigd dat een lidstaat zijn stelsel van sociale bijstand beschermt ten opzichte van inactieve burgers van de Unie die nog geen duurzaam verblijfsrecht hebben verworven. Anders dat het standpunt van de Duitse regering, volgt evenwel uit de bovenstaande punten 75 en 76 dat regelingen die aan het recht van verblijf de voorwaarde stellen dat geen beroep wordt gedaan op het socialebijstandsstelsel van het gastland, en die niet voorzien in een individuele toetsing van de economische draagkracht van een burger van de Unie, onverenigbaar zijn met de artikelen 8, lid 4, en 14, lid 3, van de richtlijn. Het enkele verzoek om sociale bijstand kan op zichzelf niet leiden tot een onredelijke belasting van het socialebijstandsstelsel van een lidstaat en de oorzaak zijn voor het verlies van het verblijfsrecht – zoals de Oostenrijkse regering lijkt te erkennen. In het arrest Chakroun sloot het Hof de bijstand ter dekking van bijzondere of onvoorziene behoeften

47 — Zie in die zin arrest van 12 november 1998, *Institute of the Motor Industry* (C-149/97, Jurispr. blz. I-7053, punt 16 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

48 — Ik merk in dit verband op dat de verwijzende rechter bevestigt dat de ontvangst van de compenserende toeslag is bedoeld om het recht van verblijf negatief te beïnvloeden.

49 — Zie hiervoor artikel 3, lid 2, van protocol nr. 4 bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

50 — Zie arresten *Collins*, reeds aangehaald, punt 65, en *Bidar*, reeds aangehaald, punt 53; arresten van 15 september 2005, *Ioannidis* (C-258/04, Jurispr. blz. I-8275, punt 28), en 1 oktober 2009, *Gottwald* (C-103/08, Jurispr. blz. I-9117, punt 28).

51 — Zie arrest *Martínez Sala*, reeds aangehaald, punt 63; arrest van 7 september 2004, *Trojani* (C-456/02, Jurispr. blz. I-7573, punt 43); arresten *Bidar*, reeds aangehaald, punt 37, en *Förster*, reeds aangehaald, punt 39.

52 — Arrest van 21 juli 2011, *Stewart* (C-503/09, Jurispr. blz. I-6497, punt 89).

namelijk uit van het begrip „sociale bijstand”. Een burger van de Unie kan derhalve niet worden bestraft voor het aanvragen van een dergelijke uitkering. Het staat uiteindelijk echter aan de verwijzende rechter om na te gaan of het nationale recht dusdanig kan worden uitgelegd dat het in overeenstemming is met het Unierecht.<sup>53</sup>

2. Leidt de betaling van de compenserende toeslag tot een onredelijke belasting van het Oostenrijkse socialebijstandstelsel?

82. Uitgaande van de veronderstelling dat het Hof de door mij in overweging gegeven uitlegging van het begrip „sociale bijstand” in artikel 7, lid 1, sub b, van de richtlijn aanvaardt en dat de Oostenrijkse wet kan worden uitgelegd op een wijze die in overeenstemming is met het Unierecht, blijft de vraag of het aanvaarden van Breys recht op de compenserende toeslag een onredelijke belasting van het Oostenrijkse socialebijstandstelsel vormt. Gelet op de strekking van punt 16 van de considerans van de richtlijn zou dit het geval zijn.

83. Volgens de feiten beschikt Brey niet over ander inkomen dan twee pensioenen ten bedrage van 1 089,74 EUR per maand (waarvan één bruto). Hiervan moet hij zichzelf en zijn echtgenote – die geen inkomen meer heeft – onderhouden en een maandelijks huur betalen van 532,29 EUR, waardoor zij hoogstens 557,45 EUR per maand overhouden voor eten, voorzieningen en andere eerste levensbehoeften. Dit ligt onder de drempel voor het bestaansminimum dat in de Oostenrijkse wetgeving is vastgesteld, een situatie waarvoor de compenserende toeslag een oplossing beoogt te bieden, en die de reden is waarom Brey een aanvraag heeft ingediend voor een maandelijks betaling van 326,82 EUR.

84. Aangezien Brey is gepensioneerd, is het niet waarschijnlijk dat zijn moeilijke financiële situatie mettertijd zal verbeteren, of dat de toelage is aangevraagd als remedie voor buitengewone onvoorziene moeilijkheden.<sup>54</sup>

85. Het aangevraagde bedrag is niet kennelijk onevenredig. De bijstand kan, in afwachting van het besluit van de Oostenrijkse autoriteiten om Breys verblijfsvergunning in te trekken, in totaal echter oplopen tot een aanzienlijk bedrag.

86. Er blijkt niet dat Brey, een Duits onderdaan van Russische origine, enige persoonlijke banden heeft met Oostenrijk. Volgens de verwijzende rechter verhuisde hij hier namelijk naar toe omdat hij, naar eigen zeggen, in Duitsland werd gediscrimineerd wegens zijn origine.

87. Tot slot werd de oorspronkelijke administratiefrechtelijke beschikking tot afwijzing van Breys aanvraag afgegeven op 2 maart 2011, voordat hij zijn verblijfsvergunning ontving op 22 maart 2011. De verwijzende rechter verklaart namelijk dat het echtpaar in de loop van maart 2011 in Oostenrijk was komen wonen. Hij had derhalve geen aanzienlijke perioden in Oostenrijk verbleven voordat hij zijn aanvraag indiende. Onder deze omstandigheden lijkt het inderdaad dat Brey niet langer voldoet aan de eisen voor een legaal verblijf op grond van artikel 7, lid 1, sub b, van de richtlijn.

88. Voortbordurend op het voorgaande valt op het eerste gezicht moeilijk in te zien hoe een enkel individu een onredelijke belasting kan vormen voor de begroting van een lidstaat. Niettemin zouden de regels van de richtlijn hun betekenis verliezen indien dit niet denkbaar zou kunnen zijn. Anderzijds, zou het slechts om een eenmalige betaling van 326,82 EUR zijn gegaan, dan zou redelijkerwijze niet kunnen worden gesproken van een „onredelijke belasting”. De onredelijkheid is gelegen in het feit dat betaling van de compenserende toeslag een onbeperkt terugkerende gebeurtenis

53 — Zie arrest van 10 april 1984, von Colson en Kamann (14/83, Jurispr. blz. 1891, punt 26).

54 — Arresten Grzelczyk, reeds aangehaald, punt 45, en Chakroun, reeds aangehaald, punt 52.

is, terwijl Brey niet in staat is een eerdere band met de Oostenrijkse samenleving aan te tonen die dergelijke betalingen zou rechtvaardigen. Indien hij een band had gesmeed met de Oostenrijkse samenleving doordat hij er bijvoorbeeld eerder had gewerkt, gewoond en belasting betaald, was de situatie anders.

89. Mijn standpunt brengt dus mee dat Brey geen compenserende toeslag ontvangt. Wegens de verhuizing naar Oostenrijk heeft zijn gezin ook niet langer recht op het pensioen dat zijn vrouw ontving, alsmede op andere op de woonplaats gebaseerde uitkeringen waarop Brey eventueel recht had in Duitsland. Dit ongelukkige gevolg moet echter worden toegeschreven aan het gebrek aan harmonisatie van de regelingen van de lidstaten betreffende sociale bijstand.

90. In ieder geval ben ik niet van mening dat de kwestie van Breys legale verblijf volledig kan worden behandeld in het kader van de procedure voor het Hof. Dit zou ten eerste leiden tot een toepassing van het recht op de feiten. Ten tweede zou hierbij, om de onderstaande redenen, voorbij worden gegaan aan de procedure tot intrekking van het verblijfsrecht.

91. De Oostenrijkse regering betoogt dat de sociale autoriteiten van deze lidstaat de kwestie van het legaal verblijf van een burger van de Unie afzonderlijk behandelen, los van het feit dat Brey al een verblijfsvergunning van de immigratiedienst heeft ontvangen. Aangezien legaal verblijf een voorwaarde is voor de uitkering van de compenserende toeslag, stelt deze regering dat de sociale autoriteiten in staat moeten kunnen zijn te beoordelen of de aanvrager rechtmatig in Oostenrijk verblijft.

92. Naar mijn mening is dit argument in dit verband niet steekhoudend.

93. Een verblijfstitel van een burger van de Unie is inderdaad enkel declaratoir van aard.<sup>55</sup> Dit houdt in dat het recht van verblijf kan worden verloren of verworven naargelang de voorwaarden in artikel 7 van de richtlijn op een gegeven moment al dan niet zijn vervuld, en niet naargelang de burger van de Unie al dan niet in het bezit is van een geldige verblijfstitel. Ingevolge §53 NAG heeft Oostenrijk gebruik gemaakt van de mogelijkheid onder het tweede streepje van artikel 8, lid 3, van de richtlijn om van burgers van de Unie die een verblijfsvergunning aanvragen, te verlangen dat zij aantonen aan het vereiste met betrekking tot voldoende bestaansmiddelen te voldoen. Uit het feit dat de Oostenrijkse autoriteiten een verblijfsvergunning hebben afgegeven, blijkt dus dat zij van mening waren dat het verblijf van Brey op dat moment legaal was. Dit was *na* de oorspronkelijke beschikking tot afwijzing van de aanvraag van een compenserende toeslag. Daarenboven kunnen burgers van de Unie ontegenzeggelijk een beroep doen op de procedurele waarborgen van artikel 15 van de richtlijn, die niet kunnen worden omzeild door procedures die niet enkel het recht van die persoon op een uitkering, maar ook zijn recht op verblijf in zijn geheel behandelen.

94. Een lidstaat kan op het standpunt staan dat een burger van de Unie die een beroep doet op sociale bijstand, de voorwaarden voor zijn recht van verblijf niet langer vervult, en hij kan maatregelen nemen binnen de door het Unierecht gestelde grenzen om de verblijfsvergunning van de betrokkene in te trekken. Het verlies van voldoende bestaansmiddelen vormt inderdaad altijd een latent risico. Het gastland kan daarom op basis van artikel 14 van de richtlijn verifiëren of burgers van de Unie nog steeds aan de voorwaarden van artikel 7 voldoen.<sup>56</sup> In dergelijke gevallen heeft het Hof echter gekozen voor de benadering dat zo lang burgers van de Unie krachtens het Unierecht legaal verblijven in een andere lidstaat, zij op het Unierecht mogen vertrouwen, met inbegrip van het beginsel van gelijke behandeling, om sociale uitkeringen te ontvangen, ook al kan dit vervolgens hun recht van verblijf in gevaar brengen.<sup>57</sup>

55 — Zie onder andere arrest van 21 juli 2011, Dias (C-325/09, Jurispr. blz. I-0000, punten 48-49 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

56 — Zie in dit verband arresten Grzelczyk, reeds aangehaald, punt 42, en Commissie/ België, reeds aangehaald, punten 47 en 50.

57 — Zie in dit verband arresten Grzelczyk, reeds aangehaald, punt 36; TrPBani, reeds aangehaald, punt 40; Bidar, reeds aangehaald, punt 46, en Förster, reeds aangehaald, punt 43.

95. In dit verband moet worden opgemerkt dat het beginsel van gelijke behandeling in artikel 24, lid 1, van de richtlijn niet onvoorwaardelijk is. Een lidstaat kan krachtens artikel 24, lid 2, het recht op sociale bijstand gedurende de eerste drie maanden van verblijf beperken, tenzij die uitkering is bedoeld om de toegang tot de arbeidsmarkt van het gastland te vergemakkelijken.<sup>58</sup> Een uitkering die is bedoeld als aanvulling op het pensioen van een ontvanger lijkt een dergelijke toegang niet te vergemakkelijken. Zo ver ik kan nagaan lijkt het beginsel van gelijke behandeling niettemin niet direct relevant voor het recht op de compenserende toeslag van § 292, lid 1, ASVG. Die bepaling lijkt aan het recht enkel de voorwaarde te stellen van een gewoon en legaal verblijf, dat Brey zoals vermeld in punt 93 supra, naar de Oostenrijkse autoriteiten hebben erkend, heeft.

96. Samenvattend kan een burger als Brey, totdat het gastland een einde heeft gemaakt aan het legale verblijf van een burger van de Unie bij een beslissing die is genomen in overeenstemming met de procedurele waarborgen die met name voortvloeien uit de artikelen 15, 30, en 31 van de richtlijn – hetgeen in casu niet het geval is – voor de duur van zijn legale verblijf een beroep doen op het Unierecht. Een dergelijke beslissing moet worden genomen onafhankelijk van de vraag of de burger van de Unie voldoet aan het vereiste van voldoende bestaansmiddelen, anders gezegd, de vraag die aan de orde is in de sociaalrechtelijke procedure voor de verwijzende rechter.

## V – Conclusie

97. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging de vraag van het Oberste Gerichtshof als volgt te beantwoorden:

„Artikel 7, lid 1, sub b, van richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de richtlijnen 64/221 /EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG, zoals gewijzigd, moet aldus worden uitgelegd dat een toelage als de compenserende toeslag bedoeld in § 292, lid 1, van het Allgemeine Sozialversicherungsgesetz, ‚sociale bijstand‘ is in de zin van die bepaling van de richtlijn.”

58 — Arrest van 4 juni 2009, Vatsouras en Koupatantze (C-22/08 en C-23/08, Jurispr. blz. I-4585, punt 45).