

ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)
25 februari 1999^{*}

In zaak C-90/97,

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

R. Swaddling

en

Adjudication Officer,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van artikel 48 EG-Verdrag,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: P. Jann, president van de Eerste kamer, waarnemend voor de president van de Vijfde kamer, J. C. Moitinho de Almeida (rapporteur), C. Gulmann, L. Sevón en M. Wathelet, rechters,

advocaat-generaal: A. Saggio
griffier: L. Hewlett, administrateur

^{*} Procestaal: Engels.

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

- R. Swaddling, vertegenwoordigd door R. Drabble, QC, geïnstrueerd door D. Thomas, Solicitor,
- de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door J. E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, als gemachtigde, bijgestaan door N. Paines, QC,
- de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door C. Bury en C. Docksey, leden van haar juridische dienst, als gemachtigden,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van R. Swaddling, de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie ter terechtzitting van 24 maart 1998,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 29 september 1998,

het navolgende

Arrest

1 Bij beschikking van 25 februari 1997, ingekomen bij het Hof op 3 maart daaraanvolgend, heeft de Social Security Commissioner krachtens artikel 177 EG-Verdrag een prejudiciële vraag gesteld over de uitlegging van artikel 48 van dit Verdrag.

- 2 Deze vraag is gerezen in een geschil tussen R. Swaddling, van Britse nationaliteit, en de Adjudication Officer over de toekenning van inkomenssteun (income support) op grond van de Britse wettelijke regeling, over de periode van 5 januari tot en met 3 maart 1995.

De nationale wettelijke regeling

- 3 Section 124(1) van de Social Security Contributions and Benefits Act 1992 (hierna: „Act van 1992”) bepaalt het volgende:

„ 1) Een persoon in Groot-Brittannië heeft recht op inkomenssteun, indien

- a) hij ten minste 18 jaar of, in bepaalde omstandigheden en voor een bepaalde periode, ten minste 16 jaar oud is, of Section 125(1) op hem van toepassing is;
- b) hij geen inkomen heeft of zijn inkomen het toepasselijke bedrag niet overschrijdt;
- c) hij, of indien hij gehuwd is of ongehuwd samenleeft, die andere persoon, geen betaalde arbeid verricht; en
- d) hij behoudens in nader te bepalen omstandigheden

i) beschikbaar is voor en actief op zoek is naar werk;

ii) geen relevante opleiding volgt.”

4 Volgens Section 134(1) van de Act van 1992 bestaat er geen recht op inkomens-
steun indien het vermogen van de betrokkene een bepaald bedrag overschrijdt.

5 In de Income Support (General) Regulations 1987, in hun ten tijde van het hoofd-
geding geldende versie (hierna: „Regulations van 1987”), worden met name de
begrippen inkomen en vermogen gedefinieerd en wordt vastgesteld hoe het „toepas-
selijke bedrag” wordt berekend en onder welke voorwaarden een persoon wordt
geacht te voldoen aan de in Section 124(1) van de Act van 1992 geformuleerde voor-
waarden voor het recht op inkomenssteun.

6 Voor „personen uit het buitenland” bepaalt Regulation 21(1) van de Regulations van
1987 het „toepasselijke bedrag” op nul. De definitie van „persoon uit het buiten-
land” staat in Regulation 21(3). Per 1 augustus 1994 is de definitie aangevuld als
volgt:

„Onder ‚persoon uit het buitenland’ wordt tevens verstaan de aanvrager die niet
zijn normale verblijfplaats heeft in het Verenigd Koninkrijk, de Republiek Ierland,
de Kanaaleilanden of het eiland Man; voor deze Regulations wordt evenwel geen
enkele aanvrager beschouwd als iemand die zijn normale verblijfplaats niet in het
Verenigd Koninkrijk heeft, indien hij

a) werknemer is in de zin van de verordeningen (EEG) nr. 1612/68 of (EEG)
nr. 1251/70 van de Raad, of ingevolge de richtlijnen 68/360/EEG of 73/148/EEG
van de Raad recht op verblijf in het Verenigd Koninkrijk heeft; of

- b) vluchteling is in de zin van de definitie van artikel 1 van het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, ondertekend te Genève op 28 juli 1951, zoals uitgebreid bij artikel 1, lid 2, van het Protocol betreffende de status van vluchtelingen, ondertekend te New York op 31 januari 1967; of
- c) een persoon is die van de Secretary of State buitengewoon verlof tot verblijf in het Verenigd Koninkrijk heeft gekregen.”

De communautaire wetgeving

- 7 Artikel 4, lid 2 bis, van verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, zoals gewijzigd en bijgewerkt bij verordening (EEG) nr. 2001/83 van de Raad van 2 juni 1983 (PB L 230, blz. 6), zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 1247/92 van de Raad van 30 april 1992 (PB L 136, blz. 1; hierna: „verordening nr. 1408/71”), bepaalt:

„Deze verordening is van toepassing op de bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties die vallen onder een andere wetgeving of een ander stelsel dan bedoeld in lid 1 of dan die welke krachtens lid 4 zijn uitgesloten, wanneer deze prestaties bestemd zijn:

- a) ofwel om, bij wijze van vervangende, aanvullende of bijkomende prestatie, de gebeurtenissen te dekken die onder de in lid 1, onder a tot en met h, bedoelde takken van sociale zekerheid vallen;
- b) ofwel uitsluitend voor de specifieke bescherming van gehandicapten.”

8 Artikel 10 bis, leden 1 en 2, van verordening nr. 1408/71 bepaalt:

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

2. Het orgaan van een lidstaat waarvan de wetgeving het recht op de in lid 1 bedoelde prestaties afhankelijk stelt van het vervullen van tijdvakken van arbeid, van anders dan in loondienst verrichte beroepswerkzaamheden of van wonen, houdt, voor zover nodig, rekening met de op het grondgebied van een andere lidstaat vervulde tijdvakken van arbeid, van anders dan in loondienst verrichte beroepswerkzaamheden of van wonen, alsof de tijdvakken op het grondgebied van de eerste lidstaat waren vervuld.”

9 Inkomensteun wordt vermeld in bijlage II bis van verordening nr. 1408/71.

10 Ten slotte wordt volgens artikel 1, sub h, van verordening nr. 1408/71 onder „woonplaats” verstaan de normale verblijfplaats.

Het hoofdgeding

11 Blijkens de verwijzingsbeschikking was Swaddling van 1980 tot 1988 in Frankrijk in het toerisme werkzaam, maar bleef hij premies betalen aan de United Kingdom National Insurance. Voor zijn werk ging hij dikwijls naar Frankrijk en tegen het einde van die periode kwam hij slechts zelden in het Verenigd Koninkrijk.

- 12 Na in 1988 te zijn ontslagen en zes maanden in het Verenigd Koninkrijk te hebben gewerkt, keerde hij terug naar Frankrijk, waar hij verschillende banen voor bepaalde tijd had in de mediabranche, waarvan de meeste via advertenties in de Britse pers waren aangeboden. Voor één van die banen volgde hij een stage in het Verenigd Koninkrijk.
- 13 Swaddling werd eind 1994 ontslagen na het faillissement van de onderneming als gevolg van het feit dat de werkgever de socialezekerheidspremies voor zijn werknemers niet had betaald.
- 14 Nadat hij vergeefs werk had gezocht in Frankrijk, keerde Swaddling in 1995 terug naar het Verenigd Koninkrijk, waar hij bij zijn broer woont. Hij verklaarde, niet meer geïnteresseerd te zijn in werk waarvoor hij langdurig in het buitenland moest verblijven, en diende op 9 januari 1995 bij de Adjudication Officer een verzoek in om inkomenssteun.
- 15 De Adjudication Officer erkende, dat Swaddling vanaf 9 januari 1995 voldeed aan de in Section 124(1) van de Act van 1992 gestelde voorwaarden voor het recht op inkomenssteun. Aangezien hij echter niet voldeed aan het criterium van de normale verblijfplaats in de zin van de nationale wettelijke regeling, viel hij onder de definitie van „persoon uit het buitenland” van Regulation 21(3) van de Regulations van 1987, zodat hij geen recht had op inkomenssteun. Swaddling stelde daarop beroep in bij het Social Security Appeal Tribunal te Cwmbran.
- 16 Dit stelde Swaddling in het gelijk, op grond dat hij van het vereiste voornemen om zijn normale verblijfplaats in het Verenigd Koninkrijk te vestigen blijk had gegeven met ingang van 5 januari 1995, de datum van de aanvraag van inkomenssteun. De voorzitter van het Appeal Tribunal verleende de Adjudication Officer echter toestemming, van deze beslissing hoger beroep in te stellen bij de Social Security Commissioner.

- 17 Volgens deze instantie had het Appeal Tribunal niet alleen het vaste voornemen om in het Verenigd Koninkrijk te verblijven moeten onderzoeken, maar ook de vraag of een aanzienlijke periode van verblijf was verstreken. Hij beklemtoonde, dat het begrip normale verblijfplaats in de zin van de Britse wettelijke regeling naast het vaste voornemen om in het Verenigd Koninkrijk te verblijven een aanzienlijke periode van verblijf in het Verenigd Koninkrijk impliceert. In casu stelde hij zich op het standpunt dat verzoeker in het hoofdgeding zijn normale woonplaats in het Verenigd Koninkrijk had verkregen na een verblijf van acht weken in die staat, dat wil zeggen sedert 4 maart 1995, zodat de periode van 9 januari 1995 tot en met 3 maart 1995 buiten beschouwing bleef.
- 18 Wat deze laatste periode betreft, zou toepassing van de Regulations van 1987 tot resultaat hebben, dat Swaddling geen recht had op inkomenssteun. Volgens de Social Security Commissioner moet evenwel worden nagegaan, of de argumenten ontleend aan het gemeenschapsrecht, niet een ander resultaat opleveren.
- 19 In dit verband merkt hij op, dat inkomenssteun niet binnen de werkingssfeer van artikel 4, lid 1, van verordening nr. 1408/71 valt, aangezien die uitkering niet voldoende verband houdt met een van de aldaar opgesomde risico's. Volgens de verwijzende rechter betekent dit evenwel niet, dat een bepaling als in het hoofdgeding aan de orde is, die migrerende werknemers voordelen ontnemt die niet-migrerende werknemers wel hebben, niet in strijd zou zijn met artikel 48 van het Verdrag.
- 20 De Social Security Commissioner heeft daarom de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende vraag gesteld:

„Wanneer een persoon in een lidstaat werkzaam is geweest en daar zijn normale verblijfplaats heeft gehad, zich vervolgens met gebruikmaking van het recht van vrij verkeer van werknemers naar een andere lidstaat heeft begeven, waar hij werkzaamheden heeft verricht en zijn normale verblijfplaats heeft gevestigd, en ten slotte naar de eerste lidstaat terugkeert om daar werk te zoeken, is het dan verenigbaar met de vereisten van artikel 48 van het Verdrag van Rome, dat de eerste lidstaat voor het recht op een algemene, niet op premie- of bijdragebetaling berustende, inkomens-

afhankelijke uitkering van overheidswege, die de kenmerken van de Britse inkomens-
steun vertoont, een voorwaarde inzake normale verblijfplaats in die staat stelt (die
een aanzienlijke periode van verblijf in die staat impliceert)?”

- 21 Weliswaar betreft de vraag de uitlegging van artikel 48 van het Verdrag, doch eerst
moet worden onderzocht of, zoals ook door de Commissie is gesteld, de bepalingen
van verordening nr. 1408/71 de nationale rechter niet reeds de noodzakelijke gege-
vens verschaffen om het bij hem aanhangige geding te beslechten.

- 22 Een persoon als Swaddling valt binnen de personele werkingssfeer van verordening
nr. 1408/71, aangezien vaststaat dat hij als werknemer onderworpen is geweest aan
het Britse en het Franse socialezekerheidsstelsel.

- 23 Ingevolge artikel 10 bis van verordening nr. 1408/71 ontvangen de personen op wie
deze verordening van toepassing is, de bijzondere, niet op premie- of bijdrage-
betaling berustende prestaties als bedoeld in artikel 4, lid 2 bis, van de verordening
overeenkomstig de daarin neergelegde coördinatieregels, voor zover deze prestaties
zijn vermeld in bijlage II bis.

- 24 Een prestatie als de Britse inkomenssteun, die in bijlage II bis wordt genoemd,
wordt geregeld door de coördinatieregels van artikel 10 bis en is bijgevolg een bij-
zondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestatie in de zin van arti-
kel 4, lid 2 bis (zie in deze zin arresten van 4 november 1997, Snares, C-20/96,
Jurispr. blz. I-6057, punt 32, en 11 juni 1998, Partridge, C-297/96, Jurispr. blz. I-3467,
punt 33).

- 25 Overeenkomstig artikel 10 bis van verordening nr. 1408/71 heeft een uitkering als de inkomenssteun slechts te worden betaald, indien de belanghebbende woont op het grondgebied van de lidstaat waarvan de wetgeving recht op die uitkering geeft.
- 26 Volgens de Regulations van 1987, zoals uitgelegd door de nationale rechter, wordt aan de voorwaarde van de normale verblijfplaats voldaan, indien de aanvrager het vaste voornemen heeft in het Verenigd Koninkrijk te verblijven en hij bovendien gedurende een aanzienlijke periode aldaar heeft verbleven; deze periode verschilt van geval tot geval.
- 27 Niet wordt betwist dat in de zaak in het hoofdgeding de belanghebbende bij de indiening van zijn aanvraag om inkomenssteun het voornemen had in het Verenigd Koninkrijk te verblijven. Daarentegen verschillen partijen van mening over het nadere vereiste van een aanzienlijke verblijfsperiode, die in het geval van Swaddling is bepaald op acht weken, gedurende welke hij dus geen inkomenssteun kreeg op basis van de Britse wettelijke regeling alleen.
- 28 Ingevolge artikel 1, sub h, van verordening nr. 1408/71 wordt onder „woonplaats” in de zin van deze verordening „verstaan de normale verblijfplaats”; deze term heeft dus een communautaire betekenis.
- 29 In dit verband doelt het begrip „lidstaat waar hij woont” in artikel 10 bis van verordening nr. 1408/71 op de lidstaat waar de betrokkene zijn normale woonplaats heeft en waar zich ook het gewone centrum van zijn belangen bevindt; in deze context moet in het bijzonder worden gelet op de gezinssituatie van de werknemer, de redenen dat hij naar een ander land is gegaan, de duur en de bestendigheid van zijn verblijf, de vraag of hij eventueel een vaste werkkring heeft, alsmede de intentie van de betrokkene zoals die uit alle omstandigheden blijkt (zie *mutatis mutandis*

artikel 71, lid 1, sub b-ii, van verordening nr. 1408/71, arresten van 17 februari 1977, Di Paolo, 76/76, Jurispr. blz. 315, punten 17-20, en 8 juli 1992, Knoch, C-102/91, Jurispr. blz. I-4341, punten 21 en 23).

- 30 In het kader van deze beoordeling kan de duur van het verblijf in de lidstaat waar de in geding zijnde uitkering wordt aangevraagd echter niet worden beschouwd als een onderdeel van de definitie van het begrip woonplaats in de zin van artikel 10 bis van verordening nr. 1408/71. In het bijzonder wanneer de werknemer, zoals in het hoofdgeding, na van zijn recht op vrij verkeer gebruik te hebben gemaakt en vervolgens naar zijn lidstaat van herkomst te zijn teruggekeerd, bij zijn aanvraag om inkomenssteun duidelijk blijk heeft gegeven van zijn voornemen om in zijn lidstaat van herkomst te blijven, waar zijn naaste familie woont, waarbij hij zo nodig wel af en toe naar andere lidstaten wil reizen in het kader van toekomstige betrekkingen, kan niet worden aangenomen, dat hij niet aan het woonplaatsvereiste van artikel 10 bis voldoet op de enkele grond dat de duur van zijn verblijf in zijn lidstaat van herkomst niet toereikend is.
- 31 De regering van het Verenigd Koninkrijk is echter van mening, dat Swaddling ingevolge artikel 69 van verordening nr. 1408/71 onder de aldaar gestelde voorwaarden gedurende ten hoogste drie maanden na de dag dat hij Frankrijk had verlaten, aanspraak had kunnen maken op werkloosheidsuitkering op grond van de Franse wettelijke regeling, zodat hij die uitkering had kunnen genieten gedurende de gehele periode die moest verstrijken voordat hij kon worden beschouwd als een persoon die in het Verenigd Koninkrijk zijn normale verblijfplaats had in de zin van de Britse wetgeving. De omstandigheid dat zijn werkgever geen premies had afgedragen aan het bevoegde orgaan, had zijn rechten niet mogen aantasten, aangezien artikel 7 van richtlijn 80/987/EEG van de Raad van 20 oktober 1980 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten inzake de bescherming van de werknemers bij insolventie van de werkgever (PB L 283, blz. 23), de lidstaten verplicht, de nodige maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat het niet-betalen aan hun verzekeringsinstellingen van door de werkgever vóór het intreden van diens insolventie verschuldigde premiebedragen uit hoofde van de nationale wettelijke stelsels van sociale zekerheid, het recht van de werknemer op prestaties ten aanzien

van deze verzekeringsinstellingen niet nadelig beïnvloedt, voor zover de loonpremies op het uitgekeerde loon zijn ingehouden.

32 Op dit punt behoeft slechts te worden opgemerkt, dat de aangehaalde bepalingen geen enkele invloed kunnen hebben op de uitlegging van het begrip woonplaats in de zin van de coördinatiebepalingen van artikel 10 bis van verordening nr. 1408/71.

33 Bijgevolg moet, zonder dat behoeft te worden ingegaan op het belang van artikel 48 van het Verdrag voor de beslechting van het hoofdgeding, worden geantwoord, dat artikel 10 bis, juncto artikel 1, sub h, van verordening nr. 1408/71 eraan in de weg staat dat een lidstaat, ingeval een persoon na gebruik te hebben gemaakt van zijn recht op vrij verkeer om zich in een andere lidstaat te vestigen, waar hij heeft gewerkt en zijn normale verblijfplaats heeft gehad, naar de lidstaat van herkomst, waar zijn familie woont, terugkeert om aldaar werk te zoeken, voor de toekenning van een uitkering als bedoeld in artikel 10 bis van verordening nr. 1408/71 als voorwaarde stelt dat hij zijn normale verblijfplaats heeft in die lidstaat, welke voorwaarde naast het voornemen om aldaar te wonen ook het verstrijken van een aanzienlijke periode van verblijf impliceert.

Kosten

34 De kosten door de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

uitspraak doende op de door de Social Security Commissioner bij beschikking van 25 februari 1997 gestelde vraag, verklaart voor recht:

Artikel 10 bis, juncto artikel 1, sub h, van verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, zoals gewijzigd en bijgewerkt bij verordening (EEG) nr. 2001/83 van de Raad van 2 juni 1983, zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 1247/92 van de Raad van 30 april 1992, staat eraan in de weg dat een lidstaat, wanneer een persoon na gebruik te hebben gemaakt van zijn recht op vrij verkeer om zich in een andere lidstaat te vestigen, waar hij heeft gewerkt en zijn normale verblijfplaats heeft gehad, naar de lidstaat van herkomst, waar zijn familie woont, terugkeert om aldaar werk te zoeken, voor de toekenning van een uitkering als bedoeld in artikel 10 bis van verordening nr. 1408/71 als voorwaarde stelt dat hij zijn normale verblijfplaats heeft in die lidstaat, welke voorwaarde naast het voornemen om aldaar te wonen ook het verstrijken van een aanzienlijke periode van verblijf impliceert.

Jann

Moitinho de Almeida

Gulmann

Sevón

Wathelet

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 25 februari 1999.

De griffier

De president van de Vijfde kamer

R. Grass

J.-P. Puissochet