

ARREST VAN HET HOF

20 september 2001 *

In zaak C-184/99,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 234 EG van de Arbeidsrechtbank te Nijvel (België), in het aldaar aanhangig geding tussen

Rudy Grzelczyk

en

Openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn te Ottignies-Louvain-la-Neuve,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van de artikelen 6, 8 en 8 A EG-Verdrag (thans, na wijziging, de artikelen 12 EG, 17 EG en 18 EG) en van richtlijn 93/96/EEG van de Raad van 29 oktober 1993 inzake het verblijfsrecht voor studenten (PB L 317, blz. 59),

* Procestaal: Frans.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: G. C. Rodríguez Iglesias, president, C. Gulmann, M. Wathelet en V. Skouris, kamerpresidenten, D. A. O. Edward (rapporteur), P. Jann, L. Sevón, R. Schintgen en F. Macken, rechters,

advocaat-generaal: S. Alber,
griffier: D. Louterman-Hubeau, afdelingshoofd,

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

- het Openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn te Ottignies-Louvain-la-Neuve, vertegenwoordigd door B. Liétar, advocaat,
- de Belgische regering, vertegenwoordigd door A. Snoecx als gemachtigde, bijgestaan door C. Doutrelepont en M. Uyttendaele, advocaten,
- de Deense regering, vertegenwoordigd door J. Molde als gemachtigde,
- de Franse regering, vertegenwoordigd door K. Rispal-Bellanger en C. Bergeot als gemachtigden,
- de Portugese regering, vertegenwoordigd door L. Fernandes en A. C. Pedroso als gemachtigden,
- de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door R. Magrill als gemachtigde, bijgestaan door P. Sales en J. Coppel, barristers,

- de Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door E. Karlsson en F. Anton als gemachtigden,

- de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door P. van Nuffel als gemachtigde,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van de Belgische regering, vertegenwoordigd door C. Doutrelepont; de Franse regering, vertegenwoordigd door C. Bergeot; de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door K. Parker, QC; de Raad, vertegenwoordigd door E. Karlsson, en de Commissie, vertegenwoordigd door M. Wolfcarius en D. Martin als gemachtigden, ter terechtzitting van 20 juni 2000,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 28 september 2000,

het navolgende

Arrest

- 1 Bij vonnis van 7 mei 1999, ingekomen bij het Hof op 19 mei daaraanvolgend, heeft de Arbeidsrechtbank te Nijvel krachtens artikel 234 EG twee prejudiciële

vragen gesteld over de uitlegging van de artikelen 6, 8 en 8 A EG-Verdrag (thans, na wijziging, de artikelen 12 EG, 17 EG en 18 EG) en van richtlijn 93/96/EEG van de Raad van 29 oktober 1993 inzake het verblijfsrecht voor studenten (PB L 317, blz. 59).

- 2 Deze vragen zijn gerezen in een geding tussen R. Grzelczyk en het Openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn te Ottignies-Louvain-la-Neuve (hierna: „OCMW”) betreffende de beslissing van het OCMW om Grzelczyk het recht op het bestaansminimum te ontnemen.

Communautaire regeling

- 3 Artikel 6, eerste alinea, van het Verdrag bepaalt:

„Binnen de werkingssfeer van dit Verdrag en onverminderd de bijzondere bepalingen, daarin gesteld, is elke discriminatie op grond van nationaliteit verboden.”

- 4 Artikel 8 van het Verdrag luidt:

„1. Er wordt een burgerschap van de Unie ingesteld.

Burger van de Unie is eenieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit.

2. De burgers van de Unie bezitten de rechten en zijn onderworpen aan de plichten die bij dit Verdrag zijn vastgesteld.”

5 Artikel 8 A van het Verdrag bepaalt:

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

2. De Raad kan bepalingen vaststellen die de uitoefening van de in lid 1 bedoelde rechten vergemakkelijken; tenzij in dit Verdrag anders is bepaald, neemt de Raad, op voorstel van de Commissie en na instemming van het Europees Parlement, een besluit met eenparigheid van stemmen.”

6 Volgens de vierde overweging van de considerans van de richtlijnen 90/364/EEG van de Raad van 28 juni 1990 betreffende het verblijfsrecht (PB L 180, blz. 26) en 90/365/EEG van de Raad van 28 juni 1990 betreffende het verblijfsrecht van werknemers en zelfstandigen die hun beroepswerkzaamheid hebben beëindigd (PB L 180, blz. 28), en de zesde overweging van de considerans van richtlijn 93/96 — die in feite in de plaats is gekomen van de door het Hof bij arrest van 7 juli 1992, Parlement/Raad (C-295/90, Jurispr. blz. I-4193), nietig verklaarde richtlijn 90/366/EEG van de Raad van 28 juni 1990 betreffende het verblijfsrecht van studenten (PB L 180, blz. 30) — moet worden voorkomen dat degenen die onder de werkingssfeer van deze richtlijnen vallen, een onredelijke belasting voor de openbare middelen van de ontvangende lidstaat gaan vormen.

7 In artikel 1 van richtlijn 93/96 is bepaald:

„Teneinde de voorwaarden te preciseren ter vergemakkelijking van de uitoefening van het verblijfsrecht en onderdanen van een lidstaat die tot een beroepsopleiding in een andere lidstaat zijn toegelaten, zonder discriminatie de toegang tot de beroepsopleiding te waarborgen, kennen de lidstaten het verblijfsrecht toe aan iedere student die onderdaan is van een lidstaat en die dit recht niet bezit op grond van een andere bepaling van het gemeenschapsrecht, alsmede aan zijn echtgenoot en hun ten laste komende kinderen, voorzover de student de betrokken nationale autoriteiten, naar zijn keuze door middel van een verklaring of op enige andere ten minste gelijkwaardige wijze, verzekert dat hij over de nodige bestaansmiddelen beschikt om te voorkomen dat zij tijdens hun verblijf ten laste van de bijstandsregeling van de ontvangende lidstaat komen, en mits de student bij een erkende instelling ingeschreven is om daar als hoofdbezigheid een beroepsopleiding te volgen en hij een ziektekostenverzekering heeft die alle risico's in de ontvangende lidstaat dekt.”

Nationale wettelijke regeling

8 Artikel 1 van de wet van 7 augustus 1974 tot instelling van het recht op een bestaansminimum (*Belgisch Staatsblad* van 18 september 1974, blz. 11363) bepaalt:

„1. Iedere Belg, die zijn burgerlijke meerderjarigheid heeft bereikt, die zijn werkelijke verblijfplaats in België heeft en die geen toereikende bestaansmiddelen heeft, noch in staat is deze hetzij door eigen inspanningen, hetzij op een andere manier te verwerven, heeft recht op een bestaansminimum.

De Koning bepaalt wat onder werkelijke verblijfplaats dient verstaan te worden.

Hetzelfde recht wordt verleend aan de minderjarigen ontvoegd door huwelijk, alsmede aan de ongehuwden met een of meer kinderen ten laste.

2. De Koning kan, bij een in Ministerraad overlegd besluit, de toepassing van deze wet uitbreiden, onder de door Hem bepaalde voorwaarden, tot andere categorieën van minderjarigen en tot personen die de Belgische nationaliteit niet bezitten.”

- 9 Artikel 1 van het koninklijk besluit van 27 maart 1987 (*Belgisch Staatsblad* van 7 april 1987, blz. 5086), dat het toepassingsgebied van de wet van 7 augustus 1974 uitbreidt tot bepaalde personen die niet de Belgische nationaliteit bezitten, luidt als volgt:

„Het toepassingsgebied van de wet van 7 augustus 1974 tot instelling van het recht op een bestaansminimum wordt uitgebreid tot de volgende personen:

1° degenen die het voordeel genieten van de toepassing van de verordening (EEG) nr. 1612/68 van 15 oktober 1968 van de Raad van de Europese Gemeenschappen, betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap;

2° de staatlozen die onder de toepassing vallen van het Verdrag betreffende de status van staatlozen, ondertekend te New York op 28 september 1954 en goedgekeurd bij de wet van 12 mei 1960;

3° de vluchtelingen in de zin van artikel 49 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.”

Het hoofdgeding en de prejudiciële vragen

- 10 In 1995 begon Grzelczyk, die de Franse nationaliteit heeft, een universitaire studie lichamelijke opvoeding aan de Université Catholique de Louvain-la-Neuve in België, waar hij sindsdien verblijft. Gedurende de eerste drie jaar van zijn studie droeg hij zelf zijn kosten van levensonderhoud en woon- en studiekosten, door verschillende kleine werkzaamheden in loondienst uit te oefenen en dankzij aangepaste betalingsvoorwaarden.
- 11 Aan het begin van het vierde en laatste jaar van zijn studie verzocht hij het OCMW om toekenning van het bestaansminimum. In het rapport van het OCMW heet het dat Grzelczyk veel heeft gewerkt om zijn studie te betalen, maar dat zijn laatste studiejaar zwaarder is dan de vorige jaren, aangezien hij een scriptie moet schrijven en voor zijn aggregatie stage moet lopen. Daarom kende het OCMW hem bij beslissing van 16 oktober 1998 een bestaansminimum voor alleenstaanden toe voor de periode van 5 oktober 1998 tot en met 30 juni 1999.
- 12 Het OCMW verzocht de Belgische Staat om terugbetaling van het aan Grzelczyk betaalde bestaansminimum. Aangezien het bevoegde federale ministerie de terugbetaling weigerde op grond dat niet was voldaan aan de wettelijke voorwaarden voor toekenning van het bestaansminimum, meer bepaald aan de nationaliteitsvoorwaarde, trok het OCMW bij beslissing van 29 januari 1999 het bestaansminimum van Grzelczyk met ingang van 1 januari 1999 in, op de volgende grond: „De betrokkene is een als student ingeschreven EEG-onderdaan.”
- 13 Grzelczyk kwam tegen dit besluit op voor de Arbeidsrechtbank te Nijvel. Deze rechtbank stelde vast dat het bestaansminimum volgens 's Hofs rechtspraak een sociaal voordeel is in de zin van artikel 7, lid 2, van verordening (EEG) nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap (PB L 257, blz. 2), en dat het Belgische

recht het recht op het bestaansminimum heeft uitgebreid tot personen die onder de werkingssfeer van deze verordening vallen. Zij herinnerde er evenwel aan dat Grzelczyk volgens het OCMW niet aan de voorwaarden voldeed om binnen deze verruimde werkingssfeer van de wet op het bestaansminimum te vallen, aangezien hij in zijn hoedanigheid van student niet als werknemer kon worden beschouwd en zijn verblijf in België niet het gevolg was van de toepassing van het beginsel van vrij verkeer van werknemers. Onder verwijzing naar het arrest van 12 mei 1998, *Martínez Sala* (C-85/96, Jurispr. blz. I-2691), vroeg de rechtbank zich verder af, of de beginselen van Europees burgerschap en non-discriminatie zich verzetten tegen de toepassing van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale wettelijke regeling.

- 14 In die omstandigheden heeft de Arbeidsrechtbank te Nijvel Grzelczyk, gezien de spoedeisendheid van zijn situatie, een recht op sociale bijstand in de vorm van een forfaitaire materiële hulp van 20 000 BEF per maand verleend voor de periode van 1 januari tot en met 30 juni 1999, en voorts de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

- „1) Staat het gemeenschapsrecht — inzonderheid de in de artikelen 6 en 8 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap neergelegde beginselen van Europees burgerschap en non-discriminatie — eraan in de weg, dat het recht op een sociale uitkering in het kader van een niet op premiebetaling berustend stelsel, zoals het stelsel ingevoerd bij de Belgische wet van 7 augustus 1974 betreffende het bestaansminimum, enkel wordt toegekend aan onderdanen van lidstaten die binnen de werkingssfeer van verordening (EEG) nr. 1612/68 van 15 oktober 1968 vallen, en niet aan alle burgers van de Unie?
- 2) Subsidiair, moeten de artikelen 6 en 8 A van het Verdrag en richtlijn [93/96] van 29 oktober 1993 inzake het verblijfsrecht voor studenten aldus worden uitgelegd, dat zij de mogelijkheid openlaten dat een student waaraan een verblijfsrecht is verleend, later wordt uitgesloten van het recht om van de ontvangende lidstaat sociale uitkeringen te ontvangen in het kader van een niet op premiebetaling berustend stelsel, zoals het stelsel van het bestaans-

minimum, en in bevestigend geval, dat deze uitsluiting dan algemeen en definitief is?”

Voorafgaande opmerkingen

- 15 De schriftelijke en mondelinge opmerkingen van de partijen in het hoofdgeding, van de lidstaten die opmerkingen hebben ingediend, en van de Commissie, hebben grotendeels betrekking op de vraag of het feit dat Grzelczyk gedurende de eerste drie jaar van zijn studie diverse werkzaamheden in loondienst heeft verricht, tot gevolg heeft dat hij als werknemer in de zin van het gemeenschapsrecht binnen de werkingssfeer van het koninklijk besluit van 27 maart 1987 valt.
- 16 Uit de verwijzingsbeschikking blijkt evenwel duidelijk, dat de nationale rechter zich heeft aangesloten bij de zienswijze van het OCMW dat Grzelczyk niet voldoet aan de voorwaarden om als werknemer in de zin van het gemeenschapsrecht te worden aangemerkt. Op basis van deze vaststelling feitelijk en rechtens vraagt de verwijzende rechter zich af, of de ter zake geldende Belgische wetgeving verenigbaar is met het gemeenschapsrecht, met name met de artikelen 6, 8 en 8 A van het Verdrag.
- 17 In die omstandigheden dient het Hof te antwoorden op de vragen van de nationale rechter zoals zij door hem zijn geformuleerd en binnen de door hem aangegeven grenzen.
- 18 Het staat aan de verwijzende rechter om met name tegen de achtergrond van de conclusie van de advocaat-generaal uit te maken, of Grzelczyk op basis van de feiten en de omstandigheden van de hoofdzaak al dan niet als werknemer in de zin van het gemeenschapsrecht dient te worden beschouwd.

De eerste vraag

- 19 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, of de artikelen 6 en 8 van het Verdrag eraan in de weg staan, dat het recht op een sociale uitkering in het kader van een niet op premiebetaling berustend stelsel zoals dat van het bestaansminimum, voor onderdanen van andere lidstaten dan de ontvangende lidstaat op het grondgebied waarvan deze onderdanen legaal verblijven, afhankelijk wordt gesteld van de voorwaarde dat zij binnen de werkingssfeer van verordening nr. 1612/68 vallen, wanneer een dergelijke voorwaarde niet geldt voor onderdanen van de ontvangende lidstaat.

Bij het Hof ingediende opmerkingen

- 20 Volgens het OCMW kan bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht niet worden gesteld, dat alle burgers van de Europese Unie aanspraak kunnen maken op sociale uitkeringen in het kader van een niet op bijdragebetaling berustend stelsel zoals dat van het bestaansminimum. Uit artikel 8 A, lid 1, van het Verdrag blijkt immers duidelijk, dat deze bepaling geen rechtstreekse werking heeft en dat bij de toepassing ervan de bij het Verdrag en het afgeleide recht vastgestelde beperkingen in acht moeten worden genomen. Welnu, tot het afgeleide recht behoren de richtlijnen 90/364, 90/365 en 93/96, die de vrijheid van verkeer afhankelijk stellen van de voorwaarde dat de betrokkene aantoonst dat hij over toereikende bestaansmiddelen en een sociale verzekering beschikt.
- 21 De Belgische en de Deense regering stellen, dat de inwerkingtreding van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag van Amsterdam niet afdoet aan deze uitlegging. Volgens hen impliceert het burgerschap van de Unie niet dat de burgers van deze Unie nieuwe rechten verkrijgen die ruimer zijn dan die welke zij reeds aan het EG-Verdrag en het afgeleide recht ontleen. Het beginsel van het

burgerschap van de Unie heeft aldus geen autonome inhoud, maar geldt enkel in samenhang met de andere bepalingen van het Verdrag.

- 22 Volgens de Franse regering zou de uitbreiding van het beginsel van gelijke behandeling inzake sociale voordelen, dat thans uitsluitend geldt voor werknemers en hun gezinsleden, tot alle burgers van de Unie, leiden tot een globale gelijkheid tussen de burgers van de Unie die in een lidstaat zijn gevestigd, en de onderdanen van deze lidstaat, wat moeilijk te verenigen lijkt met de aan de nationaliteit verbonden rechten.
- 23 De Portugese regering stelt, dat de onderdanen van de lidstaten sedert de inwerkingtreding van het Verdrag betreffende de Europese Unie door het gemeenschapsrecht niet meer in de eerste plaats als een economische factor in een in wezen economische gemeenschap worden beschouwd. Volgens haar heeft de invoering van het burgerschap van de Unie tot gevolg gehad, dat de door het gemeenschapsrecht gestelde beperkingen en voorwaarden inzake de uitoefening van het recht om vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, niet langer kunnen worden geacht betrekking te hebben op een aan het EG-Verdrag ontleend zuiver economisch recht; deze beperkingen en voorwaarden betreffen enkel de op grond van de openbare orde, de openbare veiligheid en de volksgezondheid vastgestelde uitzonderingen. Nu bovendien de onderdanen van de lidstaten sedert de inwerkingtreding van het Verdrag betreffende de Europese Unie de hoedanigheid van burger van de Unie hebben verworven en niet langer als een louter economische factor worden beschouwd, dient de werkingssfeer van verordening nr. 1612/68 te worden uitgebreid tot alle burgers van de Unie, ongeacht of zij werknemers zijn in de zin van deze verordening.
- 24 Onder verwijzing naar het reeds aangehaalde arrest Martínez Sala stelt de regering van het Verenigd Koninkrijk dat Grzelczyk weliswaar op grond van zijn nationaliteit wordt gediscrimineerd, maar dat artikel 6 EG-Verdrag niet op zijn geval van toepassing is omdat elke eventuele discriminatie van verzoeker buiten de werkingssfeer van het Verdrag valt. Deze bepaling kan noch op zich noch in samenhang met artikel 8 van het Verdrag de ongeldigheid van de aan de werkingssfeer van verordening nr. 1612/68 gestelde grenzen met zich brengen.

- 25 De Belgische regering voegt hieraan toe, dat verzoeker in het hoofdgeding de toekenning van het bestaansminimum vordert, terwijl dit soort toelage buiten de werkingssfeer van artikel 6 van het Verdrag en van de artikelen 126 EG-Verdrag (thans artikel 149 EG) en 127 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 150 EG) valt. Een dergelijke toelage is immers een sociaal beleidsinstrument dat geen specifiek verband met de beroepsopleiding vertoont en in de huidige stand van het gemeenschapsrecht niet onder de bevoegdheid van de Gemeenschap valt.
- 26 Volgens de Commissie moeten de artikelen 6 en 8 van het Verdrag aldus worden uitgelegd, dat de burgers van de Unie hieraan het recht ontlenuen om binnen de materiële werkingssfeer van het Verdrag niet door een lidstaat op grond van hun nationaliteit te worden gediscrimineerd, op voorwaarde dat er een relevant aanknopingspunt is tussen de hoedanigheid van burger van de Unie en de betrokken lidstaat.

Beoordeling door het Hof

- 27 Om de in het hoofdgeding gerezen rechtsvraag in haar juiste context te plaatsen, dient eraan te worden herinnerd dat het Hof in het arrest van 27 maart 1985, Hoeckx (249/83, Jurispr. blz. 973), dat betrekking had op een werkloze Nederlandse vrouw die bij haar terugkeer in België opnieuw om toekenning van het bestaansminimum verzocht, van oordeel was dat een sociale uitkering die op algemene wijze een bestaansminimum waarborgt, zoals die waarin de Belgische wet van 7 augustus 1974 voorziet, een sociaal voordeel is in de zin van verordening nr. 1612/68.
- 28 Ten tijde van de feiten die aanleiding hebben gegeven tot het reeds aangehaalde arrest Hoeckx, hadden alle gemeenschapsonderdanen recht op het bestaans-

minimum, met dien verstande dat voor de onderdanen van de andere lidstaten dan het Koninkrijk België de extra voorwaarde gold dat zij werkelijk op het grondgebied van deze lidstaat hadden verbleven gedurende ten minste de laatste vijf jaren die aan de datum van de toekenning van het bestaansminimum waren voorafgegaan (zie artikel 1 van het koninklijk besluit van 8 januari 1976, *Belgisch Staatsblad* van 13 januari 1976, blz. 311). Bij het koninklijk besluit van 27 maart 1987, waarbij het koninklijk besluit van 8 januari 1976 is opgeheven, is het recht op het bestaansminimum voor onderdanen van andere lidstaten beperkt tot degenen die in aanmerking komen voor toepassing van verordening nr. 1612/68. De verblijfsvoorwaarde, die inmiddels was gewijzigd, is ten slotte afgeschaft na een door de Commissie tegen het Koninkrijk België gevoerde niet-nakomingsprocedure (zie arrest van 10 november 1992, Commissie/België, C-326/90, Jurispr. blz. I-5517).

- 29 Blijkens de stukken vervulde een student die de Belgische nationaliteit heeft, maar geen werknemer was in de zin van verordening nr. 1612/68 en die zich in dezelfde omstandigheden als Grzelczyk bevond, de noodzakelijke voorwaarden om aanspraak te hebben op het bestaansminimum. Alleen het feit dat Grzelczyk niet de Belgische nationaliteit heeft, staat dus aan de toekenning van het bestaansminimum in de weg, zodat vaststaat dat het om een discriminatie uitsluitend op grond van nationaliteit gaat.
- 30 Binnen de werkingssfeer van het Verdrag is een dergelijke discriminatie in beginsel verboden door artikel 6 van het Verdrag. In casu moet deze bepaling met het oog op de vaststelling van de werkingssfeer ervan, worden gelezen in samenhang met de verdragsbepalingen betreffende het burgerschap van de Unie.
- 31 De hoedanigheid van burger van de Unie dient immers de primaire hoedanigheid van de onderdanen van de lidstaten te zijn en verleent degenen onder hen die zich in dezelfde situatie bevinden, ongeacht hun nationaliteit en onverminderd de uitdrukkelijk vastgestelde uitzonderingen, aanspraak op een gelijke behandeling rechtens.

- 32 Zoals het Hof in punt 63 van het reeds aangehaalde arrest Martínez Sala heeft geoordeeld, kan een burger van de Europese Unie die legaal op het grondgebied van de ontvangende lidstaat verblijft, zich op artikel 6 van het Verdrag beroepen in alle binnen de materiële werkingssfeer van het gemeenschapsrecht vallende situaties.
- 33 Tot deze situaties behoren met name die welke de uitoefening betreffen van de door het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden en van de in artikel 8 A van het Verdrag neergelegde vrijheid om op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven (zie arrest van 24 november 1998, Bickel en Franz, C-274/96, Jurispr. blz. I-7637, punten 15 en 16).
- 34 Het Hof heeft weliswaar in punt 18 van het arrest van 21 juni 1988, Brown (197/86, Jurispr. blz. 3205), geoordeeld dat bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht een aan studenten voor levensonderhoud en opleiding toegekende toelage in beginsel valt buiten de werkingssfeer van het EEG-Verdrag, zoals bedoeld in artikel 7 van dit Verdrag (later artikel 6 EG-Verdrag).
- 35 Na het reeds aangehaalde arrest Brown is evenwel bij het Verdrag betreffende de Europese Unie het begrip „burgerschap van de Unie” in het EG-Verdrag ingevoerd en is in titel VIII van het derde deel van dit Verdrag een hoofdstuk 3 ingevoegd dat met name betrekking heeft op onderwijs en beroepsopleiding. Nergens uit het aldus gewijzigde Verdrag kan worden afgeleid dat studenten die burgers zijn van de Unie, wanneer zij zich naar een andere lidstaat van de Unie verplaatsen om daar te studeren, de door het Verdrag aan de burgers van de Unie verleende rechten verliezen. Verder heeft de Raad na het reeds aangehaalde arrest Brown ook nog richtlijn 93/96 vastgesteld, volgens welke de lidstaten het verblijfsrecht toekennen aan iedere student die onderdaan is van een lidstaat en aan bepaalde voorwaarden voldoet.
- 36 Het feit dat een burger van de Unie een universitaire studie volgt in een andere lidstaat dan die waarvan hij onderdaan is, betekent dus op zich niet dat hij zich niet kan beroepen op het in artikel 6 van het Verdrag neergelegde verbod van discriminatie op grond van nationaliteit.

- 37 Dit verbod dient in casu, zoals hierboven in punt 30 is gezegd, te worden gelezen in samenhang met artikel 8 A, lid 1, van het Verdrag, dat het recht verleent „vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die bij dit Verdrag en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld”.
- 38 Wat deze beperkingen en voorwaarden betreft, kunnen de lidstaten volgens artikel 1 van richtlijn 93/96 van studenten die onderdaan zijn van een lidstaat en die verblijfsrecht op hun grondgebied willen genieten, eisen dat zij de betrokken nationale autoriteit verzekeren dat zij over de nodige bestaansmiddelen beschikken om te voorkomen dat zij tijdens hun verblijf ten laste van de bijstandsregeling van de ontvangende lidstaat komen, dat zij bij een erkende instelling zijn ingeschreven om daar als hoofdbezigheid een beroepsopleiding te volgen en, ten slotte, dat zij een ziektekostenverzekering hebben die alle risico's in de ontvangende lidstaat dekt.
- 39 Volgens artikel 3 van richtlijn 93/96 geeft deze richtlijn studenten die het verblijfsrecht genieten, geen recht op uitbetaling door de ontvangende lidstaat van beurzen om in hun levensonderhoud te voorzien. Daarentegen sluit geen enkele bepaling van de richtlijn de rechthebbenden uit van het recht op sociale uitkeringen.
- 40 Wat in het bijzonder de kwestie van de bestaansmiddelen betreft, eist artikel 1 van richtlijn 93/96 geen bepaald bedrag aan bestaansmiddelen, en verlangt het evenmin dat deze bestaansmiddelen aan de hand van specifieke documenten zouden moeten worden aangetoond. Er wordt enkel bepaald dat de student door middel van een verklaring of op enige andere ten minste gelijkwaardige wijze de betrokken nationale autoriteit moet kunnen verzekeren dat hij voor zichzelf en, in voorkomend geval, voor zijn echtgenoot en kinderen ten laste over de nodige bestaansmiddelen beschikt om te voorkomen dat zij tijdens hun verblijf ten laste

van de bijstandsregeling van de ontvangende lidstaat komen (arrest van 25 mei 2000, Commissie/Italië, C-424/98, Jurispr. blz. I-4001, punt 44).

- 41 Door genoeg te nemen met een dergelijke verplichte verklaring, onderscheidt richtlijn 93/96 zich van de richtlijnen 90/364 en 90/365, die voorschriften bevatten betreffende de minimuminkomsten waarover degenen die binnen de werkingssfeer van deze laatste richtlijnen vallen, moeten beschikken. Deze verschillen laten zich verklaren door de bijzondere kenmerken van het verblijf van studenten in vergelijking met dat van degenen die binnen de werkingssfeer van de richtlijnen 90/364 en 90/365 vallen (zie arrest Commissie/Italië, reeds aangehaald, punt 45).
- 42 Deze uitlegging sluit evenwel niet uit, dat de ontvangende lidstaat van mening kan zijn dat een student die een beroep heeft gedaan op de sociale bijstand, niet meer voldoet aan de aan zijn verblijfsrecht verbonden voorwaarden en, binnen de ter zake door het gemeenschapsrecht gestelde grenzen maatregelen neemt, hetzij om de verblijfsvergunning van de betrokkene in te trekken, hetzij om deze niet te verlengen.
- 43 Dergelijke consequenties mogen evenwel geenszins automatisch worden verbonden aan het feit dat een uit een andere lidstaat afkomstige student een beroep doet op de sociale bijstand van de ontvangende lidstaat.
- 44 Artikel 4 van richtlijn 93/96 bepaalt weliswaar dat het verblijfsrecht blijft gelden zolang de rechthebbenden aan de in artikel 1 van de richtlijn gestelde voorwaarden voldoen, maar blijkens de zesde overweging van de considerans mogen de verblijfsgerechtigden geen „onredelijke” belasting voor de openbare middelen van de ontvangende lidstaat vormen. Richtlijn 93/96, zoals overigens ook de richtlijnen 90/364 en 90/365, aanvaardt dus dat er een zekere financiële solidariteit bestaat tussen de onderdanen van deze lidstaat en die van de andere lidstaten, met name wanneer de problemen van de verblijfsgerechtigde van tijdelijke aard zijn.

- 45 Verder kan de financiële situatie van een student gaandeweg veranderen door omstandigheden waarop hij geen vat heeft. De juistheid van zijn verklaring kan dus enkel worden beoordeeld op het ogenblik waarop zij is afgelegd.
- 46 Uit het voorgaande volgt dat de artikelen 6 en 8 van het Verdrag eraan in de weg staan, dat het recht op een sociale uitkering in het kader van een niet op premiebetaling berustend stelsel, zoals het bestaansminimum, voor onderdanen van andere lidstaten dan de ontvangende lidstaat op het grondgebied waarvan deze onderdanen legaal verblijven, afhankelijk wordt gesteld van de voorwaarde dat zij binnen de werkingssfeer van verordening nr. 1612/68 vallen, wanneer een dergelijke voorwaarde niet geldt voor onderdanen van de ontvangende lidstaat.

De tweede vraag

- 47 Gelet op het antwoord op de eerste vraag en het subsidiaire karakter van de tweede vraag, behoeft deze laatste niet te worden beantwoord.

De werking van het onderhavige arrest in de tijd

- 48 In haar schriftelijke opmerkingen verzoekt de Belgische regering het Hof, indien het zou oordelen dat een persoon als verzoeker in het hoofdgeding recht heeft op het bestaansminimum, de werking van het arrest in de tijd te beperken.

- 49 Tot staving van dit verzoek stelt de Belgische regering dat het arrest van het Hof met terugwerkende kracht gevolgen teweeg zou brengen waardoor te goeder trouw en in overeenstemming met het afgeleide recht tot stand gekomen rechtsverhoudingen op de helling zouden komen te staan. Zij vreest in het bijzonder een ingrijpende verandering van de stelsels van sociale toelagen voor studenten, ook voor het verleden, als gevolg van de wijziging van de opzet zelf van het afgeleide recht, die zou voortvloeien uit de nieuwe uitlegging van het gemeenschapsrecht, volgens welke een student zich in een situatie als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, kan beroepen op de artikelen 6 en 8 van het Verdrag. Het rechtszekerheidsbeginsel eist dus dat de werking van het arrest in de tijd wordt beperkt.
- 50 Er zij aan herinnerd dat de uitlegging die het Hof aan een voorschrift van gemeenschapsrecht geeft, beperkt blijft tot het verklaren en preciseren van de betekenis en de strekking van dat voorschrift zoals het sedert het tijdstip van zijn inwerkingtreding had moeten worden verstaan en toegepast (zie arresten van 11 augustus 1995, *Rodens e.a.*, C-367/93—C-377/93, *Jurispr. blz. I-2229*, punt 42, en 24 september 1998, *Commissie/Frankrijk*, C-35/97, *Jurispr. blz. I-5325*, punt 46).
- 51 Het Hof kan slechts bij uitzondering, met toepassing van een aan de communautaire rechtsorde inherent algemeen beginsel van rechtszekerheid, aanleiding vinden om voor iedere belanghebbende beperkingen te stellen aan de mogelijkheid, met een beroep op een door het Hof uitgelegde bepaling te goeder trouw tot stand gekomen rechtsbetrekkingen ter discussie te stellen (zie met name arrest van 23 mei 2000, *Buchner e.a.*, C-104/98, *Jurispr. blz. I-3625*, punt 39).
- 52 Verder is het vaste rechtspraak, dat de mogelijke financiële gevolgen van een prejudicieel arrest voor een lidstaat op zich geen rechtvaardiging vormen voor een beperking van de werking van dit arrest in de tijd (zie met name arrest *Buchner e.a.*, reeds aangehaald, punt 41).

- 53 Het Hof heeft immers slechts in zeer specifieke omstandigheden van deze mogelijkheid gebruikgemaakt, namelijk wanneer er een gevaar bestond voor ernstige economische gevolgen, inzonderheid gezien het grote aantal op basis van de geldig geachte wettelijke regeling te goeder trouw tot stand gekomen rechtsbetrekkingen, en wanneer bleek dat de particulieren en de nationale autoriteiten tot een met de communautaire regeling strijdig gedrag waren gebracht op grond van een objectieve en grote onzekerheid over de strekking van de communautaire voorschriften, aan welke onzekerheid het gedrag van andere lidstaten of van de Commissie eventueel had bijgedragen (zie arrest Roders e.a., reeds aangehaald, punt 43).
- 54 In casu heeft de Belgische regering tot staving van haar verzoek tot beperking van de werking van het arrest in de tijd geen enkel argument aangevoerd waaruit blijkt dat de nationale autoriteiten wegens een objectieve en belangrijke onzekerheid met betrekking tot de draagwijdte van de op 1 november 1993 in werking getreden verdragsbepalingen betreffende het burgerschap van de Unie in strijd met deze bepalingen hebben gehandeld.
- 55 Mitsdien zijn er geen termen aanwezig om de werking van dit arrest in de tijd te beperken.

Kosten

- 56 De kosten door de Belgische, de Deense, de Franse, de Portugese regering, de regering van het Verenigd Koninkrijk, alsook de Raad en de Commissie wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, komen niet voor vergoeding in aanmerking. 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,

uitspraak doende op de door de Arbeidsrechtbank te Nijvel bij vonnis van 7 mei 1999 gestelde vragen, verklaart voor recht:

De artikelen 6 en 8 EG-Verdrag (thans, na wijziging, de artikelen 12 EG en 17 EG) staan eraan in de weg dat het recht op een sociale uitkering in het kader van een niet op premiebetaling berustend stelsel, zoals het bij artikel 1 van de Belgische wet van 7 augustus 1974 ingevoerde bestaansminimum, voor onderdanen van andere lidstaten dan de ontvangende lidstaat op het grondgebied waarvan deze onderdanen legaal verblijven, afhankelijk wordt gesteld van de voorwaarde dat zij binnen de werkingssfeer vallen van verordening (EEG) nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap, wanneer een dergelijke voorwaarde niet geldt voor onderdanen van de ontvangende lidstaat.

Rodríguez Iglesias

Gulmann

Wathelet

Skouris

Edward

Jann

Sevón

Schintgen

Macken

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 20 september 2001.

De griffier

De president

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias