

ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)  
27 maart 1985\*

In zaak 249/83,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van de Arbeidsrechtbank te Antwerpen (Zesde kamer), in het aldaar aanhangig geding tussen

Vera Hoeckx, te Kalmthout (België),

en

**Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn te Kalmthout,**

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van de artikelen 3, lid 1, en 4, leden 1, 2 en 4, van verordening nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op loontrekkenden en hun gezinnen, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen (PB 1971, L 149, blz. 2), en van artikel 7 van verordening nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap (PB 1968, L 257, blz. 2),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: O. Due, kamerpresident, P. Pescatore en K. Bahlmann, rechters,

advocaat-generaal: M. Darmon

griffier: J. A. Pompe, adjunct-griffier

\*\*

het navolgende

\* Procestaal: Nederlands.

\*\* gelet op de opmerkingen ingediend door:

— de Britse regering, vertegenwoordigd door G. Dagoglou als gemachtigde,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door J. Griesmar als gemachtigde, bijgestaan door F. Herbert, advocaat,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 29 november 1984,

## ARREST

(omissis)

### In rechte

- 1 Bij vonnis van 28 oktober 1983, ingekomen ten Hove op 10 november daaraanvolgend, heeft de Arbeidsrechtbank te Antwerpen krachtens artikel 177 EEG-Verdrag het Hof vier prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van de artikelen 3, lid 1, en 4, leden 1, 2 en 4, van verordening nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op loontrekenden en hun gezinnen, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen (PB 1971, L 149, blz. 2), en van artikel 7 van verordening nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap (PB 1968, L 257, blz. 2).
- 2 Deze vragen zijn gerezen in een geschil tussen het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn te Kalmthout en Vera Hoeckx, verzoekster in het hoofdgeding, geboren te Kalmthout en van Nederlandse nationaliteit, die verzoekt om toekenning van het zogenoemde „bestaansminimum”, ingesteld bij de Belgische wet van 7 augustus 1974 (Belgisch Staatsblad van 18 september 1974, blz. 11363).
- 3 Hoeckx, die in België woonde en werkloosheidsuitkeringen ontving, vertrok in juni 1981 naar Frankrijk, waar zij verder werkloosheidsuitkeringen bleef ontvangen. Na haar terugkeer in België in januari 1982 werd haar op haar verzoek het bestaansminimum toegekend. Nadat zij op 28 mei 1982 weer naar Frankrijk was vertrokken, werd de betaling van het bestaansminimum gestaakt. Terug in België stelde zij vast dat zij geen aanspraak had op werkloosheidsuitkeringen, en verzocht zij op 19 april 1983 andermaal om toekenning van het bestaansminimum.
- 4 Het verzoek werd afgewezen bij besluit van 28 april 1983 van de Raad voor Maatschappelijk Welzijn te Kalmthout. Op 9 mei 1983 stelde verzoekster in het hoofdgeding beroep tegen bedoeld besluit in bij de Arbeidsrechtbank te Antwerpen.

- 5 De rechtbank stelt vast, dat het besluit tot afwijzing gegrond is op artikel 1 van het koninklijk besluit van 8 januari 1976 (Belgisch Staatsblad van 13 januari 1976), luidens hetwelk het recht op het bestaansminimum aan de onderdanen van de landen behorend tot de Europese Economische Gemeenschap wordt toegekend, onder meer op voorwaarde dat zij „werkelijk in België verbleven hebben gedurende ten minste de laatste vijf jaren die de datum der toekenning van het bestaansminimum voorafgaan.” Het gaat dus uitsluitend om de vraag, of aan verzoekster in het hoofdgeding het bestaansminimum kan of moet worden onthouden op de enkele grond dat zij de vijf jaren vóór haar verzoek deels in Frankrijk heeft doorgebracht. Volgens de nationale rechter geldt de in artikel 1 van het koninklijk besluit gestelde verblijfsvoorwaarde uitsluitend voor niet-Belgische EEG-onderdanen. In dit verband heeft hij het Hof de volgende vragen gesteld:

- „1) Valt het ‚recht op een bestaansminimum’ overeenkomstig de wet van 7 augustus 1974 onder de materiële werkingssfeer van verordening nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 (artikel 4, leden 1 en 2) of gaat het hier om ‚sociale bijstand’ (in de zin van artikel 4, lid 4) ?
- 2) Is artikel 1 van het K.B. van 8 januari 1976, betreffende het bestaansminimum, in zover het bepaalt dat ‚de onderdanen van de landen behorende tot de Europese Economische Gemeenschap... om recht te hebben op het bestaansminimum... werkelijk in België (moeten) verbleven hebben gedurende ten minste de laatste vijf jaren die de datum der toekenning van het bestaansminimum voorafgaan’, waar deze voorwaarde niet is voorzien voor Belgen, niet in strijd met het Verdrag en met verordening nr. 1408/71 (meer bepaald artikel 3, lid 1, betreffende de gelijkheid van behandeling) ?
- 3) Is het ‚bestaansminimum’, voorzien bij de wet van 7 augustus 1974, een ‚sociaal voordeel’ in de zin van verordening nr. 1612/68 van 15 oktober 1968 van de Raad, betreffende het vrij verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap ?
- 4) Ondergeschikt, is het in overeenstemming met voormelde verordeningen dat om te voldoen aan de voorwaarde van verblijf, voorwaarde tot opening van het recht op een bestaansminimum voor onderdanen van de landen behorend tot de Europese Economische Gemeenschap, enkel de perioden van verblijf in België in aanmerking worden genomen, of dienen perioden van verblijf in een andere Lid-Staat van de Europese Gemeenschap gelijkgesteld met perioden van verblijf in België ?”

- 6 De regering van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie van de Europese Gemeenschappen hebben schriftelijke opmerkingen ingediend. De Commissie heeft ook ter terechtzitting opmerkingen gemaakt.
  
- 7 Volgens de regering van het Verenigd Koninkrijk moet vooral worden nagegaan, of de individuele beoordeling van elk afzonderlijk geval een wezenlijk kenmerk van de wet van 17 augustus 1974 is. Een dergelijk onderzoek is door het Hof in zijn arrest van 22 juni 1972 (zaak 1/72, Frilli, Jurispr. 1972, blz. 457) aangemerkt als een kenmerkende eigenschap van de sociale bijstand. De Britse regering is van mening, dat zulks in casu niet het geval is, daar een ieder die een inkomen heeft dat lager is dan een bepaald bedrag, aanspraak kan maken op het bestaansminimum. Dit recht op bijstand staat echter los van alle in verordening nr. 1408/71 bedoelde omstandigheden en komt toe aan elke meerderjarige aanvrager wiens inkomen een bepaald bedrag niet overschrijdt. Om deze laatste reden gaat het om sociale bijstand.
  
- 8 De Commissie stelt vooreerst, dat binnen de werkingssfeer van het vrije verkeer van personen het gelijkheidsbeginsel zich volstrekt verzet tegen de bijkomende verblijfsvoorwaarde voor andere dan Belgische onderdanen. Zelfs indien deze voorwaarde ook voor Belgen gold, zou zij nog steeds een onrechtstreekse discriminatie opleveren, doordat het onderdanen van andere Lid-Staten moeilijker zou vallen om eraan te voldoen. In de tweede plaats verschilt de betrokken Belgische regeling van die waarover het Hof zich heeft moeten uitspreken met het oog op hun indeling bij een der in artikel 4, lid 1, van verordening nr. 1408/71 genoemde takken van sociale zekerheid. Het bestaansminimum houdt geen verband met een of ander specifiek risico, maar is bedoeld om de minstbedeelden een „minimum socio-vital” te verzekeren en het behoort dus duidelijk tot de in artikel 7 van verordening nr. 1612/68 bedoelde sociale voordelen. Het begrip sociale voordelen nu mag niet restrictief worden uitgelegd: blijkens het arrest van 14 januari 1982 (zaak 65/81, Reina, Jurispr. 1982, blz. 33) omvat het alle voordelen, ongeacht of zij aan een arbeidsovereenkomst zijn verbonden.

### De eerste vraag

- 9 De eerste vraag betreft in wezen het probleem, of een sociale uitkering die op algemene wijze een bestaansminimum waarborgt, zoals die voorzien in de Belgische wet van 7 augustus 1974, binnen de materiële werkingssfeer van verordening

nr. 1408/71 valt, gelijk deze in artikel 4, leden 1 en 2, van die verordening is omschreven.

- 10 In dit verband zij eraan herinnerd, dat verordening nr. 1408/71 luidens artikel 4, lid 1, van toepassing is op alle wettelijke regelingen van de Lid-Statens betreffende de in dat artikel sub a-h opgesomde takken van sociale zekerheid, terwijl volgens lid 4 van hetzelfde artikel onder meer de „sociale en medische bijstand” van de werkingsfeer van de verordening is uitgesloten.
- 11 Het Hof heeft herhaaldelijk geoordeeld, dat het onderscheid tussen prestaties die van de werkingsfeer van verordening nr. 1408/71 zijn uitgesloten en prestaties die daar wel onder vallen, in de eerste plaats berust op de constitutieve elementen van elke prestatie, met name het doel waarop zij is gericht en de voorwaarden waaronder zij wordt toegekend, en niet op het feit of een prestatie door een nationale wetgeving al dan niet als een sociale-zekerheidsuitkering wordt aangemerkt.
- 12 Ofschoon het niet uitgesloten is, dat bepaalde wettelijke regelingen — wegens de kring van personen, waarop zij van toepassing zijn, hun doelstellingen en wijze van toepassing — gelijktijdig verwant zijn met elk van beide genoemde categorieën en zich derhalve niet in een algemene indeling laten vatten, moet toch worden vastgesteld, dat een wettelijke regeling, om tot het in verordening nr. 1408/71 bedoelde gebied van de sociale zekerheid te behoren, in elk geval verband moet houden met één van de in artikel 4, lid 1, van die verordening uitdrukkelijk opgesomde risico's. Omdat het daar dus om een exhaustieve opsomming gaat, kan een daarin niet genoemde tak van sociale zekerheid niet als dusdanig worden gekwalificeerd, zelfs indien zij de rechthebbenden een wettelijk omschreven positie toekent die recht geeft op een uitkering.
- 13 Blijkens het dossier is het bestaansminimum gekenmerkt door het feit dat het enerzijds de rechthebbenden een wettelijk omschreven positie verleent en anderzijds wordt toegekend aan al wie geen toereikende bestaansmiddelen heeft en niet in staat is „deze hetzij door eigen inspanningen, hetzij op een andere manier te verwerven” (artikel 1, lid 1, van de wet van 7 augustus 1974). Het gaat dus uit van de behoefte als wezenlijk toepassingscriterium en stelt geen enkele eis met betrekking tot tijdvakken van arbeid, bijdragebetaling of aansluiting bij een instelling van so-

ciala zekerheid ter dekking van een bepaald risico. De rechthebbende moet enkel blijk hebben gegeven van zijn bereidheid om arbeid te aanvaarden, tenzij dit om gezondheidsredenen of om dwingende sociale redenen onmogelijk is; voorts is hij verplicht zijn rechten op sociale uitkeringen en zelfs op onderhoudsgeld te doen gelden, indien het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn dit nodig acht (artikel 6, leden 1 en 2, van vorenbedoelde wet).

- 14 Bijgevolg kan een uitkering als de onderhavige, als sociale uitkering van algemene aard, niet worden ingedeeld in een van de in artikel 4, lid 1, van verordening nr. 1408/71 genoemde takken van sociale zekerheid en vertoont zij dus niet de constitutieve elementen van een sociale-zekerheidsuitkering in de specifieke zin van verordening nr. 1408/71.
- 15 Op de eerste vraag moet mitsdien worden geantwoord, dat een sociale uitkering die op algemene wijze een bestaansminimum waarborgt, zoals die voorzien in de Belgische wet van 7 augustus 1974, niet valt binnen de materiële werkingssfeer van verordening nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971, gelijk deze in artikel 4, leden 1 en 2, van die verordening is omschreven.

### De tweede vraag

- 16 De tweede vraag is zonder voorwerp geraakt voor zover zij ertoe strekt te vernemen, of het in strijd is met verordening nr. 1408/71 en meer bepaald met artikel 3, lid 1, hiervan om het recht op een sociale uitkering die op algemene wijze een bestaansminimum waarborgt, afhankelijk te stellen van de voorwaarde dat men gedurende een bepaalde periode daadwerkelijk op het grondgebied van een Lid-Staat heeft verbleven, indien deze voorwaarde niet geldt voor de eigen onderdanen van die Lid-Staat. Voor zover deze vraag de onverenigbaarheid van die voorwaarde met het EEG-Verdrag betreft, dient zij tezamen met de derde vraag te worden behandeld.

### De derde vraag

- 17 De derde vraag betreft in wezen het probleem, of een sociale uitkering die op algemene wijze een bestaansminimum verzekert, zoals die voorzien in de Belgische wet van 7 augustus 1974, een sociaal voordeel is in de zin van verordening nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968. In samenhang met deze vraag moet het tweede onderdeel van de tweede vraag worden behandeld, namelijk of de toekenning van dit bestaansminimum afhankelijk kan worden gesteld van de voor-

waarde, dat men gedurende een bepaalde periode op het grondgebied van een Lid-Staat heeft verbleven, indien deze voorwaarde niet geldt voor de eigen onderdanen van die Lid-Staat.

18 Ter beantwoording van de derde vraag moet eerst worden nagegaan, of de sociale uitkering van algemene aard als een sociaal voordeel in de zin van verordening nr. 1612/68 is te beschouwen.

19 Artikel 7, leden 1 en 2, van deze verordening luidt als volgt:

„1) Een werknemer die onderdaan is van een Lid-Staat mag op het grondgebied van andere Lid-Staten niet op grond van zijn nationaliteit anders worden behandeld dan de nationale werknemers wat betreft alle voorwaarden voor tewerkstelling en arbeid, met name op het gebied van beloning, ontslag, en, indien hij werkloos is geworden, wederinschakeling in het beroep of weder-tewerkstelling.

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

20 Gelijk het Hof herhaaldelijk heeft opgemerkt, blijkt uit het geheel der bepalingen van deze verordening alsook uit het doel ervan, dat de voordelen die daarbij tot werknemers-onderdanen van andere Lid-Staten worden uitgebreid, die zijn welke, al dan niet verbonden aan een arbeidsovereenkomst, in het algemeen aan nationale werknemers worden toegekend, voornamelijk op grond van hun objectieve hoedanigheid van werknemer of enkel wegens het feit dat zij ingezetenen zijn, en waarvan de uitbreiding tot werknemers-onderdanen van andere Lid-Staten geschikt lijkt om hun mobiliteit binnen de Gemeenschap te vergemakkelijken.

21 Zo heeft het Hof in zijn arrest van 12 juli 1984 (zaak 261/83, Castelli, Jurispr. 1984, blz. 3199) reeds erkend, dat het begrip sociaal voordeel van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 mede omvat de toekenning van het door de wetgeving van een Lid-Staat gewaarborgd inkomen voor bejaarden aan bloedverwanten in opgaande lijn die ten laste van de werknemer komen.

- 22 Uit het voorgaande volgt, dat een uitkering die een „bestaansminimum” waarborgt, een sociaal voordeel in de zin van 's Raads verordening nr. 1612/68 is, waarvan migrerende werknemers-onderdanen van andere Lid-Staten, die op het grondgebied van de uitkeringsplichtige Lid-Staat wonen, alsook hun gezinsleden niet mogen worden uitgesloten.
- 23 Met betrekking tot de vraag, of een dergelijk sociaal voordeel afhankelijk kan worden gesteld van een enkel voor andere gemeenschapsonderdanen geldende verblijfsvoorwaarde, zij eraan herinnerd, dat het discriminatieverbod, waarnaar overigens in verordening nr. 1612/68 wordt verwezen, het fundamentele beginsel op het gebied van het vrije verkeer is, gelijk de Commissie terecht beklemtoont. Het is neergelegd in artikel 48, lid 2, EEG-Verdrag, alsook in de vijfde en zesde overweging van de considerans en meer bepaald in artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68, luidens hetwelk een werknemer die onderdaan is van een Lid-Staat, op het grondgebied van andere Lid-Staten „dezelfde sociale en fiscale voordelen als de nationale werknemers” geniet.
- 24 De verblijfsverplichting echter is een bijkomende voorwaarde, die wel wordt gesteld aan werknemers die onderdaan zijn van een andere Lid-Staat, maar niet aan nationale werknemers. Het gaat dus om een duidelijke discriminatie op grond van de nationaliteit van de werknemers.
- 25 Mitsdien moet op de derde vraag worden geantwoord, dat een sociale uitkering die op algemene wijze een bestaansminimum waarborgt, zoals die voorzien in de Belgische wet van 7 augustus 1974, een sociaal voordeel is in de zin van verordening nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968. Artikel 7, lid 2, van deze verordening moet aldus worden uitgelegd, dat de toekenning van een dergelijk sociaal voordeel niet afhankelijk mag worden gesteld van de voorwaarde, dat men gedurende een bepaalde periode op het grondgebied van een Lid-Staat heeft verbleven, indien deze voorwaarde niet geldt voor de eigen onderdanen van die Lid-Staat.

#### De vierde vraag

- 26 De vierde vraag, die slechts is gesteld voor het geval de tweede vraag ontkennend zou worden beantwoord, is zonder voorwerp geraakt.

**Kosten**

- 27 De kosten door de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening harer 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 (Tweede kamer),

uitspraak doende op de door de Arbeidsrechtbank te Antwerpen bij vonnis van 28 oktober 1983 gestelde vragen, verklaart voor recht:

- 1) Een sociale uitkering die op algemene wijze een bestaansminimum waarborgt, zoals die voorzien in de Belgische wet van 7 augustus 1974, valt niet binnen de materiële werkingssfeer van verordening nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971, gelijk deze in artikel 4, leden 1 en 2, van die verordening is omschreven.
- 2) Een sociale uitkering die op algemene wijze een bestaansminimum waarborgt, zoals die voorzien in de Belgische wet van 7 augustus 1974, is een sociaal voordeel in de zin van verordening nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968. Artikel 7, lid 2, van deze verordening moet aldus worden uitgelegd, dat de toekenning van een dergelijk sociaal voordeel niet afhankelijk mag worden gesteld van de voorwaarde, dat men gedurende een bepaalde periode op het grondgebied van een Lid-Staat heeft verbleven, indien deze voorwaarde niet geldt voor de eigen onderdanen van die Lid-Staat.

Due

Pescatore

Bahlmann

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 27 maart 1985.

De griffier  
P. Heim

De president van de Tweede kamer  
O. Due