

COLLINS

ARREST VAN HET HOF (Voltallige zitting)

23 maart 2004 *

In zaak C-138/02,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 234 EG van de Social Security Commissioner (Verenigd Koninkrijk), in het aldaar aanhangig geding tussen

Brian Francis Collins

en

Secretary of State for Work and Pensions,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging 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), zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 2434/92 van de Raad van 27 juli 1992 (PB L 245, blz. 1), en van richtlijn 68/360/EEG van de Raad van 15 oktober 1968 inzake de opheffing van de beperkingen van de verplaatsing en het verblijf van de werknemers der lidstaten en van hun familie binnen de Gemeenschap (PB L 257, blz. 13),

* Procestaal: Engels.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, P. Jann, C. W. A. Timmermans, C. Gulmann, J. N. Cunha Rodrigues (rapporteur) en A. Rosas, kamerpresidenten, A. La Pergola, J.-P. Puissochet, R. Schintgen, N. Colneric en S. von Bahr, rechters,

advocaat-generaal: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
griffier: L. Hewlett, hoofdadministrateur,

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

- B. F. Collins, vertegenwoordigd door R. Drabble, QC, geïnstrueerd door P. Eden, solicitor,
- de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door J. E. Collins als gemachtigde, bijgestaan door E. Sharpston, QC,
- de Duitse regering, vertegenwoordigd door W.-D. Plessing als gemachtigde,
- de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door N. Yerrell en D. Martin als gemachtigden,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van B. F. Collins, vertegenwoordigd door R. Drabble; de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door R. Caudwell als gemachtigde, bijgestaan door E. Sharpston, en de Commissie, vertegenwoordigd door N. Yerrell en D. Martin, ter terechtzitting van 17 juni 2003,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van

10 juli 2003,

het navolgende

Arrest

- 1 Bij beschikking van 28 maart 2002, ingekomen bij het Hof op 12 april daaraanvolgend, heeft de Social Security Commissioner krachtens artikel 234 EG drie prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging 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), zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 2434/92 van de Raad van 27 juli 1992 (PB L 245, blz. 1; hierna: „verordening nr. 1612/68”), en van richtlijn 68/360/EEG van de Raad van 15 oktober 1968 inzake de opheffing van de beperkingen van de verplaatsing en het verblijf van de werknemers der lidstaten en van hun familie binnen de Gemeenschap (PB L 257, blz. 13).

- 2 Deze vragen zijn gerezen in een geding tussen B. F. Collins en de Secretary of State for Work and Pensions betreffende diens weigering om hem de uitkering voor werkzoekenden toe te kennen waarin de wetgeving van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland voorziet.

Toepasselijke bepalingen

Bepalingen van gemeenschapsrecht

- 3 Artikel 6, eerste alinea, EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 12, eerste alinea, EG) 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 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 17 EG) 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 genieten de rechten en zijn onderworpen aan de plichten die bij dit Verdrag zijn vastgesteld.”

5 Artikel 8 A, lid 1, EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 18, lid 1, EG) bepaalt dat iedere burger van de Unie het recht heeft vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die bij het Verdrag en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld.

6 Volgens artikel 48, lid 2, EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 39, lid 2, EG) houdt het vrije verkeer van personen de afschaffing in van elke discriminatie op grond van de nationaliteit tussen de werknemers der lidstaten, wat betreft de werkgelegenheid, de beloning en de overige arbeidsvoorwaarden.

7 Volgens artikel 48, lid 3, van het Verdrag houdt het vrije verkeer van werknemers „behoudens de uit hoofde van de openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid gerechtvaardigde beperkingen het recht in om,

a) in te gaan op een feitelijk aanbod van tewerkstelling,

b) zich te dien einde vrij te verplaatsen binnen het grondgebied der lidstaten,

[...]”

8 Artikel 2 van verordening nr. 1612/68 luidt:

„Iedere onderdaan van een lidstaat en iedere werkgever die werkzaamheden uitoefent op het grondgebied van een lidstaat kunnen overeenkomstig de geldende wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen aanvragen om en aanbiedingen van werk uitwisselen en arbeidsovereenkomsten aangaan en ten uitvoer leggen zonder dat daaruit discriminaties kunnen voortvloeien.”

9 Volgens artikel 5 van verordening nr. 1612/68 „[ontvangt] een onderdaan van een lidstaat die op het grondgebied van een andere lidstaat werk zoekt, daar dezelfde bijstand als die welke de arbeidsbureaus van deze staat verlenen aan hun eigen onderdanen die werk zoeken.”

10 Volgens artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 geniet een werknemer die onderdaan is van een lidstaat op het grondgebied van de andere lidstaten dezelfde sociale en fiscale voordelen als de nationale werknemers.

11 Artikel 1 van richtlijn 68/360 bepaalt:

„De lidstaten heffen, onder de in deze richtlijn bepaalde voorwaarden, de beperkingen op ten aanzien van de verplaatsing en het verblijf van de onderdanen der lidstaten en van hun familieleden op wie verordening (EEG) nr. 1612/68 van toepassing is.”

12 Artikel 4, lid 1, van richtlijn 68/360 bepaalt dat de lidstaten het recht van verblijf op hun grondgebied toekennen aan de in artikel 1 van deze richtlijn bedoelde personen die de in artikel 4, lid 3, genoemde documenten kunnen overleggen.

13 Overeenkomstig artikel 4, lid 3, eerste streepje, van deze richtlijn, gaat het voor de werknemer om de volgende documenten:

„a) het document op vertoon waarvan hij hun grondgebied heeft betreden;

b) een door de werkgever verstrekte verklaring van indienstneming of tewerkstelling.”

14 Volgens artikel 8, lid 1, van richtlijn 68/360 kennen de lidstaten het recht van verblijf op hun grondgebied, zonder dat een verblijfskaart wordt afgegeven, toe aan de werknemers die arbeid in loondienst verrichten waarvan de te verwachten duur niet meer dan drie maanden belooft, aan de grensarbeiders en aan de seizoenarbeiders.

Bepalingen van nationaal recht

15 De uitkering voor werkzoekenden is een socialezekerheidsuitkering waarin de Jobseekers Act 1995 (wet van 1995 betreffende werkzoekenden; hierna: „wet van 1995”) voorziet. Volgens section 1(2)(i), van deze wet moet de aanvrager zich in het Verenigd Koninkrijk bevinden.

- 16 De voor de tenuitvoerlegging van de wet van 1995 vastgestelde Jobseeker's Allowance Regulations 1996 (hierna „regeling van 1996”), bepaalt onder welke voorwaarden de uitkering voor werkzoekenden wordt toegekend en op welke bedragen de verschillende categorieën aanvragers aanspraak kunnen maken. Wat de categorie „vreemdelingen” zonder gezinsleden ten laste betreft, bepaalt schedule 5(14)(a), van de regeling van 1996 dat het desbetreffende bedrag nul is.
- 17 Regulation 85(4) van de regeling van 1996 omschrijft de term „vreemdeling” als volgt:

„[...] een aanvrager die zijn gewone verblijfplaats niet in het Verenigd Koninkrijk, de Kanaaleilanden, het eiland Man of de Ierse Republiek heeft; een aanvrager zal echter niet als een persoon zonder gewone verblijfplaats in het Verenigd Koninkrijk worden aangemerkt indien hij:

- a) een werknemer is als bedoeld in de verordeningen (EEG) van de Raad nrs. 1612/68 of 1251/70, of een persoon die overeenkomstig de richtlijnen van de Raad 68/360/EEG of 73/148/EEG het recht heeft om in het Verenigd Koninkrijk te verblijven;

[...]”

Het hoofdgeding en de prejudiciële vragen

- 18 Collins is in de Verenigde Staten geboren, en heeft zowel de Amerikaanse als de Ierse nationaliteit. In 1978 verbleef hij gedurende één semester in het Verenigd Koninkrijk, als universiteitsstudent. In 1980 en 1981 verbleef hij er opnieuw gedurende ongeveer zes maanden, en werkte hij er incidenteel en deeltijds in bars en als verkoper. In 1981 keerde hij terug naar de Verenigde Staten. Nadien werkte hij nog in de Verenigde Staten en in Afrika.
- 19 Op 31 mei 1998 keerde Collins terug naar het Verenigd Koninkrijk, om er werk te zoeken in de sector van de socialedienstverlening. Op 8 juni 1998 vroeg hij een uitkering voor werkzoekenden aan, die hem door de Adjudication Officer bij besluit van 1 juli 1998 werd geweigerd omdat hij zijn gewone verblijfplaats niet in deze lidstaat had. Collins bracht de zaak voor het Social Security Appeal Tribunal (Verenigd Koninkrijk), dat het weigeringsbesluit echter bevestigde op grond dat Collins zijn gewone verblijfplaats niet in het Verenigd Koninkrijk had, enerzijds omdat zijn verblijf aldaar van geringe duur was geweest, en anderzijds omdat hij geen werknemer in de zin van verordening nr. 1612/68 was en evenmin het recht had om in de betrokken staat te verblijven in de zin van richtlijn 68/360.
- 20 Collins heeft hiertegen beroep ingesteld bij de Social Security Commissioner. Deze heeft besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof om een prejudiciële beslissing te verzoeken over de volgende vragen:
- „1) Is een persoon in de situatie van verzoeker in de onderhavige zaak een werknemer in de zin van verordening (EEG) nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968?

- 2) In geval van een ontkennend antwoord op de eerste vraag: heeft een persoon in de situatie van verzoeker in de onderhavige zaak een recht van verblijf in het Verenigd Koninkrijk in de zin van richtlijn 68/360/EEG van de Raad van 15 oktober 1968?

- 3) In geval van een ontkennend antwoord op de eerste twee vragen: zijn er bepalingen of beginselen van gemeenschapsrecht op grond waarvan aan een persoon in de situatie van verzoeker in de onderhavige zaak een socialezekerheidsuitkering moet worden betaald waarvoor toekenningsvoorwaarden gelden als die welke gelden voor een aan het inkomen gerelateerde uitkering voor werkzoekenden?”

De eerste vraag

Bij het Hof ingediende opmerkingen

- 21 Collins betoogt dat hij, aangezien hij wel degelijk werk zoekt in het Verenigd Koninkrijk, bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht als „werknemer” in de zin van verordening nr. 1612/68 moet worden aangemerkt en binnen de werkingssfeer van artikel 7, lid 2, van deze verordening valt. Met name heeft het Hof in punt 32 van zijn arrest van 12 mei 1998, Martínez Sala (C-85/96, Jurispr. blz. I-2691), weloverwogen vastgesteld dat een werkzoekende als werknemer in de zin van deze verordening moet worden aangemerkt indien de nationale rechter ervan overtuigd is dat hij daadwerkelijk en tijdig werk heeft gezocht.

- 22 De regering van het Verenigd Koninkrijk, de Duitse regering en de Commissie van de Europese Gemeenschappen zijn daarentegen van mening dat een persoon in de situatie van Collins geen werknemer in de zin van verordening nr. 1612/68 is.

- 23 De regering van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie betogen dat Collins niet kan stellen dat hij een „voormalige” grensarbeider is die aanspraak maakt op een uitkering op grond van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68, aangezien er geen enkel verband bestaat tussen de arbeid die hij tijdens de jaren 1980 en 1981 heeft verricht en het soort werk dat hij in 1998 beweerde te zoeken.
- 24 Welnu, in zijn arrest van 18 juni 1987, Lebon (316/85, Jurispr. blz. 2811), heeft het Hof geoordeeld dat de in artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 bedoelde gelijkheid van behandeling inzake sociale en fiscale voordelen enkel voor werknemers geldt, en dat personen die zich verplaatsen om werk te zoeken overeenkomstig artikel 48 van het Verdrag en de artikelen 2 en 5 van voormelde verordening slechts aanspraak op gelijkheid van behandeling hebben voor wat de toegang tot arbeid betreft.
- 25 De Duitse regering herinnert aan de bijzondere context van de zaak die tot voormeld arrest Martínez Sala heeft geleid, namelijk de zeer nauwe en duurzame banden tussen de aanvraagster en de onvangende lidstaat, terwijl er in het hoofdgeding kennelijk geen enkel verband bestaat tussen het vroegere werk van Collins en het werk dat hij thans zoekt.

Antwoord van het Hof

- 26 Volgens de rechtspraak van het Hof heeft het begrip „werknemer” in de zin van artikel 48 van het Verdrag en verordening nr. 1612/68 een communautaire inhoud en mag het niet eng worden uitgelegd. „Werknemer” is eenieder die reële en daadwerkelijke arbeid verricht, met uitsluiting van werkzaamheden van zo

geringe omvang dat zij louter marginaal en bijkomstig zijn. Volgens deze rechtspraak is het kenmerk van de arbeidsverhouding, dat iemand gedurende een bepaalde tijd voor een ander en onder diens gezag prestaties verricht tegen beloning (zie met name arrest van 3 juli 1986, *Lawrie-Blum*, 66/85, Jurispr. blz. 2121, punten 16 en 17; arrest *Martínez Sala*, reeds aangehaald, punt 32, en arrest van 8 juni 1999, *Meeusen*, C-337/97, Jurispr. blz. I-3289, punt 13).

- 27 Voorts heeft het Hof geoordeeld dat bepaalde met de hoedanigheid van werknemer samenhangende rechten aan grensarbeiders zijn gewaarborgd, zelfs indien deze geen arbeidsbetrekking meer hebben (arresten van 24 september 1998, *Commissie/Frankrijk*, C-35/97, Jurispr. blz. I-5325, punt 41, en 6 november 2003, *Ninni-Orasche*, C-413/01, Jurispr. blz. I-13187, punt 34).
- 28 Blijkens de door de verwijzende rechter aan het Hof overgelegde stukken, heeft *Collins* incidenteel in het Verenigd Koninkrijk gewerkt, met name in bars en als verkoper, tijdens een verblijf aldaar van tien maanden in 1980 en 1981. Opgemerkt zij evenwel dat, zelfs gesteld dat dergelijke beroepswerkzaamheden aan de in punt 26 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte voorwaarden voldoen en verzoeker in het hoofdgeding dus tijdens voormeld verblijf als werknemer kon worden aangemerkt, er geen enkel verband bestaat tussen deze werkzaamheden en het feit dat hij meer dan zeventien jaren na de beëindiging ervan, een andere dienstbetrekking zoekt.
- 29 Aangezien de situatie van *Collins* in 1998 geen voldoende nauwe aanknopng met de arbeidsmarkt in het Verenigd Koninkrijk vertoont, moet zij worden vergeleken met de situatie van een onderdaan van een lidstaat die in een andere lidstaat een eerste dienstbetrekking zoekt.

- 30 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat de rechtspraak van het Hof de onderdanen van lidstaten die nog geen dienstbetrekking hebben gevonden in de ontvangende lidstaat waar zij werk zoeken, onderscheidt van die welke reeds werkzaam zijn in deze lidstaat of er hebben gewerkt en die, ofschoon zij thans geen dienstbetrekking hebben, als werknemers worden aangemerkt (zie arrest van 21 juni 1988, Lair, 39/86, Jurispr. blz. 3161, punten 32 en 33).
- 31 Met name hebben de onderdanen van de lidstaten die zich verplaatsen om werk te zoeken, slechts recht op gelijkheid van behandeling wat de toegang tot arbeid betreft, terwijl zij die reeds tot de arbeidsmarkt zijn toegetreden, overeenkomstig artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 recht hebben op dezelfde sociale en fiscale voordelen als de nationale werknemers (zie met name arrest Lebon, reeds aangehaald, punt 26, en arrest van 12 september 1996, Commissie/België, C-278/94, Jurispr. blz. I-4307, punten 39 en 40).
- 32 Het begrip „werknemer” heeft in verordening nr. 1612/68 dus niet steeds dezelfde strekking. In titel II van het eerste deel van de verordening heeft het uitsluitend betrekking op personen die reeds tot de arbeidsmarkt zijn toegetreden, terwijl het in andere delen van de verordening een ruimere inhoud heeft.
- 33 In deze omstandigheden moet op de eerste vraag worden geantwoord, dat een persoon in de situatie van verzoeker in het hoofdgeding, geen werknemer is in de zin van titel II van het eerste deel van verordening nr. 1612/68. Het staat evenwel aan de nationale rechter om na te gaan of het begrip „werknemer” in de nationale regeling in die zin moet worden begrepen.

De tweede vraag

Bij het Hof ingediende opmerkingen

- 34 Collins is van mening dat richtlijn 68/360 aan werkzoekenden een verblijfsrecht van drie maanden verleent.
- 35 De regering van het Verenigd Koninkrijk, de Duitse regering en de Commissie stellen dat Collins niet op grond van de bepalingen van richtlijn 68/360, die slechts gelden voor personen die werk hebben gevonden, doch met een rechtstreeks beroep op artikel 48 van het Verdrag aanspraak kan maken op het recht om in het Verenigd Koninkrijk werk te gaan zoeken en er gedurende een redelijke termijn als werkzoekende te verblijven.

Antwoord van het Hof

- 36 Om te beginnen zij eraan herinnerd dat artikel 48 van het Verdrag de onderdanen van de lidstaten in het kader van het vrije verkeer van werknemers het recht verleent, in de andere lidstaten te verblijven om er een betrekking in loondienst te vervullen of te zoeken (arrest van 26 mei 1993, Tsiotras, C-171/91, Jurispr. blz. I-2925, punt 8).
- 37 Het verblijfsrecht dat de werkzoekenden aan artikel 48 van het Verdrag ontleen, kan in de tijd worden beperkt. Bij ontbreken van een communautaire bepaling die een termijn stelt voor het verblijf van gemeenschapsonderdanen die werk zoeken,

mogen de lidstaten te dien einde een redelijke termijn vaststellen. Wanneer de belanghebbende evenwel na afloop van die termijn aantoonde dat hij nog steeds werk zoekt en een reële kans heeft een betrekking te vinden, mag hij niet worden gedwongen de lidstaat van ontvangst te verlaten (zie arresten van 26 februari 1991, Antonissen, C-292/89, Jurispr. blz. I-745, punt 21, en 20 februari 1997, Commissie/België, C-344/95, Jurispr. blz. I-1035, punt 17).

38 Richtlijn 68/360 beoogt de opheffing, binnen de Gemeenschap, van de beperkingen van de verplaatsing en het verblijf van de onderdanen van de lidstaten en hun familieleden op wie verordening nr. 1612/68 van toepassing is.

39 Wat de beperkingen van de verplaatsing betreft, moeten de lidstaten overeenkomstig artikel 2, lid 1, van richtlijn 68/360 aan gemeenschapsonderdanen die in een andere lidstaat werk willen gaan zoeken, het recht toekennen om hun grondgebied te verlaten. Overeenkomstig artikel 3, lid 1, van deze richtlijn, laten de lidstaten deze onderdanen op vertoon van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort zonder meer op hun grondgebied toe.

40 Bovendien is het verblijfsrecht een rechtstreeks aan het Verdrag ontleend recht (zie met name arrest van 5 februari 1991, Roux, C-363/89, Jurispr. blz. I-273, punt 9), zodat de in richtlijn 68/360 bedoelde afgifte van een verblijfsvergunning aan een onderdaan van een lidstaat niet als een rechtscheppende handeling te beschouwen is, maar als een handeling waarbij een lidstaat de individuele positie van een onderdaan van een andere lidstaat uit het oogpunt van de bepalingen van het gemeenschapsrecht vaststelt (arrest van 25 juli 2002, MRAX, C-459/99, Jurispr. blz. I-6591, punt 74).

- 41 Overeenkomstig artikel 4 van richtlijn 68/360 kennen de lidstaten het recht van verblijf op hun grondgebied slechts toe aan de werknemers die, naast het document op vertoon waarvan zij hun grondgebied hebben betreden, een door de werkgever verstrekte verklaring van indienstneming of tewerkstelling kunnen voorleggen.
- 42 Voorts geeft artikel 8 van dezelfde richtlijn een limitatieve opsomming van de situaties waarin aan bepaalde categorieën van werknemers een verblijfsrecht zonder afgifte van een verblijfskaart kan worden toegekend.
- 43 Hieruit volgt dat het in de artikelen 4 en 8 van richtlijn 68/360 bedoelde recht op verblijf in een lidstaat enkel geldt voor de onderdanen van een lidstaat die in eerstbedoelde lidstaat reeds een betrekking hebben. Werkzoekenden zijn hiervan uitgesloten. Zij kunnen zich enkel beroepen op de bepalingen van deze richtlijn die hun verplaatsing binnen de Gemeenschap betreffen.
- 44 Op de tweede vraag moet dus worden geantwoord, dat een persoon in de situatie van verzoeker in het hoofdgeding niet op de enkele grond van richtlijn 68/360 het recht heeft om in het Verenigd Koninkrijk te verblijven.

De derde vraag

Bij het Hof ingediende opmerkingen

- 45 Volgens Collins lijdt het geen twijfel dat hij een onderdaan van een andere lidstaat is die legaal in het Verenigd Koninkrijk verbleef, en dat de uitkering voor

werkzoekenden binnen de werkingssfeer van het Verdrag valt. Bijgevolg kan, zoals het Hof in zijn arrest van 20 september 2001, Grzelczyk (C-184/99, Jurispr. blz. I-6193), heeft geoordeeld, de betaling van een niet op premiebetaling berustend en aan het inkomen gerelateerd voordeel aan een onderdaan van een andere dan de ontvangende lidstaat, niet afhankelijk worden gesteld van een voorwaarde die niet geldt voor de onderdanen van de ontvangende lidstaat. Collins erkent dat het criterium van de gewone verblijfplaats ook voor de onderdanen van het Verenigd Koninkrijk geldt. Vaststaat echter dat een bepaling van nationaal recht uit gemeenschapsrechtelijk oogpunt discriminerend is, indien het voor de onderdanen van de betrokken lidstaat in feite gemakkelijker is eraan te voldoen.

46 De regering van het Verenigd Koninkrijk en de Duitse regering betogen dat het gemeenschapsrecht geen bepaling of beginsel bevat op grond waarvan een uitkering als de uitkering voor werkzoekenden aan een persoon in de situatie van Collins moet worden betaald.

47 Inzake de kwestie van een eventuele indirecte discriminatie, stelt de regering van het Verenigd Koninkrijk dat er ter zake doende en objectieve redenen zijn om de uitkering voor werkzoekenden, die aan het inkomen is gerelateerd, niet toe te kennen aan personen in de situatie van Collins. Anders dan in de situatie die tot het arrest van 11 juli 2002, D'Hoop (C-224/98, Jurispr. blz. I-6191), heeft geleid, gaan de criteria voor de toekenning van bedoelde uitkering niet verder dan noodzakelijk is om de beoogde doelstelling te verwezenlijken. Zij vormen een evenredige en dus toelaatbare methode om na te gaan dat er een werkelijke band bestaat tussen de aanvrager en de geografische arbeidsmarkt. Werden geen dergelijke criteria toegepast, dan zouden personen als Collins, die geen of slechts een zwakke band met de arbeidsmarkt in het Verenigd Koninkrijk hebben, op deze uitkering aanspraak kunnen maken.

48 Volgens de Commissie staat vast dat Collins gedurende de eerste twee maanden na zijn aankomst in het Verenigd Koninkrijk daar wel degelijk werk heeft gezocht, en

dat hij als werkzoekende legaal op het grondgebied van het Verenigd Koninkrijk verbleef. Als een legaal in het Verenigd Koninkrijk verblijvende burger van de Unie, viel hij in ieder geval onder artikel 6 van het Verdrag, dat elke discriminatie op grond van nationaliteit verbiedt in alle situaties die binnen de materiële werkingssfeer van het gemeenschapsrecht vallen. Dit is precies het geval met de uitkering voor werkzoekenden, die als een sociaal voordeel in de zin van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 moet worden aangemerkt.

- 49 Voorts herinnert de Commissie eraan dat het recht om in een andere lidstaat te verblijven teneinde er werk te zoeken, zonder twijfel tot een redelijke termijn mag worden beperkt, zodat het recht van Collins om met een beroep op de artikelen 6 en 8 van het Verdrag dezelfde aanspraken op deze uitkering te laten gelden als de onderdanen van het Verenigd Koninkrijk, ook enkel tijdens deze periode van wettig verblijf geldt.
- 50 De Commissie is niettemin van mening dat de voorwaarde van de gewone verblijfplaats een indirecte discriminatie kan inhouden, aangezien het voor de onderdanen van de ontvangende lidstaat gemakkelijker is eraan te voldoen dan voor de onderdanen van andere lidstaten. Een dergelijke voorwaarde kan weliswaar gerechtvaardigd zijn op objectieve gronden, indien deze gericht zijn tegen „sociaal toerisme” en dus tegen eventuele misbruiken door mensen die zich uitgeven voor werkzoekenden, doch de Commissie merkt op dat in het geval van Collins niet wordt betwist dat hij wel degelijk werk zoekt. Hij heeft immers zonder onderbreking gewerkt sinds hij, kort na zijn aankomst in het Verenigd Koninkrijk, werk heeft gevonden.

Antwoord van het Hof

- 51 Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of er een bepaling of beginsel van gemeenschapsrecht is op grond waarvan een onderdaan

van een lidstaat die effectief werk zoekt in een andere lidstaat, aldaar aanspraak kan maken op een uitkering voor werkzoekenden als die waarin de wet van 1995 voorziet.

- 52 Vooraf, en zonder dat behoeft te worden nagegaan of een persoon als verzoeker in het hoofdgeding binnen de persoonlijke werkingsfeer valt 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 (EG) nr. 118/97 van de Raad van 2 december 1996 (PB 1997, L 28, blz. 1; hierna: „verordening nr. 1408/71”), moet in het licht van de verwijzingsbeschikking worden vastgesteld dat betrokkene, alvorens hij in het Verenigd Koninkrijk werk kwam zoeken, nooit in een andere lidstaat had verbleven, zodat de samentellingsregel van artikel 10 bis van verordening nr. 1408/71 in casu niet van toepassing is.
- 53 Volgens de regeling van 1996 kunnen de werkzoekende onderdanen van andere lidstaten, die geen werknemer zijn in de zin van verordening nr. 1612/68 of geen verblijfsrecht ontlenen aan richtlijn 68/360, op deze uitkering slechts aanspraak maken indien zij hun gewone verblijfplaats in het Verenigd Koninkrijk hebben.
- 54 Onderzocht moet dus worden of het beginsel van gelijkheid van behandeling in de weg staat aan een nationale regeling die aan de toekenning van een uitkering voor werkzoekenden een verblijfsvoorwaarde verbindt.
- 55 Artikel 6, lid 1, van het Verdrag verbiedt elke discriminatie op grond van nationaliteit binnen de werkingsfeer van het Verdrag, onverminderd de bijzondere bepalingen ervan. Aangezien artikel 48, lid 2, van het Verdrag een dergelijke bijzondere bepaling is, dient de regeling van 1996 in de eerste plaats aan dit artikel te worden getoetst.

- 56 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat artikel 48 van het Verdrag de onderdanen van de lidstaten onder meer het recht verleent om zich binnen het grondgebied van de andere lidstaten vrij te verplaatsen en daar te verblijven teneinde er werk te zoeken (arrest Antonissen, reeds aangehaald, punt 13).
- 57 De onderdanen van een lidstaat die werk zoeken in een andere lidstaat, vallen dus binnen de werkingssfeer van artikel 48 van het Verdrag, en hebben derhalve recht op gelijkheid van behandeling ingevolge lid 2 van dit artikel.
- 58 Inzake de vraag of het recht op gelijke behandeling van de onderdanen van de lidstaten die werk zoeken in een andere lidstaat, ook geldt voor financiële uitkeringen als die welke in het hoofdgeding aan de orde zijn, heeft het Hof geoordeeld dat de onderdanen van de lidstaten die zich verplaatsen om werk te zoeken, overeenkomstig artikel 48 van het Verdrag en de artikelen 2 en 5 van verordening nr. 1612/68 slechts recht op gelijke behandeling hebben wat de toegang tot arbeid betreft, en niet ten aanzien van de in artikel 7, lid 2, van deze verordening bedoelde sociale en fiscale voordelen (arrest Lebon, reeds aangehaald, punt 26, en arrest van 12 september 1996, Commissie/België, punten 39 en 40).
- 59 Artikel 2 van verordening nr. 1612/68 betreft de uitwisseling van aanvragen om en aanbiedingen van werk alsmede de sluiting en uitvoering van arbeidsovereenkomsten, terwijl artikel 5 van de verordening de bijstand door arbeidsbureaus betreft.
- 60 Deze artikelen maken weliswaar niet uitdrukkelijk melding van financiële uitkeringen, maar ter bepaling van de draagwijdte van het recht op gelijke behandeling van werkzoekenden moet dit beginsel worden uitgelegd tegen de achtergrond van andere gemeenschapsrechtelijke bepalingen, met name artikel 6 van het Verdrag.

- 61 Het Hof heeft namelijk bij herhaling verklaard dat de burgers van de Unie die legaal op het grondgebied van de ontvangende lidstaat verblijven, zich in alle situaties binnen de materiële werkingssfeer van het gemeenschapsrecht op artikel 6 van het Verdrag kunnen beroepen. De hoedanigheid van burger van de Unie dient de primaire status van de onderdanen van de lidstaten te zijn, die degenen onder hen die zich in dezelfde situatie bevinden, ongeacht hun nationaliteit en onverminderd de uitdrukkelijk vastgestelde uitzonderingen ter zake, het recht op dezelfde rechtsbehandeling verleent (zie met name arrest Grzelczyk, reeds aangehaald, punten 31 en 32, en arrest van 2 oktober 2003, Garcia Avello, C-148/02, Jurispr. blz. I-11613, punten 22 en 23).
- 62 Zo heeft het Hof, in het geval van een student die burger van de Unie was, geoordeeld dat voor het recht op een sociale uitkering in het kader van een niet op premiebetaling berustend stelsel, zoals het Belgische bestaansminimum, het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit geldt, zodat de artikelen 6 en 8 van het Verdrag eraan in de weg staan dat aan het recht op deze uitkering voorwaarden worden verbonden die een discriminatie op grond van nationaliteit kunnen inhouden (arrest Grzelczyk, reeds aangehaald, punt 46).
- 63 Gelet op de invoering van het burgerschap van de Unie en de jurisprudentie over de uitlegging van het recht van de burgers van de Unie op gelijke behandeling, kan een financiële uitkering die de toegang tot de arbeidsmarkt van een lidstaat beoogt te vergemakkelijken, niet langer worden uitgesloten van de werkingssfeer van artikel 48, lid 2, van het Verdrag, dat uitdrukking geeft aan het door artikel 6 van het Verdrag gewaarborgde grondbeginsel van gelijkheid van behandeling.
- 64 De uitlegging inzake de draagwijdte van het beginsel van gelijkheid van behandeling wat de toegang tot arbeid betreft, dient aan te sluiten bij deze ontwikkeling ten opzichte van de uitlegging die is gegeven in het arrest Lebon, reeds aangehaald, en het arrest van 12 september 1996, Commissie/België.

- 65 De regeling van 1996 voorziet in een verschillende behandeling naargelang de betrokkenen al dan niet gewoonlijk in het Verenigd Koninkrijk verblijven. Aangezien de nationale onderdanen gemakkelijker aan deze voorwaarde kunnen voldoen, benadeelt voormelde regeling de onderdanen van de lidstaten die gebruik hebben gemaakt van hun recht om zich binnen het grondgebied van een andere lidstaat vrij te verplaatsen teneinde daar werk te zoeken (zie in die zin arresten van 23 mei 1996, O'Flynn, C-237/94, Jurispr. blz. I-2617, punt 18, en 16 januari 2003, Commissie/Italië, C-388/01, Jurispr. blz. I-721, punten 13 en 14).
- 66 Een dergelijke verblijfsvoorwaarde zou enkel gerechtvaardigd kunnen zijn indien zij gebaseerd was op objectieve overwegingen die losstaan van de nationaliteit van de betrokken personen en evenredig zijn aan de legitieme doelstelling van het nationale recht (arrest van 24 november 1998, Bickel en Franz, C-274/96, Jurispr. blz. I-7637, punt 27).
- 67 Welnu, het Hof heeft reeds geoordeeld dat de nationale wetgever gerechtigd is zich ervan te vergewissen dat er een werkelijke band bestaat tussen de aanvrager van uitkeringen die een sociaal voordeel in de zin van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 vormen, en de betrokken geografische arbeidsmarkt (zie, inzake de toekenning van wachuitkeringen aan jongeren die een eerste dienstbetrekking zoeken, arrest D'Hoop, reeds aangehaald, punt 38).
- 68 De bij de wet van 1995 ingevoerde uitkering voor werkzoekenden is een socialezekerheidsuitkering die in de plaats is gekomen van de werkloosheidsvergoeding en de inkomenssteun, en die slechts kan worden betaald aan aanvragers die beschikbaar zijn voor arbeid, actief werk zoeken, en geen inkomen of vermogen boven een vastgesteld bedrag hebben.

- 69 Dat een lidstaat een dergelijke uitkering slechts toekent nadat een werkelijke band tussen zijn arbeidsmarkt en de werkzoekende is aangetoond, kan als rechtmatig worden beschouwd.
- 70 Een dergelijke band zou met name kunnen blijken uit de vaststelling dat de persoon in kwestie tijdens een redelijke periode effectief werk heeft gezocht in de betrokken lidstaat.
- 71 Het Verenigd Koninkrijk kan dus eisen dat de aanvragers van een dergelijke uitkering een band hebben met zijn arbeidsmarkt.
- 72 Een verblijfsvoorwaarde is in beginsel geschikt om een dergelijke band te waarborgen, maar moet ook evenredig zijn, en mag dus niet verder gaan dan noodzakelijk is ter verwezenlijking van deze doelstelling. Meer in het bijzonder moet de toepassing ervan door de nationale autoriteiten op duidelijke en vooraf gekende criteria berusten en moet een beroep in rechte mogelijk zijn. Indien een bepaalde verblijfsduur vereist is om aan bedoelde voorwaarde te voldoen, mag hij in ieder geval niet langer zijn dan nodig is om de nationale autoriteiten in staat te stellen zich ervan te vergewissen dat de betrokkene werkelijk op zoek is naar een betrekking op de arbeidsmarkt van de ontvangende lidstaat.
- 73 Op de derde vraag moet derhalve worden geantwoord, dat het recht op gelijke behandeling als bedoeld in artikel 48, lid 2, van het Verdrag, beschouwd in samenhang met de artikelen 6 en 8 van het Verdrag, zich niet verzet tegen een nationale regeling die het recht op een uitkering voor werkzoekenden afhankelijk stelt van een verblijfsvoorwaarde, mits die voorwaarde haar rechtvaardiging kan vinden in objectieve overwegingen die losstaan van de nationaliteit van de betrokken personen en evenredig zijn aan de legitieme doelstelling van het nationale recht.

Kosten

- ⁷⁴ De kosten door de regering van het Verenigd Koninkrijk, de Duitse regering alsook 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

uitspraak doende op de door de Social Security Commissioner bij beschikking van 28 maart 2002 gestelde vragen, verklaart voor recht:

- 1) Een persoon in de situatie van verzoeker in het hoofdgeding is geen werknemer in de zin van titel II van het eerste deel van verordening (EEG) nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap, zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 2434/92 van de Raad van 27 juli 1992. Het staat evenwel aan de nationale rechter om na te gaan of het begrip „werknemer” in de nationale regeling in die zin moet worden begrepen.

- 2) Een persoon in de situatie van verzoeker in het hoofdgeding heeft niet het recht om in het Verenigd Koninkrijk te verblijven op de enkele grond van richtlijn 68/360/EEG van de Raad van 15 oktober 1968 inzake de opheffing van de beperkingen van de verplaatsing en het verblijf van de werknemers der lidstaten en van hun familie binnen de Gemeenschap.
- 3) Het recht op gelijke behandeling als bedoeld in artikel 48, lid 2, EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 39, lid 2, EG), beschouwd in samenhang met de artikelen 6 en 8 EG-Verdrag (thans, na wijziging, de artikelen 12 EG en 17 EG), verzet zich niet tegen een nationale regeling die het recht op een uitkering voor werkzoekenden afhankelijk stelt van een verblijfsvoorwaarde, mits die voorwaarde haar rechtvaardiging kan vinden in objectieve overwegingen die losstaan van de nationaliteit van de betrokken personen en evenredig zijn aan de legitieme doelstelling van het nationale recht.

Skouris	Jann	Timmermans
Gulmann	Cunha Rodrigues	Rosas
La Pergola	Puissochet	Schintgen
Colneric		von Bahr

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 23 maart 2004.

De griffier

De president

R. Grass

V. Skouris