

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL  
S. ALBER

van 28 september 2000<sup>1</sup>

**I — Inleiding**

1. De onderhavige, door de Arbeidsrechtbank te Nijvel (hierna: „verwijzende rechter”) ingeleide prejudiciële procedure heeft betrekking op de vraag of een niet-Belgisch gemeenschapsonderdaan die in België studeert, zich op het gemeenschapsrecht, met name op de bepalingen betreffende het burgerschap van de Unie en het beginsel van gelijke behandeling, kan beroepen om op grond van het Belgische recht het bestaansminimum te verkrijgen.

3. Gedurende de eerste drie jaar van zijn studie voorzag hij zelf in zijn levensonderhoud en droeg hij zelf zijn woon- en studiekosten, door verschillende professionele activiteiten te verrichten en dankzij aangepaste betalingsvoorwaarden voor zijn studiekosten. Aan het begin van het vierde en laatste jaar van zijn studie — waarin hij geen werkstudent was — verzocht hij het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn te Ottignies-Louvain-la-Neuve, verweerder in het hoofdgeding (hierna: „OCMW” of „verweerder”), om toekenning van het bestaansminimum. Hij verklaarde dat zijn ouders, die in Frankrijk woonden, de kosten van zijn studie niet konden dragen, aangezien zijn vader werkloos was en zijn moeder zwaar ziek.

**II — Feiten en procesverloop**

2. Verzoeker in het hoofdgeding (hierna: „verzoeker”) heeft de Franse nationaliteit. Hij is geboren op 9 december 1974. Tot het einde van zijn middelbaar onderwijs woonde hij in Frankrijk. Vervolgens ging hij lichamelijke opvoeding studeren aan de Université Catholique de Louvain (Louvain-la-Neuve) en sindsdien woont hij in de Belgische gemeente Ottignies-Louvain-la-Neuve.

4. De sociale assistente van het OCMW verklaarde in haar rapport dat verzoeker veel had gewerkt om zijn studies te betalen, maar dat hij om een OCMW-uitkering had verzocht omdat het laatste studiejaar, wegens de scriptie die hij moest schrijven en de stage die hij moest lopen, zwaarder was dan de vorige jaren.

5. Bij beslissing van 16 oktober 1998 kende het OCMW verzoeker voor de periode van 5 oktober 1998 tot en met 30 juni 1999 het bestaansminimum toe.

<sup>1</sup> — Oorspronkelijke taal: Duits.

6. Bij beslissing van 29 januari 1999 trok het OCMW het recht op bestaansminimum met ingang van 1 januari 1999 weer in, op de grond dat „de betrokkene [...] een als student ingeschreven EEG-onderdaan [is]”. Deze beslissing wordt door verzoeker aangevochten.

daarin gesteld, is elke discriminatie op grond van nationaliteit verboden.”

7. Verzoeker, de Belgische, de Deense, de Franse en de Portugese regering, de regering van het Verenigd Koninkrijk, alsook de Raad en de Commissie hebben aan de procedure voor het Hof deelgenomen. Ik ga hierna nader in op de opmerkingen van de partijen.

9. Artikel 8 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 17 EG) luidt:

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

### III — Juridisch kader

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

#### 1) *Communautaire bepalingen*

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

##### a) EG-Verdrag

8. Artikel 6, eerste alinea, EG-Verdrag (thans artikel 12, eerste alinea, EG) bepaalt:

10. Artikel 8 A EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 18 EG) bepaalt:

„Binnen de werkingssfeer van dit Verdrag en onverminderd de bijzondere bepalingen,

„1. Iedere burger van de Unie heeft het recht vrij op het grondgebied van de lid-

staten te reizen en te verblijven, onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die bij dit Verdrag en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld.

12. Artikel 1 van de wet van 7 augustus 1974 tot instelling van het recht op een bestaansminimum bepaalt:

2. [...]”

„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.

11. Relevant in de onderhavige zaak zijn verder:

b) verordening (EEG) nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap<sup>2</sup> (hierna: „verordening nr. 1612/68”);

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

c) richtlijn 93/96/EEG van de Raad van 29 oktober 1993 inzake het verblijfsrecht voor studenten<sup>3</sup> (hierna: „richtlijn 93/96”).

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

## 2) Belgische nationale bepalingen

a) De wet van 7 augustus 1974

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.”

<sup>2</sup> — PB L 257, blz. 2.

<sup>3</sup> — PB L 317, blz. 59.

- b) Het koninklijk besluit van 27 maart 1987
- c) Het koninklijk besluit van 8 oktober 1981

13. Volgens Belgisch recht wordt bij deze regeling een recht op gewaarborgd inkomen in het kader van een niet op bijdragebetaling berustend stelsel van sociale uitkeringen verleend.

14. Artikel 1 van het koninklijk besluit van 27 maart 1987 houdende uitbreiding van het toepassingsgebied van de wet van 7 augustus 1974 tot instelling van het recht op een bestaansminimum tot personen die de Belgische nationaliteit niet 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) — 3) [...]”

I - 6200

15. Artikel 55, § 1, van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981, vastgesteld op grond van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, bepaalt in wezen:

16. De gemeenschapsonderdaan die naar België komt om er te studeren, geniet het recht om er meer dan drie maanden te verblijven, onder de hiernavermelde voorwaarden:

1. hij moet in een door de overheid georganiseerde, erkende of gesubsidieerde onderwijsinstelling zijn ingeschreven om daar, als hoofdbezigheid, een beroepsopleiding te volgen;
2. hij moet door middel van een verklaring of, naar zijn keuze, op enige andere ten minste gelijkwaardige wijze verzekeren dat hij over toereikende bestaansmiddelen beschikt om niet ten laste van de overheid te vallen;
3. hij moet over een ziektekostenverzekering beschikken die de risico's in België dekt.

17. Artikel 55, § 3, eerste alinea, bepaalt in wezen:

geven om het grondgebied te verlaten, indien hij vaststelt dat:

Voor het einde van de derde maand die volgt op het indienen van de verblijfsaanvraag moet de gemeenschapsonderdaan aantonen dat hij aan de in § 1 gestelde voorwaarden voldoet.

1° de gemeenschapsonderdaan niet meer voldoet aan de voorwaarden vermeld in § 1, 1) of 3);

18. In artikel 55, § 4, wordt in wezen bepaald:

2° de gemeenschapsonderdaan [of een lid van zijn gezin (...)], financiële steun heeft genoten, verleend door een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn, waarvan het totaalbedrag, berekend over een periode van twaalf maanden die voorafgaan aan de maand waarin de beslissing waarbij een einde gesteld wordt aan het verblijf, wordt genomen, meer dan het drievoudige bedraagt van het maandelijks bedrag van het bestaansminimum [vastgesteld overeenkomstig de wet van 7 augustus 1974 (...)], voorzover die hulp niet werd terugbetaald binnen zes maanden na de uitkering van de laatste maandelijksse hulp.

De verblijfskaart van een onderdaan van een lidstaat van de Europese Gemeenschappen is geldig voor de duur van de opleiding, zonder de duur van een jaar te mogen overschrijden. Als de betrokkene aan de in § 1 gestelde voorwaarden blijft voldoen, kan deze kaart voor dezelfde duur hernieuwd.

#### IV — Het verzoek om een prejudiciële beslissing

Tijdens de geldigheidsduur van de verblijfskaart of bij haar vernieuwing, kan de minister of zijn gemachtigde beslissen een einde te stellen aan het verblijf van de EG-onderdaan, en zo nodig, hem een bevel

19. De verwijzende rechter vraagt zich af of voormelde nationale bepalingen verenigbaar zijn met het gemeenschapsrecht, met name met de artikelen 6 en 8 EG-Verdrag (thans, na wijziging, de artikelen 12 EG en 17 EG), voorzover daarin de beginselen van non-discriminatie op grond van nationaliteit en van burgerschap van de Unie zijn neergelegd en de bij het Verdrag aan de burgers van de Unie verleende rechten worden erkend.

20. De verwijzende rechter is uitgegaan van de volgende punten:

- in de arresten Hoeckx<sup>4</sup> en Scrivner<sup>5</sup> heeft het Hof het door het Belgische recht ingestelde bestaansminimum aangemerkt als een „sociaal voordeel” in de zin van verordening nr. 1612/68<sup>6</sup>, waarvan een migrerende werknemer die onderdaan is van een andere lidstaat en op het grondgebied van de uitkeringsplichtige lidstaat woont, niet mag worden uitgesloten;
- met de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht zijn de bij het Verdrag toegekende rechten tot alle burgers van de Europese Unie uitgebreid, en niet meer tot „werknemers” beperkt;
- in het arrest Martínez Sala<sup>7</sup> heeft het Hof vastgesteld dat een burger van de Unie die legaal op het grondgebied van de ontvangende lidstaat verblijft, zich op artikel 6 van het Verdrag kan beroepen in alle binnen de materiële werkingssfeer van het gemeenschapsrecht vallende situaties.

21. De verwijzende rechter vraagt zich derhalve af, of de in de artikelen 6 en 8 EG-Verdrag neergelegde beginselen aldus moeten worden uitgelegd, dat zij eraan in de weg staan dat een nationale regeling het recht op sociale uitkeringen in het kader van een niet op premiebetaling berustend stelsel, zoals het stelsel van het bestaansminimum, enkel toekent aan de onderdanen van een andere lidstaat die binnen de werkingssfeer van verordening nr. 1612/68 vallen, en of het recht op dergelijke uitkeringen op grond van deze beginselen aan alle burgers van de Unie moet worden toegekend.

22. In geval van ontkennend antwoord op deze vragen, rijst tevens de hierna gestelde vraag, die de verwijzende rechter subsidiair aan het Hof voorlegt. Aangezien het in casu gaat om een student, dient te worden verwezen naar richtlijn 93/96<sup>8</sup> inzake het verblijfsrecht voor studenten. Volgens artikel 1 van de richtlijn wordt het verblijfsrecht toegekend aan iedere student die 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 hij en zijn gezin tijdens hun verblijf ten laste van de bijstandsregeling van de ontvangende lidstaat komen.

## V — De prejudiciële vragen

23. De verwijzende rechter vraagt zich derhalve af hoe een geval als het onderhavige

4 — Arrest van 27 maart 1985 (249/83, Jurispr. blz. 973).

5 — Arrest van 27 maart 1985 (122/84, Jurispr. blz. 1027).

6 — Zie voetnoot 2.

7 — Arrest van 12 mei 1998 (C-85/96, Jurispr. blz. 2691).

8 — Zie voetnoot 3.

dient te worden beoordeeld wanneer na de toekenning van het verblijfsrecht blijkt dat de student, ondanks zijn verklaring, niet in staat is in zijn onderhoud te voorzien. Laten de gemeenschapsrechtelijke bepalingen de mogelijkheid open dat een student waaraan verblijfsrecht is toegekend, later wordt uitgesloten van het recht om van de ontvangende lidstaat uitkeringen te ontvangen in het kader van een niet op premiebetaling berustend stelsel van sociale uitkeringen, zoals het stelsel van het bestaansminimum? Zo ja, dan moet worden onderzocht of deze bepalingen aldus moeten worden uitgelegd, dat deze uitsluiting algemeen en definitief is en het recht dus nooit kan worden verleend, zelfs niet in geval van goede trouw van de betrokken student of wanneer een nieuw element of een omstandigheid die hem niet kan worden toegerekend, aan het licht komt.

24. De verwijzende rechter heeft het Hof de volgende vragen gesteld:

„1) Staat het gemeenschapsrecht — inzonderheid de in de artikelen 6 en 8 EG-Verdrag 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 andere 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 EG-Verdrag en richtlijn 93/96/EEG van de Raad 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 bestaansminimum, en in bevestigend geval, dat deze uitsluiting dan algemeen en definitief is?”

## VI — De bij het Hof ingediende opmerkingen

25. Verzoeker heeft geen opmerkingen ingediend.

### 1) *Verweerder*

26. Ter aanvulling van de feiten stelt verweerder dat na de toekenning van de bijstand bij beslissing van 16 oktober 1998 het dossier met het oog op de terugbetaling van de toegekende bijstand naar het bevoegde ministerie werd gezonden. Het ministerie weigerde evenwel de terugbetaling omdat verzoeker als student afkomstig uit de Europese Gemeenschap geen recht op het bestaansminimum zou hebben. Na een nieuw onderzoek van het dossier besliste verweerder vervolgens de bijstand in te trekken. Tegelijkertijd werd verzoeker evenwel een niet-terugvorderbare

sociale uitkering van 7 000 BEF per maand toegekend voor de periode van 1 januari 1999 tot en met 30 juni 1999, dus tot het einde van zijn studie. De weigering van de administratie om het bestaansminimum toe te kennen beruiste op het door de Belgische Staat ingenomen standpunt.

27. Op de eerste vraag antwoordt verweerder dat bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht de artikelen 6 en 8 EG-Verdrag niet aldus kunnen worden uitgelegd dat een burger van de Unie aanspraak kan maken op een dergelijke sociale uitkering. De Belgische regeling is derhalve in overeenstemming met de artikelen 6 en 8 A EG-Verdrag. Volgens artikel 8 A heeft iedere burger van de Unie 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”. Hieruit volgt dat deze bepaling geen rechtstreekse werking heeft en dat bij de toepassing ervan de bij het Verdrag en het afgeleide recht vastgestelde grenzen in acht moeten worden genomen. Deze grenzen worden onder meer aangegeven door de richtlijnen 90/364/EEG<sup>9</sup> en 90/365/EEG<sup>10</sup> en door richtlijn 90/366/EEG<sup>11</sup>, vervangen door richtlijn 93/96. Bij deze drie richtlijnen werd het vrije verkeer beperkt en afhankelijk gesteld van de voorwaarde dat de

betrokkene bewijst over toereikende bestaansmiddelen en een sociale verzekering te beschikken. Volgens artikel 1 en de overwegingen van richtlijn 93/96 mogen degenen die het verblijfsrecht genieten, „geen onredelijke belasting voor de overheidsfinanciën van het gastland vormen”.<sup>12</sup> Zo kunnen degenen die een „algemeen verblijfsrecht” genieten, geen aanspraak maken op dezelfde voordelen als migrerende werknemers en hun familie, aangezien zij — anders dan werknemers — geen economische tegenprestatie leveren.

28. Het door de verwijzende rechter aangehaalde arrest Martínez Sala<sup>13</sup> heeft volgens verweerder betrekking op een geheel andere situatie, zodat de in dat arrest neergelegde beginselen niet op het onderhavige geval kunnen worden toegepast. Verzoeker, die sinds vier jaar uitsluitend voor zijn studie in België verblijft, valt niet binnen de werkingssfeer van de bepalingen inzake werknemers.

29. Wat de tweede vraag betreft, is verweerder van mening dat verzoeker voor de gehele duur van zijn verblijf als student van het recht op sociale uitkeringen in het kader van een niet op bijdragebetaling berustend stelsel is uitgesloten. De zinsnede „tijdens hun verblijf” in de richtlijn houdt in dat de student tijdens de gehele duur van zijn verblijf over toereikende middelen moet beschikken.

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

10 — Richtlijn van de Raad van 28 juni 1990 betreffende het verblijfsrecht van werknemers en zelfstandigen die hun beroepswerkzaamheid hebben beëindigd (PB L 180, blz. 28).

11 — Richtlijn van de Raad van 28 juni 1990 betreffende het verblijfsrecht van studenten (PB L 180, blz. 30). Deze richtlijn werd nietig verklaard door het arrest van het Hof van 7 juli 1992, Parlement/Raad (C-295/90, Jurispr. blz. I-4193), en vervolgens, op een andere rechtsgrondslag, opnieuw vastgesteld als richtlijn 93/96.

12 — Zie zesde overweging van de considerans van richtlijn 93/96.

13 — Aangehaald in voetnoot 7.

30. De Belgische wetgever heeft de richtlijn in deze zin omgezet bij artikel 55 van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981, dat bepaalt dat de bevoegde minister een einde kan stellen aan het verblijf door een bevel te geven om het grondgebied te verlaten, wanneer niet meer aan een van de voorwaarden is voldaan, met name aan de voorwaarden van artikel 55, § 4, derde alinea, punt 2, volgens hetwelk het verblijfsrecht kan worden ingetrokken wanneer de student financiële steun heeft genoten waarvan het totaalbedrag, berekend over een periode van twaalf maanden, meer dan het drievoudige bedraagt van het maandelijks bedrag van het bestaansminimum.

31. Ten slotte heeft verzoeker nog op 21 januari 1999 verklaard over toereikende bestaansmiddelen te beschikken, terwijl dat in werkelijkheid niet meer het geval was en hij om OCMW-steun had verzocht. Verzoeker heeft aldus volgens verweerder te kwader trouw gehandeld.

## 2) *De Belgische regering*

32. Ter aanvulling van de feiten stelt de Belgische regering dat verzoeker pas op 25 oktober 1998 een verblijfsvergunning heeft aangevraagd, die hem op 21 januari 1999 is verleend. Voordien verbleef verzoeker dus illegaal op het Belgische grondgebied. Eveneens op 21 januari 1999 verzocht verzoeker om een attest ten bewijze dat hij verblijfsrecht genoot als student, en verklaarde hij over toereikende bestaansmiddelen te beschikken.

33. Overigens heeft het OCMW geen formeel verzoek om terugbetaling van de toegekende uitkeringen bij het bevoegde ministerie ingediend. Er is dan ook geen brief waarbij dit verzoek wordt afgewezen.

34. De Belgische regering legt de betrokken Belgische bepalingen aldus uit dat degene die om toekenning van het bestaansminimum verzoekt, moet bewijzen dat hij behoeftig is. In deze context moet hij in beginsel bewijzen dat hij bereid is om te gaan werken. Om billijkheids- of gezondheidsredenen kan hij van deze verplichting worden ontheven. Volgens een deel van de rechtspraak vormen de studies van de aanvrager een dergelijke billijkheidsgrond.

35. Wat de aard van de prestatie betreft, stelt de Belgische regering dat het om een sociale uitkering gaat die slechts in laatste instantie wordt verleend. Eerst moeten alle andere middelen van onderhoudsrechtelijke of sociaalrechtelijke aard zijn uitgeput. Enkel een student die deze voorwaarden vervult, komt voor een uitkering in aanmerking.

36. Met betrekking tot de prejudiciële vraag stelt de Belgische regering dat het beginsel van gelijke behandeling van toepassing is op feiten die binnen de werkingsfeer van het Verdrag vallen. Zo moet volgens 's Hofs rechtspraak zonder onderscheid toegang tot de beroepsopleiding

worden verleend. Anders is de situatie bij onderhoudsuitkeringen.<sup>14</sup> Deze opvatting ligt ook ten grondslag aan richtlijn 93/96. De betrokken uitkering is daarentegen een sociaal beleidsinstrument zonder enig verband met de beroepsopleiding en valt derhalve niet binnen de werkingssfeer van artikel 6 EG-Verdrag.

37. Het bestaansminimum is een sociaal voordeel dat kan worden toegekend aan een werknemer, maar niet aan een „migre-rende student”, die niet als werknemer kan worden aangemerkt. Overigens is het verblijfsrecht ook na het Verdrag van Maastricht geen absoluut recht geworden, maar blijven de door de bepalingen van het Verdrag en het afgeleide recht vastgestelde beperkingen en voorwaarden van toepassing. Op de eerste vraag van de verwijzende rechter dient derhalve te worden geantwoord, dat aan de toekenning van het verblijfsrecht voorwaarden kunnen worden verbonden die aan de gerechtvaardigde belangen van de lidstaat tegemoetkomen, zoals de voorwaarde dat de kosten van levensonderhoud zijn gedekt en een ziekte-kostenverzekering is afgesloten.

38. Wat de tweede vraag van de verwijzende rechter betreft, is de Belgische regering van mening dat een uit de Gemeenschap afkomstige student tijdens zijn verblijf als student moet worden uitgesloten van sociale uitkeringen in het kader van een niet op bijdragebetaling berustend stelsel. Volgens artikel 2 van richtlijn 93/96 kan het verblijfsrecht tot de duur van de gevolgde opleiding worden beperkt. Volgens artikel 3 geeft deze richtlijn geen recht

op uitbetaling, door de ontvangende lidstaat, van beurzen om in het levensonderhoud te voorzien. Artikel 4 van de richtlijn bepaalt dat het verblijfsrecht blijft gelden zolang de rechthebbenden aan de in artikel 1 gestelde voorwaarden voldoen. Omgekeerd moet worden aangenomen dat het verblijfsrecht vervalt wanneer de student ten laste van de bijstandsregeling van de ontvangende lidstaat komt. Volgens de Belgische regering is bij de omzetting van de richtlijn bij artikel 55 van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 met deze beginselen rekening gehouden.

39. De Belgische regering stelt subsidiair, dat een sociale uitkering zoals het bestaansminimum enkel krachtens verordening nr. 1612/68 aan een uit de Gemeenschap afkomstige student kan worden verleend indien aan de voorwaarden van deze verordening is voldaan. Het verblijfsrecht voor studenten in de zin van richtlijn 93/96 wordt toegekend aan iedere student die dit recht niet bezit op grond van een andere bepaling van het gemeenschapsrecht.<sup>15</sup> Het staat aan de nationale rechter om na te gaan of verzoeker een werknemer is in de zin van het gemeenschapsrecht. In elk geval heeft verzoeker — althans volgens de informatie waarover de Belgische regering beschikt — slechts onregelmatig studentenarbeid verricht. In deze omstandigheden kan hij moeilijk als werknemer worden beschouwd. Het aspect continuïteit tussen werk en studie, zoals dat in het arrest Lair<sup>16</sup> als voorwaarde is gesteld, ontbreekt in casu. Er is geen sprake van een studie waardoor de kansen van de betrokken werknemer in zijn sector van de arbeidsmarkt worden verhoogd.

14 — Zie arresten van 21 juni 1988, *Brown* (197/86, Jurispr. blz. 3205, met verwijzing naar de conclusie van advocaat-generaal Slynn, blz. 3224), en 26 februari 1992, *Raulin* (C-357/89, Jurispr. blz. I-1027, met verwijzing naar de conclusie van advocaat-generaal Van Gerven, blz. I-1040).

15 — Zie artikel 1 van richtlijn 93/96.

16 — Arrest van 21 juni 1988 (39/86, Jurispr. blz. 3161).

40. Mocht het Hof niettemin oordelen dat een student die gemeenschapsonderdaan is, als zodanig hetzelfde recht op sociale uitkeringen heeft als studenten die onderdaan zijn van de ontvangende lidstaat, dan verzoekt de Belgische regering het Hof de werking van het arrest in de tijd te beperken om de rechtszekerheid te beschermen en het systeem van financiering van de sociale uitkeringen niet aan te tasten.

kelen 6 en 8 EG-Verdrag doen hier niet aan af. Het Verdrag van Amsterdam heeft hier evenmin enige verandering in gebracht. Aan het burgerschap van de Unie zijn geen nieuwe rechten verbonden. Volgens de bewoordingen van de betrokken bepalingen hebben deze geen autonome betekenis.<sup>18</sup> De Deense regering benadrukt dat zij het standpunt van de verwijzende rechter dat het Verdrag van Maastricht de bij het Verdrag verleende rechten tot alle burgers van de Unie heeft uitgebreid, niet deelt.

41. De Belgische regering stelt ten slotte uiterst subsidiair dat een eventueel recht op gelijke behandeling uiteindelijk niet verder kan gaan dan het recht van een nationale student op het bestaansminimum. Een student die gemeenschapsonderdaan is, moet ten minste aan dezelfde strenge voorwaarden voldoen.

43. Met betrekking tot de tweede vraag stelt de Deense regering dat richtlijn 93/96 vereist dat de student over toereikende bestaansmiddelen beschikt. Alleen dan heeft hij een verblijfsrecht. Dit recht vervalt wanneer hij niet meer over toereikende bestaansmiddelen beschikt. Dit blijkt uit de zesde overweging van de considerans en artikel 1 van de richtlijn. Toereikende middelen zijn dus de voorwaarde waarvan het verblijfsrecht afhangt.

### 3) De Deense regering

42. Volgens de Deense regering is het bestaansminimum zoals het Belgische recht dat kent, een sociaal voordeel in de zin van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68<sup>17</sup>, dat zonder onderscheid aan alle werknemers moet worden verleend. Uit de verwijzingsbeschikking kan evenwel niet worden opgemaakt of verzoeker werknemer is. Als student kan hij geen aanspraak maken op de prestaties waarin verordening nr. 1612/68 voorziet. De arti-

44. Verder staat niet vast of verzoeker legaal op het Belgische grondgebied verblijft in de zin van het arrest Martínez Sala<sup>19</sup>. Het onderhavige geval is overigens niet met laatstgenoemde zaak te vergelijken.

17 — Volgens deze bepaling geniet een werknemer die onderdaan is van een lidstaat, op het grondgebied van andere lidstaten dezelfde sociale en fiscale voordelen als de nationale werknemers.

18 — Zie de beperkende bepaling: „[...] onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die bij dit Verdrag en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld”.

19 — Aangehaald in voetnoot 7.

45. Zelfs indien verzoeker binnen de personele werkingssfeer van het Verdrag valt, is dit niet van toepassing op de toekenning van het bestaansminimum. Dit laatste dient in casu als een onderhoudstoelage voor studenten te worden beschouwd, die volgens 's Hofs rechtspraak is uitgesloten van de werkingssfeer van het beginsel van gelijke behandeling met betrekking tot de toegang tot de beroepsopleiding. Artikel 18 EG brengt evenmin verandering in de rechtspositie van studenten. Dit volgt reeds uit het in deze bepaling geformuleerde voorbehoud. Zij verleent geen autonome rechtspositie. De artikelen 12 EG en 18 EG en richtlijn 93/96 verzetten zich niet tegen de uitsluiting van studenten van de betrokken sociale uitkering.

#### 4) *De Franse regering*

46. Met betrekking tot de eerste vraag stelt de Franse regering, dat artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 een specifieke uitdrukking is van het in artikel 48 EG-Verdrag (thans artikel 39 EG) neergelegde beginsel van gelijke behandeling van migrerende werknemers en hun familie. De vraag is thans of het beginsel van gelijke behandeling inzake sociale en fiscale voordelen tot alle burgers van de Unie moet worden uitgebreid. Dit zou leiden tot een volkomen gelijke behandeling van gemeenschaps- en nationale onderdanen.

47. Daartegen pleit dat een zo ruime gelijke behandeling slechts moeilijk met de aan de nationaliteit verbonden rechten is te verzoenen. Verder wijst ook de Franse regering op het in artikel 8 A EG-Verdrag geformuleerde voorbehoud, dat concreet wordt uitgewerkt in de richtlijnen 90/364<sup>20</sup>, 90/365<sup>21</sup> en 93/96<sup>22</sup> inzake het verblijfsrecht. Bovendien is richtlijn 93/96, toen nog richtlijn 90/366, wegens het ontbreken van een rechtsgrondslag door het Hof van Justitie nietig verklaard.<sup>23</sup> Vervolgens is richtlijn 93/96 vastgesteld op de grondslag van artikel 7 A, lid 2, EG-Verdrag (thans artikel 14, lid 2, EG), dat de interne markt definieert onder verwijzing naar de „bepalingen van dit Verdrag”. Bijgevolg kan het beginsel van gelijke behandeling niet absoluut zijn. Volgens de Franse regering kan verzoeker zich niet op het beginsel van gelijke behandeling in de zin van verordening nr. 1612/68 beroepen.

48. Ter beantwoording van de tweede vraag baseert de Franse regering zich op artikel 1 van richtlijn 93/96. Deze bepaling voorziet in een voorwaardelijk verblijfsrecht zoals dat reeds voordien volgens de arresten *Gravier*<sup>24</sup>, *Blaizot*<sup>25</sup> en *Brown*<sup>26</sup> bestond. Het gemeenschapsrecht biedt evenwel geen antwoord op de vraag, welke regel geldt wanneer de oorspronkelijke economische situatie van een student tijdens zijn verblijf in een andere lidstaat verslechtert, zoals in het hoofdgeding het geval is. Het staat derhalve aan de lidstaten dit probleem op te lossen, zoals daadwer-

20 — Zie voetnoot 9.

21 — Zie voetnoot 10.

22 — Zie voetnoot 3.

23 — Zie arrest Parlement/Raad, aangehaald in voetnoot 11.

24 — Arrest van 13 februari 1985 (293/83, Jurispr. blz. 593).

25 — Arrest van 2 februari 1988 (24/86, Jurispr. blz. 379).

26 — Aangehaald in voetnoot 14.

kelijk in het aan de procedure ten gronde liggende geval is gebeurd. De artikelen 6 en 8 EG-Verdrag en richtlijn 93/96 kunnen niet de grondslag vormen van een sociale uitkering voor studenten in het kader van een niet op bijdragebetaling berustend stelsel.

### 5) De Portugese regering

49. De Portugese regering gaat om te beginnen uitvoerig in op de vraag of de toekenning van een bestaansminimum naar Belgisch recht een sociaal voordeel is in de zin van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 en komt tot een bevestigend antwoord. Vervolgens gaat zij na of verzoeker oorspronkelijk de hoedanigheid van werknemer had en deze in voorkomend geval heeft behouden. De definitie van het begrip werknemer varieert in het gemeenschapsrecht naar gelang van het toepasselijke rechtsdomein. De Portugese regering baseert zich op het begrip werknemer zoals dit is gedefinieerd in de arresten Lawrie-Blum<sup>27</sup>, Lair<sup>28</sup>, Raulin<sup>29</sup> en Martínez Sala<sup>30</sup>.

50. Daar volgens de Portugese regering niet duidelijk vaststaat, of verzoeker tijdens zijn vierde studiejaar zijn beroepsactiviteit volledig heeft stopgezet, gaat zij uit van de werkhypothese dat hij deze activiteit heeft

beëindigd om zijn diploma te behalen. Het gemeenschapsrecht geeft weliswaar geen duidelijk antwoord op de vraag of in een dergelijk geval de hoedanigheid van werknemer behouden blijft, doch er zijn een aantal aanwijzingen dat deze vraag bevestigend dient te worden beantwoord. De Portugese regering verwijst naar het arrest Lair<sup>31</sup>, volgens hetwelk de hoedanigheid van werknemer niet noodzakelijkerwijs afhankelijk is van het voortbestaan van een arbeidsverhouding. Wanneer verzoeker gedurende drie jaar werknemer is geweest, moet hij deze hoedanigheid behouden, aangezien er anders sprake is van ongelijke behandeling ten opzichte van werkloos geworden werknemers, die krachtens verordening nr. 1612/68<sup>32</sup> dezelfde sociale voordelen genieten als nationale werknemers. Het arrest Lair dient ook in deze zin te worden uitgelegd.

51. Met betrekking tot het criterium van continuïteit tussen werk en studie onderzoekt de Portugese regering twee alternatieven: komen werk en studie inhoudelijk overeen, dan heeft verzoeker recht op het betrokken sociale voordeel. Indien daarentegen een dergelijke continuïteit ontbreekt en de studie verzoeker de nodige kwalificaties verschaft om in een andere sector aan de slag te kunnen, moet hij toch als werknemer worden beschouwd op grond van het arrest Lair<sup>33</sup>, volgens hetwelk het continuïteitsvereiste niet geldt wanneer de

27 — Arrest van 3 juli 1986 (66/85, Jurispr. blz. 2121).

28 — Aangehaald in voetnoot 16.

29 — Aangehaald in voetnoot 14.

30 — Aangehaald in voetnoot 7.

31 — Aangehaald in voetnoot 16.

32 — De Portugese regering verwijst wellicht naar de artikelen 5 en 7, leden 1 en 2, van verordening nr. 1612/68.

33 — Aangehaald in voetnoot 16.

werknemer onvrijwillig werkloos is geworden en door de situatie op de arbeidsmarkt gedwongen is zich om te scholen.

53. De tweede vraag van de verwijzende rechter behoeft bijgevolg niet te worden beantwoord.

52. Zo gezien is verder onderzoek betreffende het burgerschap van de Unie louter academisch. De Portugese regering stelt dienaangaande dat het vrije verkeer van personen als een economische factor in het EEG-Verdrag is verankerd. Door de richtlijnen inzake het verblijfsrecht<sup>34</sup> heeft dit recht een ruime ontwikkeling gekend. Het verblijfsrecht is slechts van een aantal economische voorwaarden, zoals toereikende financiële middelen, afhankelijk gesteld. Met het Verdrag van Maastricht is het verblijfsrecht verder geëvolueerd. Het verblijfsrecht van artikel 8 A EG-Verdrag heeft het gemeenschapsrechtelijk statuut van de gemeenschapsburger kwalitatief veranderd. Het burgerschap van de Unie wint aan belang, vergeleken met de benadering in het kader van het EG-Verdrag om de persoon als louter economische factor te beschouwen. De voorwaarden waarvan het vrije verkeer afhankelijk kan worden gesteld, zijn voortaan niet meer van economische aard, zoals dat nog het geval was in de richtlijnen van 1990<sup>35</sup>. De aan het vrije verkeer gestelde „beperkingen en voorwaarden” hebben enkel nog betrekking op redenen van openbare orde, veiligheid en volksgezondheid. Bijgevolg is verordening nr. 1612/68 op alle op het grondgebied van een lidstaat wonende burgers van de Unie van toepassing, ongeacht of zij door een arbeidsovereenkomst zijn gebonden.

6) *De regering van het Verenigd Koninkrijk*

54. Volgens de regering van het Verenigd Koninkrijk is een eventuele discriminatie van verzoeker geen probleem, aangezien zij niet onder de werkingssfeer van het Verdrag valt. Het bijzondere discriminatieverbod van artikel 48 EG-Verdrag en toepassingsverordening nr. 1612/68 primeren op artikel 6 EG-Verdrag. De werkingssfeer van artikel 6 EG-Verdrag wordt niet door artikel 8 uitgebreid. Zelfs indien artikel 6 autonoom diende te worden toegepast, zouden hieronder geen feiten kunnen vallen die van de personele werkingssfeer van het Verdrag zijn uitgesloten. Dit standpunt is ook in overeenstemming met het arrest Martínez Sala<sup>36</sup>. Verzoekster in die zaak kon reeds op grond van het nationale recht aanspraak maken op een uitkering. Artikel 6 had enkel tot gevolg dat zij niet aan de bijkomende voorwaarde inzake een verblijfsvergunning moest voldoen. Vaststaat dat zij legaal op het Duitse grondgebied verbleef, ook al hadden de Duitse autoriteiten haar niet tijdig het gevraagde document bezorgd.

55. Daarentegen kan verzoeker op grond van het nationale recht op de gevraagde

34 — Richtlijnen 90/364 (aangehaald in voetnoot 9), 90/365 (aangehaald in voetnoot 10) en 93/96 (aangehaald in voetnoot 3).

35 — Richtlijnen 90/364 (aangehaald in voetnoot 9), 90/365 (aangehaald in voetnoot 10) en 90/366 (aangehaald in voetnoot 11).

36 — Aangehaald in voetnoot 7.

uitkering geen aanspraak maken. Zowel het OCMW als de verwijzende rechter beschouwen verzoeker als een student en niet als een werknemer. Deze beoordeling staat niet ter discussie. De hoedanigheid van student in de zin van richtlijn 93/96 sluit die van werknemer uit, en dit gedurende de gehele opleidingsduur. Deeltijdse arbeid ter financiering van de studie volstaat niet om de betrokkene de hoedanigheid van werknemer te verlenen. De professionele activiteit is in een dergelijk geval volkomen ondergeschikt aan de studie. Gelet op het onregelmatige karakter en de beperkte duur van de professionele activiteit kan deze overigens bezwaarlijk als „reële en daadwerkelijke” activiteit in de zin van de rechtspraak<sup>37</sup> worden aangemerkt.

56. Aan het verblijfsrecht van een student op grond van richtlijn 93/96 zijn volgens artikel 1 van deze richtlijn voorwaarden verbonden; zo moet de betrokkene over toereikende middelen voor de financiering van zijn studies beschikken. Een student die moet gaan werken om zijn studie te financieren, beschikt juist niet over toereikende middelen. Alleszins heeft verzoeker de hoedanigheid van werknemer verloren uiterlijk op het ogenblik dat hij zijn werk heeft opgegeven en het bestaansminimum heeft aangevraagd. Ten slotte wijst de regering van het Verenigd Koninkrijk in haar antwoord op de eerste vraag erop, dat volgens 's Hofs rechtspraak<sup>38</sup> en richtlijn 93/96<sup>39</sup> onderhoudstoelagen voor studenten evenmin binnen de werkingssfeer van het Verdrag vallen en dat — zonder dat hiermee de aard van het bestaansminimum

definitief is vastgesteld — ook op deze grond het recht op gelijke behandeling is uitgesloten.

57. Ter beantwoording van de tweede vraag merkt de regering van het Verenigd Koninkrijk op dat uit de bewoordingen en de geest van richtlijn 93/96<sup>40</sup> duidelijk blijkt dat een student geen recht op onderhoudstoelagen heeft. Volgens haar kan artikel 8 A EG-Verdrag studenten geen autonoom verblijfsrecht verlenen dat verder gaat dan de bij richtlijn 93/96 vastgestelde grenzen. Maar zelfs indien artikel 8 A EG-Verdrag de grondslag voor een autonoom verblijfsrecht zou zijn, volstaat deze bepaling niet om een recht op sociale uitkeringen te doen ontstaan. Overigens heeft artikel 8 A EG-Verdrag geen rechtstreekse werking. Het verblijfsrecht geldt slechts onder voorbehoud en de Raad kan volgens artikel 8 A, lid 2, bepalingen vaststellen die de uitoefening van de rechten vergemakkelijken.

## 7) De Raad

58. De Raad stelt in zijn korte opmerkingen dat verzoekers aanvraag voor een uitkering geen steun vindt in verordening nr. 1612/68. Deze verordening is uitsluitend op werknemers van toepassing, terwijl verzoeker student is. Overigens is er geen reden om de geldigheid van verordening nr. 1612/68 in twijfel te trekken.

37 — Zie arrest Raulin (aangehaald in voetnoot 14, punt 14).

38 — Zie arresten Lair (aangehaald in voetnoot 16) en Brown (aangehaald in voetnoot 14).

39 — Zie zevende overweging van de considerans van de richtlijn.

40 — Zie artikel 3 en zevende overweging van de considerans van de richtlijn.

8) *De Commissie*

59. De Commissie gaat ervan uit, dat verzoeker de gevraagde uitkering zou hebben gekregen, indien hij de Belgische nationaliteit had gehad. Of het beginsel van gelijke behandeling in de zin van artikel 6 van toepassing is, hangt dus af van de vraag of de betrokken uitkering binnen de werkingssfeer van het Verdrag valt. Het lijdt geen twijfel dat deze uitkering binnen de materiële werkingssfeer valt, aangezien zij een sociaal voordeel in de zin van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 is. Wat de personele werkingssfeer betreft, dienen eerst de specifieke domeinen van het gemeenschapsrecht, zoals die van het vrije verkeer van werknemers en de rechten van studenten, te worden onderzocht voordat de algemene bepalingen over het burgerschap van de Unie in het onderzoek kunnen worden betrokken.

60. Ook wanneer het uiteindelijk aan de verwijzende rechter is om uit te maken of verzoeker werknemer is geweest, gaat de Commissie ervan uit dat verzoeker, gelet op de door het Hof vastgestelde criteria<sup>41</sup>, als werknemer in de zin van het gemeenschapsrecht is te beschouwen. Een professionele activiteit die verzoeker in staat heeft gesteld gedurende drie jaar zijn woon-, onderhouds- en studiekosten te financieren, kan bezwaarlijk als „louter marginaal en bijkomstig” in de zin van het arrest Levin<sup>42</sup> worden beschouwd. Ook bij een onderbre-

king van de professionele activiteit voor studiedoeleinden kan de hoedanigheid van werknemer behouden blijven, en zelfs primeren op het verblijfsrecht als student.

61. Met betrekking tot de aan de hoedanigheid van student verbonden rechten stelt de Commissie dat aan het verblijfsrecht als student als zodanig niet noodzakelijk andere rechten, zoals het recht op sociale uitkeringen, kunnen worden verbonden. Het verblijfsrecht van studenten, zoals het door 's Hofs rechtspraak is ontwikkeld, is een uitdrukking van het beginsel van gelijke behandeling bij de toegang tot de beroepsopleiding. Het lijkt evenwel niet volledig uitgesloten dat een student die zich in de situatie van verzoeker bevindt, althans gedeeltelijk toegang krijgt tot het bestaansminimum. Volgens 's Hofs rechtspraak hebben studenten in beginsel recht op studietoelagen, voorzover deze bestemd zijn ter dekking van de kosten van inschrijving of van andere kosten die aan de toegang tot het onderwijs zijn verbonden.<sup>43</sup> In deze context is het denkbaar dat verzoeker gedeeltelijk toegang krijgt tot het bestaansminimum.

62. Artikel 8 EG-Verdrag heeft volgens de Commissie geen rechtstreekse werking, aangezien het verwijst naar de rechten die „bij dit Verdrag” zijn vastgesteld. Deze bepaling verleent noch op zich, noch in samenhang met artikel 8 A of artikel 6 EG-Verdrag een recht op sociale uitkeringen. Artikel 8 A EG-Verdrag verleent een ver-

41 — Zie arresten van 23 maart 1982, Levin (53/81, Jurispr. blz. 1035, punten 16, 17 en 21); 3 juni 1986, Kempf (139/85, Jurispr. blz. 1741, punt 14); Raulin (aangehaald in voetnoot 14, punt 10) en Lair (aangehaald in voetnoot 16, punten 29 e.v.).

42 — Aangehaald in voetnoot 41, punt 17.

43 — Zie arrest Raulin (aangehaald in voetnoot 14, punt 28).

blijfsrecht dat als zodanig afhankelijk is gesteld van de voorwaarde dat men over toereikende bestaansmiddelen beschikt.

recht niet bezit op grond van een andere bepaling van het gemeenschapsrecht”.

### *De hoedanigheid van werknemer*

## VII — Beoordeling

63. Ook al verzoekt de verwijzende rechter slechts uitdrukkelijk om uitlegging van de artikelen 6 en 8 EG-Verdrag en subsidiair van artikel 8 A EG-Verdrag en richtlijn 93/96, en wel onder verwijzing naar het burgerschap van de Unie en verzoekers hoedanigheid van student, dient toch te worden nagegaan of verzoeker als werknemer kan worden beschouwd. De verwijzende rechter gaat er weliswaar impliciet van uit dat verzoeker geen werknemer is, maar het is niet duidelijk of hij deze mogelijkheid bewust heeft uitgesloten.

64. Een systematische aanpak vereist dat eerst wordt nagegaan of verzoeker als werknemer kan worden beschouwd, aangezien deze verblijfsgrond en de eraan verbonden rechten en plichten het voorwerp uitmaken van een bijzondere regeling, vergeleken met het bij artikel 8 A EG-Verdrag aan de burgers van de Unie verleende algemene verblijfsrecht. Ook voor het in de tweede prejudiciële vraag genoemde verblijfsrecht van studenten geldt een bijzondere regeling. Dit vloeit uitdrukkelijk voort uit artikel 1 van richtlijn 93/96, volgens hetwelk dit verblijfsrecht wordt toegekend aan iedere student die onderdaan is van een lidstaat „en die dit

65. Het is uiteindelijk aan de verwijzende rechter om uit te maken of verzoeker als werknemer kan worden beschouwd. Niettemin wil ik hier wijzen op de belangrijkste criteria die bij deze beoordeling in acht dienen te worden genomen. Het communautaire begrip werknemer varieert naar gelang van het toepasselijke rechtsdomein. Op het gebied van het door het Verdrag gewaarborgde vrije verkeer van werknemers dient een andere maatstaf te worden aangelegd dan wanneer het bijvoorbeeld gaat om het begrip werknemer op het gebied van de sociale zekerheid. In casu hebben wij te maken met het vrije verkeer van werknemers, aangezien in voorkomend geval de bij verordening nr. 1612/68 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap geregelde rechtsposities aan de orde zijn.

66. Volgens vaste rechtspraak<sup>44</sup> behoort het vrije verkeer van werknemers tot de grondslagen van de Gemeenschap. De bepalingen waarin deze fundamentele vrijheid verankerd ligt, en meer in het bijzonder de begrippen „werknemer” en „werkzaamheden in loondienst” die de werksfeer ervan bepalen, moeten dan ook ruim worden uitgelegd.<sup>45</sup> Als werknemer dient te worden beschouwd degene die reële en

44 — Zie arrest Kempf, aangehaald in voetnoot 41, en arrest van 26 februari 1992, Bernini (C-3/90, Jurispr. blz. I-1071).

45 — Zie arrest Kempf (aangehaald in voetnoot 41, punt 13).

daadwerkelijke arbeid verricht die niet van zo geringe omvang is dat het om louter marginale en bijkomstige werkzaamheden gaat. Het hoofdkenmerk van de arbeidsverhouding is, dat iemand gedurende een bepaalde tijd voor een ander en onder diens gezag prestaties verricht en als tegenprestatie een vergoeding ontvangt.<sup>46</sup>

67. Ondanks een schriftelijke vraag van het Hof ter zake is niet duidelijk gebleken welke de werkelijke aard, duur en intensiteit waren van de door verzoeker verrichte werkzaamheden. Uit het in de verwijzingsbeschikking aangehaalde rapport van het OCMW blijkt evenwel, dat verzoeker „veel gewerkt” heeft. We kunnen in elk geval aannemen dat verzoeker gedurende drie jaar zelf al zijn kosten van levensonderhoud, dat wil zeggen van voeding, kleding, huisvesting en studie, heeft gedragen. Voor zijn studiekosten heeft verzoeker volgens de verwijzende rechter aangepaste betalingsvoorwaarden gekregen. De gemachtigde van de Belgische regering heeft ter terechtzitting erop gewezen dat minvermogende studenten in België vaak slechts een verminderd collegegeld moeten betalen. Dat neemt niet weg dat zelfs in geval van vermindering van het gebruikelijke collegegeld ook nog het nodige geld voor de studie zelf dient te worden opgebracht. Het feit dat verzoeker dankzij zijn professionele activiteit zelf al deze kosten heeft kunnen dragen, wijst er op het eerste gezicht op dat hij werknemer is.

68. De Belgische regering merkt op dat verzoeker als „werkstudent” een aantal „studentenjobs” heeft verricht. Het gaat hier om een door de Belgische wetgever geregelde bijzondere dienstbetrekking, die evenwel niet als een gewone arbeidsverhouding kan worden beschouwd. De aard van het uitgevoerde werk werd niet gepreciseerd.

69. Er dient dus te worden nagegaan of het feit dat verzoeker in deze bijzondere juridische context heeft gewerkt, eraan in de weg staat dat hij als werknemer wordt beschouwd. Een wettelijke regeling van arbeidsverhoudingen van korte duur bestaat niet alleen in het Belgische recht. Dergelijke regelingen komen ook voor in het recht van andere lidstaten. De nationale wetgever komt hiermee zowel tegemoet aan een economische behoefte als aan het belang van personen die bereid zijn gedurende een beperkte periode arbeid te verrichten. Typisch voor deze wettelijk gedefinieerde en begrensde arbeidsverhoudingen is vaak, dat hierin rekening wordt gehouden met de specifieke verzekeringsrechtelijke en, in voorkomend geval, fiscaalrechtelijke situatie van de mogelijke werknemers. Dit kan evenzeer gelden voor studenten als voor echtgenoten. Beide groepen zijn bijvoorbeeld gewoonlijk tegen ziektekosten verzekerd. Dit soort „beperkte dienstverbanden” kan bijgevolg samengaan met een gedeeltelijke vrijstelling van de socialeverzekeringplicht.

70. Hoe het socialezekerheidsstelsel inzake wettelijk geregelde studentenarbeid in België er uitziet, maakt niet het voorwerp uit van de onderhavige procedure. Het is dus niet duidelijk of, en in voorkomend geval

<sup>46</sup> — Zie arresten Lawrie-Blum (aangehaald in voetnoot 27, punt 17), en Bernini (aangehaald in voetnoot 44, punt 14).

welke, aangepaste voorwaarden op het gebied van de sociale zekerheid gelden. De socialeverzekeringsplicht is evenwel geen beslissend criterium om uit te maken of verzoeker werknemer is, aangezien het in casu gaat om de hoedanigheid van werknemer in het kader van het vrije verkeer en niet in het kader van verordening (EEG) nr. 1408/71<sup>47</sup>. Alles bij elkaar genomen kan het feit dat verzoeker — zoals de Belgische regering stelt — in elk geval ook wettelijk geregelde „studentenarbeid” heeft verricht, geen afbreuk doen aan zijn hoedanigheid van werknemer. Bepalend is alleen dat hij gedurende een bepaalde tijd voor een ander en onder diens gezag tegen vergoeding prestaties heeft verricht, en dat het niet om „louter marginale en bijkomstige werkzaamheden” ging.<sup>48</sup>

71. Een activiteit of een opeenvolging van dienstbetrekkingen die de werknemer in staat stellen om zonder hulp van derden gedurende drie jaar zelf in zijn onderhoud te voorzien, kan geenszins als „louter marginaal en bijkomstig” worden beschouwd.

72. Het Hof heeft in een andere context de hoedanigheid van werknemer erkend of mogelijk geacht<sup>49</sup> in gevallen waarin ook geen sprake was van een voltijdse arbeids-

verhouding van lange duur. Zo heeft het Hof in de zaak Levin<sup>50</sup> bij de beoordeling van de vraag of er sprake was van een reële en daadwerkelijke activiteit, aanvaard dat de hoedanigheid van werknemer kan voortvloeien uit deeltijdarbeid, hoewel in de procedure was aangevoerd dat het met deze arbeid verworven inkomen beneden het in de betrokken sector gewaarborgde minimuminkomen lag.<sup>51</sup>

73. In de zaak Kempf<sup>52</sup> heeft het Hof bij de beoordeling van dezelfde vraag — of er sprake was van een reële en daadwerkelijke activiteit — althans niet uitgesloten dat een muziekleraar die deeltijdarbeid verrichtte gedurende twaalf uur per week, werknemer kon zijn.<sup>53</sup> In de zaak Meeusen<sup>54</sup> achtte het Hof een activiteit van twee uur per week voldoende. In het arrest Brown<sup>55</sup> was het Hof van oordeel dat een „pre-universitaire bedrijfsstage” van ongeveer acht maanden volstond om de betrokkene als werknemer te beschouwen.<sup>56</sup>

74. In de zaak Raulin<sup>57</sup>, waarin de verzoevende partij in het kader van een oproep-

50 — Aangehaald in voetnoot 41, punt 16.

51 — Zie arrest Levin (aangehaald in voetnoot 41, punt 16).

52 — Aangehaald in voetnoot 41.

53 — Uiteindelijk behoefde deze vraag niet te worden onderzocht, aangezien de verwijzende rechter, de Raad van State, had geoordeeld dat de betrokken werkzaamheid in loondienst voldoende omvang had. Zie arrest Kempf (aangehaald in voetnoot 41, punt 12).

54 — Arrest van 8 juni 1999 (C-337/97, Jurispr. blz. I-3289, punten 7 en 13 e.v.).

55 — Aangehaald in voetnoot 14.

56 — Ibidem, punt 23.

57 — Aangehaald in voetnoot 14.

47 — Verordening 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 bij verordening (EG) nr. 118/97 van de Raad van 2 december 1996 (PB 1977, L 28, blz. 1).

48 — Zie arrest Bernini (aangehaald in voetnoot 44, punt 14).

49 — De kwalificatie staat in elk concreet geval aan de verwijzende rechter.

contract<sup>58</sup> in een periode van ruim twee weken zestig uur had gewerkt, liet het Hof het over aan de nationale rechter<sup>59</sup> om definitief uit te maken of de betrokkene als werknemer kon worden beschouwd. Het „oproepcontract” belette in elk geval in beginsel niet dat de betrokkene als werknemer werd erkend.<sup>60</sup> In de zaak Bernini<sup>61</sup> ten slotte aanvaardde het Hof zonder probleem dat een stage van tien weken volstond om de betrokkene als werknemer aan te merken.<sup>62</sup>

75. Tegen deze achtergrond kunnen wij naar het zich laat aanzien aannemen dat verzoeker aan de objectieve voorwaarden om werknemer te zijn voldoet. Op de mogelijke gevolgen van de beëindiging of de vrijwillige stopzetting van de arbeidsverhouding zal ik later nader ingaan.

76. Thans dient te worden nagegaan of een persoon in de situatie van verzoeker tegelijkertijd een verblijfsrecht als student heeft.

#### *Het verblijfsrecht als student*

77. Vaststaat dat verzoeker onder meer of zelfs in de eerste plaats op het Belgische

grondgebied verblijft om lichamelijke opvoeding te studeren aan de universiteit van Louvain-la-Neuve. Bij richtlijn 93/96 wordt een gemeenschapsrechtelijk verblijfsrecht verleend aan studenten. Aan dit verblijfsrecht, dat subsidiair is ten opzichte van andere verblijfstitels<sup>63</sup>, zijn volgens artikel 1 van de richtlijn drie voorwaarden verbonden:

1. De persoon die aanspraak maakt op een verblijfsrecht als student, moet „bij een erkende instelling ingeschreven [zijn] om daar als hoofdbezigheid een beroepsopleiding te volgen”;
2. Hij moet een ziektekostenverzekering hebben die alle risico's in de ontvangende lidstaat dekt;
3. Hij moet de nationale autoriteiten, naar zijn keuze door middel van een verklaring of op enige andere ten minste gelijkwaardige wijze, verzekeren dat hij over de nodige bestaansmiddelen beschikt om te voorkomen dat hij — en in voorkomend geval zijn familie — tijdens hun verblijf ten laste van de bijstandsregeling van de ontvangende lidstaat komen.

58 — Voetnoot niet relevant voor de Nederlandse vertaling.

59 — Zie arrest Raulin (aangehaald in voetnoot 14, punt 14).

60 — Ibidem, punt 11.

61 — Aangehaald in voetnoot 44.

62 — Ibidem, punt 17.

63 — Zie artikel 1 van richtlijn 93/96, volgens herwelk „[...] de lidstaten het verblijfsrecht [toekennen] aan iedere student die onderdaan is van een lidstaat en die dit recht niet bezit op grond van een andere bepaling van het gemeenschapsrecht [...]”.

78. Wat dit betreft, neemt de tekst van de richtlijn enkel de reeds door het Hof<sup>64</sup> vastgestelde criteria voor de toegang zonder onderscheid tot de beroepsopleiding over.

79. De eerste voorwaarde kan in casu als vervuld worden beschouwd. Verzoeker is als gewoon student aan de universiteit van Louvain-la-Neuve ingeschreven. Hij volgt daar op geregelde basis de lessen lichamelijke opvoeding. Hij lijkt deze studie ook binnen de gestelde termijn te zullen beëindigen. Met dit doel heeft hij de betrokken bijstand aangevraagd.

80. De Belgische regering stelt dat verzoeker zich niet op regelmatige wijze op het Belgische grondgebied bevindt. Dienaangaande verwijst zij evenwel naar de pas in 1998 aangevraagde verblijfsvergunning. De inschrijving aan de universiteit moet daarentegen volgens de regels zijn verlopen, aangezien anders niet te verklaren is hoe verzoeker van de universiteit „aangepaste betalingsvoorwaarden voor zijn studiekosten” heeft kunnen bekomen.

81. Aan de tweede voorwaarde inzake de ziektekostenverzekering lijkt eveneens te zijn voldaan. Dit punt is in de onderhavige procedure niet aan de orde geweest en lijkt geen problemen op te leveren.

82. Wat de derde voorwaarde betreft, dient wellicht te worden aangenomen dat verzoeker tijdens zijn eerste drie studiejaar een dergelijke verklaring niet heeft overgelegd, waarschijnlijk omdat het hem niet was gevraagd. Pas tegen het einde van het derde studiejaar heeft hij een verblijfsvergunning aangevraagd. De facto heeft hij evenwel gedurende drie jaar, zij het niet formeel, dan toch materieel, deze voorwaarde vervuld. Hij was in staat om op eigen kracht toereikende bestaansmiddelen te verwerven, zodat hij niet ten laste van de bijstandsregeling van de ontvangende lidstaat behoefde te komen.

83. De regering van het Koninkrijk België brengt hiertegen in dat verzoeker een dergelijke verklaring helemaal niet kon overleggen, omdat hij moest werken om in zijn onderhoud te voorzien, waaruit zou blijken dat hij niet over toereikende bestaansmiddelen beschikte.

84. De feiten spreken dit evenwel tegen. Gedurende *drie jaar* beschikte verzoeker over toereikende bestaansmiddelen en kwam hij niet ten laste van de bijstandsregeling van de ontvangende lidstaat. Ik zie ook niet in waarom de verwerving van bestaansmiddelen door eigen arbeid niet als een adequate manier van inkomstenverwerving zou kunnen worden aangemerkt. Verzoeker is er kennelijk gedurende drie jaar in geslaagd studie en werk met succes te combineren. Anders had hij niet in zijn laatste studiejaar ernaar gestreefd zijn studie werkelijk af te ronden.

64 — Zie arrest Raulin (aangehaald in voetnoot 14, punt 39).

85. Het valt niet in te zien waarom enkel in geval van „externe financiering” in de vorm van een onderhoudsuitkering door de ouders of studiefinanciering door de overheid of een beurs kan worden aangenomen dat de nodige bestaansmiddelen voorhanden zijn. Waar het op aankomt is, dat de student niet ten laste van de bijstandsregeling komt.

86. In deze context wil ik ook erop wijzen, dat de gemeenschapswetgever in richtlijn 93/96, anders dan in de richtlijnen 90/364<sup>65</sup> en 90/365<sup>66</sup>, niet langer het criterium van de „toereikende” bestaansmiddelen hanteert.<sup>67</sup> Dit onderscheid wijst op een soepelere houding betreffende het bewijs van de beschikbare middelen. Een mogelijke verklaring is dat het verblijfsrecht van studenten beperkt is tot de duur van de opleiding, terwijl het verblijfsrecht dat op de richtlijnen 90/364 en 90/365 berust, in beginsel van onbepaalde duur is. Een andere reden zou kunnen zijn, dat men geen nieuw criterium heeft willen vaststellen, om te voorkomen dat een nieuw obstakel voor het verblijfsrecht van studenten zou worden opgeworpen. De „eigen financiering” van de studie, ook door middel van een professionele activiteit, kan dan ook geen hinderpaal vormen voor de erkenning dat de nodige bestaansmiddelen voorhanden zijn.

87. Verzoeker heeft dit evenwel gedurende de eerste drie studie jaren niet *formeel* ver-

klaard. Het is evenwel aannemelijk dat dit een declaratoire verklaring is, zodat, wanneer materieel aan het criterium is voldaan, het verblijfsrecht niet in twijfel kan worden getrokken. Deze opvatting vindt steun in de rechtspraak van het Hof. Reeds in het arrest Raulin heeft het Hof geoordeeld dat het verbod van discriminatie met betrekking tot de voorwaarden van toegang tot de beroepsopleiding meebrengt, „dat een onderdaan van een lidstaat die is toegelaten tot een beroepsopleiding in een andere lidstaat, daartoe over een verblijfsrecht beschikt voor de duur van de opleiding”.<sup>68</sup> Wat het vereiste van een verblijfsvergunning betreft, stelt het Hof verder vast, dat de door het gemeenschapsrecht gewaarborgde rechten niet eerst door de afgifte van dat document ontstaan, zodat het ontbreken van dit document de uitoefening van deze rechten niet in gevaar kan brengen.<sup>69</sup> Ook het arrest Martínez Sala dient in deze zin te worden begrepen:

„Voor de erkenning van het recht van verblijf kan de verblijfskaart immers niet anders dan een declaratoire en bewijstechnische functie hebben.”<sup>70</sup>

88. Voorzover de verklaring betreffende de bestaansmiddelen een voorwaarde is voor de verlening van de verblijfsvergunning, kan in casu geen fundamenteel andere regel

65 — Zie artikel 1, lid 1, eerste alinea.

66 — Zie artikel 1, lid 1, tweede alinea.

67 — Zie het betoog van de Commissie in de zaak Commissie/Italië (arrest van 25 mei 2000, C-424/98, Jurispr. blz. I-4001, punt 39.)

68 — Zie arrest Raulin (aangehaald in voetnoot 14, punt 34).

69 — Ibidem, punt 36, met aanvullende verwijzingen.

70 — Zie arrest Martínez Sala (aangehaald in voetnoot 7, punt 53).

gelden. Zoals het Hof in zaak C-424/98<sup>71</sup> heeft geoordeeld, moet de student volgens artikel 1 van richtlijn 93/96 enkel verzekeren dat hij over de nodige bestaansmiddelen beschikt. Aan de erkenning van het verblijfsrecht is wel de voorwaarde verbonden „dat de student bij een erkende instelling is ingeschreven om daar als hoofdbezigheid een beroepsopleiding te volgen, en een ziektekostenverzekering heeft die alle risico's in de ontvangende lidstaat dekt”.<sup>72</sup> De betrokken lidstaat werd in die zaak veroordeeld omdat hij de door het gemeenschapsrecht vastgestelde grenzen te buiten was gegaan, daar volgens zijn nationale wetgeving studenten verplicht waren te verzekeren dat zij over *een bepaald bedrag* aan bestaansmiddelen beschikten, en hun niet de keuze van het daartoe te gebruiken middel werd gelaten.<sup>73</sup>

89. Alles bij elkaar genomen kunnen we concluderen dat verzoeker ook als student een verblijfsrecht heeft.

#### *Samenloop van verschillende verblijfsrechten*

90. De vraag rijst thans, welke feitelijke gevolgen en rechtsgevolgen aan dit „verblijfsrecht”, dat zowel voortvloeit uit zijn professionele activiteit als uit zijn studie,

zijn verbonden. Volgens de Franse regering sluiten de hoedanigheid van student en die van werknemer elkaar uit. Volgens anderen primeert de hoedanigheid van student.

91. De situatie waarin dezelfde persoon op verschillende rechtsgronden een verblijfsrecht geniet, is het gemeenschapsrecht niet onbekend. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer het kind van een migrerende werknemer, dat een verblijfsrecht heeft als gezinslid, een professionele activiteit aanvangt en daardoor een eigen verblijfsrecht als werknemer verkrijgt. Een vergelijkbare situatie is denkbaar in het geval van echtgenoten, waarbij degene die de migrerende werknemer is gevolgd, zowel als gezinslid als in voorkomend geval ook op grond van de eigen professionele activiteit een verblijfsrecht geniet. Deze vorm van samenloop van rechten is dus beslist mogelijk. Daarbij behoeft de verblijfsrechtelijke overigens niet noodzakelijkerwijs tussen deze of gene verblijfstitel te kiezen. Deze principiële mogelijkheid tot samenloop duidt erop dat een persoon ook zowel op grond van zijn professionele activiteit als van zijn studies een verblijfsrecht kan hebben.

92. Het feit dat aan elke rechtsgrondslag verschillende rechten en plichten zijn verbonden, zou eventueel problemen kunnen opleveren. In het belang van het vrije verkeer dient dan telkens de gunstigste regeling voor de verblijfsrechtelijke te gelden. Ter terechtzitting hebben de Franse regering en de regering van het Verenigd

71 — Arrest Commissie/Italië, aangehaald in voetnoot 67.

72 — Ibidem, punt 44.

73 — Ibidem, punt 46.

Koninkrijk opgeworpen dat een onderdaan van een andere lidstaat die als student in de ontvangende lidstaat is binnengekomen, zich tijdens de gehele duur van zijn opleiding slechts op zijn verblijfsrecht als student kan beroepen en deze hoedanigheid niet zonder de toestemming van de ontvangende lidstaat kan wijzigen. Deze stelling kan niet worden aanvaard. Wanneer de betrokkene aan de feitelijke en juridische voorwaarden voldoet om een verblijfsrecht als migrerende werknemer te hebben, zou het verbod om zich op deze situatie te beroepen neerkomen op een eenzijdige belemmering door de lidstaten van het vrije verkeer van werknemers.

93. Zowel de opeenvolging als de samenloop van op verschillende rechtsgrondslagen gebaseerde verblijfsrechten is dus mogelijk. In een geval als dat van verzoeker zou de rechthebbende zich dus, hoewel hij aan de universiteit is ingeschreven en zijn studie een geregeld verloop heeft, tegelijkertijd op zijn hoedanigheid van werknemer kunnen beroepen, voorzover hij een professionele activiteit verricht die niet louter marginaal en bijkomstig is.

94. Ter verduidelijking en volledigheidshalve wil ik nog opmerken dat louter occasioneel verrichte studentenarbeid moeilijk aan dit criterium kan voldoen. Het is ook denkbaar om een zekere mate van wisselwerking tussen studie en professionele activiteit bij de beoordeling van het criterium „louter marginaal en bijkomstig” te laten meespelen. De professionele activiteit zou dan kunnen worden getoetst aan

het criterium van de „als hoofdbezigheid gevolgde beroepsopleiding”. In een geval als het onderhavige, waarin de betrokkene gedurende meerdere jaren zelf in zijn levensonderhoud heeft voorzien, is een dergelijke benadering evenwel niet nodig.

*Behoud van de hoedanigheid van werknemer*

95. Ervan uitgaande dat verzoeker gedurende drie jaar werknemer in de zin van het gemeenschapsrecht is geweest, had hij volgens 's Hofs rechtspraak tijdens deze periode op het bestaansminimum aanspraak kunnen maken ter aanvulling van zijn inkomsten.<sup>74</sup> Dat zou overigens geen einde aan zijn verblijfsrecht hebben gemaakt.<sup>75</sup> Indien verzoeker ook in het vierde jaar van zijn verblijf in de ontvangende lidstaat een professionele activiteit zou hebben uitgeoefend, zou hij toch ook recht op het bestaansminimum hebben gehad. We moeten evenwel aannemen dat verzoeker zijn professionele activiteit heeft gestaakt om zijn studie met succes af te ronden.

96. Bijgevolg rijst de vraag of verzoeker zich niettemin op zijn vroegere hoedanigheid van werknemer kan beroepen. Overeenkomstig de rechtspraak van het Hof dient te worden aangenomen dat wanneer de arbeidsverhouding eindigt, de betrokkene in beginsel zijn hoedanigheid van werknemer verliest, hetgeen evenwel niet

74 — Zie arrest Kempf (aangehaald in voetnoot 41).

75 — Ibidem.

wegneemt dat deze hoedanigheid na beëindiging van de arbeidsverhouding bepaalde effecten kan hebben.<sup>76</sup> In zijn rechtspraak over het verband tussen een professionele activiteit en een latere beroepsopleiding of studies<sup>77</sup> heeft het Hof duidelijk aanvaard dat de hoedanigheid van werknemer dergelijke blijvende effecten kan hebben. In het arrest Lair heeft het Hof dienaangaande geoordeeld dat het gemeenschapsrecht een aantal aanknopingspunten bevat voor de opvatting „dat de aan migrerende werknemers gewaarborgde rechten niet noodzakelijkerwijze afhankelijk zijn van het bestaan of het voortbestaan van een arbeidsverhouding”.<sup>78</sup>

„Personen die in de ontvangende lidstaat reële en daadwerkelijke arbeid in loondienst [...] hebben verricht, doch wier arbeidsverhouding is geëindigd, worden volgens een aantal bepalingen van het gemeenschapsrecht toch nog als werknemers beschouwd.”<sup>79</sup>

Vervolgens somt het Hof een aantal voorschriften op waarbij de „inactieve” migrerende werknemer rechten worden verleend.<sup>80</sup> Het Hof komt tot de slotsom „dat bepaalde met de hoedanigheid van werknemer samenhangende rechten ook worden gewaarborgd aan migrerende werknemers die geen betrekking meer hebben”.<sup>81</sup>

Wat de universitaire opleidingen betreft, is het recht op steun volgens het Hof afhankelijk van het bestaan van continuïteit tussen de voordien uitgeoefende beroepsactiviteit en de aangevangen studie, in die zin „dat er [een] verband moet bestaan tussen de aard van de studie en de eerdere beroepsactiviteit”.<sup>82</sup> Een dergelijke continuïteit is niet vereist „wanneer het gaat om een migrerende werknemer die onvrijwillig werkloos is geworden en door de situatie op de arbeidsmarkt is gedwongen een omscholing voor een andere bedrijfstak te volgen”.<sup>83</sup>

Het Hof komt tot de slotsom dat „een onderdaan van een lidstaat die, na in de ontvangende lidstaat beroepswerkzaamheden te hebben verricht, daar een universitaire studie heeft aangevangen die wordt afgesloten met een beroepsdiploma, moet worden geacht de hoedanigheid van werknemer te hebben behouden en als zodanig [een] beroep te kunnen doen op artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68, op voorwaarde evenwel dat er een verband bestaat tussen de eerdere beroepswerkzaamheid en de betrokken studie”.<sup>84</sup>

97. In deze context zou kunnen worden aangenomen — zoals de Portugese regering stelt — dat de hoedanigheid van werknemer behouden blijft wanneer er een verband bestaat tussen de professionele activiteit en de studie. Het zou aan de nationale

76 — Zie arrest Martínez Sala (aangehaald in voetnoot 7, punt 32).

77 — Zie arresten Lair (aangehaald in voetnoot 16), Brown (aangehaald in voetnoot 14) en Bernini (aangehaald in voetnoot 44).

78 — Zie arrest Lair (aangehaald in voetnoot 16, punt 31).

79 — Ibidem, punt 33.

80 — Ibidem, punten 34 en 35.

81 — Ibidem, punt 36.

82 — Ibidem, punt 37.

83 — Ibidem, punt 37.

84 — Ibidem, punt 39.

rechter staan om na te gaan of een dergelijk inhoudelijk verband bestaat.

98. Bij het ontbreken van een dergelijk verband, van welke aard ook, rijst evenwel de vraag of de hoedanigheid van werknemer ook op andere gronden behouden zou kunnen blijven. Ter beantwoording van deze vraag dienen om te beginnen de wezenlijke punten van verschil en overeenstemming van de zaken waarin het Hof het vereiste van „continuïteit” heeft gesteld, met het onderhavige geding te worden onderzocht.<sup>85</sup>

99. In de tot dusverre door het Hof beslechte zaken was er telkens sprake van een opeenvolging van professionele activiteit en studie. Daarbij waren er zelfs min of meer lange perioden tussen de professionele activiteit en het begin van de studie.<sup>86</sup> Met het criterium van de continuïteit kan dan ook worden gewaarborgd dat er een verband bestaat tussen professionele activiteit en studie. Verder beoogt dit criterium te verhinderen dat het loutere aanvangen met een studie een recht op studiefinanciering doet ontstaan.

100. In casu is de situatie anders, aangezien studie en professionele activiteit hier in de tijd samenvallen. Het verband tussen de

professionele activiteit en de studie volgt hierbij alleen reeds uit het in de tijd samenvallen van beide, alsook uit het feit dat de professionele activiteit wordt uitgeoefend met als doel de studie te bekostigen. Een dergelijke doelgebondenheid kan op zich de hoedanigheid van werknemer niet op losse schroeven zetten. Reeds in de zaak Levin<sup>87</sup> heeft het Hof geoordeeld dat de professionele activiteit niet het enige doel van de binnenkomst in het land behoeft te zijn. Er is dus geen nader materieel criterium nodig om een verband tussen de professionele activiteit en de studie tot stand te brengen. Is de hoedanigheid van werknemer eenmaal verworven, dan dient zij derhalve ook in geval van onderbreking van de professionele activiteit tijdens de duur van de opleiding — en dus tijdens de geldigheidsduur van het verblijfsrecht — in stand te blijven.

101. Bijgevolg kan verzoeker zich als werknemer op artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 beroepen.

102. Dat een werkstudent als werknemer kan worden beschouwd, vindt ook steun in het argument van de Portugese regering dat hij zich niet in een slechtere positie mag bevinden dan een werkloze werknemer. Dienaangaande wil ik ook verwijzen naar artikel 7, lid 1, van verordening nr. 1612/68, volgens hetwelk een werknemer die onderdaan is van een lidstaat, indien hij werkloos is geworden op het grondgebied van een andere lidstaat, wat de voorwaarden op het gebied van weder-

85 — Zie arresten Lair (aangehaald in voetnoot 16), Brown (aangehaald in voetnoot 14) en Bernini (aangehaald in voetnoot 44).

86 — Bijvoorbeeld tweeënhalf jaar in de zaak Lair (aangehaald in voetnoot 16) en zes maanden in de zaak Bernini (aangehaald in voetnoot 44).

87 — Aangehaald in voetnoot 41, punt 21.

inschakeling in het beroep of wedertewerksstelling betreft, niet anders mag worden behandeld dan de nationale werknemers. Verder geniet de betrokkene volgens artikel 7, lid 2, dezelfde sociale en fiscale voordelen als de nationale werknemers.

van deze vraag moet de nationale rechter evenwel het beginsel van gelijke behandeling in acht nemen en elke gemeenschapsburger op dezelfde wijze behandelen als een Belgische werknemer (of student) die zich in dezelfde situatie bevindt.

103. Iemand als verzoeker kan zich dus op artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 beroepen, aangezien een sociale uitkering als in deze zaak aan de orde is, door het Hof als een sociaal voordeel in de zin van deze bepaling wordt beschouwd.<sup>88</sup>

### *De hoedanigheid van student*

104. Zo dus de hoedanigheid van werknemer ook nog na de beëindiging van de arbeidsverhouding bepaalde effecten kan hebben, zijn deze toch niet onbepaald. Wanneer aan de toekenning van een uitkering nadere voorwaarden worden verbonden, moet hieraan worden voldaan. Daarbij staat het natuurlijk uitsluitend aan de nationale rechter om na te gaan of de door het nationale recht gestelde voorwaarden zijn vervuld, zoals de in artikel 1, § 1, van de Belgische wet van 7 augustus 1974 (zie punt 12) gestelde voorwaarde dat de verzoeker niet in staat is „door eigen inspanningen” de nodige bestaansmiddelen te verwerven, en of aan deze voorwaarde is voldaan indien de verzoeker vrijwillig een activiteit staakt waarmee hij deze middelen zou kunnen verwerven. Bij de beoordeling

105. Enkel voor het geval dat verzoeker niet als werknemer kan worden beschouwd, dient te worden nagegaan of hij als student aanspraak kan maken op het bestaansminimum. De gemeenschapsrechtelijke positie van studenten op het gebied van de toegang tot sociale voordelen is reeds door de rechtspraak van het Hof<sup>89</sup> en de codificerende richtlijn 93/96 afgebakend. Een gemeenschapsonderdaan die in een andere lidstaat wil studeren, heeft recht op gelijke behandeling inzake de toegang tot de beroepsopleiding<sup>90</sup>, ook voor studies die tot een beroepsdiploma leiden.<sup>91</sup> Het recht op gelijke behandeling geldt in beginsel ook voor steun bestemd ter dekking van de kosten van inschrijving of andere aan de toegang tot het onderwijs verbonden kosten, „ongeacht de wijze van berekening van de steun of de eraan ten grondslag liggende filosofie”.<sup>92</sup>

88 — Arresten Hoeckx (aangehaald in voetnoot 4) en Scrivner (aangehaald in voetnoot 5).

89 — Arresten Gravier (aangehaald in voetnoot 24), Blaizot e.a. (aangehaald in voetnoot 25), Raulin (aangehaald in voetnoot 14) en Lair (aangehaald in voetnoot 16).

90 — Zie arrest Gravier (aangehaald in voetnoot 24).

91 — Zie arrest Blaizot e.a. (aangehaald in voetnoot 25).

92 — Arrest Raulin (aangehaald in voetnoot 14, punt 28).

106. Wanneer de betrokken toelage, althans gedeeltelijk, ook als een betaling ter dekking van inschrijvingskosten of andere kosten, met name schoolgelden<sup>93</sup>, kan worden aangemerkt, kan een persoon die zich bevindt in de situatie van verzoeker, zich krachtens artikel 6 EG-Verdrag op een gelijke behandeling als de nationale studenten beroepen. Het staat aan de nationale rechter om dit na te gaan.

107. Wil verzoeker op grond van het beginsel van gelijke behandeling een ruimere toelage ter dekking van zijn kosten van levensonderhoud krijgen, dan dient zijn geval binnen de werkingssfeer van het Verdrag te vallen en mag de steunverlening niet door specifiekere bepalingen zijn uitgesloten.

Studiefinanciering in de vorm van een onderhoudstoelage is volgens de op het EEG-Verdrag en het EG-Verdrag gebaseerde rechtspraak van het Hof van de werkingssfeer van het Verdrag uitgesloten. Volgens deze rechtspraak vallen het onderwijsbeleid<sup>94</sup> en de sociale zekerheid<sup>95</sup> in elk geval, binnen de grenzen van het onderhavige geval, buiten de werkingssfeer van het Verdrag.

108. Aangezien het verblijfsrecht van studenten inmiddels door het afgeleide recht

wordt beheerst, zou men kunnen stellen dat de hoedanigheid van student voortaan gemeenschapsrechtelijk is geregeld en dat ook het algemene gelijkheidsbeginsel hierop van toepassing is.

109. Weliswaar verleent de richtlijn volgens artikel 3 ervan de verblijfsgerechtigde student geen recht op uitbetaling door de ontvangende lidstaat van beurzen om in het levensonderhoud te voorzien, maar dit betekent niet dat dit recht niet op een andere rechtsgrondslag kan berusten.

110. Om een verblijfsrecht als student te kunnen genieten, moet men aantonen over de nodige bestaansmiddelen te beschikken.<sup>96</sup> Weliswaar kan men zich terecht afvragen of dit bewijs een voorwaarde is om het verblijfsrecht te kunnen genieten, dan wel of het feit dat een beroep wordt gedaan op de sociale bijstand van de ontvangende lidstaat in voorkomend geval een einde maakt aan het verblijfsrecht. Gezien het arrest in zaak C-424/98<sup>97</sup> lijkt deze laatste interpretatie mij de juiste. De student zou dan niet over bestaansmiddelen moeten beschikken om het verblijfsrecht te kunnen verkrijgen. Dit neemt niet weg dat de mogelijkheid om het verblijfsrecht te beëindigen wanneer een beroep wordt gedaan op de sociale bijstand, ook een door het gemeenschapsrecht toegelaten, door de gewettigde belangen van de Staat gerechtvaardigde ongelijke behandeling ten opzichte van de nationale onderdanen is.

93 — Zie arrest Lair (aangehaald in voetnoot 16, punt 16).

94 — Arrest Gravier (aangehaald in voetnoot 24, punt 19).

95 — Zie arresten van 28 april 1998, Decker (C-120/95, Jurispr. blz. I-1831, punt 21), en Kohl (C-158/96, Jurispr. blz. I-1931, punt 17).

96 — Zie artikel 1 van richtlijn 93/96.

97 — Arrest Commissie/Italië, aangehaald in voetnoot 67, punt 44.

111. Er kan geen recht op gelijke behandeling zijn wanneer het verkregen voordeel een erkende grond is om het verblijfsrecht — zelf de noodzakelijke voorwaarde voor de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling — in te trekken.

112. Denkbaar ware slechts dat de bepaling van afgeleid recht in strijd zou zijn met — hoger — gemeenschapsrecht en bijgevolg buiten toepassing zou moeten blijven. De vraag rijst dus of een student op basis van het Verdrag alleen al een verblijfsrecht kan hebben alsook een recht op gelijke behandeling met betrekking tot alle door de ontvangende lidstaat verleende sociale voordelen.

113. Mogelijke grondslagen voor een dergelijk recht zijn het beginsel van het vrij verrichten van diensten en het burgerschap van de Unie.

#### 1) Het vrij verrichten van diensten

114. Reeds in de zaak Cowan<sup>98</sup> heeft het Hof een vordering tot schadevergoeding toegewezen, die een als toerist in een andere lidstaat verblijvende gemeenschapsonderdaan als ontvanger van diensten had ingesteld op grond van het in het Verdrag neergelegde algemene beginsel van gelijke

behandeling. Volgens dat arrest moeten „[...] personen die zich in een door het gemeenschapsrecht beheerste situatie bevinden, en eigen onderdanen van een lidstaat volkomen gelijk worden behandeld”.<sup>99</sup> Deze overweging is overgenomen in het arrest Bickel en Franz<sup>100</sup>, waarin het ging om het beginsel van gelijke behandeling met betrekking tot de in een strafprocedure toepasselijke taalregeling. Het Hof overwoog:

„Derhalve vallen onder artikel 59 alle onderdanen van de lidstaten die zich, zonder gebruik te maken van een andere door het Verdrag gewaarborgde vrijheid, naar een andere lidstaat begeven om aldaar diensten te ontvangen of te kunnen ontvangen.”<sup>101</sup>

115. Overeenkomstig deze ruime uitlegging hebben personen die „gebruik maken van hun recht in een andere lidstaat te reizen en te verblijven, [...] er in beginsel recht op [...], niet anders te worden behandeld dan de onderdanen van die staat”.<sup>102</sup> Op het argument dat het in die zaak aan de orde zijnde rechtsdomein tot de bevoegdheid van de lidstaten behoort, antwoordde het Hof dat het gemeenschapsrecht aan deze bevoegdheid grenzen stelt die worden bepaald door de inachtneming van het discriminatieverbod en het verbod de fundamentele vrijheden te beperken.<sup>103</sup>

99 — Zie arrest Cowan (aangehaald in voetnoot 98, punt 10).

100 — Arrest van 24 november 1998 (C-274/96, Jurispr. blz. I-7637).

101 — Ibidem, punt 15.

102 — Ibidem, punt 16.

103 — Ibidem, punt 17.

98 — Arrest van 2 februari 1989 (186/87, Jurispr. blz. 195).

116. Een student kan in voorkomend geval als ontvanger van diensten in de zin van deze rechtspraak worden beschouwd. In het arrest Humbel<sup>104</sup> heeft het Hof evenwel op een uitdrukkelijke vraag omtrent de aard van aan een technisch instituut gegeven cursussen geoordeeld, „dat cursussen gegeven aan een technisch instituut behorende tot het secundair onderwijs in het kader van het nationale onderwijsstelsel, niet zijn aan te merken als diensten”.<sup>105</sup> Het Hof kwam tot deze conclusie op basis van de economische kenmerken van diensten. Het wezenlijke kenmerk van de vergoeding voor een dienst bestaat hierin, dat zij de economische tegenprestatie voor de betrokken dienst vormt, welke tegenprestatie gewoonlijk door de dienstverrichter en degene te wiens behoefte de dienst wordt verricht, in onderling overleg wordt vastgesteld.<sup>106</sup>

117. „Bij cursussen gegeven in het kader van het nationale onderwijsstelsel ontbreekt dit kenmerk. Bij de organisatie en de handhaving van een dergelijk stelsel heeft de Staat niet de bedoeling tegen vergoeding werkzaamheden te verrichten, doch vervult hij ten behoeve van de bevolking zijn sociale, culturele en opvoedkundige taak. Bovendien wordt het betrokken stelsel in de regel gefinancierd uit de staatskas en niet door de leerlingen of hun ouders.

Aan de aard van deze werkzaamheid doet niet af het feit dat de leerlingen of hun

ouders soms worden verplicht een vergoeding of een schoolgeld te betalen teneinde tot op zekere hoogte de werkingskosten van het stelsel te helpen dragen.”<sup>107</sup> Deze redenering kan ook gelden voor het universitair onderwijs. Bijgevolg kan een student als zodanig niet als ontvanger van diensten in de zin van het gemeenschapsrecht worden beschouwd.

118. Rest dus enkel de vraag of een persoon die legaal in een andere lidstaat verblijft, recht heeft op gelijke behandeling. Hier sorteert het burgerschap van de Unie effect, waarover de verwijzende rechter een uitdrukkelijke vraag heeft gesteld.

## 2) Het burgerschap van de Unie

119. Burger van de Unie is eenieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit<sup>108</sup>, en iedere burger van de Unie heeft het recht vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven.<sup>109</sup> In het arrest Bickel en Franz heeft het Hof bij het onderzoek van de rechtsgrond van het verblijfsrecht van de verzoekers in die zaak uitdrukkelijk naar het burgerschap van de Unie verwezen.<sup>110</sup>

104 — Arrest van 27 september 1988 (263/86, Jurispr. blz. 5365).

105 — Ibidem, punt 20 en punt 2 van het dictum.

106 — Ibidem, punt 17.

107 — Ibidem, punten 18 en 19.

108 — Zie artikel 8 van het Verdrag.

109 — Zie artikel 8 A van het Verdrag.

110 — Zie arrest Bickel en Franz (aangehaald in voetnoot 100, punt 15).

120. Dit burgerschap verleent de burgers van de Unie een oorspronkelijk, aan het Verdrag ontleend verblijfsrecht. Op dit subjectieve recht, dat ongetwijfeld binnen de werkingssfeer van het Verdrag valt, dient bijgevolg het algemene verbod van discriminatie op grond van nationaliteit van toepassing te zijn. Dat betekent dat, indien het verblijfsrecht absoluut zou zijn, de gemeenschapsburger in beginsel ook aanspraak zou kunnen maken op gelijke behandeling op het gebied van sociale uitkeringen.

121. Het verblijfsrecht van de burgers van de Unie is evenwel niet onbegrensd, maar wordt verleend „onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die bij dit Verdrag en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld”.<sup>111</sup>

122. Deze beperkingen zijn onder meer vastgesteld in de verblijfsrichtlijnen 90/364, 90/365 en 93/96 van de Raad, die alle drie bepalen dat de verblijfsgerechtigden geen onredelijke belasting voor de overheidsfinanciën mogen vormen.<sup>112</sup> Bijgevolg kunnen volgens deze drie richtlijnen de betrokkenen hun verblijfsrecht enkel uitoefenen wanneer zij over de nodige bestaansmiddelen beschikken.<sup>113</sup> De door het gemeenschapsrecht aan de uitoefening van het verblijfsrecht gestelde voorwaarde kan, in samenhang met het verbod om een „onredelijke” belasting voor de overheidsfinanciën te vormen, een door het gemeen-

schapsrecht toegelaten beperking van het recht op gelijke behandeling op het gebied van sociale uitkeringen zijn. Het feit dat een beroep wordt gedaan op de sociale bijstand zou aldus een reden kunnen zijn om een einde te maken aan het verblijfsrecht.

123. Vanaf wanneer er sprake is van een „onredelijke” belasting voor de overheidsfinanciën, is niet meteen uit de betrokken gemeenschapsrechtelijke bepalingen af te leiden, temeer daar een aanspraak op overheidsmiddelen mijns inziens niet automatisch een einde maakt aan het verblijfsrecht. De lidstaten beschikken bij het vaststellen van deze grenzen dus over een zekere beoordelingsvrijheid.

124. Tegen deze achtergrond dient het in casu toepasselijke artikel 55 van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 te worden gezien. Volgens artikel 55, § 4, punt 2, van het koninklijk besluit kan een einde worden gemaakt aan het verblijf van een student die als gemeenschapsonderdaan in beginsel verblijfsrecht geniet, wanneer de betrokkene gedurende een bepaalde periode voor een bepaald bedrag financiële steun heeft genoten en niet in staat is deze steun binnen zes maanden terug te betalen.

125. In de geschetste omstandigheden bestaat tegen deze rechtstoestand geen bezwaar vanuit gemeenschapsrechtelijk oogpunt. Alles bij elkaar genomen moet worden vastgesteld dat een verblijfsgerech-

111 — Zie artikel 8 A van het Verdrag.

112 — Zie vierde overweging van de considerans van richtlijn 90/364 (aangehaald in voetnoot 9), vierde overweging van de considerans van richtlijn 90/365 (aangehaald in voetnoot 10), en zesde overweging van de considerans van richtlijn 93/96 (aangehaald in voetnoot 3).

113 — Zie artikel 1 van elk van de richtlijnen 90/364, 90/365 en 93/96.

tigde gemeenschapsonderdaan als burger van de Unie ook op het gebied van sociale uitkeringen recht heeft op gelijke behandeling. De mogelijkheid om aanspraak te

maken op sociale uitkeringen van de ontvangende lidstaat vindt evenwel haar limiet in omstandigheden die het einde van het verblijfsrecht kunnen meebrengen.

## VIII — Conclusie

126. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging, de prejudiciële vragen te beantwoorden als volgt:

„Ter beantwoording van de vraag of een gemeenschapsonderdaan recht heeft op het bestaansminimum, dient in de eerste plaats te worden nagegaan of hij werknemer is in de zin van het gemeenschapsrecht en als zodanig recht heeft op dezelfde behandeling als de nationale onderdanen.

Het gemeenschapsrecht, met name de in de artikelen 6 en 8 EG-Verdrag (thans de artikelen 12 EG en 17 EG) neergelegde beginselen van burgerschap van de Unie en non-discriminatie, staan in beginsel eraan in de weg dat het recht op sociale uitkeringen in het kader van een niet op premiebetaling berustend stelsel, zoals het bij de Belgische wet van 7 augustus 1974 ingevoerde recht op een bestaansminimum, niet aan alle burgers van de Unie wordt verleend. Op het beginsel van gelijke behandeling kan evenwel slechts een beroep worden gedaan binnen strikte grenzen, die in elk geval worden bereikt wanneer de afhankelijkheid van sociale uitkeringen aanleiding geeft tot het verlies van het verblijfsrecht.”