Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
P. CRUZ VILLALÓN
van 6 oktober 2015[1]

Zaak C-308/14

Europese Commissie
tegen
Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland

(Beroep wegens niet-nakoming, ingesteld door de Commissie tegen het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland)

„Niet-nakoming — Coördinatie van de socialezekerheidsstelsels — Verordening (EG) nr. 883/2004 — Artikel 4 — Gelijke behandeling bij de toegang tot socialezekerheidsprestaties — Gezinsbijslagen — Verblijfsrecht — Richtlijn 2004/38/EG — Nationale wetgeving die de kinderbijslag en het belastingkrediet voor kinderen weigert aan personen die geen recht van verblijf hebben in de betrokken lidstaat”

1. De Commissie stelt dat het Verenigd Koninkrijk verordening nr. 883/2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels[2] heeft geschonden door bij aanvragen van bepaalde sociale uitkeringen een „verblijfstoets” toe te passen. Deze toets is volgens de Commissie in strijd met de geest van de genoemde verordening en is tevens discriminerend.

2. In deze zaak wordt het Hof opnieuw, net als in de recente zaken Brey[3], Dano[4] en Alimanovic[5], gevraagd naar de verhouding tussen verordening nr. 883/2004 en richtlijn 2004/38[6]. En ook hier gaat het om de vraag of het al dan niet legitiem is om bij de beoordeling van aanvragen van sociale uitkeringen de rechtmatigheid van het verblijf van de aanvrager te betrekken, al zijn er belangrijke verschillen. Waar het in de andere prejudiciële zaken een probleem rond de uitlegging van de betrokken richtlijn betrof, met bepaalde implicaties ten aanzien van verordening nr. 883/2004, gaat het hier om een probleem met betrekking tot de nakoming van deze verordening. Daarbij staat ter discussie of de richtlijn überhaupt moet worden toegepast in de omstandigheden van dit concrete geval.

3. De voornaamste grief van de Commissie is dat het Verenigd Koninkrijk zich schuldig maakt aan ongelijke behandeling. Hierbij gaat het in wezen om twee verschillende vragen. Enerzijds is er de principiële vraag of de toepassing van de betrokken verordening betekent dat de bepalingen van richtlijn 2004/38, die het kader scheppen voor de rechtmatigheid van het verblijf van een onderdaan

1 — Oorspronkelijke taal: Spaans.

2 — Verordening (EG) van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 (PB L 166, blz. 1).

3 — C-140/12, EU:C:2013:565.

4 — C-333/13, EU:C:2014:2358.

5 — C-67/14, EU:C:2015:597. Zie ook de conclusie van advocaat-generaal Wathelet in de zaak García-Nieto e.a., C-299/14, EU:C:2015:366.

6 — Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PB L 158, blz. 77).

van de Unie in een andere lidstaat dan de zijne, al dan niet moeten worden geneutraliseerd. Anderzijds gaat het om de daarvan wezenlijk verschillende vraag naar de omstandigheden waaronder de verificatie van de rechtmatigheid van het verblijf verenigbaar is met het discriminatieverbod van artikel 4 van verordening nr. 883/2004.

I – Toepasselijke bepalingen

A – *Unierecht*

1. Verordening nr. 883/2004

4. Artikel 1, onder j) en z), van verordening nr. 883/2004 bepaalt het volgende:

„Voor de toepassing van deze verordening:

[...]

j) wordt onder ‚woonplaats' verstaan de plaats waar een persoon pleegt te wonen;

[...]

z) worden onder ‚gezinsbijslagen' verstaan alle verstrekkingen en uitkeringen ter tegemoetkoming van de gezinslasten, met uitzondering van voorschotten op onderhoudsbijdragen, en de in bijlage I vermelde bijzondere uitkeringen bij geboorte of adoptie."

5. Artikel 3, lid 1, onder j), van deze verordening bepaalt:

„1. Deze verordening is van toepassing op alle wetgeving betreffende de volgende takken van sociale zekerheid:

[...]

j) gezinsbijslagen."

6. Artikel 4 van de verordening, „Gelijke behandeling", bepaalt:

„Tenzij in deze verordening anders is bepaald hebben personen op wie de bepalingen van deze verordening van toepassing zijn, de rechten en verplichtingen voortvloeiende uit de wetgeving van elke lidstaat onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die staat."

7. Artikel 11, lid 1 en lid 3, onder e), van de verordening bepaalt het volgende:

„1. Degenen op wie deze verordening van toepassing is, zijn slechts aan de wetgeving van één lidstaat onderworpen. Welke die wetgeving is, wordt overeenkomstig deze titel vastgesteld.

[...]

3. Behoudens de artikelen 12 tot en met 16:

[...]

e) geldt voor eenieder op wie de bepalingen van de onderdelen a) tot en met d) niet van toepassing zijn, de wetgeving van de lidstaat van zijn woonplaats, onverminderd andere bepalingen van deze verordening die hem prestaties garanderen krachtens de wetgeving van een of meer andere lidstaten."

8. Artikel 67 van de verordening bepaalt:

„Een persoon heeft recht op gezinsbijslag overeenkomstig de wetgeving van de bevoegde lidstaat, ook voor de gezinsleden die in een andere lidstaat wonen, alsof deze in eerstbedoelde lidstaat woonden. [...]"

2. Richtlijn 2004/38

9. Artikel 7 van richtlijn 2004/38 luidt als volgt:

„1. Iedere burger van de Unie heeft het recht gedurende meer dan drie maanden op het grondgebied van een andere lidstaat te verblijven:

a) indien hij in het gastland werknemer of zelfstandige is,

b) indien hij voor zichzelf en voor zijn familieleden over voldoende bestaansmiddelen beschikt om te voorkomen dat zij tijdens hun verblijf ten laste komen van het socialebijstandsstelsel van het gastland, en over een verzekering beschikt die de ziektekosten in het gastland volledig dekt, of

c)

— indien hij is ingeschreven aan een particuliere dan wel openbare instelling die door het gastland overeenkomstig de wetgeving of administratieve praktijk is erkend of wordt gefinancierd, om er als hoofdbezigheid een studie, daaronder begrepen een beroepsopleiding, te volgen; en

— indien hij beschikt over een verzekering die de ziektekosten in het gastland volledig dekt, en hij de bevoegde nationale autoriteit, – door middel van een verklaring of van een gelijkwaardig middel van zijn keuze –, de zekerheid verschaft dat hij over voldoende middelen beschikt om te voorkomen dat hij of zijn familieleden tijdens zijn verblijf ten laste komen van het socialebijstandsstelsel van het gastland; of

d) indien hij een familielid is van een burger van de Unie die voldoet aan de voorwaarden onder a), b) of c) en hij deze burger begeleidt of zich bij hem voegt.

[...]

3. Voor de toepassing van lid 1, onder a), behoudt een burger van de Unie die niet langer werknemer of zelfstandige is, in de volgende gevallen zijn status van werknemer of zelfstandige:

a) hij is als gevolg van ziekte of ongeval tijdelijk arbeidsongeschikt;

b) hij bevindt zich, na ten minste één jaar te hebben gewerkt, in naar behoren vastgestelde onvrijwillige werkloosheid en heeft zich als werkzoekende bij de bevoegde dienst voor arbeidsvoorziening ingeschreven;

c) hij bevindt zich in een toestand van naar behoren vastgestelde onvrijwillige werkloosheid na afloop van een tijdelijke arbeidsovereenkomst voor minder dan één jaar of hij is in de eerste twaalf maanden onvrijwillig werkloos geworden en heeft zich als werkzoekende bij de bevoegde dienst voor arbeidsvoorziening ingeschreven. In dit geval blijft de status van werknemer ten minste zes maanden behouden;

d) hij start met een beroepsopleiding. Behalve in geval van onvrijwillige werkloosheid is voor het behoud van de status van werknemer in dit geval een verband vereist tussen de voorafgaande beroepsactiviteit en deze opleiding."

10. Artikel 14 van die richtlijn luidt:

„1. Burgers van de Unie en hun familieleden behouden het verblijfsrecht volgens artikel 6 zolang zij geen onredelijke belasting vormen voor het socialebijstandsstelsel van het gastland.

2. Burgers van de Unie en hun familieleden behouden het verblijfsrecht van de artikelen 7, 12 en 13 zolang zij voldoen aan de aldaar genoemde voorwaarden.

In specifieke gevallen van redelijke twijfel over de vraag, of een burger van de Unie of zijn familieleden wel voldoen aan de voorwaarden van de artikelen 7, 12 en 13, kunnen de lidstaten zulks verifiëren. De verificatie geschiedt evenwel niet stelselmatig.

3. Een beroep van de burger van de Unie of zijn familieleden op het socialebijstandsstelsel van het gastland leidt niet automatisch tot een verwijderingsmaatregel.

[...]"

11. De procedures van de artikelen 30 en 31 zijn van overeenkomstige toepassing op besluiten tot beperking van het vrij verkeer van burgers van de Unie of hun familieleden die worden genomen om andere redenen dan openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid, aldus artikel 15, lid 1, van richtlijn 2004/38.

12. Artikel 24 van deze richtlijn, „Gelijke behandeling", bepaalt het volgende:

„1. Onverminderd specifieke, in het Verdrag en het afgeleide recht uitdrukkelijk opgenomen bepalingen, geniet iedere burger van de Unie die op basis van deze richtlijn op het grondgebied van een gastland verblijft, binnen het toepassingsgebied van het Verdrag dezelfde behandeling als de onderdanen van dat gastland. Dit recht geldt ook voor familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten en die verblijfsrecht of duurzaam verblijfsrecht genieten.

2. In afwijking van lid 1 is het gastland niet verplicht een recht op sociale bijstand toe te kennen, gedurende de eerste drie maanden van verblijf of, in voorkomend geval de in artikel 14, lid 4, onder b), bedoelde langere periode, noch is het verplicht om vóór de verwerving van het duurzame verblijfsrecht steun voor levensonderhoud toe te kennen voor studies, inclusief beroepsopleiding, in de vorm van een studiebeurs of -lening, aan andere personen dan werknemers of zelfstandigen, of personen die deze status hebben behouden, en hun familieleden."

B – *Nationaal recht*

13. De relevante Britse wetgeving komt in de loop van deze conclusie aan de orde.

II – Precontentieuze procedure

14. In de loop van 2008 ontving de Commissie talrijke klachten van in het Verenigd Koninkrijk woonachtige burgers van andere lidstaten dat de bevoegde Britse autoriteiten hun bepaalde sociale uitkeringen hadden geweigerd omdat zij er geen verblijfsrecht hadden.

15. De Commissie stuurde een verzoek om opheldering aan het Verenigd Koninkrijk, dat hierop antwoordde bij twee brieven van 1 oktober 2008 en 20 januari 2009. In zijn antwoord stelde het Verenigd Koninkrijk dat volgens Brits recht het recht tot verblijf in het Verenigd Koninkrijk weliswaar wordt toegekend aan alle Britse onderdanen, maar dat onderdanen van andere lidstaten dat recht onder bepaalde omstandigheden niet hebben. Volgens de regering van het Verenigd Koninkrijk is deze beperking gebaseerd op het begrip van het verblijfsrecht in de zin van richtlijn 2004/38 en op de beperkingen van dat recht die in deze richtlijn zijn bepaald, en wel in het bijzonder de eis dat een economisch niet-actieve persoon over voldoende middelen beschikt om te voorkomen dat hij ten laste komt van het socialebijstandsstelsel van het gastland.

16. Op 4 juli 2010 zond de Commissie het Verenigd Koninkrijk een aanmaning waarin zij de bepalingen van de Britse wetgeving specificeerde volgens welke aanvragers, om in aanmerking te komen voor bepaalde prestaties, er een verblijfsrecht moesten hebben om te worden aangemerkt als personen met gewone verblijfplaats in het Verenigd Koninkrijk.

17. Op 30 juli 2010 antwoordde de regering van het Verenigd Koninkrijk op de aanmaning van de Commissie dat het nationale systeem niet discriminerend was en dat de voorwaarde van een verblijfsrecht gerechtvaardigd was als proportionele maatregel om te waarborgen dat de uitkeringen werden betaald aan personen die voldoende geïntegreerd waren in het Verenigd Koninkrijk.

18. Op 29 september 2011 bracht de Commissie een met redenen omkleed advies uit, waarop het Verenigd Koninkrijk reageerde bij brief van 29 november 2011.

19. Daar de Commissie hiermee geen genoegen nam, stelde zij het onderhavige beroep wegens niet-nakoming in. Gezien de overwegingen van het Hof in het arrest Brey[7] van september 2013 besloot de Commissie om haar beroep te beperken tot de hierboven genoemde gezinsbijslagen, te weten de kinderbijslag en het belastingkrediet voor kinderen, en om de „bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties", waarop het met redenen omklede advies eveneens betrekking had en die volgens het arrest Brey kunnen worden aangemerkt als „sociale bijstand" in de zin van artikel 7, lid 1, onder b), van richtlijn 2004/38, buiten beschouwing te laten.

7 — C-140/12, EU:C:2013:565.

III – Procedure bij het Hof

A – *Het door de Commissie ingestelde beroep*

1. Hoofdgrief

20. De hoofdgrief van de Commissie tegen het Verenigd Koninkrijk is dat het Verenigd Koninkrijk, door te verlangen dat een aanvrager van de kinderbijslag of het belastingkrediet voor kinderen een recht van verblijf in het Verenigd Koninkrijk moet hebben teneinde als gewoonlijk aldaar verblijvend te kunnen worden behandeld[8], een voorwaarde stelt die niet is neergelegd in verordening nr. 883/2004, en dat het Verenigd Koninkrijk daarmee personen die niet aan deze voorwaarde voldoen uitsluit van de bescherming door de socialezekerheidswetgeving van een lidstaat, die de verordening beoogt te waarborgen.

21. Volgens de Commissie bepaalt de definitie van „woonplaats" in artikel 1, onder j), van verordening nr. 883/2004 dat dit, in het kader van de verordening, de „plaats [is] waar een persoon pleegt te wonen".[9] Deze plaats wordt haars inziens bepaald door puur feitelijke omstandigheden, in het bijzonder door de plaats waar de persoon het centrum van zijn belangen heeft. Artikel 7 van richtlijn 2004/38 heeft in zoverre geen invloed op deze uitlegging. De Commissie voegt hieraan toe dat artikel 11, lid 3, onder e), van verordening nr. 883/2004 een systeem van conflictregels invoert om de lidstaat aan te wijzen waarvan de wetgeving van toepassing is op de personen waarop verordening nr. 883/2004 van toepassing is. Door de eis van het „verblijfsrecht" laat het Verenigd Koninkrijk de regels van de verordening die de toepasselijke voorschriften aanwijzen „buiten toepassing", zo stelt de Commissie. Als resultaat daarvan zou geen enkele lidstaat verplicht zijn om bepaalde gezinsbijslagen uit te keren aan de betrokken personen, ondanks het feit dat zij in een lidstaat wonen en ten laste komende kinderen onderhouden.

2. Subsidiaire grief

22. Subsidiair stelt de Commissie dat het Verenigd Koninkrijk, door het recht op bepaalde socialezekerheidsprestaties afhankelijk te stellen van een voorwaarde die onderdanen van het Verenigd Koninkrijk automatisch vervullen, zich schuldig maakt aan rechtstreekse discriminatie van onderdanen van andere lidstaten en daarmee inbreuk maakt op artikel 4 van verordening nr. 883/2004.

23. Volgens de Commissie heeft het Verenigd Koninkrijk in de loop van de precontentieuze procedure zijn standpunt dat het verblijfsrecht één van de criteria is bij de toetsing van de gewone verblijfplaats[10], gewijzigd in het standpunt dat het een zelfstandig criterium is, dat weliswaar discriminerend, maar gerechtvaardigd is. Onder verwijzing naar de conclusie van advocaat-generaal Sharpston in de zaak Bressol e.a.[11] stelt de Commissie dat de toepassing van het verblijfsrechtcriterium directe discriminatie op grond van nationaliteit vormt. Het is een criterium dat alleen wordt toegepast op personen van

8 — Zoals het Verenigd Koninkrijk heeft aangegeven, wordt de „toets" van de gewone verblijfplaats (die wordt toegepast bij de andere sociale uitkeringen die wel het voorwerp waren van het met redenen omklede advies van de Commissie maar zijn uitgesloten van het beroep wegens niet-nakoming) feitelijk niet toegepast op de hier omstreden uitkeringen. Voor deze uitkeringen wordt vereist dat de aanvrager „zich in het Verenigd Koninkrijk bevindt". Een van de voorwaarden waaraan de aanvrager moet voldoen om als zodanig te worden behandeld, is dat hij zich niet alleen fysiek in deze lidstaat bevindt en er zijn gewone verblijfplaats heeft, maar tevens het recht heeft om er te verblijven.

9 — In tegenstelling tot „verblijf", dat volgens artikel 1, onder k), van verordening nr. 883/2004 de „tijdelijke verblijfplaats" is.

10 — In werkelijkheid is dit de „toets" om te bepalen of de aanvrager zich al dan niet in het Verenigd Koninkrijk bevindt (zie voetnoot 8).

11 — C-73/08, EU:C:2009:396. In het arrest Bressol e.a., C-73/08, EU:C:2010:181, nam het Hof de redenering van de advocaat-generaal niet over. Het Hof oordeelde dat de ongelijke behandeling in kwestie indirecte discriminatie vormde (punt 47).

andere nationaliteit, omdat Britse onderdanen die woonachtig zijn in het Verenigd Koninkrijk er automatisch aan voldoen. Dit is volgens de Commissie in strijd met het beginsel van gelijke behandeling van artikel 4 van verordening nr. 883/2004. Omdat hier sprake is van directe discriminatie, is geen enkele rechtvaardiging mogelijk, aldus de Commissie.

24. Ook als het om indirecte discriminatie zou gaan, zoals het Verenigd Koninkrijk stelt, heeft het Verenigd Koninkrijk volgens de Commissie geen redenen aangedragen waarom de ongelijke behandeling in kwestie passend en proportioneel zou zijn om het doel daarvan te dienen, dat wil zeggen, zich ervan te vergewissen dat er een reële band bestaat tussen de aanvrager van een prestatie en het gastland.

25. Het Verenigd Koninkrijk voert aan dat economisch niet-actieve personen geen belasting mogen worden voor het socialezekerheidsstelsel van het gastland, tenzij zij een zekere mate van binding hebben met dat land. De Commissie accepteert dat een lidstaat wil verzekeren dat er een reële band bestaat tussen de aanvrager van een prestatie en die lidstaat. Echter, bij socialezekerheidsprestaties bepaalt juist verordening nr. 883/2004 hoe die werkelijke band moet worden aangetoond (in dit geval door middel van het criterium van de gewone verblijfplaats). De lidstaten mogen de bepalingen van de verordening niet veranderen of er nadere voorwaarden aan toevoegen. Volgens de Commissie heeft het Verenigd Koninkrijk niet eens getracht om aan te tonen waarom het verblijfsrecht een passend criterium is om te bepalen of een persoon voldoende binding heeft met het Verenigd Koninkrijk op het tijdstip waarop hem socialezekerheidsprestaties moeten worden toegekend krachtens de genoemde verordening.

B – *Verweer tegen het beroep*

26. In zijn verweerschrift tegen het beroep bestrijdt het Verenigd Koninkrijk de hoofdgrief van de Commissie en beroept zich daarbij fundamenteel op het arrest Brey.[12] In dit arrest wees het Hof dezelfde argumenten af als de Commissie in deze zaak gebruikt, met de overweging „dat niets zich er in beginsel tegen verzet dat de toekenning van sociale uitkeringen aan economisch niet-actieve burgers van de Unie afhankelijk wordt gesteld van de voorwaarde dat deze voldoen aan de voorwaarden om een recht op legaal verblijf in het gastland te genieten” (punt 44). Het Hof verklaarde tevens dat de doelstelling van artikel 70, lid 4, van verordening nr. 883/2004 – waarin net als in artikel 11 een „conflictregel” is vastgelegd om de gelijktijdige toepassing van verschillende nationale wettelijke regelingen te voorkomen en om te verhinderen dat binnen de werkingssfeer van verordening nr. 883/2004 vallende personen wegens het ontbreken van een toepasselijke wettelijke regeling geen enkele socialezekerheidsbescherming genieten – niet is de materiële voorwaarden voor een recht op de prestaties waar het in deze zaak om ging (bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties) te bepalen. „In beginsel staat het aan de wettelijke regeling van elke lidstaat om deze voorwaarden vast te stellen” (punt 41). Volgens het Verenigd Koninkrijk geldt deze redenering ook voor de conflictregel van artikel 11 van verordening nr. 883/2004, die dezelfde functie vervult als artikel 70, lid 4, van dezelfde verordening (dat specifiek betrekking heeft op bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties), wanneer vastgesteld moet worden welke nationale wetgeving van toepassing is op de aanvrager.

12 — C-140/12, EU:C:2013:565. In dit arrest oordeelde het Hof dat de Oostenrijkse „compenserende toeslag” ter aanvulling van het ouderdomspensioen die het voorwerp was van de zaak, niet alleen moest worden aangemerkt als een „bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestatie” in de zin van verordening nr. 883/2004, maar ook als „sociale bijstand” in de zin van richtlijn 2004/38. Daarom was het volgens het Hof in principe verenigbaar met het Unierecht dat het recht op een dergelijke toeslag, in het geval van burgers van de Unie, afhankelijk werd gesteld van de voorwaarde dat zij moesten aantonen dat zij het recht hadden op „legaal verblijf” in Oostenrijk, teneinde te voorkomen dat de toekenning van de bedoelde prestatie aan economisch niet-actieve burgers van de Unie een onredelijke belasting zou vormen voor het Oostenrijkse socialebijstandsstelsel. Niettemin moeten de specifieke omstandigheden van ieder geval worden onderzocht om te bepalen of de toekenning van de prestatie in kwestie aan een persoon in de situatie van Brey concreet een onredelijke belasting vormt voor het nationale socialebijstandsstelsel.

27. In reactie op de subsidiaire grief van de Commissie stelt het Verenigd Koninkrijk dat de grief van directe discriminatie voor de eerste maal aan de orde wordt gesteld in het verzoekschrift en niet voorkwam in het eerdere met redenen omklede advies van de Commissie in de precontentieuze procedure. Het Verenigd Koninkrijk voert aan dat het Hof in meerdere arresten heeft bepaald dat het legitiem is om van economisch niet-actieve burgers van de Unie te verlangen dat zij bewijs leveren van hun verblijfsrecht om in aanmerking te kunnen komen voor socialezekerheidsprestaties, en dat deze mogelijkheid bovendien uitdrukkelijk is erkend in richtlijn 2004/38 om te voorkomen dat deze burgers een onredelijke belasting voor het socialebijstandsstelsel van het gastland worden. Het beginsel van gelijke behandeling van artikel 4 van verordening nr. 883/2004 moet dan ook in het licht van dit uitgangspunt worden uitgelegd.

28. Het Verenigd Koninkrijk wijst erop dat de verblijfsrechtvoorwaarde slechts één van de drie cumulatieve vereisten is waaraan de aanvrager moet voldoen om aan te tonen dat hij zich in het Verenigd Koninkrijk bevindt. De vervulling van de andere twee vereisten (fysieke aanwezigheid en gewone verblijfplaats) staan los van de nationaliteit van de aanvrager. Een onderdaan van het Verenigd Koninkrijk voldoet dus niet automatisch aan het vereiste dat hij zich „in het Verenigd Koninkrijk moet bevinden" om in aanmerking te komen voor de prestaties in kwestie. Niettemin geeft het Verenigd Koninkrijk toe [13] dat het voor zijn onderdanen gemakkelijker is om aan deze vereisten te voldoen dan voor burgers van andere lidstaten en dat het dus om een indirect discriminerende maatregel gaat. [14] Volgens het Verenigd Koninkrijk is de maatregel echter objectief gerechtvaardigd, zoals bevestigd met betrekking tot vergelijkbare omstandigheden in punt 44 van het arrest Brey. [15] De maatregel heeft immers tot doel de openbare middelen van de lidstaat te beschermen, in aanmerking genomen dat de twee prestaties in kwestie niet worden gefinancierd door bijdragen van de begunstigden, maar uit belastinginkomsten. Bovendien is er geen enkele aanwijzing dat de maatregel onevenredig zou zijn in verhouding tot het beoogde doel in de zin van het arrest Brey. [16]

C – *Repliek*

29. In verband met de hoofdgrief signaleert de Commissie in repliek dat het arrest Brey [17] slechts betrekking had op de toepassing van richtlijn 2004/38 op bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties. Deze prestaties hebben zowel kenmerken van sociale zekerheid als van sociale bijstand, terwijl het hier ingestelde beroep betrekking heeft op twee gezinsbijslagen in de zin van artikel 3, lid 1, onder j), van verordening nr. 883/2004. Het gaat hier dus om echte socialezekerheidsprestaties, waarop richtlijn 2004/38 niet van toepassing is. In dit kader wijst de Commissie op een probleem met de vertaling van het arrest Brey; in punt 44 van de Engelse versie wordt gesproken van „social security benefits", terwijl dit in de Duitse versie (de authentieke versie, aangezien dit een Oostenrijkse zaak was) „Sozialleistungen" [18] worden genoemd.

30. De Commissie benadrukt dat de wetgeving van het Verenigd Koninkrijk in plaats van het vrij verkeer van burgers van de Unie te bevorderen in overeenstemming met het doel van de Unierechtelijke regeling voor de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels, het juist ontmoedigt door een hindernis te introduceren in de vorm van discriminatie op grond van nationaliteit. Dit kan ertoe leiden dat iemand noch in de lidstaat van oorsprong, waar hij niet langer zijn gewone verblijfplaats heeft, noch in het gastland recht heeft op de gezinsbijslagen in kwestie, als hij daar geen verblijfsrecht heeft.

13 — Punt 35 van het verweerschrift.

14 — Punt 36 van het verweerschrift.

15 — C-140/12, EU:C:2013:565.

16 — C-140/12, EU:C:2013:565, punten 71-78.

17 — C-140/12, EU:C:2013:565.

18 — In het Frans: „prestations sociales", wat overeenkomt met „social benefits"; in het Spaans: „prestaciones sociales".

31. Wat de subsidiaire grief betreft, verzet de Commissie zich in repliek ertegen dat het Verenigd Koninkrijk de conflictregel van artikel 11 van verordening nr. 883/2004 aldus uitlegt dat die regel lidstaten de mogelijkheid biedt om een discriminerende voorwaarde te stellen voor de toegang tot een socialezekerheidsprestatie. Het uitgangspunt dat lidstaten legitieme beperkingen kunnen invoeren om te voorkomen dat een burger van de Unie een onredelijke belasting vormt voor het socialebijstandsstelsel van het gastland geldt alleen voor zover het sociale bijstand betreft, maar niet ook voor socialezekerheidsprestaties. Juist omdat het mechanisme voor de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels bepaalt dat gezinsbijslagen moeten worden uitgekeerd in de lidstaat waar de persoon met ten laste komende kinderen zijn gewone verblijfplaats heeft, is het door het Verenigd Koninkrijk aangevoerde doel van bescherming van de openbare middelen niet legitiem. In elk geval is de door het Verenigd Koninkrijk ingevoerde voorwaarde geen evenredig middel ter bereiking van deze doelstelling (bijvoorbeeld: iemand die jarenlang belasting heeft betaald in het Verenigd Koninkrijk maar sinds enige tijd werkloos is, kan zijn verblijfsrecht in deze lidstaat en dus het recht op de betrokken prestatie hebben verloren), en garandeert het evenmin een beoordeling van de omstandigheden van het concrete geval zoals vereist is volgens het arrest Brey. [19]

D – *Dupliek*

32. In dupliek benadrukt het Verenigd Koninkrijk dat zijn nationale recht volgens de conflictregels van verordening nr. 883/2004 wel degelijk toepasselijk kan zijn en dat iemand die zijn gewone verblijfplaats heeft in deze lidstaat ondanks alles mogelijk toch geen recht heeft op de specifieke sociale uitkeringen waarom het hier gaat.

33. Het Verenigd Koninkrijk stelt zich op het standpunt dat het begrip „social benefits” ruimer is dan „social security benefits” en dat, waar het arrest Brey [20] de eerste in plaats van de tweede term gebruikt in de Duitse en de Franse taalversie, hiermee ook de draagwijdte van het principe dat is neergelegd in punt 44 van het arrest wordt verruimd, zodat het ook socialezekerheidsprestaties omvat. Het arrest Brey bevestigt in geen geval dat de vaststellingen van het Hof in dat arrest zich uitsluitend beperken tot bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties. Ditzelfde zou gelden voor het arrest Dano. [21]

34. Bovendien is het volgens het Verenigd Koninkrijk onbegrijpelijk dat lidstaten niet verplicht zouden zijn om bijzondere, niet op premie- of bijdragebetalingen berustende prestaties die een bestaansminimum garanderen, uit te keren aan burgers van de Unie zonder verblijfsrecht, maar wel verplicht zouden zijn tot uitkering van de hier aan de orde zijnde prestaties, die boven de garantie van het bestaansminimum uitstijgen en die, omdat zij worden gefinancierd uit belastinginkomsten, eveneens een onredelijke belasting kunnen vormen voor de openbare middelen in de zin van het arrest Brey. [22] De twee prestaties die aan de orde zijn in de onderhavige zaak hebben volgens het Verenigd Koninkrijk in ieder geval kenmerken van sociale bijstand, ofschoon dit geen onvoorwaardelijk vereiste is om het principe van het arrest Brey (dat in algemene zin spreekt van „sociale uitkeringen”) ook toe te passen op de prestaties die het voorwerp zijn van het beroep wegens niet-nakoming in de huidige zaak. Het Verenigd Koninkrijk stelt dat het Hof in het arrest Dano [23] heeft bevestigd dat alleen economisch niet-actieve burgers van de Unie van wie het verblijf voldoet aan de voorwaarden van artikel 7, lid 1, onder b), van richtlijn 2004/38 erop aanspraak kunnen maken dat zij ter zake van het recht op sociale uitkeringen gelijk worden behandeld als de onderdanen van de betrokken lidstaat.

19 — C-140/12, EU:C:2013:565, punten 63-80.

20 — C-140/12, EU:C:2013:565, punt 44.

21 — C-333/13, EU:C:2014:2358.

22 — C-140/12, EU:C:2013:565.

23 — C-333/13, EU:C:2014:2358, punt 73.

35. Het argument van de Commissie dat de Britse regeling geen beoordeling van de omstandigheden van het concrete geval waarborgt zoals het arrest Brey vereist [24], duikt volgens het Verenigd Koninkrijk voor het eerst op in de repliek van de Commissie. Het is niet aangevoerd in de precontentieuze procedure en is daarom niet-ontvankelijk gelet op artikel 127 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof.

36. Verder legt het Verenigd Koninkrijk uit [25] hoe de toekenning van de twee prestaties in kwestie in de praktijk verloopt. De voor het beheer van deze twee prestaties verantwoordelijke instantie, Her Majesty's Revenue and Customs, houdt onder meer rekening met de informatie die wordt verstrekt door het Department for Work and Pensions over de aanspraak van een persoon op sociale bijstand. Deze informatie helpt om te bepalen of de persoon een verblijfsrecht heeft in het Verenigd Koninkrijk en dus recht heeft op de twee prestaties in kwestie. Als het onduidelijk is of de persoon wel of geen verblijfsrecht heeft, worden de persoonlijke omstandigheden van de aanvrager in het concrete geval onderzocht, met inbegrip van de door hem in het verleden betaalde premies of bijdragen, of hij actief op zoek is naar werk en of hij een reële kans heeft om daarin te slagen.

37. Op 4 juni 2015 vond een mondelinge behandeling plaats, waarbij beide partijen de bovenstaande standpunten in essentie hebben herhaald en antwoord hebben gegeven op de vragen van het Hof.

IV – Beoordeling

A – *Inleiding*

38. Zoals gezegd, verzoekt de Commissie het Hof met dit beroep te verklaren dat het Verenigd Koninkrijk zijn verplichtingen op grond van artikel 4 van verordening nr. 883/2004 heeft geschonden doordat het als voorwaarde voor de ontvangst van de kinderbijslag of het belastingkrediet voor kinderen een verificatie of toetsing van de rechtmatigheid van het verblijf van de aanvrager in deze lidstaat voorschrijft.

39. De Commissie heeft haar beroep geformuleerd in een hoofdgrief en een subsidiaire grief. In haar hoofdgrief stelt de Commissie dat het Verenigd Koninkrijk de rechtmatigheid van het verblijf als criterium heeft toegevoegd aan de toetsing van de gewone verblijfplaats genoemd in artikel 11, lid 3, onder e), van verordening nr. 883/2004, en daarmee een aanvullend vereiste stelt dat niet in die bepaling is vastgelegd. Subsidiair voert de Commissie aan dat de betrokken lidstaat een voorwaarde stelt die alleen geldt voor onderdanen van andere landen (aangezien onderdanen van het Verenigd Koninkrijk vanzelf al het recht hebben om daar te verblijven) en zich daarom schuldig maakt aan discriminatie, in strijd met het verbod van artikel 4 van de genoemde verordening.

40. Gezien de door de Commissie gekozen benadering lijkt het op het eerste gezicht op zijn plaats beide argumenten te analyseren in de aangegeven volgorde van prioriteit: eerst de vermeende onrechtmatigheid van de toevoeging van een verblijfsrechttoets aan wat volgens artikel 11, lid 3, onder e), van verordening nr. 883/2004 een toetsing van de gewone verblijfplaats is, en vervolgens de discriminatie die voortvloeit uit het feit dat niet-Britse burgers van de Unie moeten voldoen aan de verblijfsrechttoets, Britse onderdanen daarentegen niet. Om de redenen die ik hierna zal toelichten, zal ik deze argumenten echter niet exact in deze volgorde behandelen.

24 — C-140/12, EU:C:2013:565, punten 63-80.

25 — Punt 21 van de dupliek.

41. Het voornaamste argument van de Commissie heeft namelijk in de loop van deze procedure aan kracht ingeboet. Het Verenigd Koninkrijk heeft namelijk sinds zijn antwoord op het met redenen omklede advies van de Commissie herhaaldelijk ontkend dat het met de hier omstreden regeling een rechtmatigheidstoetsing als onderdeel van de controle van de gewone verblijfplaats heeft willen rechtvaardigen. Het Verenigd Koninkrijk heeft vanaf dat moment aangevoerd dat de toetsing van de rechtmatigheid van het verblijf in gevallen als waar het hier om gaat, onafhankelijk is van de controle van de gewone verblijfsplaats.[26] De kern van het geschil is zodoende verschoven naar de tweede grief, de vermeende discriminatie in strijd met artikel 4 van verordening nr. 883/2004.

42. Om deze redenen zal ik hierna slechts betrekkelijk kort ingaan op het argument dat de Commissie als hoofdgrief heeft aangevoerd. Vervolgens behandel ik de subsidiaire grief. Gezien de omstandigheden van het geval moet echter eerst worden uitgemaakt wat de aard is van de sociale uitkeringen waar het hier om gaat.

B – *De sociale uitkeringen die het voorwerp zijn van het beroep*

43. Het voorliggende beroep wegens niet-nakoming betreft de kinderbijslag („child benefit") en het belastingkrediet voor kinderen („child tax credit"). In beide gevallen gaat het om prestaties die worden gefinancierd uit belastinginkomsten en niet door bijdragen van de begunstigden. Beide zijn bedoeld als tegemoetkoming in de gezinslasten. Geen van beide is door het Verenigd Koninkrijk opgenomen in bijlage X bij verordening nr. 883/2004, en niet in geding is dat het geen bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties in de zin van artikel 70 van deze verordening zijn.

44. Volgens artikel 141 van de Social Security Contributions and Benefits Act van 1992 heeft „iedere persoon voor iedere week waarin hij onderhoudsplichtig is voor één of meer kinderen, recht op een bijslag (‚child benefit' genaamd) overeenkomstig de bepalingen van de onderhavige titel van deze wet".[27] Deze kinderbijslag is een gezinsbijslag die fundamenteel bedoeld is als tegemoetkoming in een deel van de kosten die een persoon met een of meer ten laste komende kinderen heeft te dragen voor hun verzorging. Het is dus in principe een universele prestatie, ook al moeten aanvragers met hogere inkomens bij de betaling van de door hen verschuldigde belasting een bedrag terugbetalen tot ten hoogste de door hen ontvangen kinderbijslag.[28]

26 — Zie in het bijzonder bladzijde 3 van het antwoord van het Verenigd Koninkrijk op het met redenen omklede advies van de Commissie.

27 — Wat betreft de kinderbijslag, zie voor Groot-Brittannië artikel 146 van de Social Security Contributions and Benefits Act van 1992 en artikel 23 van de Child Benefit (General) Regulations van 2006 [zoals gewijzigd door de Child Benefit (General) and the Tax Credits (Residence) (Amendment) Regulations van 2014], en voor Noord-Ierland artikel 142 van de Social Security Contributions and Benefits (Northern Ireland) Act van 1992 en artikel 27 van de bovengenoemde Child Benefit (General) Regulations (in de gewijzigde versie).

28 — Zie voor uitgebreidere informatie https://www.gov.uk/child-benefit, de website van de Britse overheid waar wordt uitgelegd hoe deze bijslag werkt. Volgens de informatie op deze website bedraagt de kinderbijslag momenteel 20,70 pond sterling (GBP) per week voor het eerste kind en 13,70 GBP per week voor ieder volgend kind. Zie ook de website https://www.citizensadvice.org.uk/benefits/children-and-young-people/benefits-for-families-and-children/#h-child-benefit, met praktische informatie over de aanvraag en verkrijging van deze bijslag.

45. Het belastingkrediet voor kinderen, dat is geregeld in de artikelen 8 en 9 van de Tax Credits Act van 2002 [29], is eveneens een geldelijke prestatie die wordt uitgekeerd aan personen met ten laste komende kinderen. Het bedrag varieert afhankelijk van het gezinsinkomen, het aantal ten laste komende kinderen en andere omstandigheden, zoals de eventuele mindervaliditeit van een gezinslid. [30] Dit belastingkrediet is in de plaats gekomen van een aantal aanvullende prestaties die werden uitgekeerd aan aanvragers van diverse onderhoudsbijslagen (die gekoppeld waren aan hun inkomen) voor ten laste komende kinderen, met als algemeen doel kinderarmoede te bestrijden. [31]

46. Wat de aard van deze prestaties betreft, deel ik het standpunt van de Commissie dat het hier gaat om socialezekerheidsprestaties in de zin van verordening nr. 883/2004. Concreet gaat het om gezinsbijslagen in de zin van artikel 3, lid 1, onder j), gelezen in samenhang met artikel 1, onder z), van de bedoelde verordening. Beoordeeld naar de kenmerken die zijn vastgelegd in de rechtspraak van het Hof zijn het immers uitkeringen die zonder enige individuele en discretionaire beoordeling van de persoonlijke behoeften automatisch worden toegekend aan personen die aan bepaalde objectieve criteria voldoen, en bedoeld zijn ter compensatie van de gezinslasten. [32]

47. Ook ben ik het met de Commissie eens dat het feit dat de toekenning van de betrokken prestaties niet is gebonden aan een bijdrageverplichting, geen invloed heeft op hun kwalificatie als socialezekerheidsprestaties. De wijze van financiering van een prestatie is niet relevant voor de mogelijke kwalificatie daarvan als socialezekerheidsprestatie. Dat volgt uit het feit dat in artikel 3, lid 2, van verordening nr. 883/2004 niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties niet worden uitgesloten van het toepassingsgebied van de verordening. [33]

C – *Is de rechtmatigheid van het verblijf als aanvullend criterium in het kader van de toetsing van de gewone verblijfplaats verenigbaar met de verordening?*

48. Als hoofdgrief verwijt de Commissie het Verenigd Koninkrijk dat het de rechtmatigheid van het verblijf als criterium heeft toegevoegd aan de toetsing van de gewone verblijfplaats in de zin van artikel 11, lid 3, onder e), van verordening nr. 883/2004 en daarmee een aanvullend vereiste stelt waarin in die bepaling niet is voorzien. Volgens het bepaalde onder e) „geldt voor eenieder op wie de bepalingen van de onderdelen a) tot en met d) [van artikel 11, lid 3] niet van toepassing zijn, de wetgeving van de lidstaat van zijn woonplaats”. Alvorens antwoord te geven op deze grief, zijn enkele verhelderende opmerkingen op hun plaats.

49. Verordening nr. 883/2004 heeft tot doel de socialezekerheidsstelsels van de lidstaten te coördineren om de daadwerkelijke uitoefening van het recht van vrij verkeer van personen te waarborgen. Met het oog daarop legt verordening nr. 883/2004 een aantal gemeenschappelijke beginselen vast die in de socialezekerheidswetgeving van alle lidstaten gerespecteerd moeten worden en die, samen met het systeem van conflictregels van de verordening, moeten voorkomen dat degenen die hun recht van vrij verkeer en verblijf binnen de Unie uitoefenen worden benadeeld door de verschillende nationale

29 — Zie voor het verblijfsvereiste bij het belastingkrediet voor kinderen de bepalingen van artikel 3 van de Tax Credits (Residence) Regulations van 2003 [zoals gewijzigd door de Child Benefit (General) and the Tax Credits (Residence) (Amendment) Regulations van 2014].

30 — Ondanks de benaming is het belastingkrediet voor kinderen een bedrag dat de bevoegde overheidsinstantie periodiek op de bankrekening van de begunstigde stort en dat klaarblijkelijk verband houdt met zijn status als belastingplichtige. De website https://www.gov.uk/child-tax-credit/what-youll-get noemt geen concreet bedrag, omdat dit afhangt van de betrokken persoonlijke en gezinsomstandigheden. Meer informatie over de manier waarop dit belastingkrediet werkt is te vinden op https://www.citizensadvice.org.uk/benefits/children-and-young-people/benefits-for-families-and-children/#h-child-benefit.

31 — Punt 6 van het verweerschrift van het Verenigd Koninkrijk.

32 — Arrest Hoever en Zachow, C-245/94 en C-312/94, EU:C:1996:379, punt 27. Zie ook arrest Hughes, C-78/91, EU:C:1992:331, punt 22. Het bedrag van het belastingkrediet voor kinderen is weliswaar afhankelijk van het gezinsinkomen en het aantal kinderen, en het recht erop vervalt wanneer het inkomen een bepaald niveau overschrijdt, maar het Hof heeft al eerder in het arrest Hughes, C-78/91, EU:C:1992:331, punt 17, verklaard dat daaruit niet volgt dat de toekenning van deze uitkering afhangt van een, voor de sociale bijstand kenmerkende, individuele beoordeling van de persoonlijke behoeften. Het gaat immers om objectief en wettelijk omschreven criteria die, zodra eraan is voldaan, recht geven op de uitkering, zonder dat de bevoegde instantie andere persoonlijke omstandigheden in aanmerking mag nemen.

33 — Zie arrest Hughes, C-78/91, EU:C:1992:331, punt 21.

systemen omdat zij van die vrijheid gebruik hebben gemaakt.[34] Een van die gemeenschappelijke beginselen is het beginsel van gelijke behandeling van artikel 4 van verordening nr. 883/2004. Dit artikel concretiseert binnen het specifieke gebied van de sociale zekerheid het verbod van discriminatie wegens nationaliteit, dat in artikel 18 VWEU voor het gehele Unierecht is verankerd.[35]

50. Als conflictregel[36] heeft artikel 11, lid 3, onder e), van verordening nr. 883/2004 tot doel te bepalen welke nationale wettelijke regeling van toepassing is op de toekenning van de socialezekerheidsprestaties die worden genoemd in artikel 3, lid 1, van de verordening (zoals gezinsbijslagen), in het geval van personen waarop de bepalingen onder a) tot en met d) van dit artikel 11, lid 3, niet gelden – dat wil in wezen zeggen, economisch niet-actieve personen. De regel van artikel 11, lid 3, onder e), van verordening nr. 883/2004 heeft niet alleen tot doel de gelijktijdige toepassing van verschillende nationale wettelijke regelingen op een concrete situatie en de mogelijke complicaties daarvan te voorkomen, maar ook te beletten dat binnen de werkingssfeer van die verordening vallende personen wegens het ontbreken van een toepasselijke wettelijke regeling geen enkele socialezekerheidsbescherming genieten.[37]

51. Volgens artikel 11, lid 3, zijn degenen op wie het bepaalde onder e) van toepassing is, onderworpen aan de wetgeving van de lidstaat van hun woonplaats, behoudens andere bepalingen van verordening nr. 883/2004 die hen recht geven op prestaties op grond van de wetgeving van een of meer andere lidstaten. Deze woonplaats is, volgens de definitie van artikel 1, onder j), van deze verordening, „de plaats waar een persoon pleegt te wonen”.[38]

52. Bijgevolg moet de „gewone” verblijfplaats van een persoon die in het kader van artikel 11, lid 3, onder e), van verordening nr. 883/2004 binnen de werkingssfeer van die verordening valt, worden bepaald op basis van puur feitelijke omstandigheden. In zijn rechtspraak[39] heeft het Hof in de loop der tijd een niet-uitputtende lijst opgesteld van (zonder uitzondering feitelijke) aspecten waarmee rekening gehouden moet worden bij de vaststelling van de gewone verblijfplaats van een persoon. Deze lijst is tegenwoordig opgenomen in artikel 11, lid 1, van verordening nr. 987/2009[40]. Doel hiervan is, de lidstaat te bepalen waarvan de wettelijke voorschriften van toepassing zijn in de concrete situatie in het kader van verordening nr. 883/2004. Beide partijen lijken het uiteindelijk eens te zijn over het feitelijke karakter van het begrip „gewone verblijfplaats”.

34 — Zie in dit verband Lenaerts, K., en Van Nuffel, P., *European Union Law*, 3e druk, Londen, Sweet & Maxwell, 2011, blz. 269, en Eichenhofer, E., *Sozialrecht der Europäischen Union*, 3e druk, Berlijn, Erich Schmidt, 2006, blz. 49 en 50, en 68 e.v.

35 — Zie met betrekking tot het beginsel van gelijke behandeling en het verbod van discriminatie wegens nationaliteit in de specifieke tak van het Unierecht betreffende de sociale zekerheid, Husmann, M., „Diskriminierungsverbot und Gleichbehandlungsgebot des Art. 3 VO 1408/71 und der Artt. 4 und 5 VO 883/2004”, *Zeitschrift für europäisches Sozial- und Arbeitsrecht*, nr. 3, 2010, blz. 97 e.v., en Bokeloh, A., „Die Gleichbehandlung der Staatsangehörigen in der Europäischen Sozialrechtskoordinierung”, *Zeitschrift für europäisches Sozial- und Arbeitsrecht*, nr. 10, 2013, blz. 398 e.v., evenals Eichenhofer, E., op. cit., blz. 82 e.v. en de aldaar aangehaalde bibliografie en rechtspraak.

36 — Kenmerkend voor het stelsel van conflictregels van verordening nr. 883/2004 is dat het ertoe leidt dat de wetgevers van de lidstaten niet meer bevoegd zijn om de draagwijdte en de toepassingsvoorwaarden van hun nationale wetgeving te bepalen met betrekking tot de personen die eraan onderworpen zijn en het grondgebied waarbinnen de nationale bepalingen effect sorteren (arrest Ten Holder, 302/84, EU:C:1986:242, punt 21).

37 — Zie naar analogie arrest Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, punten 38 e.v.

38 — Het Hof heeft al eerder verklaard dat onder het begrip „woonplaats” in dit verband is te verstaan de „gewone verblijfplaats”, te weten de plaats waar de betrokken personen gewoonlijk verblijven en waar zich tevens het gewone centrum van hun belangen bevindt. Dit is dus een autonoom Unierechtelijk begrip (zie arresten B., C-394/13, EU:C:2014:2199, punt 26, en Swaddling, C-90/97, EU:C:1999:96, punten 28 en 29).

39 — Zie in het bijzonder arresten Swaddling, C-90/97, EU:C:1999:96, punt 29, en Wencel, C-589/10, EU:C:2013:303, punten 45 e.v.

40 — Verordening (EG) van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009 tot vaststelling van de wijze van toepassing van verordening (EG) nr. 883/2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels (PB L 284, blz. 1).

53. Alles wijst erop dat het probleem in wezen veroorzaakt wordt door de bewoordingen van de Britse regeling. Deze doen denken aan een soort juridische fictie waar zij bepalen dat degenen die niet overeenkomstig het Unierecht rechtmatig in het Verenigd Koninkrijk verblijven, „zich niet [op het grondgebied van die lidstaat] bevinden”.[41] Aldus worden in de nationale wettelijke regeling twee categorieën onnodig met elkaar vermengd, te weten „rechtmatig verblijf” en „gewone verblijfplaats”, die, zoals de Commissie terecht heeft opgemerkt, niet met elkaar verward mogen worden. Een letterlijke uitlegging van deze regeling zou de Commissie zelfs gelijk kunnen geven in haar redenering dat het Verenigd Koninkrijk een extra criterium heeft toegevoegd aan de toetsing van de gewone verblijfplaats, te weten het criterium van het rechtmatig verblijf, dat iets totaal anders is en de aard van die toetsing in zekere zin „vertekent”, waardoor het Verenigd Koninkrijk alleen al om die reden verordening nr. 883/2004 heeft geschonden.

54. Die redenering is echter te simplistisch en daarom naar mijn mening onjuist. Afgezien van het feit dat de gebruikte termen of bewoordingen inderdaad ambigu zijn, ligt het voor de hand dat de nationale wetgever de aard van het criterium van de gewone verblijfplaats niet „vertekent” door de rechtmatigheid van het verblijf te gebruiken als middel om de gewone verblijfplaats vast te stellen.[42] Zoals hierboven opgemerkt, heeft het Verenigd Koninkrijk sinds zijn antwoord op het met redenen omklede advies van de Commissie afstand genomen van een verdediging van de toetsing van de rechtmatigheid van het verblijf die deze koppelt aan de toetsing van de gewone verblijfplaats in de zin van artikel 11, lid 3, onder e), van verordening nr. 883/2004. Wat het Verenigd Koninkrijk, los van artikel 11, lid 3, onder e), van verordening nr. 883/2004 – en zelfs los van de verordening als geheel – beoogt, is de toetsing van de rechtmatigheid van het verblijf overeenkomstig het Unierecht (en in het bijzonder overeenkomstig richtlijn 2004/38) in het kader van de toekenning van bepaalde sociale uitkeringen.

55. In navolging van deze omslag in het standpunt van het Verenigd Koninkrijk heeft de Commissie haar subsidiaire grief aangepast in de zin dat, als de toetsing van de rechtmatigheid van het verblijf niet is geïntegreerd in de controle van de gewone verblijfplaats maar daarvan losstaat, er onvermijdelijk sprake is van de door artikel 4 van de verordening verboden discriminatie. Men zou kunnen zeggen dat de Commissie zich vanaf het begin ervan bewust is geweest dat de kern van het probleem ligt in artikel 4 van verordening nr. 883/2004. De Commissie verwijt het Verenigd Koninkrijk immers alleen een inbreuk op artikel 4 van deze verordening, ook al heeft zij haar hele argumentatie ter ondersteuning van de hoofdgrief opgebouwd rond het criterium van de (gewone) verblijfplaats, dat als aanknopingspunt fungeert in de conflictregel van artikel 11, lid 3, onder e), van de verordening.

56. Op grond van het bovenstaande moet de hoofdgrief van de Commissie worden afgewezen, omdat de toetsing van de rechtmatigheid van het verblijf die door de Britse wetgeving is geïntroduceerd, als zodanig geen invloed heeft op de bepalingen van artikel 11, lid 3, onder e), van verordening nr. 883/2004.

41 — Zowel voor de kinderbijslag als voor het belastingkrediet voor kinderen eist de toepasselijke nationale regeling dat de aanvrager, om voor deze prestaties in aanmerking te komen, „zich in het Verenigd Koninkrijk bevindt” (letterlijk: „is in Great Britain” of in Noord-Ierland). Daarna wordt gepreciseerd dat aan dit vereiste alleen wordt voldaan wanneer de aanvrager (a) zich fysiek in het Verenigd Koninkrijk bevindt, (b) zijn gewone verblijfplaats in het Verenigd Koninkrijk heeft en (c) *een verblijfsrecht in het Verenigd Koninkrijk heeft*. Op deze manier is de toekenning van de betrokken prestaties uitgesloten, als de aanvrager geen verblijfsrecht in het Verenigd Koninkrijk heeft, omdat in dat geval artikel 23, lid 4, van de Child Benefit (General) Regulations van 2006 en artikel 3, lid 5, van de Tax Credits (Residence) Regulations van 2003, in samenhang met artikel 146 van de Social Security Contributions and Benefits Act van 1992, bepalen dat deze persoon „zich niet in het Verenigd Koninkrijk bevindt”.

42 — Het Verenigd Koninkrijk heeft dit uitdrukkelijk erkend in punt 32 van zijn verweerschrift en in punt 7 van zijn dupliek.

D – *De eventuele discriminatie in strijd met artikel 4 van verordening nr. 883/2004 die het Verenigd Koninkrijk heeft begaan door bij de behandeling van aanvragen van bepaalde sociale uitkeringen de rechtmatigheid van het verblijf van de aanvrager te verifiëren*

1. Opmerkingen vooraf

57. Volgens de Commissie schendt het Verenigd Koninkrijk in ieder geval verordening nr. 883/2004, ook wanneer wordt aanvaard dat de toetsing van de rechtmatigheid van het verblijf onafhankelijk van de toetsing van de gewone verblijfplaats in de zin van artikel 11, lid 3, onder e), van de verordening kan plaatsvinden. De toetsing van de rechtmatigheid van het verblijf bij de behandeling van de aanvraag van een socialezekerheidsprestatie is discriminerend en in strijd met artikel 4 van verordening nr. 883/2004, aldus de Commissie, omdat de eis alleen geldt voor onderdanen van andere landen aangezien onderdanen van het Verenigd Koninkrijk vanzelf al een verblijfsrecht in deze lidstaat hebben. Het voornoemde artikel 4 schrijft gelijke behandeling voor met betrekking tot rechten en verplichtingen overeenkomstig de nationale socialezekerheidswetgeving. Dit standpunt vereist een complexer antwoord dan de uiteenzetting van de Commissie doet vermoeden.

58. In de eerste plaats moet worden bezien of een lidstaat sociale uitkeringen als hier aan de orde – die de lidstaat toekent aan zijn eigen onderdanen en aan burgers van de Unie die er rechtmatig verblijven – ook moet toekennen aan een burger van de Unie die niet rechtmatig op zijn grondgebied verblijft (dat wil zeggen, niet voldoet aan de vereisten van richtlijn 2004/38). Uit het antwoord op deze vraag zal blijken of het feit dat een lidstaat alleen bereid is om bepaalde sociale uitkeringen toe te kennen aan degenen die legaal op zijn grondgebied verblijven, op zichzelf discriminerend is in de zin van artikel 4 van verordening nr. 883/2204.

59. Wanneer het voorgaande probleem is opgelost, moet in de tweede plaats antwoord worden gegeven op de meer specifieke, maar eveneens principiële vraag, of een lidstaat waarvan iemand een bepaalde sociale uitkering aanvraagt, zoals de uitkeringen die in deze zaak aan de orde zijn, de rechtmatigheid van het verblijf van de aanvrager mag toetsen bij en tegelijk met de controle van diens gewone verblijfplaats.

60. Wanneer dit tweede probleem ook is opgelost, moet tot slot worden ingegaan op de vraag of deze bevoegdheid van de lidstaat als het ware absoluut is, of integendeel slechts legitiem is onder bepaalde omstandigheden. Zoals hierna zal blijken, is dit aspect pas op het laatste moment en zeer beknopt naar voren gebracht in de repliek van de Commissie. Het Verenigd Koninkrijk is daarom van mening dat de desbetreffende argumenten niet-ontvankelijk zijn, want te laat aangevoerd. Er moet dus mogelijk ook aandacht worden besteed aan de eventuele niet-ontvankelijkheid van deze stelling, afgezien van de mogelijkheid dat ik een antwoord op die vraag voorstel om redenen van opportuniteit.

2. Relevantie van de in de arresten Brey en Dano ontwikkelde rechtspraak

61. Alvorens de bovengenoemde vragen in de aangegeven volgorde te behandelen, wil ik hier allereerst wijzen op de mogelijke relevantie van de rechtspraak die is ontwikkeld in de arresten Brey [43] en Dano [44], waarnaar door beide partijen in de loop van deze procedure herhaaldelijk is verwezen. [45]

43 — C-140/12, EU:C:2013:565.

44 — C-333/13, EU:C:2014:2358.

45 — Zie ook het recente arrest Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:597, waarnaar de partijen niet hebben verwezen, omdat het dateert van na de mondelinge behandeling in de onderhavige zaak.

62. Om te beginnen staat het buiten twijfel dat de rechtspraak van de arresten Brey [46] en Dano [47] relevant is voor de huidige zaak. In deze arresten ging het om de vraag of het legitiem is dat een lidstaat rekening houdt met de rechtmatigheid van het verblijf bij de toekenning van sociale uitkeringen aan burgers van de Unie die op zijn grondgebied verblijven.

63. In de prejudiciële zaken Brey en Dano moest het Hof zich uitspreken over de juiste uitlegging van artikel 7 van richtlijn 2004/38. De toepasselijkheid daarvan werd niet betwist. In de onderhavige zaak, die een beroep wegens niet-nakoming betreft, is echter de vraag aan de orde of deze richtlijn, en in het bijzonder artikel 7 daarvan, al dan niet moet worden toegepast binnen de werkingssfeer van verordening nr. 883/2004. [48]

64. In de tweede plaats hadden de genoemde arresten, net als het arrest Alimanovic [49] maar anders dan de zaak die ons hier bezighoudt, betrekking op bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties in de zin van artikel 70 van verordening nr. 883/2004, die worden aangemerkt als sociale bijstand in de zin van richtlijn 2004/38. [50] Richtlijn 2004/38 houdt weliswaar rekening met de noodzaak van toegang tot sociale bijstand in de context van de rechtmatigheid van het verblijf [51], maar zwijgt over socialezekerheidsprestaties als in deze zaak aan de orde zijn.

65. Waar relevant, zal ik naar deze rechtspraak verwijzen in mijn verdere betoog.

3. De verplichting van de lidstaat tot toekenning van sociale uitkeringen in samenhang met de rechtmatigheid van het verblijf en de consequenties daarvan voor de grief van discriminerende behandeling

66. Ten eerste moet hier worden ingegaan op de principiële vraag of een lidstaat alleen verplicht is om de sociale uitkeringen die hij aan zijn eigen onderdanen toekent, ook toe te kennen aan burgers van de Unie als hun verblijf specifiek voldoet aan de in richtlijn 2004/38 vastgelegde criteria. Zoals ik al eerder heb aangegeven, heeft het antwoord op deze vraag consequenties voor de vraag of het feit dat een lidstaat sociale uitkeringen als de onderhavige niet toekent aan personen die niet rechtmatig op zijn grondgebied verblijven, discriminerend is in de zin van artikel 4 van verordening nr. 883/2004.

67. Het antwoord op deze vraag moet beginnen bij het uitgangpunt, zoals het Hof in herinnering heeft gebracht in het arrest Dano [52], dat krachtens artikel 20, lid 1, VWEU eenieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit, burger van de Unie is. Zoals het Hof herhaaldelijk heeft geoordeeld, dient de hoedanigheid van burger van de Unie de primaire hoedanigheid van de onderdanen van de lidstaten te zijn en verleent zij degenen onder hen die zich in dezelfde situatie bevinden, ongeacht hun nationaliteit en onverminderd de uitdrukkelijk vastgestelde uitzonderingen, binnen de materiële werkingssfeer van het VWEU aanspraak op een gelijke behandeling rechtens. [53]

46 — C-140/12, EU:C:2013:565.

47 — C-333/13, EU:C:2014:2358.

48 — Hierbij moet in aanmerking worden genomen dat richtlijn 2004/38 – in het bijzonder artikel 7, lid 1, onder b), betreffende economisch niet-actieve burgers – de voorwaarden aangeeft die het gastland moet verifiëren om te bepalen of de aanvrager van de sociale uitkeringen in kwestie in deze zaak (die binnen de inhoudelijke werkingssfeer van verordening nr. 883/2004 vallen) rechtmatig op zijn grondgebied verblijft.

49 — C-67/14, EU:C:2015:597, punt 43.

50 — Zie in het bijzonder arrest Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, punten 58 e.v.

51 — Zoals advocaat-generaal Wathelet opmerkte in zijn conclusie in de zaak Dano, C-333/13, EU:C:2014:341, punt 96, heeft dat onvermijdelijk tot gevolg „dat bij de toekenning van socialebijstandsuitkeringen onderscheid kan worden gemaakt tussen de onderdanen van het gastland en de andere burgers van de Unie”.

52 — C-333/13, EU:C:2014:2358, punt 57.

53 — Arresten Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, punt 31; D'Hoop, C-224/98, EU:C:2002:432, punt 28, en N., C-46/12, EU:C:2013:97, punt 27.

68. Elke burger van de Unie kan zich dus op het in artikel 18 VWEU opgenomen verbod van discriminatie op grond van nationaliteit beroepen in alle binnen de materiële werkingssfeer van het Unierecht vallende situaties. Daartoe behoren de situaties die de uitoefening van de in de artikelen 20, lid 2, eerste alinea, onder a), VWEU en 21 VWEU neergelegde vrijheid om op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven betreffen. [54]

69. In dit verband mag niet worden vergeten, zoals het Hof heeft verklaard in het arrest Dano [55], dat artikel 18, lid 1, VWEU elke discriminatie op grond van nationaliteit verbiedt „binnen de werkingssfeer van de Verdragen en onverminderd de bijzondere bepalingen, daarin gesteld". Artikel 20, lid 2, tweede alinea, VWEU preciseert uitdrukkelijk dat de rechten die dit artikel aan de burgers van de Unie verleent, worden uitgeoefend „onder de voorwaarden en binnen de grenzen welke bij de Verdragen en de maatregelen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld". Voorts stelt ook artikel 21, lid 1, VWEU het recht van de burgers van de Unie om vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven ervan afhankelijk dat „de beperkingen en voorwaarden die bij de Verdragen en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld" in acht worden genomen. [56] Ook de toelichting bij artikel 45 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie verwijst naar het beperkte karakter van de betrokken vrijheid: „Het in lid 1 gewaarborgde recht is het recht dat door artikel 20, lid 2, onder a), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie wordt gewaarborgd [...]. Overeenkomstig artikel 52, lid 2, van het Handvest vindt het toepassing onder de voorwaarden en binnen de grenzen die in de Verdragen zijn gesteld." [57]

70. In samenhang hiermee mag niet worden vergeten dat er een direct inhoudelijk verband bestaat tussen verordening nr. 883/2004 en het grondrecht van vrij verkeer van burgers van de Unie, omdat de verordening werd ingevoerd om de daadwerkelijke uitoefening van dat recht te vergemakkelijken en te waarborgen via de coördinatie van de nationale socialezekerheidsstelsels. [58] Zoals ik al eerder heb opgemerkt, heeft verordening nr. 883/2004 tot doel de nationale socialezekerheidsstelsels van de lidstaten te coördineren om, zoals in de overwegingen wordt toegelicht, „te waarborgen dat het recht van vrij verkeer van personen daadwerkelijk kan worden uitgeoefend" (overweging 45) en aldus „bij [te] dragen aan de verhoging van de levensstandaard en de verbetering van de arbeidsomstandigheden" van degenen die zich binnen de Unie verplaatsen (overweging 1). De in verordening nr. 883/2004 erkende rechten zijn dus rechten die het recht van vrij verkeer en verblijf van de burgers van de Unie beogen te waarborgen onder de wettelijke voorwaarden waaronder die vrijheid wordt erkend. [59]

54 — Zie onder meer arresten Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, punt 59, en N., C-46/12, EU:C:2013:97, punt 28.

55 — C-333/13, EU:C:2014:2358, punt 60.

56 — Zie onder meer arresten Baumbast en R, C-413/99, EU:C:2002:493, punten 84 e.v.; Trojani, C-456/02, EU:C:2004:488, punten 31 e.v., en Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, punten 46 en 47.

57 — Toelichting bij het Handvest van de grondrechten, PB 2007, C 303, blz. 17.

58 — Zie in dit verband het arrest Wencel, C-589/10, EU:C:2013:303: de beginselen, die ten grondslag liggen aan de voorschriften ter coördinatie van de nationale wetgevingen inzake sociale zekerheid, stemmen overeen met de regelingen inzake het vrij verkeer van personen, waarvan het fundamentele beginsel erin bestaat dat het optreden van de Unie met name de opheffing tussen de lidstaten van belemmeringen voor het vrij verkeer van personen omvat (punt 39).

59 — Verordening nr. 883/2004 strekt niet tot harmonisering van de socialezekerheidswetgeving van de lidstaten. Het staat dus nog steeds aan de lidstaten om te bepalen welke uitkeringen zij aan wie toekennen en onder welke voorwaarden, en hoe zij hun socialezekerheidssystemen financieren. De verordening heeft in principe geen invloed op de inhoudelijke voorwaarden die iedere lidstaat vaststelt voor de toekenning van de socialezekerheidsprestaties waarop de door de verordening beoogde coördinatie betrekking heeft, mits de gemeenschappelijke beginselen van de verordening in acht worden genomen (zie in dit verband arrest Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

71. Een aantal van de voorwaarden en beperkingen waaraan de artikelen 20 VWEU en 21 VWEU de uitoefening van de vrijheid van verkeer en verblijf binnen de Unie – als een vrijheid die niet absoluut is [60], maar „gereguleerd" – onderwerpen, is vastgelegd in richtlijn 2004/38. [61] Deze richtlijn, waarvan de verenigbaarheid met de Verdragen in de arresten Brey [62], Dano [63] en Alimanovic [64] niet werd betwist en evenmin aan de orde is gesteld in de onderhavige zaak, had volgens overweging 4 van de richtlijn tot doel de sectorale en fragmentaire benadering van het recht van vrij verkeer en verblijf te verhelpen en de uitoefening van dit recht te vergemakkelijken.

72. Er moet dus van worden uitgegaan dat de bepalingen van richtlijn 2004/38, die de vrijheid van verkeer en verblijf van de burgers van de Unie regelen, ook in het kader van een verordening die tot doel heeft om de daadwerkelijke uitoefening van het recht van vrij verkeer en verblijf binnen de Unie te waarborgen, zoals de verordening waarop deze zaak betrekking heeft, onverminderd van kracht zijn en dus in deze context niet buiten toepassing gelaten kunnen worden. Ik kan het dan ook niet eens zijn met het standpunt van de Commissie [65] dat „het begrip ‚woonplaats' in verordening nr. 883/2004 [...] aan geen enkele wettelijke voorwaarde is onderworpen" [66].

73. Het lijkt mij niet overbodig hier in herinnering te brengen dat de rechtsorde van de Unie moeilijk bestaanbaar is met een veelheid onderling afgesloten compartimenten. Dat geldt des te meer wanneer twee Unierechtelijke bepalingen zo nauw met elkaar samenhangen als de onderhavige. [67] Als het Unierecht, zoals ik zojuist heb toegelicht, de uitoefening van de vrijheid van verkeer en verblijf onderwerpt aan bepaalde beperkingen en voorwaarden, en wel in het bijzonder die van richtlijn 2004/38, dan lijkt het duidelijk dat de bepalingen van verordening nr. 883/2004 niet zodanig kunnen worden uitgelegd dat zij leiden tot neutralisering van de voorwaarden en beperkingen die aan de erkenning en bevestiging van die vrijheid zijn gesteld. [68] Er moet dus een uitlegging worden gevonden die het burgerschap van de Unie en de vrijheid van verkeer en verblijf van de burgers van de Unie zo veel mogelijk bevordert, maar tevens de doelstellingen van beide normen en de daarin vervatte regels respecteert.

74. Overigens wordt dit standpunt mijns inziens bevestigd door de rechtspraak van het Hof, die de toegang tot sociale uitkeringen onder dezelfde voorwaarden als die voor de onderdanen van het gastland altijd gekoppeld heeft aan het „legale" verblijf van de aanvrager in de betrokken lidstaat. [69] Het Hof heeft deze invalshoek bovendien onlangs nogmaals bekrachtigd. In het arrest Brey heeft het aangegeven dat „niets zich er in beginsel tegen verzet dat de toekenning van sociale uitkeringen aan

60 — Zoals ook de Commissie heeft erkend tijdens de mondelinge behandeling.

61 — Zie ook de conclusie van advocaat-generaal Wathelet in de zaak Dano, C-333/13, EU:C:2014:341, punt 90.

62 — C-140/12, EU:C:2013:565, punten 46 en 47.

63 — C-333/13, EU:C:2014:2358, punten 60 e.v.

64 — C-67/14, EU:C:2015:597.

65 — Zie punt 33 van het verzoekschrift van de Commissie.

66 — Punt 32 van het verzoekschrift.

67 — Het Hof heeft zich bij talrijke gelegenheden beziggehouden met het verband tussen het vrij verkeer van economisch niet-actieve, of werkzoekende burgers van de Unie en hun toegang tot sociale uitkeringen van uiteenlopende aard. Zie, onder vele andere, de arresten Martínez Sala, C-85/96, EU:C:1998:217; Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458; D'Hoop, C-224/98, EU:C:2002:432; Collins, C-138/02, EU:C:2004:172; Trojani, C-456/02, EU:C:2004:488; Bidar, C-209/03, EU:C:2005:169; Vatsouras en Koupatantze, C-22/08 en C-23/08, EU:C:2009:344, en de arresten Brey, C-140/12, EU:C:2013:565; Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, en Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:597.

68 — Ik ben het dan ook niet eens met het standpunt van de Commissie in punt 18 van haar repliek dat, in verband met socialezekerheidsprestaties zoals die welke aan de orde zijn in deze zaak, het criterium van het rechtmatig verblijf een beperking oplegt aan de vrijheid van verkeer die niet zou bestaan als alleen aan het criterium van de gewone verblijfplaats zou worden getoetst.

69 — Zie in het bijzonder arrest Martínez Sala, C-85/96, EU:C:1998:217, punt 63: „een burger van de Europese Unie die [...] *legaal op het grondgebied van de ontvangstlidstaat verblijft*, [kan] zich op artikel 6 van het Verdrag beroepen in alle binnen de materiële werkingssfeer van het gemeenschapsrecht vallende situaties" (mijn cursivering). Deze uitspraak is letterlijk herhaald in de arresten Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, punt 32, en Bidar, C-209/03, EU:C:2005:169, punt 32. In punt 46 van dit laatstgenoemde arrest wordt bevestigd dat „[a]rtikel 3 van richtlijn 93/96 evenwel niet [belet] dat een onderdaan van een lidstaat die krachtens artikel 18 EG en richtlijn 90/364 *legaal verblijft* op het grondgebied van een andere lidstaat, waar hij hoger onderwijs wenst te gaan volgen of voort te zetten, zich gedurende dit verblijf beroept op het in artikel 12, eerste alinea, EG neergelegde fundamentele beginsel van gelijke behandeling" (mijn cursivering). Zie ook arrest Trojani, C-456/02, EU:C:2004:488, waarin het Hof, alvorens in te gaan op de consequenties van het principe van gelijke behandeling voor de situatie van Trojani, benadrukt dat hij „wettig in België verblijft" (punt 37).

economisch niet-actieve burgers van de Unie afhankelijk wordt gesteld van de voorwaarde dat deze voldoen aan de voorwaarden om een recht op legaal verblijf in het gastland te genieten”[70]. In het arrest Dano heeft het Hof bevestigd dat „een burger van de Unie, wat de toegang tot sociale uitkeringen betreft [...] zich er alleen op kan beroepen gelijk te worden behandeld als een onderdaan van het gastland, indien zijn verblijf op het grondgebied van het gastland voldoet aan de voorwaarden van richtlijn 2004/38”.[71] Naar mijn mening is er in deze arresten geen aanwijzing te vinden dat deze uitspraken alleen zouden gelden voor socialebijstandsuitkeringen of de bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties die in die zaken aan de orde waren, en niet voor andere sociale uitkeringen.[72]

75. Het valt echter niet te ontkennen dat de voorwaarde dat het verblijf van aanvragers van sociale uitkeringen zoals die welke aan de orde zijn in deze zaak, niet onrechtmatig mag zijn, gezien kan worden als een verschillende behandeling van onderdanen van het Verenigd Koninkrijk en die van andere lidstaten. Deze verschillende behandeling bij het verblijfsrecht is echter als het ware inherent aan het systeem en in zekere zin pre-existent[73]: per definitie zal het recht om in een lidstaat te verblijven immers niet worden geweigerd aan een onderdaan van die lidstaat.

76. Met andere woorden, het onderscheid tussen Britse onderdanen en onderdanen van andere lidstaten heeft zijn oorsprong in de aard van het systeem zelf, in de zin dat het bij de uitoefening van het recht van vrij verkeer en verblijf in de huidige stand van het Unierecht niet onbelangrijk is of men de nationaliteit van de ene dan wel van de andere lidstaat bezit.

77. Kortom, gelet op alle voorgaande overwegingen ben ik van mening dat een lidstaat op grond van verordening nr. 883/2004 alleen verplicht is om sociale uitkeringen, zoals de uitkeringen waar het om gaat in deze zaak, toe te kennen aan een burger van de Unie die zijn recht van vrij verkeer en verblijf op zijn grondgebied rechtmatig uitoefent, dus in het bijzonder in overeenstemming met de voorwaarden van richtlijn 2004/38. In die zin wordt er dus onderscheid gemaakt tussen Britse onderdanen en onderdanen van andere lidstaten in een stadium dat voorafgaat aan de concrete toepassing van artikel 4 van verordening nr. 883/2004, zonder dat dit de potentiële toepasselijkheid daarvan belet.

4. De verificatie van de rechtmatigheid van het verblijf van de aanvrager bij de behandeling van aanvragen van bepaalde sociale uitkeringen

78. Nu de voorgaande principiële vraag is opgelost, zal ik ingaan op een tweede aspect, dat naar mijn mening meer direct verband houdt met het standpunt van de Commissie: kan een lidstaat op basis van het bovenstaande, zonder in strijd te komen met het discriminatieverbod van artikel 4 van verordening nr. 883/2004, de rechtmatigheid van het verblijf van een burger van de Unie die onderdaan is van een andere lidstaat verifiëren in het kader van de behandeling van aanvragen van sociale uitkeringen als de onderhavige?

70 — C-140/12, EU:C:2013:565, punt 44; voorwerp van intensieve discussie tussen de partijen in de onderhavige procedure.

71 — C-333/13, EU:C:2014:2358, punt 69.

72 — Ongeacht de meer precieze formulering in het arrest Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:597, punt 49, die bij de aanhaling van punt 69 van arrest Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, in de Spaanse versie „prestaciones de asistencia social” gebruikt in plaats van „prestaciones sociales”.

73 — Zie in dit verband het arrest Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358: „de mogelijkheid dat burgers van de Unie die gebruik hebben gemaakt van hun vrijheid van verkeer en van verblijf, met betrekking tot sociale uitkeringen anders worden behandeld dan de eigen onderdanen van het gastland, [is] een onvermijdelijke consequentie van richtlijn 2004/38” (punt 77). In dit punt van het arrest worden de punten 93 en 96 van de conclusie van advocaat-generaal Wathelet in deze zaak, C-333/13, EU:C:2014:341, aangehaald.

79. Aldus geformuleerd, komt de vraag er in wezen op neer of de betrokken lidstaat een ongelijke behandeling in de in artikel 4 van verordening nr. 883/2004 bedoelde „verplichtingen" introduceert door het moeilijk te ontkennen feit dat vooral niet-Britse burgers van de Unie meer dan Britse onderdanen te maken zullen krijgen met de ongemakken van het ondergaan – en passeren – van de verificatie van de rechtmatigheid van hun verblijf door de Britse autoriteiten bij de behandeling van aanvragen van prestaties als de kinderbijslag of het belastingkrediet voor kinderen. Uit de toelichtingen van het Verenigd Koninkrijk tijdens de mondelinge behandeling blijkt dat de intensiteit van deze verificatie in ieder geval afhankelijk is van de specifieke omstandigheden van de betrokkene. Het is voorzienbaar dat economisch niet-actieve burgers in dit opzicht meer ongemakken zullen ondervinden.

80. In deze context zou men kunnen verwachten dat deze verdere complicatie bij de behandeling van aanvragen van de betrokken prestaties in de praktijk vermeden kan worden, omdat richtlijn 2004/38 voorziet in regelingen (in het bijzonder in artikel 8 [74]) waarmee de rechtmatigheid van het verblijf van een burger van de Unie die geen onderdaan van het gastland is, kan worden aangetoond door een verklaring. Bij de afgifte daarvan verifiëren de bevoegde autoriteiten of in het bijzonder is voldaan aan de voorwaarden van artikel 7 van deze richtlijn. Als de aanvrager over een dergelijke verklaring beschikt, zal het ongemak bij de behandeling van de aanvraag van een sociale uitkering minimaal zijn, of zelfs geheel ontbreken. Hij hoeft immers alleen maar op verzoek de verklaring over te leggen, die bewijst dat de lidstaat het verblijf van de aanvrager op zijn grondgebied rechtmatig acht.

81. Het Verenigd Koninkrijk heeft tijdens de mondelinge behandeling toegelicht dat burgers van de Unie bij de Britse autoriteiten een document kunnen aanvragen dat hun verblijfsrecht in deze lidstaat aantoont (wat het vanzelfsprekend gemakkelijker maakt om bewijs hiervan te leveren), maar dat het bezit van een dergelijk document niet verplicht is. In de meeste gevallen zal de aanvrager in de regel geen verklaring hebben die bewijst dat hij legaal in het Verenigd Koninkrijk verblijft.

82. Het feit dat een lidstaat de afgifte van dergelijke documenten verplicht kan stellen sluit echter niet uit dat een systeem zoals dat van het Verenigd Koninkrijk kan worden toegepast, waarbij de rechtmatigheid van het verblijf wordt geverifieerd bij de behandeling van aanvragen van sociale uitkeringen, gezien het feit dat de hierboven beschreven voorafgaande erkenning in de meeste gevallen ontbreekt.

83. Er is hier dus inderdaad sprake van een verschillende behandeling die als indirecte discriminatie is te beschouwen omdat niet-Britse burgers van de Unie (in het bijzonder degenen die economisch niet actief zijn) meer ongemakken en meer hindernissen zullen ondervinden bij de aanvraagprocedure.

84. In dit verband is het de vraag of die indirecte discriminatie te rechtvaardigen is, wat volgens de Commissie niet het geval is. Zonder hier dieper op in te gaan ben ik in zoverre van mening dat de noodzaak tot bescherming van de openbare middelen van het gastland [75], een argument dat is aangevoerd door het Verenigd Koninkrijk [76], in principe voldoende rechtvaardiging biedt om de rechtmatigheid van het verblijf op dat moment te verifiëren. Die verificatie is uiteindelijk immers het middel waarmee het gastland kan verzekeren dat het geen sociale uitkeringen, zoals de onderhavige, toekent aan personen aan wie het deze uitkeringen om de in de vorige afdeling genoemde redenen niet hoeft toe te kennen.

74 — Zie ook artikel 19 van richtlijn 2004/38 met betrekking tot duurzaam verblijf.

75 — Het Hof heeft deze doelstelling als legitiem aanvaard sinds het arrest Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, punt 44. Hierbij moet in aanmerking worden genomen dat het doel van bescherming van de openbare middelen niet strikt economisch van aard is, maar dat het Hof dit doel in verband heeft gebracht met het middellijke doel dat het totale bedrag van de steun die deze staat kan toekennen, niet wordt beïnvloed (arresten Bidar, C-209/03, EU:C:2005:169, punt 56; Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, punt 61, en Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, punt 63).

76 — Punt 37 van het verweerschrift.

85. Kortom, naar mijn mening is het gastland in beginsel gerechtigd om zich er in voorkomend geval van te vergewissen dat een burger van de Unie niet onrechtmatig op zijn grondgebied verblijft – en dus voldoet aan de voorwaarden van richtlijn 2004/38 – bij de behandeling van aanvragen van sociale uitkeringen zoals die welke aan de orde zijn in deze zaak, zonder dat de verschillende behandeling van Britse onderdanen en andere burgers van de Unie die deze verificatie meebrengt een door artikel 4 van verordening nr. 883/2004 verboden discriminatie vormt, mits dit verschil gerechtvaardigd is op de gronden die ik hierboven heb uiteengezet.

5. Vereisten waaraan de verificatie van de rechtmatigheid van het verblijf in het gastland moet voldoen

86. Het bovenstaande lijkt mij voldoende om de argumenten van de Commissie betreffende de principiële onrechtmatigheid van de in de Britse wetgeving bepaalde verblijfstoets af te wijzen. Daarmee is echter niet gezegd dat elke wijze van verificatie van de rechtmatigheid van het verblijf aanvaardbaar zou zijn. Integendeel, mijns inziens moet de verificatie aan een aantal procedurele en ook inhoudelijke vereisten voldoen, die ik hierna zal toelichten.

87. Van belang is dat de verificatie in kwestie, die nadelig kan uitwerken op de vrijheid van verkeer en verblijf die toekomt aan burgers van de Unie, wordt uitgelegd in overeenstemming met dit grondrecht en op een zo min mogelijk belastende wijze wordt uitgevoerd.

88. Ik wil er hierbij opnieuw op wijzen dat het beroep dat door de Commissie is ingesteld, niet de manier betreft waarop het Verenigd Koninkrijk de bedoelde verificatie uitvoert. Het is juist dat de Commissie heeft gesteld dat de door het Verenigd Koninkrijk uitgevoerde toetsing van de naleving van de vereisten van artikel 7 van richtlijn 2004/38 niet waarborgt dat de omstandigheden van het concrete geval worden beoordeeld, zoals het arrest Brey vereist.[77] Dit argument dook echter pas voor het eerst op in de repliek van de Commissie en werd niet aangevoerd in de precontentieuze procedure, noch in het verzoekschrift zelf. De Commissie heeft tijdens de mondelinge behandeling opgemerkt dat dit punt geen nieuw middel betreft, maar slechts een van de aspecten waarmee rekening moet worden gehouden bij de beoordeling van de vraag of de toetsing van de rechtmatigheid van het verblijf als discriminerende maatregel proportioneel is in verhouding tot het beoogde doel. Ik ben het echter met het Verenigd Koninkrijk eens dat het om een nieuw middel gaat, dat is aangevoerd in een procedurele fase waarin het niet-ontvankelijk is krachtens artikel 127 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof.

89. De Commissie heeft zich in haar beroep geconcentreerd op de weerlegging van het standpunt dat een lidstaat bij de behandeling van aanvragen van sociale uitkeringen als de onderhavige kan verlangen dat de aanvragers niet onrechtmatig op zijn grondgebied verblijven, en dat de lidstaat deze omstandigheid kan verifiëren. Het beroep gaat niet over de manier waarop de Britse autoriteiten, vanuit procedureel en inhoudelijk opzicht, onderzoeken of een burger van de Unie al dan niet voldoet aan de voorwaarden van richtlijn 2004/38.

90. Niettemin, voor het geval het Hof een inhoudelijke beoordeling van dit argument noodzakelijk zou achten, en gezien het feit dat het Verenigd Koninkrijk in dupliek en tijdens de mondelinge behandeling een aantal punten heeft aangevoerd in antwoord op dit argument, zou ik in dit verband het volgende willen opmerken, zonder uitputtend te zijn.

77 — C-140/12, EU:C:2013:565, in het bijzonder punt 69.

91. Vanuit procedureel oogpunt is het verschil in behandeling ten opzichte van de onderdanen van de lidstaat in kwestie, als uitvloeisel van de hierboven beschreven bevoegdheid van de nationale autoriteiten tot verificatie, alleen verenigbaar met de status van burger van de Unie en het beginsel van gelijke behandeling voor zover daarbij het evenredigheidsbeginsel strikt in acht wordt genomen. Dit wil zeggen dat de verificatie passend moet zijn in verhouding tot het beoogde doel, zo min mogelijk ingrijpend moet zijn en alleen mag worden toegepast voor zover dat strikt noodzakelijk is om het beoogde doel te bereiken.

92. Anderzijds, wanneer de nationale autoriteiten in het kader van de toekenning van de sociale uitkeringen in kwestie verifiëren of de aanvrager niet onrechtmatig op hun grondgebied verblijft, dan moet dit worden gezien als een verificatie van de rechtmatigheid van het verblijf van burgers van de Unie in de zin van artikel 14, lid 2, tweede alinea, van richtlijn 2004/38 en moet deze verificatie dus voldoen aan de vereisten van deze richtlijn. [78]

93. Zoals valt af te leiden uit de opmerkingen van het Verenigd Koninkrijk tijdens de mondelinge behandeling, wordt niet in alle gevallen geverifieerd of aan de voorwaarden voor een verblijfsrecht krachtens richtlijn 2004/38 is voldaan. Dat is naar mijn mening zelfs verboden door artikel 14, lid 2, van de genoemde richtlijn [79]: alle aanvragers van de sociale uitkeringen in kwestie [80] moeten weliswaar op het daarvoor bestemde formulier de gegevens vermelden waaruit blijkt dat zij het recht hebben om in deze lidstaat te verblijven, maar – zoals het Verenigd Koninkrijk heeft bevestigd in punt 21 van zijn dupliek en ook tijdens de mondelinge behandeling – gaan de Britse autoriteiten alleen in twijfelgevallen over tot de nodige verificaties om vast te stellen of de aanvrager al dan niet voldoet aan de voorwaarden van richtlijn 2004/38 (in het bijzonder van artikel 7 daarvan) en dus al dan niet een verblijfsrecht krachtens deze richtlijn heeft.

94. Uit het betoog van het Verenigd Koninkrijk kan naar mijn mening evenmin worden afgeleid dat deze lidstaat uitgaat van het vermoeden dat de aanvrager van de sociale uitkeringen in kwestie onrechtmatig op zijn grondgebied verblijft. Dit zou strijdig zijn met artikel 20, lid 2, VWEU en artikel 21 VWEU, waarin het recht van burgers van de Unie op vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten wordt erkend. De status van het burgerschap van de Unie en in het bijzonder de erkenning van het beginsel dat burgers van de Unie het recht hebben om, onder de voorwaarden van het Unierecht, te verblijven op het grondgebied van welke lidstaat dan ook, verzetten zich ertegen dat nationale wettelijke regelingen uitgaan van een benadering die gelijk zou staan aan een vermoeden dat een burger van de Unie, na afloop van de eerste drie maanden van zijn verblijf en tot aan de verkrijging van een duurzaam verblijfsrecht, onrechtmatig verblijft op het grondgebied van die lidstaat, zodat de bewijslast dat dit niet het geval is systematisch op hem berust. Vanuit principieel oogpunt zou dat vermoeden omgekeerd moeten zijn.

95. Bovendien valt de legitieme verificatie van de rechtmatigheid van het verblijf van de aanvrager in het Verenigd Koninkrijk onder de werkingssfeer van artikel 14, lid 2, tweede alinea, van richtlijn 2004/38. Daarom is de eventuele vaststelling door de nationale autoriteiten dat de betrokken burger van de Unie geen verblijfsrecht heeft overeenkomstig deze richtlijn omdat hij niet voldoet aan de daarin vastgelegde vereisten, een besluit „ter beperking van het vrij verkeer van burgers van de Unie”

78 — Ik breng in herinnering dat artikel 14, lid 2, van richtlijn 2004/38 het volgende bepaalt: „Burgers van de Unie en hun familieleden behouden het verblijfsrecht van de artikelen 7, 12 en 13 zolang zij voldoen aan de aldaar genoemde voorwaarden. In specifieke gevallen van redelijke twijfel over de vraag, of een burger van de Unie of zijn familieleden wel voldoen aan de voorwaarden van de artikelen 7, 12 en 13, kunnen de lidstaten zulks verifiëren. De verificatie geschiedt evenwel niet stelselmatig.”

79 — Zoals het Verenigd Koninkrijk heeft toegelicht, vindt deze verificatie op de volgende manier plaats: de aanvrager moet op het aanvraagformulier een aantal gegevens vermelden waaruit blijkt of hij het recht heeft om in het Verenigd Koninkrijk te verblijven. Na ontvangst van het formulier wordt dit punt geverifieerd door de autoriteiten die bevoegd zijn om over de toekenning van de prestaties te beslissen. In concrete gevallen verlangen de autoriteiten van de aanvragers bewijs over te leggen dat zij daadwerkelijk over het verblijfsrecht beschikken dat uit de op het formulier vermelde gegevens blijkt.

80 — Hierbij moet in aanmerking worden genomen dat deze procedure niet alleen geldt voor burgers van de Unie, maar ook voor onderdanen van andere landen die toegang kunnen hebben tot de gezinsbijslagen in kwestie als zij een verblijfsrecht in het Verenigd Koninkrijk hebben en voldoen aan de vereisten dat zij fysiek in dit land aanwezig zijn en daar hun gewone verblijfplaats hebben.

in de zin van artikel 15, lid 1, van de relevante richtlijn [81] – ongeacht of deze vaststelling al dan niet gepaard gaat met een verwijderingsbesluit en ondanks het zuiver declaratoire karakter ervan. [82] Volgens artikel 15, lid 1, heeft dit tot gevolg dat de waarborgen van de artikelen 30 en 31 van de richtlijn worden geactiveerd.

96. Naar mijn mening betekent dit dat de bevoegde autoriteiten zich in dergelijke omstandigheden niet mogen beperken tot eenvoudige afwijzing van de aangevraagde uitkering. Krachtens het voornoemde artikel 30, in het bijzonder wanneer wordt vastgesteld dat een verblijfsrecht overeenkomstig richtlijn 2004/38 ontbreekt, moeten zij de betrokkene bovendien „nauwkeurig en volledig", en „op zodanige wijze [...] dat deze de inhoud en de gevolgen ervan" begrijpt, in kennis stellen van de redenen die ten grondslag liggen aan de betrokken beslissing. Daarbij moet ook worden vermeld bij welke gerechtelijke of administratieve instantie de betrokkene beroep kan instellen, alsmede de termijn daarvoor. Bovendien worden de procedurele waarborgen van artikel 31 van richtlijn 2004/38 geactiveerd. Dit stelt de betrokkene in staat om de rechtmatigheid van de beoordeling van de autoriteiten te onderwerpen aan een (administratieve of rechterlijke) toetsing.

97. Tot slot moet vanuit inhoudelijk oogpunt fundamenteel rekening worden gehouden met het feit dat in het specifieke geval van economisch niet-actieve burgers, de nationale autoriteiten overeenkomstig artikel 7, lid 1, onder b), van richtlijn 2004/38 moeten nagaan of zij, voor zichzelf en voor hun familieleden, „over voldoende bestaansmiddelen [beschikken] om te voorkomen dat zij tijdens hun verblijf ten laste komen van het socialebijstandsstelsel van het gastland", alsook over een ziektekostenverzekering. Hierbij teken ik aan dat het loutere feite dat een burger van de Unie aanspraak maakt op sociale bijstand in het gastland niet voldoende is om het recht op verblijf te weigeren. [83] Daarvoor moet hij een *onredelijke belasting* vormen voor het socialebijstandsstelsel van de betrokken lidstaat. Bij de beoordeling of dat het geval is, moeten de nationale autoriteiten de richtsnoeren volgen die zijn neergelegd in de rechtspraak van het Hof – in het bijzonder de verplichte aanmerkingneming van de omstandigheden van het concrete geval zoals bepaald in het arrest Brey [84] – en in voorkomend geval de aanvrager in kennis stellen van het negatieve resultaat van die beoordeling, in overeenstemming met de voorschriften van artikel 30 van de genoemde richtlijn.

98. Mocht het Hof van oordeel zijn dat de rechtmatigheid van de betwiste nationale regeling vanuit deze invalshoek moet worden onderzocht, dan ben ik, gelet op het bovenstaande, van mening dat de Commissie niet heeft aangetoond dat het Verenigd Koninkrijk de hierboven aangegeven formele en inhoudelijke voorwaarden niet in acht heeft genomen. Daarom moet het beroep wegens niet-nakoming ook vanuit dit perspectief worden afgewezen.

81 — Artikel 15, lid 1, van richtlijn 2004/38 bepaalt: „De procedures van de artikelen 30 en 31 zijn van overeenkomstige toepassing op besluiten ter beperking van het vrij verkeer van burgers van de Unie of hun familieleden die worden genomen om andere redenen dan openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid." Zoals advocaat-generaal Wahl stelt in zijn conclusie in de zaak Brey, C-140/12, EU:C:2013:337, „kunnen burgers van de Unie ontegenzeggelijk een beroep doen op de procedurele waarborgen van artikel 15 van de richtlijn, die niet kunnen worden omzeild door procedures die niet enkel het recht van die persoon op een uitkering, maar ook zijn recht op verblijf in zijn geheel behandelen" (punt 93).

82 — – Het verlies van het verblijfsrecht in het gastland overeenkomstig richtlijn 2004/38 is een automatisch gevolg wanneer men niet voldoet aan de vereisten van de richtlijn.

83 — Dit ondanks wat de Duitse versie van artikel 7, lid 1, onder b), van de genoemde richtlijn lijkt aan te geven. Zie in dit verband de conclusie van advocaat-generaal Wahl in de zaak Brey, C-140/12, EU:C:2013:337, punten 74 e.v.

84 — C-140/12, EU:C:2013:565, punten 64 e.v. Ik deel het standpunt van advocaat-generaal Wathelet in zijn conclusie in de zaak Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:210, punten 107 e.v., en in zijn conclusie in de zaak García-Nieto e.a., C-299/14, EU:C:2015:366, punten 85 e.v., in de zin dat de nationale autoriteiten in dit kader ook rekening moeten houden met andere factoren die representatief kunnen zijn voor het bestaan van een reële band tussen de burger van de Unie en het gastland (kortom, de maatschappelijke en economische integratie van de burger, die het Verenigd Koninkrijk uiteindelijk wil verzekeren), zoals in het verleden verricht werk, de betaling van premies in het gastland, of schoolgaande kinderen (zie het standpunt van het Hof in het arrest Ibrahim, C-310/08, EU:C:2010:80), of het bestaan van nauwe persoonlijke banden met de betrokken lidstaat (zie in dit verband arresten Prete, C-367/11, EU:C:2012:668, punt 50, en Stewart, C-503/09, EU:C:2011:500, punt 100).

6. Samenvatting

99. Samenvattend ben ik van mening dat er geen sprake is van de door artikel 4 van verordening nr. 883/2004 verboden discriminatie wanneer de nationale regeling bepaalt dat de autoriteiten van een lidstaat bij de behandeling van aanvragen van sociale uitkeringen zoals de kinderbijslag of het belastingkrediet voor kinderen, de verificaties kunnen uitvoeren die nodig zijn om zich ervan te vergewissen dat de aanvragers van die uitkeringen die onderdaan zijn van een andere lidstaat, legaal op het grondgebied van deze lidstaat verblijven. Niettemin moeten de met deze verificatie belaste autoriteiten in procedureel opzicht in ieder geval de hierboven beschreven beginselen eerbiedigen, waaronder in het bijzonder het evenredigheidsbeginsel, alsmede de bepalingen van de artikelen 14, lid 2, tweede alinea, 15, lid 1, 30 en 31 van richtlijn 2004/38.

V – Kosten

100. Aangezien ik concludeer tot verwerping van het beroep, moet de Commissie overeenkomstig artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof worden verwezen in de kosten.

VI – Conclusie

101. Gelet op het bovenstaande geef ik het Hof in overweging te beslissen als volgt:

„1) Het beroep wordt verworpen.

2) De Europese Commissie wordt verwezen in de kosten.”