1. Uitkeringen die ertoe strekken, gezinnen te helpen bij de bestrijding van de onderhoudskosten voor kinderen die de zestienjarige maar nog niet de eenentwintigjarige leeftijd hebben bereikt en die werkloos zijn, vallen onder de definitie van „gezinsbijslagen" in artikel 1, sub u, i, van verordening (EEG) nr. 1408/71.

2. Artikel 73 van verordening (EEG) nr. 1408/71 strekt ertoe te verhinderen, dat een Lid-Staat gezinsbijslagen kan weigeren op grond dat de gezinsleden van de werknemer in een andere Lid-Staat wonen dan de uitkerende Lid-Staat. Die weigering zou de communautaire werknemer er immers van kunnen weerhouden, zijn recht op vrij verkeer uit te oefenen, en daarmee een belemmering van die vrijheid kunnen opleveren. Hieruit volgt, dat een voorwaarde volgens welke het kind van een werknemer voor het ontstaan van het recht op bepaalde gezinsbijslagen als werkloze ter beschikking moet staan van de dienst voor arbeidsbemiddeling van de uitkerende Lid-Staat, aan welke voorwaarde slechts kan worden voldaan wanneer het kind op het grondgebied van die Lid-Staat woont, onder het toepassingsgebied van artikel 73 valt. Zij moet dan ook worden geacht te zijn vervuld wanneer het kind ter beschikking staat van de dienst voor arbeidsbemiddeling van de Lid-Staat waar het woont.

RAPPORT TER TERECHTZITTING
in zaak C-228/88 *

I — Feiten en procesverloop

Verzoeker in het hoofdgeding (hierna: verzoeker), Italiaans onderdaan, is sinds jaren in Augsburg (BRD) in loondienst werkzaam. Zijn echtgenote Assunta en zijn kinderen wonen in Ercolano (provincie Napels, Italië). Van verweerster in het hoofdgeding (hierna: verweerster) ontving hij vanaf januari 1985 „Kindergeld" voor zijn in 1968, 1969, 1974 en 1982 geboren kinderen Nicola, Salvatore, Nino en Anna.

In maart 1985 vroeg verzoeker Kindergeld aan voor zijn kinderen Rosa, Nunzia en Vincenzo, geboren op respectievelijk 14 augustus 1964, 7 juni 1966 en 2 juli 1967. Hij legde daartoe verklaringen over van het arbeidsbureau van Ercolano van januari en februari 1985, volgens welke Rosa sedert 16 augustus 1984, Nunzia sedert 16 april 1982 en Vincenzo sedert 8 januari 1985 aldaar waren ingeschreven als werkzoekende (werkloze) leerling of werknemer.

Bij besluit van 11 april 1985 wees verweerster het verzoek af met de overweging, dat volgens paragraaf 2, lid 4, van het Bundeskindergeldgesetz (BKGG) kinderen die de 16-jarige leeftijd hebben bereikt slechts in aanmerking kunnen worden genomen wan-

* Procestaal: Duits.

neer zij op het grondgebied waar het BKGG van toepassing is, als werkloze ter beschikking staan van de dienst voor de arbeidsbemiddeling.

Bij vonnis van 21 augustus 1986 wees het Sozialgericht Augsburg verzoekers vordering toe. Het vernietigde verweersters besluiten en veroordeelde haar, verzoeker Kindergeld toe te kennen voor zijn kinderen Rosa, Nunzia en Vincenzo. Het stond hoger beroep toe. In zijn vonnis overwoog het, dat het onverenigbaar zou zijn zowel met de grondwet als met artikel 73, lid 1, van verordening (EEG) nr. 1408/71, wanneer verzoeker de woonplaats van zijn kinderen naar Duitsland moest verleggen om de desbetreffende uitkeringen te kunnen ontvangen.

Tegen dit vonnis werd hoger beroep ingesteld bij het Bayerische Landessozialgericht. Dit acht de bepalingen van Duits recht volgens welke de daarin voorziene uitkeringen niet kunnen worden toegekend aan personen die in andere Lid-Staten van de Gemeenschap een beroepsopleiding willen volgen of werk zoeken, duidelijk en ondubbelzinnig. Het betwijfelt evenwel, of die bepalingen ook verenigbaar zijn met de artikelen 3, lid 1, en 73, lid 1, van verordening (EEG) nr. 1408/71. Zo de in laatstgenoemde bepaling vervatte fictie ook mocht gelden voor omstandigheden die in de regel samenhangen met de woonplaats (zoals het ingeschreven zijn als werkloze) en de Lid-Staten geen alleen voor het binnenland geldende aanspraken mogen invoeren, moeten wegens de voorrang van het gemeenschapsrecht de communautaire voorschriften worden toegepast.

Op grond van deze overwegingen heeft het Bayerische Landessozialgericht de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Moeten de artikelen 73, lid 1, en 3, lid 1, van verordening nr. 1408/71/EEG of andere bepalingen van gemeenschapsrecht aldus worden uitgelegd, dat een migrerend werknemer in het land van tewerkstelling ook dan recht heeft op gezinsbijslagen, wanneer het gezinslid enkel in het land van woonplaats en volgens de aldaar geldende bepalingen geen beroepsopleiding kan aanvatten of voortzetten bij gebreke van opleidingsplaatsen dan wel als werkloze ter beschikking staat van de diensten voor arbeidsbemiddeling, maar het nationale recht van het land van tewerkstelling vereist dat aldaar aan die voorwaarden is voldaan ?"

De verwijzingsbeschikking is op 8 augustus 1988 ter griffie van het Hof ingeschreven.

Overeenkomstig artikel 20 van 's-Hofs Statuut-EEG zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door verzoeker in het hoofdgeding, vertegenwoordigd door L. Fazi, Sozialsekretär; de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door J. Grünwald, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde; de regering van de Bondsrepubliek Duitsland, vertegenwoordigd door M. Seidel en M. Hilf als gemachtigden; de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door H. J. Heinemann, waarnemend secretaris-generaal van het Ministerie van Buitenlandse Zaken; de Portugese regering, vertegenwoordigd door L. Inez Fernandes,

hoofd van de juridische dienst van het Directoraat-generaal Europese Gemeenschappen, en S. Pizarro, plaatsvervangend hoofd van de afdeling Internationale Betrekkingen en verdragen inzake sociale zekerheid; de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door L. Ferrari Bravo, hoofd van de dienst Diplomatieke Geschillen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, als gemachtigde, bijgestaan door P. Giorgio Ferri, avvocato dello stato.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en de advocaat-generaal gehoord, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan. Op verzoek van de Bondsregering heeft het voorts besloten, over de zaak in voltallige zitting te beslissen (artikel 95, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering).

II — Duitse wetgeving

Sinds 1 januari 1985 luidt paragraaf 2, lid 4, BKGG als volgt:

„Kinderen die de 16-jarige maar nog niet de 21-jarige leeftijd hebben bereikt, worden ook in aanmerking genomen, wanneer zij op het grondgebied waarop deze wet van toepassing is

1) een beroepsopleiding wegens gebrek aan opleidingsplaatsen niet kunnen aanvangen of voortzetten of

2) als werkloze ter beschikking staan van de dienst voor arbeidsbemiddeling.

Dit geldt niet voor kinderen, die maandelijk minstens 400 DM ontvangen

1) aan lopende geldelijke uitkeringen wegens arbeidsongeschiktheid of werkloosheid of

2) aan overgangsuitkeringen uit pensioenfondsen voor ambtenaren of militairen

3) uit een beroepswerkzaamheid na aftrek van belastingen en wettelijke aftrekposten.

De leden 2 a en 3, tweede volzin, zijn dienovereenkomstig van toepassing."

De Bondsregering heeft deze regeling als volgt gemotiveerd:

„Het gebrek aan opleidingsplaatsen en de arbeidsmarktsituatie kunnen ertoe leiden, dat jongeren of de voorgenomen opleiding voorlopig niet kunnen volgen en intussen geen arbeidsplaats kunnen vinden, of na voltooiing van hun opleiding geen arbeidsplaats kunnen vinden. Wanneer deze — meestal meerderjarige — jongeren door hun vroegere loopbaan nog niet zo ver in het uitkeringssysteem van het Arbeitsförderungsgesetz zijn opgenomen, dat zij voor een werkloosheidsuitkering in aanmerking komen, komen zij in de regel nog evenzo ten laste van hun ouders als jongeren die een opleiding volgen. Er zijn dan ook termen aanwezig om de ouders voor deze kinderen, ook wanneer zij reeds de achtienjarige leeftijd hebben bereikt, Kindergeld te betalen als voor jongeren in opleiding. Deze aanvullende bepalingen op de regel van het Kindergeld geldt met name voor jongeren die na het verlaten van een algemene

schoolopleiding geen studieplaats, opleidingsplaats of arbeidsplaats vinden. Daarbij wordt gewaarborgd, dat alleen jongeren die ter beschikking staan van de dienst voor de arbeidsbemiddeling recht hebben op Kindergeld."

III — Samenvatting van de bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen

Verzoeker in het hoofdgeding betoogt, dat ook het na het bereiken van de 16-jarige leeftijd van een kind overeenkomstig het BKGG betaalde Duitse Kindergeld een „ter bestrijding van de gezinslasten" bedoelde gezinsbijslag is (artikel 1, sub u, i, van verordening (EEG) nr. 1408/71) en derhalve ongeacht de woonplaats van de kinderen moet worden toegekend. Een uitzondering respectievelijk een bijzondere regeling voor werkloze kinderen is noch in de verklaring van de Bondsrepubliek Duitsland, noch in bijlage VI van verordening (EEG) nr. 1408/71 voorzien.

Het Hof van Justitie heeft herhaaldelijk verklaard, dat het gemeenschapsrechtelijke beginsel van gelijke behandeling (artikel 7 EEG-Verdrag, artikel 3 van verordening (EEG) nr. 1408/71) „niet enkel openlijke discriminaties op grond van nationaliteit verbiedt, maar ook alle verkapte vormen van discriminatie die, door toepassing van andere onderscheidingscriteria, in feite tot hetzelfde resultaat leiden" (zie laatstelijk het arrest van 15.1.1986, zaak 41/84, Pinna, Jurispr. 1986, blz. 1, r. o. 23). Paragraaf 2, lid 4, BKGG omvat — ook al geldt het ongeacht de nationaliteit van de werknemer en zijn gezinsleden — naar zijn aard hoofdzakelijk migrerende werknemers uit andere Lid-Staten, die hun gezin in hun eigen land hebben achtergelaten en dit met het inkomen in het land van tewerkstelling moeten onderhouden.

Volgens de *Commissie* volgt uit de bewoordingen van artikel 73, lid 1, van verordening (EEG) nr. 1408/71, dat de omstandigheid dat de gezinsleden in een andere dan de bevoegde Lid-Staat wonen, niet in de weg mag staan aan het ontstaan of het behoud van het recht op gezinsbijslagen.

Deze bepaling heeft tot doel, de werknemer en zijn gezinsleden te behoeden voor de nadelen die zouden kunnen voortvloeien uit het feit, dat de werknemer gebruik maakt van zijn recht op vrij verkeer en zijn beroep in meerdere Lid-Staten uitoefent of heeft uitgeoefend. De ingevolge paragraaf 2, lid 4, BKGG voor het ontstaan of het behoud van het recht op Kindergeld vereiste inschrijving als werkzoekende of werkloze bij een Duits arbeidsbureau, levert een dergelijk nadeel op. Dit nadeel kan alleen worden opgeheven, wanneer de inschrijving als werkzoekende in een andere Lid-Staat wordt gelijkgesteld met de inschrijving in de uitkerende staat. Dit stemt voor het overige ook overeen met de rechtssituatie van de kinderen van werknemers, die in een andere dan de bevoegde Lid-Staat een school- of hogere opleiding dan wel een beroepsopleiding volgen.

De redenen om het recht op gezinsbijslagen te handhaven voor kinderen die zich voor het volgen van een schoolopleiding, universitaire of beroepsopleiding in een andere dan de uitkerende Lid-Staat bevinden, gaan ook op voor kinderen die in een andere Lid-Staat als werkloze staan ingeschreven. In beide gevallen is Kindergeld noodzakelijk om het gezin te helpen met het dragen van

de financiële lasten als gevolg van de opvoeding van de kinderen en de toegang tot een passende beroepswerkzaamheid. Het bewijs, dat het betrokken kind daadwerkelijk ter beschikking staat van de arbeidsmarkt van een andere Lid-Staat, kan ook door een schriftelijke verklaring worden geleverd.

De erkenning van de inschrijving als werkzoekende of werkloze in een andere Lid-Staat dan die waar de gezinsbijslagen worden uitgekeerd, is bovendien dwingend geboden op grond van het beginsel van gelijke behandeling. Het vereiste dat het betrokken kind als werkzoekende is ingeschreven bij een Duits arbeidsbureau, moet worden gezien als een verkapte discriminatie, daar het juist buitenlandse werknemers uitsluit van de mogelijkheid, hun recht op gezinsbijslagen te behouden. Waar onder de regeling van paragraaf 2, lid 4, BKGG vallende werkloze kinderen van Duitse werknemers meestal in de Bondsrepubliek Duitsland wonen en zich derhalve zonder meer als werkzoekende bij een Duits arbeidsbureau kunnen inschrijven, is zulks met werkloze kinderen van buitenlandse migrerende werknemers niet het geval, voor zover zij in hun vaderland wonen.

Blijkens de statistische gegevens van de Kindergeldkasse van de Bundesanstalt für Arbeit betreffende het Kindergeld, waarbij onderscheid is gemaakt tussen binnen en buiten de Bondsrepubliek woonachtige kinderen, woonden eind 1984 de kinderen van meer dan 17% van in Duitsland wonende onderdanen van andere Lid-Staten, die recht hadden op Duits Kindergeld, in het buitenland, terwijl Duitse onderdanen wier kinderen in het buitenland verbleven, slechts 0,03% uitmaakten van alle Duitsers die recht hadden op Kindergeld. Deze cijfers geven een overtuigend beeld van de discriminerende gevolgen van de in paragraaf 2, lid 4, BKGG neergelegde regeling.

Het argument dat de regeling van paragraaf 2, lid 4, BKGG beantwoordt aan een algemeen beginsel van bevordering van de werkgelegenheid en de arbeidsbureaus de mogelijkheid verschaft, jongeren een beroepsopleiding of een werkkring te verschaffen, kan niet worden aanvaard. Het gaat wellicht op ter rechtvaardiging van een dienovereenkomstige voorwaarde voor de toekenning van uitkeringen uit hoofde van de werkloosheidsverzekering, maar in het kader van de onderhavige gezinsbijslagen zijn dergelijke overwegingen volstrekt irrelevant en kunnen zij een ongelijke behandeling niet rechtvaardigen.

Zoals gezegd dient de toekenning van Kindergeld ertoe, de ouders financieel te steunen voor de aanzienlijke kosten in verband met de opvoeding en opleiding van hun kinderen. Deze noodzaak, gezinnen financieel te steunen, bestaat — zoals ook juist uit de regeling van paragraaf 2, lid 4, BKGG blijkt — zolang de kinderen hun beroepsleven niet hebben aangevangen, ongeacht in welke Lid-Staat zij wonen.

De *regering van de Bondsrepubliek Duitsland* betoogt, dat het bij BKGG-uitkeringen gaat om klassieke gezinspolitieke sociale uitkeringen, die door de Bondsregering overeenkomstig artikel 5 van verordening (EEG) nr. 1408/71 zijn meegedeeld.

De onderhavige regeling berust op de overweging, dat jongeren nog niet ver genoeg in het uitkeringssysteem van het Arbeitsförderungsgesetz zijn opgenomen, om voor een werkloosheidsuitkering in aanmerking te komen. Paragraaf 2, lid 4, BKGG dient ertoe, deze leemte op te vullen. Dat deze uitkering wordt betaald in de vorm van Kindergeld in het kader van de bestrijding van gezinslasten, vindt zijn verklaring in de omstandigheid dat werkloze jongeren die geen recht hebben op een werkloosheidsuitkering, in de regel ten laste van hun ouders komen.

De betrokken uitkeringen hangen derhalve samen met de huidige kritieke situatie op de arbeidsmarkt voor jongeren. Zij vervallen wanneer een werkkring kan worden verschaft. Ook mogen zij door de wetgever worden opgeheven, wanneer deze van oordeel is dat de arbeidsmarkt het evenwicht van vóór 1976 weer heeft bereikt.

De aanknoping aan het binnenland in paragraaf 2, lid 4, BKGG berust op de omstandigheid, dat de Duitse autoriteiten slechts bij het vinden van een opleiding of werkkring kunnen bemiddelen wanneer de betrokkene ter beschikking staat van de Duitse dienst voor beroepsoriëntering of arbeidsbemiddeling. Voor de dienst voor arbeidsbemiddeling in een andere Lid-Staat is er ook geen reden, de betrokkene snel en met voorrang te behandelen, wanneer deze een uitkering ontvangt die zij niet zelf hoeft te betalen. Zij zal wellicht eerder werk verschaffen aan werklozen die een dergelijke uitkering niet ontvangen.

De door de wetgever gewilde bevordering van de werkgelegenheid rechtvaardigt derhalve het in paragraaf 2, lid 4, BKGG gelegde verband tussen recht op uitkering en woonplaats op Duits grondgebied.

Artikel 73, lid 1, omvat niet alle uitkeringen die in de vorm van Kindergeld worden betaald, maar alleen „gezinsbijslagen" die in de regel als uitkeringen ter bestrijding van gezinslasten in de zin van artikel 4, lid 1, sub h, juncto artikel 1, sub u, i, van verordening (EEG) nr. 1408/71 kunnen worden aangemerkt. Typische gezinsbijslagen worden uitgekeerd ongeacht de woonplaats en normale verblijfplaats van de kinderen, mits de betrokken werknemer in het binnenland verblijft. Dergelijke uitkeringen hangen niet samen met de situatie op de arbeidsmarkt, maar met omstandigheden die in de regel tot een sociale belasting van het gezin van de werknemer leiden (school- of beroepsopleiding, invaliditeit). Deze voorwaarden kunnen kinderen ook in het buitenland vervullen.

In zijn rechtspraak heeft het Hof geldelijke uitkeringen niet naar hun uiterlijke vorm beoordeeld, maar steeds op grond van de doelstelling van een uitkering: volgens het arrest van 20 juni 1985 (zaak 94/84, Deak, Jurispr. 1985, blz. 1873, r. o. 15) is een wachtuitkering voor jeugdige werkzoekenden geen gezinsbijslag; volgens het arrest van 4 juni 1987 (zaak 375/85, Campana, Jurispr. 1987, blz. 2387, r. o. 9-12) moeten

tot de op grond van artikel 4, lid 1, sub g, van verordening (EEG) nr. 1408/71 te beoordelen „werkloosheidsuitkeringen" niet algemeen alle sociale uitkeringen worden gerekend die bedoeld zijn ter verbetering van de arbeidsmarkt; ten slotte het arrest van 27 september 1988 (zaak 313/86, Lenoir, Jurispr. 1988, blz. 5391, r. o. 11 en 16). In deze arresten heeft het Hof een onderscheid gemaakt tussen gezinsbijslagen die in het algemeen dienen ter bestrijding van gezinslasten en bijslagen die slechts worden toegekend onder speciale voorwaarden, die alleen in het binnenland, dat wil zeggen in een bepaalde sociale omgeving kunnen worden vervuld.

Daar het derhalve bij de betrokken uitkeringen alleen formeel om Kindergeld gaat, vallen zij niet onder artikel 73, lid 1, van verordening (EEG) nr. 1408/71. Volgens de rechtspraak van het Hof kan deze verordening niet worden toegepast op gevallen die bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht klaarblijkelijk nog niet geregeld zijn. De Bondsregering verwijst in dit verband naar de arresten van 9 juli 1975 (zaak 20/75, d'Amico, Jurispr. 1975, blz. 891) en 12 juli 1979 (zaak 266/78, Brunori, Jurispr. 1979, blz. 2705), waarin het Hof weigerde, een tijdvak van werkloosheid in Frankrijk (voor het recht op vervroegd ouderdomspensioen in de Bondsrepubliek Duitsland) respectievelijk een tijdvak van verzekering in Italië (voor de vrijstelling van de verplichte verzekering voor handwerkslieden in Duitsland) in aanmerking te nemen.

Het in artikel 3, lid 1, van verordening (EEG) nr. 1408/71 neergelegde verbod van discriminatie op grond van nationaliteit geldt niet voor het onderhavige geval. Verzoeker heeft geen recht op het litigieuze Kindergeld, enkel op grond dat zijn kinderen in Italië staan ingeschreven bij de dienst voor arbeidsbemiddeling, en niet bij de Duitse dienst die bevoegd is voor het treffen van de maatregelen ter uitvoering van het Arbeitsförderungsgesetz. Dit heeft niets te maken met de nationaliteit van verzoeker of van diens kinderen. Indien verzoeker of zijn kinderen de Duitse nationaliteit bezat(en), zou hij evenmin recht hebben op Kindergeld wanneer de kinderen in een andere Lid-Staat als werkloos stonden ingeschreven, daar de voorwaarden van paragraaf 2, lid 4, BKGG dan evenmin vervuld zouden zijn.

Paragraaf 2, lid 4, BKGG bevat evenmin een ingevolge het gemeenschapsrecht verboden verkapte discriminatie, daar het gerechtvaardigd is om redenen verband houdend met het werkgelegenheidsbeleid.

Voor het overige kan er slechts sprake zijn van een verkapte discriminatie op grond van nationaliteit, wanneer een voorschrift in beginsel alleen buitenlanders treft. Weliswaar valt niet te ontkennen, dat veel meer kinderen van buitenlandse werknemers in het buitenland wonen dan kinderen van Duitse onderdanen, zodat vooral eerstbedoelde kinderen door de voorwaarden van paragraaf 2, lid 4, worden getroffen, maar ook kinderen van Duitse gezinnen kunnen permanent in het buitenland wonen.

Iedere andere uitlegging van het begrip verkapte discriminatie zou in strijd zijn met de rechtspraak van het Hof, volgens welke het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit zich niet uitstrekt tot alle in een andere Lid-Staat vervulde voorwaarden voor het recht op een uitkering (arrest van 24 april 1980, zaak 110/79, Coonan, Jurispr. 1980, blz. 1445, r. o. 6).

Het gemeenschapsrecht verlangt niet, dat maatregelen ter bevordering van de werkgelegenheid zich uitstrekken tot het grondgebied van andere Lid-Staten. Artikel 48 EEG-Verdrag strekt er alleen toe te waarborgen, dat alle werknemers die in een Lid-Staat werkzaam zijn, in het algemeen vooruit worden geholpen. Artikel 51, dat gericht is op de bevordering van het vrije verkeer van werknemers, kan niet aldus worden uitgelegd dat het zou verlangen, dat alle voorwaarden voor het recht op sociale uitkeringen ook in het buitenland kunnen worden vervuld.

Verordening (EEG) nr. 1408/71 voorziet voor maatregelen op het gebied van de werkgelegenheid in beperkingen bij de erkenning van buitenlandse feiten (artikelen 67-71), hetgeen volgens de rechtspraak van het Hof verenigbaar is met artikel 51 EEG-Verdrag. Uit deze bepalingen volgt, dat het ter beschikking staan van de dienst voor de arbeidsbemiddeling in een andere Lid-Staat niet kan worden gelijkgesteld met het ter beschikking staan in de staat waarin het recht op een in het kader van het werkgelegenheidsbeleid ingevoerde sociale-zekerheidsuitkering geldend wordt gemaakt.

Volgens de *Italiaanse regering* leidt een voorschrift op grond waarvan de rechten van de werknemer verloren gaan of worden verminderd wanneer een gezinslid niet meer in het land van tewerkstelling woont, tot discriminatie van die werknemer als een persoon die zijn recht op vrij verkeer binnen de Gemeenschap uitoefent.

Wanneer het van essentieel belang wordt geacht, dat de aanmelding bij de dienst voor de arbeidsbemiddeling of de deelneming aan een beroepsopleiding in Duitsland plaatsvindt, heeft het Duitse voorschrift een bijzondere betekenis, op grond waarvan het kan worden gelijkgesteld met een „woonplaatsclausule". Wanneer namelijk een bepaling — als voorwaarde voor het ontstaan of het behoud van een recht — een bepaald gedrag voorschrijft dat alleen mogelijk is op de plaats waar de betrokkene woont, en de bepaling de plaats van dat gedrag dwingend voorschrijft, dan moet deze bepaling als een verkapte woonplaatsclausule worden beschouwd.

Bijgevolg moet een dergelijke nationale bepaling opzij worden gezet door artikel 73, lid 1, van verordening (EEG) nr. 1408/71, voor zover dit de woonplaats van de gezinsleden van de werknemer voor de toekenning van uitkeringen irrelevant verklaart.

Het beginsel van gelijkstelling van de nationale grondgebieden dient ook ter bescherming van migrerende werknemers (arrest van 15 oktober 1969, zaak 15/69, Ugliola, Jurispr. 1969, blz. 363, betreffende de inaanmerkingneming van militaire dienstplicht).

De *Nederlandse regering* betoogt, dat de werknemer en zijn gezinsleden voor het recht op gezinsbijslagen alle in het recht van het land van tewerkstelling gestelde voorwaarden moeten vervullen, waarbij alleen eventuele woonplaatsvereisten betreffende de gezinsleden door toekenning van een fictieve woonplaats buiten beschouwing kunnen worden gelaten.

Wanneer als voorwaarde voor het recht op kinderbijslag de aanmelding als werkzoekende bij een arbeidsbureau in het land van tewerkstelling wordt verlangd, brengt de

woonplaatsfictie van artikel 73, lid 1, geenszins mee, dat aanmelding bij een arbeidsbureau in een andere Lid-Staat moet worden gelijkgesteld met aanmelding bij een arbeidsbureau in het land van tewerkstelling. Een dergelijke gelijkstelling is in andere gemeenschapsrechtelijke bepalingen evenmin voorzien.

De *Portugese regering* betoogt, dat de woonplaats van de kinderen van een migrerende werknemer in om het even welke Lid-Staat moet worden gelijkgesteld met de woonplaats in de bevoegde Lid-Staat. Deze gelijkstelling blijkt duidelijk uit het gemeenschapsrecht, zowel om redenen verband houdend met de daadwerkelijke bescherming van het beginsel van vrij verkeer van werknemers (artikel 48 EEG-Verdrag en de aanvullende bepalingen van afgeleid recht) als om redenen ontleend aan het beginsel van gelijke behandeling op het gebied van de sociale zekerheid (artikel 51 EEG-Verdrag en de aanvullende bepalingen van afgeleid recht).

Het argument, dat inschrijving als werkzoekende bij een arbeidsbureau in de bevoegde Lid-Staat ook wordt verlangd van de onderdanen van deze Lid-Staat en van de onderdanen van andere Lid-Staten, die daar werkzaam zijn, wordt slechts in schijn gedekt door het in verordening (EEG) nr. 1408/71 verankerde beginsel van gelijke behandeling. Wegens de moeilijkheden bij de vervulling van de voorwaarden van inschrijving bij de arbeidsbureaus van het land van tewerkstelling, worden de kinderen van migrerende werknemers, die in een andere Lid-Staat wonen, veel zwaarder benadeeld. Dit leidt tot een verkapte discriminatie, die in de rechtspraak van het Hof herhaaldelijk ontoelaatbaar is verklaard (zie het arrest van 15.1.1986, zaak 41/84, Pinna, Jurispr. 1986, blz. 1).

J. C. Moitinho de Almeida
rechter-rapporteur