CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL A. SAGGIO

van 29 september 1998 *

1. De prejudiciële verwijzing van de Social Security Commissioner betreft de uitlegging van artikel 48 EG-Verdrag, en dus ook van het grondbeginsel van vrij verkeer van werknemers, in verband met een nationale wettelijke regeling die recht geeft op een bijzondere inkomenssteun, waarvoor het vereiste geldt dat de aanvrager in het Verenigd Koninkrijk zijn normale verblijfplaats heeft, welke men eerst verwerft na een aanmerkelijke periode van verblijf op het grondgebied van die lidstaat.

Ofschoon de vraag aldus is geformuleerd, dat zij uitsluitend de uitlegging van artikel 48 van het Verdrag betreft, ben ik van mening, dat niet voorbij kan worden gegaan aan uitlegging van artikel 51 EG-Verdrag en de relevante bepalingen van verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen (hierna: „verordening nr. 1408/71" of „de verordening"), zoals gewijzigd en bijgewerkt bij verordening (EEG) nr. 2001/83 van de Raad van 2 juni 1983 [1], zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 1247/92 van de Raad van 30 april 1992. [2]

De relevante feiten en de nationale wettelijke regeling

2. R. Swaddling, van Britse nationaliteit, was met gebruikmaking van zijn door het Verdrag gegarandeerde recht van vrij verkeer van 1980 tot 1988 werkzaam in Frankrijk [3], waarbij hij wel premies bleef betalen aan het bevoegd orgaan in het Verenigd Koninkrijk. Hij werkte als werknemer ten behoeve van de Franse toeristenbranche, aanvankelijk bijna dagelijks en later wekelijks, als begeleider van toeristen in Frankrijk. Uiteindelijk was zijn vaste woonplaats in Frankrijk en ging hij alleen naar het Verenigd Koninkrijk wanneer zijn werk dit meebracht.

In 1988 werd hij ontslagen en keerde hij terug naar het Verenigd Koninkrijk, waar hij zes maanden in een bioscoop werkte. Vervolgens was hij opnieuw in Frankrijk werkzaam, op basis van contracten voor bepaalde tijd in de media. Deze banen waren voor het merendeel via advertenties in de Britse pers aangeboden en de sollicitatiegesprekken ervoor werden in Groot-Brittannië gevoerd. Voor één van die banen moest ook een stage worden gevolgd

* Oorspronkelijke taal: Italiaans.

1 — PB L 230, blz. 6.

2 — PB L 136, blz. 1.

3 — Blijkens de verwijzingsbeschikking is verzoeker in Frankrijk werkzaam geweest van zijn 21e tot zijn 29e levensjaar, dus nadat hij een groot deel van zijn leven in zijn eigen land van herkomst had doorgebracht.

bij twee radiostations in het Verenigd Koninkrijk.

Eind 1994 verloor Swaddling opnieuw zijn baan, doordat zijn werkgever met zijn activiteiten stopte. Na een kortstondige poging om in Frankrijk ander werk te vinden, keerde hij in januari 1995 terug naar het Verenigd Koninkrijk, waar hij bij zijn broer ging wonen. Op 9 januari 1995 vroeg hij inkomenssteun aan op grond van de Social Security Contributions and Benefits Act 1992.

De Engelse regeling van de inkomenssteun

3. De Social Security Contributions and Benefits Act 1992 verleent recht op inkomenssteun aan ieder die ouder is dan 18 jaar, geen inkomen heeft dan wel een inkomen dat lager is dan het vastgestelde minimum, geen betaalde arbeid verricht en, behoudens bepaalde uitzonderingen, beschikbaar is voor arbeid en actief naar werk zoekt. De uitvoeringsregeling, de Income Support (General) Regulations 1987, bepaalt dat personen uit het buitenland geen recht hebben op de uitkering. Volgens de regeling is een „persoon uit het buitenland" iemand die niet zijn normale verblijfplaats heeft in het Verenigd Koninkrijk, de Republiek Ierland, de Kanaaleilanden of het eiland Man. Volgens de regeling wordt geen enkele aanvrager geacht, niet zijn normale verblijfplaats aldaar te hebben, die werknemer is in de zin van de communautaire regelingen betreffende het vrij verkeer van werknemers, dan wel het recht heeft in het Verenigd Koninkrijk te verblijven ingevolge richtlijn 68/360/EEG van de Raad van 15 oktober 1968 inzake de opheffing van de beperkingen van de verplaatsing en het verblijf van de werknemers der lidstaten en van hun familie binnen de Gemeenschap (PB L 257, blz. 13) of richtlijn 73/148/EEG van de Raad van 21 mei 1973 inzake de opheffing van de beperkingen van de verplaatsing en het verblijf van onderdanen van de lidstaten binnen de Gemeenschap ter zake van vestiging en verrichten van diensten (PB L 172, blz. 14). Ook personen met de status van vluchteling op grond van het internationale recht kunnen niet worden geacht, niet hun normale verblijfplaats in het Verenigd Koninkrijk te hebben, evenmin als personen die van de Secretary of State buitengewoon verlof hebben gekregen om in het Verenigd Koninkrijk te verblijven.

4. Naar Engels recht brengt het begrip „normale verblijfplaats" voor de toepassing van de Social Security Contributions and Benefits Act mee, dat moet worden nagegaan of is voldaan aan twee voorwaarden. In de eerste plaats moet de aanvrager het vaste voornemen hebben zich in het Verenigd Koninkrijk te vestigen; in de tweede plaats is een aanmerkelijke periode van verblijf op het grondgebied van het Verenigd Koninkrijk vereist, die door de Britse instantie op basis van alle omstandigheden van het concrete geval is

bepaald op acht weken. Op grond daarvan werd Swaddling geacht eerst vanaf 4 maart 1995 zijn „normale verblijfplaats" in het Verenigd Koninkrijk te hebben gehad, terwijl hij in de periode van 9 januari tot en met 3 maart 1995 wel zijn vaste voornemen had aangetoond om van het Verenigd Koninkrijk zijn land van verblijf te maken, maar niet kon worden geacht er zijn „normale verblijfplaats" te hebben gehad voor de toekenning van inkomenssteun.

5. Op grond van deze rechtsoverwegingen werd de aanvraag van verzoeker om inkomenssteun door de Adjudication Officer afgewezen. Het daartegen door Swaddling ingestelde beroep werd door het Appeal Tribunal toegewezen. Dit stelde uitsluitend op basis van de bedoelingen van betrokkene vast, dat hij zijn normale verblijfplaats in het Verenigd Koninkrijk had.

De Adjudication Officer kwam van de beslissing van het Appeal Tribunal in beroep bij de Social Security Commissioner. Deze achtte de op verordening nr. 1408/71 gebaseerde argumenten niet relevant op grond dat de inkomenssteun onvoldoende verband zou houden met een van de in artikel 4, lid 1, daarvan genoemde risico's, en stelde vervolgens het Hof de volgende prejudiciële vraag:

„Wanneer een persoon in een lidstaat werkzaam is geweest en daar zijn normale verblijfplaats heeft gehad, zich vervolgens met gebruikmaking van het recht van vrij verkeer van werknemers naar een andere lidstaat heeft begeven, waar hij werkzaamheden heeft verricht en zijn normale verblijfplaats heeft gevestigd, en ten slotte naar de eerste lidstaat terugkeert om daar werk te zoeken, is het dan verenigbaar met de vereisten van artikel 48 van het Verdrag van Rome, dat de eerste lidstaat voor het recht op een algemene, niet op premie- of bijdragebetaling berustende, inkomensafhankelijke uitkering van overheidswege, die de kenmerken van de Britse inkomenssteun vertoont, een voorwaarde inzake normale verblijfplaats in die staat stelt (die een aanzienlijke periode van verblijf in die staat impliceert)?"

De relevantie van verordening nr. 1408/71

6. Anders dan de nationale rechter in de verwijzingsbeschikking ben ik van mening, dat de inkomenssteun als bedoeld in de Engelse wettelijke regeling binnen de werkingssfeer van verordening nr. 1408/71 valt. De vraag of de nationale wettelijke regeling in overeenstemming is met het gemeenschapsrecht moet dan ook allereerst worden beantwoord aan de hand van de bepalingen van deze verordening.

7. Verzoeker in het hoofdgeding valt ongetwijfeld binnen de personele werkingssfeer van de verordening, zoals gedefinieerd in artikel 2 daarvan. Volgens artikel 2, lid 1, is de verordening immers „van toepassing op werknemers of zelfstandigen op wie de wetgeving van één of meer lidstaten van toepassing is of is geweest, en die onderdanen van één der lidstaten (...) zijn". De definitie van het begrip werknemer staat in artikel 1, sub a, van de verordening, waarbij niet het daadwerkelijk verrichten van een activiteit van belang is, maar uitsluitend de vraag of de belanghebbende thans dan wel in het verleden verzekerd is geweest uit hoofde van een socialezekerheidsregeling op grond van de wetgeving van een of meer lidstaten. [4]

Swaddling is aangesloten bij het Britse stelsel van sociale zekerheid, waaraan hij overigens in het verleden ook zijn premies heeft betaald. Voorts kan ervan worden uitgegaan, dat hij gedurende zijn verblijf in Frankrijk bij het socialezekerheidsstelsel van dat land aangesloten was en dat hij dus ook uit dit oogpunt voldoet aan de vereisten om binnen de personele werkingssfeer van de verordening te vallen.

8. Wat de werkingssfeer ratione materiae betreft, is de nationale rechter, zoals gezegd, van oordeel dat de inkomenssteun bedoeld in de Britse wettelijke regeling daar niet onder valt, aangezien het een algemene uitkering met een sociaal karakter is die niet voldoende verband houdt met een van de in artikel 4, lid 1, van de verordening genoemde risico's. [5]

9. Laat ik dadelijk stellen, dat ik die opvatting niet deel, in het bijzonder gezien de verruiming van de werkingssfeer van verordening nr. 1408/71 als gevolg van de daarin bij verordening nr. 1247/92 aangebrachte wijzigingen. In de voorheen geldende versie werden in artikel 4, lid 1, de socialezekerheidsuitkeringen opgesomd waartoe de werking daarvan was beperkt. [6] Alleen voor de uitdrukkelijk genoemde uitkeringen gold de terzijdestelling van het woonplaatsvereiste, waardoor de gerechtigde ook voor uitkering in aanmerking komt wanneer hij in een andere lidstaat woont dan die van het bevoegde orgaan.

De rechtspraak van het Hof, waarin de uitkeringen van sociale en medische bijstand bedoeld in artikel 4, lid 4, van de verordening steeds van de werkingssfeer van de verordening zijn uitgesloten, heeft wel erkend dat in de verschillende nationale wettelijke rege-

4 — Zie, zelfs nog vóór verordening nr. 1408/71, de rechtspraak van het Hof inzake de uitlegging van de voorheen geldende verordening (EEG) nr. 3 van de Raad inzake de sociale zekerheid van migrerende werknemers (PB 1958, blz. 561) (arrest van 19 maart 1964, Unger, 75/63, Jurispr. blz. 371). Uiteraard is, gezien de omvangrijke wetgeving, de in de rechtspraak gekozen benadering ruimschoots bevestigd in de uitspraken die zijn gevolgd na de inwerkingtreding van de verordening (zie arresten van 15 december 1976, Mouthaan, 39/76, Jurispr. blz. 1901, en 31 mei 1979, Pierik, 182/78, Jurispr. blz. 1977). Zie tevens de conclusie van advocaat-generaal Léger bij het arrest van 4 november 1997, Snares (C-20/96, Jurispr. blz. I-6057, met name punten 30 en 31).

5 — Zie met name punt 28 van de verwijzingsbeschikking.

6 — Dit waren de uitkeringen bij ziekte en moederschap, invaliditeit, ouderdom, uitkeringen aan nagelaten betrekkingen, prestaties bij arbeidsongevallen en beroepsziekten, uitkeringen bij overlijden, werkloosheidsuitkeringen en gezinsbijslagen.

lingen uitkeringen bestaan die zowel in de categorie van uitkeringen van sociale zekerheid in eigenlijke zin vallen als in die van de uitkeringen met een bijstandskarakter. [7] Doordat geleidelijk een nieuw model van sociale zekerheid is ontstaan, kon de werkingssfeer van de verordening worden uitgebreid tot uitkeringen van sociale bijstand, uiteraard vooropgesteld dat de betrokken nationale wettelijke regeling „in elk geval verband moet houden met een van de in artikel 4, lid 1, van die verordening uitdrukkelijk opgesomde risico's". [8]

10. Zoals gezegd is de bij verordening nr. 1247/92 doorgevoerde wijziging ingegeven door de noodzaak, rekening te houden met de aangehaalde rechtspraak inzake uitkeringen die zowel het karakter van sociale zekerheid als dat van bijstand vertonen, waarmee de werking van de verordening is uitgebreid tot uitkeringen van sociale bijstand, waarvoor dit voorheen niet uitdrukkelijk mogelijk was. [9] Het bij de verordening van 1992 ingevoerde artikel 4, lid 2 bis, bepaalt immers: „Deze verordening is van toepassing op de bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties die vallen onder een andere wetgeving of een ander stelsel dan bedoeld in lid 1 of dan die welke krachtens lid 4 zijn uitgesloten, wanneer deze prestaties bestemd zijn: a) ofwel om bij wijze van vervangende, aanvullende of bijkomende prestatie, de gebeurtenissen te dekken die onder de in lid 1, onder a tot en met h, bedoelde takken van sociale zekerheid vallen; b) ofwel uitsluitend voor de specifieke bescherming van gehandicapten."

Artikel 10 bis van de verordening, dat eveneens bij de verordening van 1992 werd ingevoerd, treft vervolgens een bijzondere regeling voor die in algemene zin in artikel 4, lid 2 bis, bedoelde bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties welke in bijlage II bis van de verordening worden vermeld: de belanghebbenden ontvangen deze uitkeringen „uitsluitend op het grondgebied van de lidstaat waar zij wonen en krachtens de wetgeving van die lidstaat"; daarvoor geldt dus een woonplaatsvereiste. Dat betekent, dat voor de in artikel 4, lid 2 bis, bedoelde bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties welke niet in bijlage II bis van de verordening worden vermeld, het beginsel van artikel 10, lid 1, geldt, zodat daarvoor geen woonplaatsvereiste wordt gesteld.

11. De inkomenssteun wordt uitdrukkelijk vermeld in bijlage II bis, Verenigd Koninkrijk, sub c, als „inkomenssteun". [10] Wat de relevantie van dit feit betreft, ben ik met advocaat-generaal Léger in de zaak Snares van mening, dat „de vermelding van een nationale wettelijke regeling in (...) bijlage II bis (...) volstaat (...) om die regeling ondubbelzinnig onder de werkingssfeer van artikel 4, lid 2 bis,

7 — Zie arrest van 20 juni 1991, Newton (C-356/89, Jurispr. blz. I-3017, punt 12). Voor meer eerdere rechtspraak verwijs ik naar de conclusie van advocaat-generaal Léger bij het arrest Snares, aangehaald in voetnoot 4, en, in de literatuur, naar de bespreking van de ontwikkeling in de rechtspraak van het Hof door Van Raepenbusch: *La sécurité sociale des personnes qui circulent à l'intérieur de la Communauté économique européenne*, Brussel, 1991, blz. 258.

8 — Zie arrest van 27 maart 1985, Hoeckx (249/83, Jurispr. blz. 973, punt 12).

9 — Zie nogmaals de conclusie van advocaat-generaal Léger bij het arrest Snares, aangehaald in voetnoot 4, die verwijst naar de derde en de vierde overweging van de considerans van de verordening van 1992. Zie tevens het arrest Snares, punt 33.

10 — In het Engels *income support*.

te brengen". [11] Deze conclusie kan mijns inziens eenvoudigweg worden getrokken uit de bindende kracht van bijlage II bis, die doordat zij is toegevoegd aan een wetgevingsbepaling die naar deze bijlage verwijst, zelf ook bindend is. Het Hof heeft zelf ook het belang benadrukt van de vermelding van een nationale bepaling van sociale zekerheid in bijlage II bis: „Uit de omstandigheid dat de gemeenschapswetgever een regeling (...) in bijlage II bis van verordening nr. 1408/71 vermeldt, moet worden afgeleid, dat de op basis van die regeling verleende prestaties bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties zijn, die onder de werkingssfeer van artikel 10 bis van verordening nr. 1408/71 vallen." [12] Bovendien is deze opvatting niet anders dan een bevestiging van een parallelle rechtspraak van de gemeenschapsrechter inzake de verwijzingen in bijlage II bis, namelijk de rechtspraak betreffende het belang dat moet worden gehecht aan de krachtens artikel 5 van de verordening door de lidstaten afgegeven verklaringen. Deze bepaling luidt: „De lidstaten vermelden de in artikel 4, leden 1 en 2, bedoelde wettelijke regelingen en stelsels, de in artikel 4, lid 2 bis, bedoelde bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties (...) in de verklaringen waarvan (...) kennisgeving en bekendmaking plaatsvindt." Het Hof verklaarde dat „de omstandigheid dat (...) een lidstaat een wet wel in zijn verklaring heeft vermeld, moet worden geacht te doen vaststaan dat de op grond van deze wet toegekende uitkeringen socialezekerheidsuitkeringen in de zin van verordening nr. 1408/71 zijn". [13]

Bijgevolg moet de Engelse socialezekerheidsregeling van inkomenssteun worden beschouwd als een bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestatie in de zin van artikel 10 bis van de verordening.

12. Ook indien men deze toch klemmende formele aanwijzingen buiten beschouwing zou laten, is er echter geen andere conclusie mogelijk. De inkomenssteun is immers zonder enige twijfel verbonden, zij het aanvullend en acces soir, met een van de gebeurtenissen bedoeld in artikel 4, lid 1, in het bijzonder het risico van werkloosheid. Een van de vereisten voor toekenning van de steun is immers, dat de aanvrager geen betaalde activiteit verricht (of, wanneer hij tot een gezin behoort, dat de partner geen betaalde activiteit verricht) en beschikbaar is voor en actief zoekt naar werk.

13. Ervan uitgaande, dat de inkomenssteun behoort tot de bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties in de zin van artikel 10 bis van de verordening, moet worden nagegaan of Swaddling voldeed aan de vereisten die worden gesteld in die bepaling, die overigens verwijst naar de in de wetgeving van de woonstaat neergelegde voorwaarden. Uit de verwijzingsbeschikking blijkt dat verzoeker in het hoofdgeding voldoet aan alle voorwaarden van de Engelse wet, met uitzondering van die van de „vaste woonplaats", waarvoor zoals gezegd behalve het vaste voornemen zich op het grondgebied van het Verenigd Koninkrijk te vestigen ook een

11 — De in voetnoot 4 aangehaalde conclusie, punt 56.

12 — Arrest Snares, aangehaald in voetnoot 4, punt 30, waarin wordt verwezen naar het arrest van 2 december 1964, Dingemans (24/64, Jurispr. blz. 1323).

13 — Zie onlangs arrest van 20 februari 1997, Martínez Losada e. a. (C-88/95, C-102/95 en C-103/95, Jurispr. blz. I-869, punt 21).

aanmerkelijke periode van permanent verblijf vereist is, welke in casu op acht weken is gesteld.

14. Het vereiste dat de betrokkene in de lidstaat van het bevoegde orgaan woont, is zeker geen voorwaarde die alleen door de nationale wet wordt gesteld, maar vloeit rechtstreeks voort uit de communautaire regeling, die voor de bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties genoemd in bijlage II bis bepaalt, dat zij niet exporteerbaar zijn en enkel ten laste van de woonstaat komen. [14]

15. In deze wettelijke context wordt de woonplaats van de gerechtigde de spil van de coördinatie van de nationale wetgevingen op het gebied van de sociale zekerheid, hetgeen het voornaamste doel is van artikel 10 bis van verordening nr. 1408/71, het instrument om de belangen van de migrerende werknemers overeenkomstig het bepaalde in artikel 51 van het Verdrag te beschermen. [15] Gezien de sterk uiteenlopende betekenis van het begrip woonplaats in de verschillende nationale stelsels zou de migrerende werknemer anders immers het risico lopen, de dekking van niet-exporteerbare uitkeringen kwijt te raken.

16. Zich van dit probleem bewust, heeft de gemeenschapswetgever een definitie willen geven van het begrip woonplaats in de verordening. In artikel 1, sub h, van de verordening preciseert hij namelijk, dat onder „woonplaats" wordt verstaan de „normale verblijfplaats". De waarde van die definitie is niet zozeer, dat zij duidelijkheid oplevert, waar zij integendeel aanleiding geeft tot speculatie over de vraag wat het begrip normaal inhoudt, als wel dat zij laat zien, dat het begrip woonplaats een communautair begrip is, dat als zodanig niet naar eigen goeddunken, eenzijdig en ongecoördineerd door de verschillende nationale stelsels kan worden ingevuld.

Het begrip woonplaats is ook het beslissend criterium voor het recht op werkloosheidsuitkering voor de werknemer die tijdens zijn laatste werkzaamheden in een andere lidstaat woonde dan die van het bevoegde orgaan. In dat geval heeft de werknemer die geen grensarbeider is immers recht op de uitkering, indien hij zich ter beschikking stelt van de diensten voor arbeidsbemiddeling op het grondgebied van de lidstaat waar hij woont, of indien hij daarheen terugkeert. Beslissend is derhalve, dat de werknemer in een andere lidstaat woont dan die aan de wetgeving waarvan hij tijdens zijn laatste werkzaamheden onderworpen was. Het Hof heeft zich over het begrip woonplaats in de zin van artikel 71 van de verordening reeds uitgesproken.

In het bijzonder moet volgens het Hof voor het bepalen waar de werknemer zijn woonplaats heeft, rekening worden gehouden met zijn gezinssituatie, de redenen van zijn

14 — De rechtvaardiging van het woonplaatsvereiste is gelegen in de bijzondere aard van de uitkering, die nauw verbonden is met de sociale omgeving waar de betrokkene zijn vaste woonplaats heeft, en daarom alleen kan worden ingeroepen in het land van verblijf (arrest Snares, aangehaald in voetnoot 4, punt 42).

15 — Zie laatstelijk arrest Snares, aangehaald in voetnoot 4, punt 46.

migratie, en de aard van het werk. Met andere woorden, het Hof heeft voor de toepassing van artikel 71 niet alleen objectieve factoren in aanmerking genomen, zoals de duur en de bestendigheid van de woonplaats in de aan het vertrek voorafgaande periode of de aard van de werkzaamheden, maar ook subjectieve factoren, zoals de intentie van de betrokkene zoals die blijkt uit alle omstandigheden van het geval. [16] Eveneens met betrekking tot artikel 71 heeft het Hof vervolgens, in een arrest van 1992 [17], herhaald dat om de lidstaat van woonplaats vast te stellen, moet worden bepaald waar het voornaamste centrum van de belangen van de werknemer zich bevindt, waarbij niet slechts naar de gezinssituatie van de werknemer moet worden gezien, maar ook naar de redenen van zijn verblijf in het buitenland en de aard van de aldaar verrichte werkzaamheden. In genoemd arrest werd niet relevant geacht, dat de betrokkene twee academiejaren lang als docente in een andere lidstaat in loondienst werkzaam was geweest, ook al had zij nadat zij werkloos was geworden, net als Swaddling, gepoogd in die staat werk te vinden.

17. De regel van het voornaamste of permanente centrum van belangen als criterium om de normale verblijfplaats van een persoon te bepalen, is in de rechtspraak bovendien ook op andere gebieden van het gemeenschapsrecht bevestigd. Zonder volledig te willen zijn, noem ik op het gebied van het communautaire ambtenarenrecht de ontheemdingstoelage, die wordt toegekend aan de ambtenaar die wegens zijn indiensttreding bij de Gemeenschappen zijn domicilie moet verleggen van het land waar hij woont naar het land van zijn standplaats. Aangezien de toelage bedoeld is om de lasten en nadelen te compenseren van het integreren in een nieuwe omgeving, is de (gewone) woonplaats van de ambtenaar voorafgaand aan zijn indiensttreding, dat wil zeggen de plaats waar hij het permanente centrum van zijn belangen had gevestigd, een belangrijk criterium voor de toekenning van het recht op de toelage. [18] Op een ander gebied, dat van de belastingvrijstellingen, verklaarde het Hof, dat het begrip normale woonplaats, dat ingevolge richtlijn 83/182/EEG van de Raad van 28 maart 1983 betreffende de belastingvrijstellingen bij de tijdelijke invoer van bepaalde vervoermiddelen [19] dient om vast te stellen of er sprake is van tijdelijke invoer van een vervoermiddel, aldus moest worden uitgelegd dat dit de plaats is waar de betrokkene het permanente centrum van zijn belangen heeft gevestigd, hetgeen aan de hand van alle relevante feitelijke elementen moet worden vastgesteld. In het concrete geval achtte het Hof het feit dat de betrokkene meer dan een jaar lang nagenoeg alle nachten en weekends bij een vriendin in een andere lidstaat dan die van zijn woonplaats had doorgebracht, niet voldoende om te concluderen, dat hij het permanente cen-

16 — Zie arrest van 17 februari 1977, Di Paolo (76/76, Jurispr. blz. 315). Bijzonder belang aan het subjectieve element werd ook gehecht door advocaat-generaal Capotorti in zijn conclusie in die zaak, en wel eveneens op grond van een vergelijking van de verschillende nationale wettelijke stelsels, waaronder ook het Britse stelsel van sociale zekerheid. Ook in een eerdere zaak hanteerde het Hof het subjectieve element van de bedoeling en het centrum van de belangen van de betrokkene als criterium om vast te stellen dat een handelsvertegenwoordiger die negen maanden per jaar in een woonwagen door Duitsland trok om klanten te bezoeken, waar hij ook beschikte over een postbus en een zakenadres, voor het stelsel van sociale zekerheid woonplaats in Frankrijk had (arrest van 12 juli 1973, Angenieux, 13/73, Jurispr. blz. 935). Van bijzonder belang is de conclusie van advocaat-generaal Trabucchi in die zaak, volgens wie het probleem slechts kan worden opgelost „door zich af te vragen of betrokkene nu al dan niet een woonplaats heeft. Is die woonplaats niet gelegen op de plaats waarnaar hij telkens terugkeert en waaraan hij ook buiten de uitoefening van zijn beroep is gebonden, waar hij zijn stem uitbrengt, zijn belasting betaalt en zijn meubilair (...) heeft, dan heeft hij zodanige woonplaats ook nergens anders, ook niet wanneer de tijd van zijn rondreizen elders langer is dan die welke hij doorbrengt op de plaats die in zijn leven centraal staat (...)"

17 — Zie arrest van 8 juli 1992, Knoch (C-102/91, Jurispr. blz. I-4341, punten 21-29).

18 — Zie arresten van 14 juli 1988, Schäflein/Commissie, (284/87, Jurispr. blz. 4475); 15 september 1994, Magdalena Fernández/Commissie (C-452/93 P, Jurispr. blz. I-4295). In de rechtspraak van het Gerecht, zie arresten van 10 juli 1992, Benzler/Commissie (T-63/91, Jurispr. blz. II-2095, punt 25), en 28 september 1993, Magdalena Fernández/Commissie (T-90/92, Jurispr. blz. II-971, punt 27).

19 — PB L 105, blz. 59.

trum van zijn belangen naar die lidstaat had overgebracht. Het Hof voegde daaraan toe, en dat bevestigt de subjectiviteit van het criterium voldoende, dat „dit anders [zou] zijn indien de betrokkene zich in lidstaat B vestigde met de kennelijke bedoeling er met zijn vriendin te gaan samenwonen en niet naar lidstaat A terug te keren". [20]

18. De verwijzingen naar het begrip woonplaats in de zojuist genoemde gemeenschapsbepalingen zijn weliswaar afkomstig uit heel verschillende rechtsgebieden, maar zij hebben wel een gelijk gewicht, aangezien zij alle uitgaan van de gedachte dat het woonland het land is waarmee de betrokkene een bestendige „sociale band" heeft, die sterker is dan de eventuele bindingen die hij met andere lidstaten heeft. Het is deze verbondenheid die in het onderhavige geval de betaling van de bijzondere, niet op premiebetaling berustende uitkering van artikel 10 bis van de verordening rechtvaardigt, dan wel, zo aan enkele andere voorwaarden voldaan is, het recht verleent op werkloosheidsuitkering op grond van artikel 71, evenals de binding die, in een andere context, voor de ambtenaar die in dienst treedt van de Gemeenschappen het recht op ontheemdingstoelage doet ontstaan.

19. In het gemeenschapsrecht, en in het bijzonder de sociale-zekerheidssector, moet het begrip woonplaats, opgevat als gewone verblijfplaats, dus worden beschouwd als de plaats waar de betrokkene het permanente centrum van zijn belangen heeft gevestigd. Welke plaats dat is, moet worden vastgesteld na een feitelijk onderzoek, waarbij alle omstandigheden in aanmerking worden genomen waaruit blijkt dat de betrokkene een bepaalde staat werkelijk als zijn woonland heeft gekozen. [21] De duur van het verblijf van de betrokkene op het grondgebied van de staat kan derhalve wel een aanwijzing zijn, dat hij die staat tot het voornaamste en permanente centrum van zijn belangen heeft willen maken, maar kan geen constitutief element zijn, dat wil zeggen een conditio sine qua non, voor het hebben van zijn woonplaats aldaar.

Blijkens de verwijzingsbeschikking heeft de bevoegde Engelse autoriteit vastgesteld, dat Swaddling geen werk meer heeft in Frankrijk en ook geen verblijfplaats of familiebanden of zelfs nauwe vriendschapsbanden met aldaar wonende personen. Vaststaat, dat hij in het Verenigd Koninkrijk bij zijn broer woont en weliswaar ten tijde van de feiten werkloos was, maar voornemens is werk te zoeken waarmee hij wel zijn kennis van twee talen kan benutten, maar waarvoor hij het land niet behoeft te verlaten, behalve voor incidentele reizen. Deze gegevens, waarvan de vaststelling sowieso ter beoordeling van de nationale rechter staat, zijn naar mijn mening voldoende om het Verenigd Koninkrijk te beschouwen als het permanente centrum van Swaddlings belangen, en wel vanaf het tijdstip dat hij naar die staat is teruggekeerd. Voorts mag niet worden vergeten, dat verzoeker Brits onderdaan is en dat, bij gelijke objectieve omstandigheden, niet onbelangrijk is dat de onderdaan die naar zijn eigen land terugkeert na zijn werk in een andere staat te hebben gestaakt

20 — Zie arrest van 23 april 1991, Ryborg (C-297/89, Jurispr. blz. I-1943, punten 24 en 25).

21 — Zie arrest Schäflein/Commissie, aangehaald in voetnoot 18, punt 10.

en zonder in die andere staat een domicilie of bijzonder nauwe menselijke banden te behouden, daarheen gewoonlijk terugkeert om er permanent te verblijven.

De relevantie van artikel 48 van het Verdrag

20. De zojuist voorgestelde uitlegging van artikel 10 bis van verordening nr. 1408/71 en in het bijzonder van de woonplaats als voorwaarde voor de verkrijging van het recht op de in bijlage II bis genoemde bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende uitkeringen, is tevens de enige die strookt met artikel 48 van het Verdrag en, meer in het algemeen, met het beginsel van het vrij verkeer van werknemers. Het is immers vaste rechtspraak van het Hof, dat de bepalingen van de verordening moeten worden uitgelegd „in het licht van het doel van dit artikel, dat een bijdrage beoogt te leveren aan het tot stand brengen van een zo groot mogelijke vrijheid van verkeer voor migrerende werknemers". [22]

21. De Engelse wettelijke regeling inzake de gewone woonplaats die in de onderhavige zaak in geding is, en die van de naar zijn land terugkerende migrerende werknemer een aanmerkelijke periode van verblijf op het grondgebied van het Verenigd Koninkrijk eist voor de toekenning van het recht op de uitkeringen van artikel 10 bis, leidt tot discriminatie van degene die gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer ten opzichte van de onderdaan van het Verenigd Koninkrijk die zich nooit voor het verrichten van arbeid naar andere lidstaten heeft begeven. Met andere woorden, de communautaire werknemer ziet uiteindelijk het uitoefenen van zijn recht van vestiging in de andere lidstaten vergemakkelijkt op basis van de communautaire socialezekerheidsregelingen, maar niet het recht om zich weer in zijn eigen land te vestigen. Uiteraard is het mogelijk dat een onderdaan van een lidstaat ervan wordt weerhouden, zijn land van herkomst te verlaten om op het grondgebied van een andere lidstaat arbeid te gaan verrichten, indien bij zijn terugkeer naar de lidstaat waarvan hij onderdaan is de voorwaarden voor zijn toegang en verblijf niet ten minste gelijkwaardig zijn aan die welke hij op het grondgebied van een andere lidstaat kan genieten, of aan die in zijn eigen land, indien hij daar nooit zou zijn weggegaan. [23]

22. In het licht van de rechtspraak van het Hof kan de ongelijke behandeling die een naar zijn land terugkerende werknemer ondervindt, ook leiden tot de ontzegging van een socialezekerheidsvoordeel dat is neergelegd in een wettelijke regeling, die „hoewel zij onafhankelijk van de nationaliteit van de betrokken werknemers van toepassing is, migrerende werknemers op het gebied van de sociale zekerheid [kan] benadelen ten opzichte van werknemers die slechts in één enkele lidstaat werkzaam zijn geweest". [24]

22 — Zie bijvoorbeeld arresten van 2 mei 1990, Winter-Lutzins (C-293/88, Jurispr. blz. I-1623, punt 13), en 7 maart 1991, Masgio (C-10/90, Jurispr. blz. I-1119, punt 16).

23 — Dit is in feite de „discriminatie bij vertrek", die het Hof heeft afgekeurd in het arrest van 7 juli 1992, Singh (C-370/90, Jurispr. blz. I-4265, punt 19).

24 — Arrest Masgio, aangehaald in voetnoot 22, punt 19. Dit beginsel is bevestigd, zij het in verband met een ander onderwerp, in het arrest van 5 oktober 1994, Van Munster (C-165/91, Jurispr. blz. I-4661).

23. Volgens de regering van het Verenigd Koninkrijk is de stelling dat de naar zijn land terugkerende migrerende werknemer op het gebied van de sociale zekerheid in een identieke situatie moet verkeren als wanneer hij zijn land nooit zou hebben verlaten, in tegenspraak tot enkele uitspraken van het Hof, waarin wordt erkend dat aan het recht op socialezekerheidsuitkeringen in de verordening voorwaarden zijn gesteld, zonder dat daarmee de doelstellingen van de artikelen 48 en 51 van het Verdrag in gevaar komen.

De opvatting van de regering van het Verenigd Koninkrijk kan ik niet delen, al heb ik begrip voor de terughoudendheid die de lidstaten normaal gesproken op het gevoelige gebied van de sociale zekerheid betrachten, ook met het oog op de voorkoming van fraude. Het is wel waar, dat artikel 51 van het Verdrag de gemeenschapswetgever niet verbiedt, de faciliteiten van het vrij verkeer van werknemers aan voorwaarden en beperkingen te binden [25], maar evenzeer is waar, dat die beperkingen rechtstreeks moeten voortvloeien uit de gemeenschapswetgeving en in geen geval afbreuk mogen doen aan de goede werking van het beginsel van vrij verkeer. Ten aanzien van de uitkeringen bij werkloosheid heeft het Hof de geldigheid bevestigd van de regeling van de artikelen 67 en 69 van de verordening, volgens welke het tot uitkering bevoegde orgaan uitsluitend het orgaan is van de lidstaat waar de werknemer laatstelijk heeft gewerkt of premies betaald, de exporteerbaarheid van de uitkering wordt beperkt tot maximaal drie maanden, en in elk geval aan de voorwaarde gebonden is dat de werkzoekende staat ingeschreven in de staat van zijn laatste tewerkstelling. [26] Uit deze uitspraak, waarin inderdaad het verbinden van voorwaarden aan het recht van de migrerende werknemer op socialezekerheidsvoordelen wordt gelegitimeerd, kan echter niet worden afgeleid dat het beginsel van gelijke behandeling tussen de migrerende werknemer en degene die van zijn recht van vrij verkeer geen gebruik heeft gemaakt, opzij wordt gezet. Deze gelijkheid moet immers aldus worden opgevat, dat zij, behoudens de uitzonderingen die kennelijk op nationaliteit gebaseerd en dus in elk geval verboden zijn, verenigbaar is met een gedifferentieerde behandeling, wanneer die op grond van aan het stelsel inherente vereisten gerechtvaardigd is, waarbij bovendien steeds het evenredigheidsbeginsel moet worden geëerbiedigd. Wat de artikelen 67 en 69 van de verordening betreft, zijn de uitsluitende bevoegdheid van de lidstaat van de laatste tewerkstelling en het vereiste van inschrijving als werkzoekende in die staat, beperkingen die worden gerechtvaardigd door het feit dat de werkloosheidsuitkeringen worden betaald op basis van de sociale wetgeving van die staat, die deze moet terugbetalen aan het bevoegde orgaan van de staat waarheen de werkzoekende zich heeft begeven om werk te zoeken; er is dus nog een andere doelstelling, ditmaal van „sociale" aard, die de beperkende voorwaarde mede rechtvaardigt: de noodzaak om het zoeken van nieuw werk op het grondgebied waar de laatste arbeid werd verricht, te stimuleren. [27]

Voor de in artikel 10 bis van de verordening geregelde bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende inkomenssteun is als

25 — Zie in die zin arrest van 19 juni 1980, Testa e. a. (41/79, 121/79 en 796/79, Jurispr. blz. 1979, punt 14), alsook meer in het algemeen en niet alleen op het gebied van de nationale regelingen inzake sociale zekerheid, arrest van 26 februari 1991, Antonissen (C-292/89, Jurispr. blz. I-745, punt 21).

26 — Zie arrest van 8 april 1992, Gray (C-62/91, Jurispr. blz. I-2737). Daarop werd overigens reeds geanticipeerd in het arrest van 16 mei 1991, Van Noorden (C-272/90, Jurispr. blz. I-2543).

27 — Zie arrest Gray, aangehaald in de vorige voetnoot, punt 12.

voorwaarde gesteld, dat de betrokkene op het grondgebied van de lidstaat woont, wegens het nauwe verband dat bestaat tussen de toekenning — en de omvang — van dit recht en de sociale omgeving van de aanvrager. Dit kan echter in geen geval betekenen, dat een ongunstiger behandeling van de migrerende werknemer gerechtvaardigd is, wanneer hij zich op het grondgebied van de lidstaat heeft gevestigd en daar, zoals dit artikel eist, dus woont. Dat is het beginsel dat de oplossing van Swaddlings geval moet beheersen.

24. Evenmin treft het argument doel, dat het Verenigd Koninkrijk ontleent aan de rechtspraak van het Hof volgens welke onderdanen van de lidstaten die zich voor het zoeken van werk verplaatsen, zijn uitgesloten van de gelijke behandeling op het gebied van de sociale en fiscale voordelen ingevolge artikel 7 van verordening (EEG) nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap (PB L 257, blz. 2). [28] Artikel 7 van verordening nr. 1612/68 beperkt immers de gelijke behandeling tot de werknemer, waaronder volgens vaste rechtspraak van het Hof inzake de toepasselijkheid ratione personae van artikel 48, diegene moet worden verstaan die gedurende een bepaalde tijd voor een ander en onder diens gezag werkzaamheden verricht en als tegenprestatie een beloning ontvangt. [29] Daarentegen wordt, zoals ik reeds heb beklemtoond, de personele werkingssfeer van verordening nr. 1408/71 bepaald door een ruimer werknemersbegrip, dat samenvalt met de werkingssfeer van het stelsel van sociale zekerheid van een van de lidstaten. Ik merk trouwens op, dat gelet op het verschil in draagwijdte van deze twee rechtsbronnen er geen enkele reden is, noch op grond van de tekst noch om redenen van logica, aan artikel 10 bis van de verordening dezelfde uitlegging te geven als aan artikel 7 van verordening nr. 1612/68.

25. Meer in het algemeen is het ontbreken van harmonisatie op het gebied van de sociale zekerheid de reden, dat elke lidstaat bevoegd is de voorwaarden vast te stellen waaronder het recht of de verplichting tot aansluiting bij een stelsel van sociale zekerheid ontstaat, zolang hierbij maar geen onderscheid wordt gemaakt tussen eigen onderdanen en onderdanen van de andere lidstaten. [30] De uitoefening van deze nationale bevoegdheid mag echter niet zo ver gaan, dat daardoor de belangrijkste doelstelling van artikel 51 van het Verdrag in gevaar zou komen, namelijk te voorkomen dat migrerende werknemers als gevolg van de uitoefening van hun recht op vrij verkeer socialezekerheidsvoordelen zouden verliezen, die hun door de wettelijke regeling van een lidstaat worden toegekend. Hierdoor zou immers de verwezenlijking van het doel van artikel 48 van het Verdrag, en dus een grondbeginsel van het gemeenschapsrecht [31], worden geschaad.

Wanneer derhalve een vereiste voor de toekenning van het recht op socialezekerheidsuitkeringen door de verordening wordt vast-

28 — Zie arrest van 18 juni 1987, Lebon (316/85, Jurispr. blz. 2811, punten 25-27).

29 — Zie arresten van 3 juli 1986, Lawrie-Blum (66/85, Jurispr. blz. 2121); 31 mei 1989, Bettray (344/87, Jurispr. blz. 1621), en 26 februari 1992, Bernini (C-3/90, Jurispr. blz. I-1071).

30 — Dit beginsel is in de rechtspraak herhaaldelijk bevestigd: zie arresten van 24 september 1987, De Rijke (43/86, Jurispr. blz. 3611, punt 12), en 18 mei 1989, Hartmann Troiani (368/87, Jurispr. blz. 1333, punt 21).

31 — Zie arrest van 25 februari 1986, Spruyt (284/84, Jurispr. blz. 685, punt 19).

gesteld op basis van een communautair begrip, moet dit in de nationale wettelijke regelingen worden uitgelegd en toegepast in het licht van deze fundamentele doelstellingen, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de vereiste coördinatie die met de verordening middels die begrippen wordt beoogd, en dus zonder de migrerende werknemer een recht te ontnemen dat de nationale wetgeving hem zou hebben toegekend, wanneer hij van zijn recht op vrij verkeer geen gebruik had gemaakt.

26. Op grond van het vorenstaande geef ik het Hof in overweging, de vraag van de Social Security Commissioner te beantwoorden als volgt:

„Artikel 10 bis, lid 1, van verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, zoals nadien gewijzigd, moet gelet op de artikelen 48 en 51 EG-Verdrag aldus worden uitgelegd, dat dit in de weg staat aan een nationale wettelijke regeling die, wanneer een persoon in een lidstaat werkzaam is geweest en daar zijn normale verblijfplaats heeft gehad, zich vervolgens met gebruikmaking van het recht van vrij verkeer van werknemers naar een andere lidstaat heeft begeven, waar hij werkzaamheden heeft verricht en zijn normale verblijfplaats heeft gevestigd, en ten slotte naar de eerste lidstaat terugkeert om daar werk te zoeken, voor de toekenning van een bijzondere niet op premie- of bijdragebetaling berustende uitkering met de kenmerken van de in de Britse wetgeving geregelde inkomenssteun, het vereiste stelt dat hij aldaar zijn gewone woonplaats heeft, waarvoor een aanmerkelijke periode van verblijf noodzakelijk is."