bestaan van een wederkerigheidsovereenkomst met de Lid-Staat waarvan de werknemer onderdaan is.

Lecourt Mertens de Wilmars

Donner Monaco Pescatore

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op tweeëntwintig juni negentienhonderdtweeënzeventig.

De Griffier De President

A. Van Houtte R. Lecourt

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL MAYRAS VAN 17 MEI 1972 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

Mevrouw R. Frilli heeft de Italiaanse nationaliteit en woont in België. Zij is daar in loondienst werkzaam geweest in de jaren 1966 en 1967. Zij is thans 64 jaar oud en ontvangt een ouderdomspensioen dat wegens de korte duur van haar werkzaamheid slechts 350 Belgische franken per maand bedraagt.

Toen bij de wet van 1 april 1969 een gegarandeerd inkomen voor bejaarden werd ingesteld, vroeg mevrouw Frilli hiervoor in aanmerking te komen. Haar verzoek werd door de Dienst voor Ouderdomspensioenen op 5 april 1971 afgewezen op grond dat ingevolge artikel 1, paragraaf 2, van de wet van 1 april 1969 „de gerechtigde hetzij Belg (moet) zijn of onderdaan van een land waarmede België terzake een wederkerigheidsovereenkomst heeft gesloten, hetzij staatsloze of erkend vluchteling". Met Italië, waarvan mevrouw Frilli onderdaan is, is echter geen zodanige wederkerigheidsovereenkomst gesloten.

Naar aanleiding van deze beslissing wendde mevrouw Frilli zich tot de Arbeidsrechtbank te Brussel, waartoe zij zich enerzijds beriep op artikel 7, lid 2, van 's Raads verordening nr. 1612/68 van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap, op grond waarvan de werknemers die onderdaan zijn van een Lid-Staat op het grondgebied van de andere Lid-Staten „dezelfde sociale en fiscale voordelen als de nationale werknemers" genieten, en anderzijds op 's Raads verordening nr. 3 inzake de sociale zekerheid van migrerende werknemers.

Bij vonnis van 16 december 1971 legde de Arbeidsrechtbank te Brussel krachtens artikel 177 van het Verdrag van Rome

1 — Vertaald uit het Frans.

de twee volgende prejudiciële vragen aan U voor:

1. Is het gewaarborgd inkomen, toegekend krachtens de Belgische wet van 1 april 1969, een sociaal voordeel in de zin van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68?
2. Is het gewaarborgd inkomen als niet op premie- of bijdragebetaling berustende sociale uitkering, door de Staat aan bejaarden toegekend krachtens de wet van 1 april 1969, een ouderdomsuitkering in de zin van artikel 2, lid 1, van verordening nr. 3 of is hier sprake van een uitkering van sociale bijstand in de zin van artikel 2, lid 3, van deze verordening?

Dit zijn de omstandigheden waarin U zich zult moeten uitspreken over de vraag of een niet op premie- of bijdragebetaling berustende ouderdomsuitkering zoals bij de Belgische wet ingesteld, een „sociaal voordeel" vormt in de zin van verordening nr. 1612/68 of dat die uitkering onder sociale bijstand of sociale zekerheid in de zin van verordening nr. 3 valt. U kunt zich uiteraard niet inlaten met de vraag of deze nationale bepaling van toepassing is op het geval van mevrouw Frilli, noch of de Belgische wet in overeenstemming is met het gemeenschapsrecht.

De Arbeidsrechtbank wil met haar verzoek vernemen of bepaalde voorschriften van genoemde Gemeenschapsverordeningen gelden voor de wet van 1 april 1969. U heeft reeds een dergelijke kwestie onderzocht, met name naar aanleiding van de Nederlandse Algemene Weduwen- en Wezenwet (arrest van 15 juli 1964, Van der Veen, blz. 1163).

Ook in de onderhavige affaire zal een probleem van uitlegging van het Gemeenschapsrecht moeten worden opgelost, waarbij aan de Belgische wet een juridische kwalificatie zal moeten worden gegeven in het licht van de bepalingen van de betrokken uitvoeringsverordeningen van het Verdrag van Rome.

Wat houden deze verordeningen in?

De eerste, in volgorde van de U gestelde vragen (verordening nr. 1612/68) is een rechtstreeks toepassing van de in artikel 48 van het Verdrag neergelegde beginselen; deze krachtens artikel 49 vastgestelde verordening van de Raad regelt de afschaffing van elke discriminatie op grond van nationaliteit tussen werknemers van de Lid-Staten — wat betreft tewerkstelling, beloning en andere arbeidsvoorwaarden —, alsmede uiteraard het recht voor deze werknemers om zich binnen de Gemeenschap vrijelijk te verplaatsen ten einde arbeid in loondienst te kunnen verrichten, behoudens de uit hoofde van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid gerechtvaardigde beperkingen. Krachtens artikel 7 van de verordening mag een werknemer die onderdaan is van een Lid-Staat, op het grondgebied van andere Lid- Staten niet anders worden behandeld dan de nationale werknemers, wat betreft alle voorwaarden voor tewerkstelling en arbeid, en moet hij er „dezelfde sociale en fiscale voordelen als de nationale werknemers" genieten.

Maar zoals het opschrift van Titel II van deze verordening *„Verrichten van arbeid en gelijkheid van behandeling"* al aanduidt, hebben de in deze titel onder artikel 7 bedoelde „sociale voordelen" direct betrekking op de arbeid en moeten zij derhalve toekomen aan de werknemers in actieve loondienst.

De bedoeling is om de communautaire werknemers op dezelfde voet te behandelen als nationale werknemers wat betreft de toegang tot aangeboden arbeidsplaatsen en de arbeidsvoorwaarden, maar ook wat betreft het totale pakket sociale voorzieningen die normaal voor de nationale werknemer openstaan, zelfs met inbegrip van het — soms theoretische — recht op huisvesting.

Nu zegt artikel 48, lid 3, sub d, aan de communautaire werknemers weliswaar tevens het recht toe om „op het grondgebied van een Lid-Staat verblijf te houden na er een betrekking te hebben vervuld", maar niet alleen is de uitlegging van de ter uitvoering van deze verdragsbepaling vastgestelde Commissie-verordening nr. 1251/70 hier niet in het geding, doch vooral is het duidelijk dat de kwesties in

verband met uitkeringen, van welke aard ook, van sociale zekerheid niet konden worden — en in feite ook niet zijn — geregeld op grond van artikel 48, maar alleen op grond van artikel 51 van het Verdrag. Op grondslag van dit artikel heeft de Raad verordening nr. 3 dan ook vastgesteld. Derhalve zijn wij met de Commissie en de Belgische Regering van mening dat het begrip „sociale voordelen" in de zin van artikel 7 van verordening nr. 1612/68 niet kan worden gelijkgesteld met uitkeringen van de sociale zekerheid.

Daarentegen steunt verordening nr. 3 rechtstreeks op artikel 51 van het Verdrag van Rome, dat de noodzakelijke afronding van artikel 48 vormt en dat de Raad verplichtte om op het gebied van de sociale zekerheid de nodige maatregelen vast te stellen om met name te verzekeren dat aan migrerende (of geëmigreerde) werknemers de uitkeringen van de sociale zekerheid worden betaald op het grondgebied van de Lid-Staat waar zij verblijven. Hier gaat het niet meer alleen om de werknemers die actief in loondienst zijn, maar bepaald ook om personen die zich hebben gevestigd en zijn blijven wonen op het grondgebied van een Lid-Staat, zelfs wanneer zij er geen enkel beroep meer uitoefenen. Dit vloeit met name voort uit de aard van de bedoelde uitkeringen welke juist dezelfde zijn als vermeld in norm 102 van de Internationale Arbeidsorganisatie, waarbij ook de ouderdomsuitkeringen worden genoemd.

Naar mijn mening heeft de Arbeidsrechtbank te Brussel dan ook met zijn tweede vraag het probleem in de juiste juridische context geplaatst.

Wij zullen derhalve moeten nagaan of het bij de wet van 1 april 1969 ingesteld zogenaamd „gewaarborgd inkomen" in de zin van verordening nr. 3 moet worden gekwalificeerd als een uitkering van sociale zekerheid of als een verlening van sociale bijstand aangezien artikel 2, lid 3, de verordening uitdrukkelijk niet van toepassing verklaart op „sociale en medische bijstand".

Titel I

Uitlegging van de bepalingen van verordening nr. 3 met betrekking tot het onderscheid tussen sociale zekerheid en sociale bijstand

Om te beginnen zij opgemerkt dat noch in verordening nr. 3, die van kracht was toen mevrouw Frilli zich tot de Belgische administratie wendde om in het genot te worden gesteld van het gewaarborgd inkomen, noch in verordening nr. 1408/71 die de voorgaande moet vervangen, de Raad een definitie van sociale bijstand tegenover sociale zekerheid heeft gegeven. Men zal ook tevergeefs een dergelijke definitie in Uw rechtspraak zoeken. Tot op heden heeft U niet de gelegenheid gehad dit probleem te behandelen, ook al zijn in Uw uitspraken mijns inziens waardevolle aanwijzingen te vinden over de geest waarin U de bepalingen van verordening nr. 3 reeds heeft uitgelegd. Toch lijkt het mij onontbeerlijk eerst te onderzoeken of er voldoende betrouwbare en nauwkeurige criteria zijn om een onderscheid te kunnen maken tussen deze beide vormen van sociale bescherming — sociale zekerheid enerzijds en bijstand anderzijds —. Bij dit onderzoek zullen wij gedachten moeten wijden aan de evolutie van het begrip sociale zekerheid. Wij zullen vervolgens trachten na te gaan of aan de hand van criteria voor een mogelijk onderscheid de toekenning van een „gewaarborgd inkomen" in het Gemeenschapsrecht gelijk is te stellen met een uitkering van sociale zekerheid.

A f d e l i n g I

Moet men, zoals professor Dupeyroux meent, ervan uitgaan dat de term „sociale zekerheid" op zichzelf geen vastomlijnde inhoud heeft? Dit zou te ver gaan, zonder de correctie van de auteur zelf dat „als de term toch enige inhoud heeft, dan hoogstens die welke door de specialisten, maar ook door de regeringen daaraan gewoonlijk wordt toegekend". Hiermee wordt in feite toegegeven dat de sociale zekerheid, zoals alle menselijke instellingen, een betekenis heeft die

voortdurend evolueert en in feite afhangt van hetgeen een bepaalde wetgeving of bepaalde techniek op een gegeven moment omvat en tot uitdrukking brengt.
In feite vielen — en vallen nog steeds — het voorkomen en het herstel van maatschappelijk risico's onder verschillende technieken:

— allereerst de individuele besparingen, waarbij men afziet van huidige koopkracht ter wille van toekomstige besteding; dit veronderstelt een voldoende hoog inkomen en monetaire stabiliteit; hier vindt geen enkele compensatie van lasten plaats;

— de onderstand in de klassieke betekenis van het woord, welke voortkomt uit de plicht tot liefdadigheid — dit was de typische taakstelling van de kerk voordat zij door de overheid werd overgenomen —; deze bijstand veronderstelt een vraag van de behoeftige en heeft, althans had tot voor kort, een facultatief karakter;

— de aansprakelijkheid die personen waarborgt tegen de schadelijke gevolgen van bepaalde handelingen van derden en die ten grondslag lag aan de regeling inzake de schadevergoeding bij arbeidsongevallen;

— ten slotte de verzekering en onderlinge waarborg die op een steeds breder terrein in de plaats kwamen van de individuele besparingen en de openbare liefdadigheid; bescherming is hierbij verzekerd door een spreiding van de lasten over het totaal der (onderling) verzekerden; de financiering vindt plaats door individuele bijdragen.

De sociale zekerheid is voortgekomen uit stelsels van sociale verzekeringen die in het begin beperkt waren tot de arbeiders en later in de jaren voor de tweede wereldoorlog werden uitgebreid tot alle loontrekkenden. In het algemeen wordt echter aangenomen dat de term „sociale zekerheid" voor het eerst werd gebruikt in de „Social Security Act", een Amerikaanse wet uit 1935 die reeds was opgezet als een stelsel van een gewaarborgd minimuminkomen in het kader van de New Deal en het denken van president Roosevelt.
In het rapport Beveridge, dat uitging van de vrijdom van nooddruft voor allen, werden de belangrijkste theoretische beginselen van de sociale zekerheid ontwikkeld: generale bescherming van de gehele bevolking en eenvormige uitkeringen.
Kort daarna gaf ook de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens in 1948 een — misschien wel de meestomvattende — definitie van sociale zekerheid: „een ieder heeft *als lid van de gemeenschap* recht op maatschappelijke zekerheid en heeft er aanspraak op, dat door middel van nationale inspanning en internationale samenwerking, en overeenkomstig de organisatie en de hulpbronnen van de betreffende Staat, de economische, sociale en culturele rechten, die onmisbaar zijn voor zijn waardigheid en voor de vrije ontplooiing van zijn persoonlijkheid, verwezenlijkt worden".
Conventie 102 van de Internationale Arbeidsorganisatie past het begrip sociale zekerheid concreter toe door het te omschrijven als de persoonlijke bescherming tegen een aantal als „sociale risico's" aangemerkte en in een lijst genoemde gebeurtenissen, waaronder lichamelijke risico's, die de individuele arbeidscapaciteit verminderen, zoals invaliditeit en ouderdom, en die derhalve de levensstandaard beïnvloeden.
Wie zou heden ten dage nog betwijfelen of de bescherming van bejaarden onder de sociale zekerheid valt?
Het recht op sociale zekerheid zou dan ook als volgt kunnen worden omschreven:

— enerzijds als een recht dat aan eenieder toekomt en niet alleen aan de burgers van een land maar ook aan migranten die worden beschermd door bilaterale of multilaterale overeenkomsten en uiteraard door het gemeenschapsrecht;

— anderzijds als een recht dat in de praktijk niet alleen recht op arbeid en bescherming tegen werkloosheid maar meer in het algemeen het recht

op een toereikende levensstandaard omvat.

De sociale zekerheid strekt er aldus toe niet alleen in de „primaire" levensbehoeften van de mens te voorzien maar ook in hun consumptieve behoeften, hetgeen uiteindelijk wil zeggen: het waarborgen van een zekere levensstandaard. Een van de doeleinden is het verbeteren van de levensstandaard van alleenstaanden en gezinnen en derhalve het vereffenen zoniet wegwerken van de sociale ongelijkheden door een herverdeling van inkomen.

Is dat trouwens ook niet het doel van de wetgeving van de Lid-Staten der Gemeenschap, vooral bij de ouderdomsuitkeringen, in die zin dat de wetten van die staten ertoe strekken de dekking tegen de onderdomsrisico's geleidelijk uit te breiden tot de gehele werkende en nietwerkende bevolking, en dat deze dekking tegelijkertijd financieel steeds meer steunt op fiscale hulpbronnen?

Hierbij zij echter opgemerkt dat de moderne opvatting van sociale zekerheid weliswaar uitgaat van een algemene bescherming, hetzij door coördinatie en uitbreiding van bestaande systemen, hetzij door het invoeren van nieuwe stelsels die op de gehele bevolking van toepassing zijn, zoals in 1969 het geval was in België maar dat deze „gebiedsuitbreiding" van de sociale zekerheidsuitkeringen, vooral inzake ouderdom, geen einde heeft gemaakt aan de bestaande bijstandssystemen. Deze samenloop van dekkingsstelsels stelt ons nu voor ernstige problemen — zoals met name door Perrin is opgemerkt [1] — bij de toepassing van internationaal recht of, zoals in het onderhavige geval, van gemeenschapsrecht op het gebied van de sociale zekerheid.

Dit recht immers is, evenals de internationale overeenkomsten, niet van toepassing op bijstandsuitkeringen; deze worden met zoveel woorden uitgesloten in artikel 2, lid 3, van verordening nr. 3. Nu echter de sociale zekerheid, die in de plaats is gekomen van de oude stelsels van sociale verzekering, een steeds breder terrein gaat omvatten, wordt het ook steeds moeilijker haar van bijstand te onderscheiden, temeer daar de techniek en zelfs het karakter van de bijstand een diepgaande ontwikkeling hebben doorgemaakt.

Terwijl de bijstand aanvankelijk vooral bestond uit vrijwillige hulpverlening aan personen die niet in staat waren in hun behoeften te voorzien, en daarom als „curatief" kon worden aangemerkt, omdat hiermee voornamelijk individuele nood werd gelenigd, heeft de bijstand na de vorige eeuw een algehele gedaantewisseling doorgemaakt.

Zodra de uitkeringen van de openbare bijstand niet langer „afhingen van administratieve willekeur maar een subjectief recht werden, ontviel de voornaamste grondslag aan de klassieke tegenstelling tussen sociale verzekeringen en bijstand, gebaseerd op het begrip ‚recht op uitkering' " (Perrin, t.a.p.).

Sociale verzekeringen berustten immers op het beginsel van een persoonlijk en onvoorwaardelijk recht, krachtens de premiebetaling van de verzekerde; bijstand daarentegen behelsde slechts een voorwaardelijk recht, onderworpen aan de clausule van onvoldoende middelen van bestaan — „the nasty, naughty means test", aldus Beveridge — en los van enige bijdrage van degene die de bijstand ontving. Van een dergelijk duidelijk onderscheid is geen sprake meer in de huidige verhouding tussen sociale zekerheid en sociale bijstand.

Ook het begrip „persoonlijk recht" in de sociale verzekering heeft plaats gemaakt voor een begrip „sociaal recht" door de overheveling van de lasten ervan op de gehele gemeenschap.

Het komt ook tegenwoordig nog vaak voor dat het recht op uitkeringen in de stelsels van sociale zekerheid in enge zin, afhangt van de voorwaarde dat er onvoldoende middelen van bestaan zijn.

In de wetgeving van bepaalde landen worden zelfs beide methoden toegepast voor het verlenen van dit soort uitkeringen, namelijk in Canada en Nieuw-Zeeland bij de ouderdomsuitkeringen. In

1 — Les prestations non contributives et la sécurité sociale, in: Droit social, maart 1961

Frankrijk kan men in het nieuwe systeem van sociale hulp dat in de plaats van de openbare bijstand is gekomen, bijstand niet meer definiëren door de onbepaaldheid van de toekenningsvoorwaarden en van het bedrag van de hulp. Omgekeerd kunnen verschillende instellingen van sociale zekerheid aanvullende uitkeringen toekennen, waarbij de voorwaarden en het bedrag tot op zekere hoogte worden overgelaten aan het oordeel van de beheersinstanties die derhalve, evenals in het geval van de bijstand, een individueel karakter aan de uitkeringen geven.

Wat de financieringsmiddelen betreft, laat een vergelijkende studie een soortgelijke ontwikkeling zien: sociale zekerheid en bijstand komen dichter bij elkaar. In het klassieke schema werden de bijstandsuitgaven uit overheidsmiddelen betaald, terwijl de sociale zekerheidsuitkeringen alleen werden gefinancierd uit de bijdragen van de verzekerden en werkgevers.

Tegenwoordig financiert de Staat de uitgaven van de sociale verzekering meer en meer via de begroting. Dit komt omdat men de sociale verzekering steeds meer wil zien als een wezenlijk „waarborgmonopolie" met een in nationaal kader opgelegde solidariteit. Bijdragebetaling is in de stelsels van sociale zekerheid geen vast criterium meer.

Toch is er een bijzonder kenmerk dat de bijstand altijd heeft behouden, namelijk het aanvullende of subsidiaire karakter ervan ten opzichte van de sociale verzekering. Dit blijkt met name uit het feit dat bij de berekening van de bestandsmiddelen van de betrokkene rekening wordt gehouden met alimentatie en met verhaalsmogelijkheden van de bijstandsinstanties op de alimentatieplichtigen. Hierbij zij opgemerkt dat het meerekenen van alimentatieverplichtingen niet alleen een strikt bestanddeel is bij de bepaling van de bestaansmiddelen, maar dat het in feite ten doel heeft om aan de civielrechtelijke familiebijstand voorrang te geven boven de openbare bijstand.

Het subsidiaire karakter blijkt ook uit de verhouding tussen de bijstandverlenende lichamen en de andere instellingen van sociale bescherming; de eerstgenoemde treden in het algemeen pas op als de laatstgenoemde niet in staat zijn de betrokkene een minimum levensstandaard te verzekeren.

De bijstandsinstanties worden in de meeste gevallen niet alleen wettelijk gesubrogeerd in de rechten van de bijstandsontvangers, maar kunnen de uitgekeerde bedragen ook verhalen op de betrokkene zelf bij verbetering van zijn vermogenstoestand of op zijn nalatenschap of op een eventuele legataris of begiftigde.

Zijn deze bijzonderheden voldoende om hieraan een bevredigend criterium te ontlenen? Zij vormen zeker een nuttige aanwijzing, maar men kan niet zeggen dat zij bepalend zijn. Om een voorbeeld te geven: de Franse wet op het Nationale Solidariteitsfonds met betrekking tot ouderdomsuitkeringen voorziet in een aanvullende toelage bij onvoldoende middelen van bestaan, en handhaaft de voorrang van alimentatievorderingen en verschaft het Fonds tevens de mogelijkheid van waarborgen op de goederen of de erfenis van de begunstigden. Toch is deze wetgeving altijd beschouwd als onderdeel van de sociale zekerheid, terwijl althans in het begin het Nationale Solidariteitsfonds veel meer dan thans werd gefinancierd uit overheidsmiddelen. U heeft trouwens zelf erkend dat dit niet op premie- of bijdragebetaling berustende stelsel moest worden aangemerkt als sociale zekerheid in de zin van verordening nr. 3. Inderdaad was de regeling opgenomen in bijlage B van deze verordening (arrest van 7 mei 1969, Torrekens, Jur. 1969, blz. 125).

De aanvullende uitkering van het Nationale Solidariteitsfonds is evenzo bestemd om zowel de toelagen van sociale hulp als de invaliditeitspensioenen en ouderdomsuitkeringen van het algemene stelsel van de sociale zekerheid te completeren.

Hoewel men dus aan dit in beginsel subsidiaire karakter van de bijstand ten opzichte van andere beschermingsmogelijkheden geen op zichzelf geldig criterium kan ontlenen, verdient het opmerking dat de bijstand, zoals G. Perrin zegt, „een aanvullende vorm van bescherming

is, die ten doel heeft — zolang de bijstand niet in feite volledig zal zijn opgegaan in de eigenlijke sociale zekerheid — *hulp van de tweede graad* toe te kennen aan diegenen die door de sociale zekerheid onvoldoende, nog niet of niet meer worden beschermd".
In het licht van de tweeledige ontwikkeling in de sociale zekerheid enerzijds — tendens naar veralgemening en garantie van een minimum levensstandaard — en in de bijstand anderzijds — erkenning van een subjectief en gewaarborgd recht — lijkt het zoeken naar criteria die stringent genoeg zijn om deze beide begrippen te kunnen onderscheiden, een vrij uitzichtloze zaak.

Afdeling II

Wij zullen ons voor reële aanknopingspunten dan ook thans tot het gemeenschapsrecht moeten wenden.

A — Zoals gezegd, zal men ook in verordening nr. 3 evenals trouwens in artikel 51 van het Verdrag van Rome tevergeefs een criterium vinden voor het onderscheid tussen sociale zekerheid en sociale bijstand.
Alleen op het gebied van tekstuitleg verdient het echter opmerking dat de Raad aan het begrip sociale zekerheid zeker een zo ruim mogelijke betekenis heeft willen geven.
Dit blijkt uit verschillende algemene bepalingen van verordening nr. 3 en met name uit die welke het toepassingsgebied bepalen:

— onder „wetgeving" worden niet alleen „wetten en reglementen" maar ook statutaire bepalingen in elke Lid-Staat verstaan;
— artikel 1 van de verordening slaat dus niet alleen op de bestaande maar ook op de „toekomstige" wetgeving van de Lid-Staten, omdat de auteurs van de verordening beseften dat de sociale zekerheid sterk aan verandering onderhevig is;
— de opsomming van artikel 2, lid 1, betreft de wetgeving die in feite betrekking heeft op alle uitkeringen die gewoonlijk zijn opgenomen in de sociale verzekeringswetgeving van ontwikkelde landen, waaronder uiteraard de ouderdomsuitkeringen;
— de in artikel 2, lid 2, bedoelde sociale zekerheidsstelsels zijn zowel de algemene als de bijzondere stelsels, die al dan niet op premie- of bijdragebetaling berusten.

Dergelijke bepalingen geven trouwens in het Gemeenschapsrecht slechts de in alle nationale rechtsstelsels geconstateerde tendens weer tot uitbreiding van het gebied van de sociale zekerheid en veralgemening van de te verlenen bescherming.
Derhalve is men reeds op grond van de redactie der verordening geneigd de a contrario redenering te volgen dat de uitsluiting in artikel 2, lid 3, van de „sociale en medische bijstand" niet anders dan restrictief kan worden geïnterpreteerd.

B — Wat Uw rechtspraak betreft, is een blik op Uw belangrijkste arresten op dat gebied onzes inziens voldoende om te constateren dat U aan deze verordening nr. 3 een ruime om niet te zeggen extensieve uitleg hebt gegeven.
Zo oordeelde U met betrekking tot de in deze verordening bedoelde sociale verzekeringswetgeving dat de Nederlandse Algemene Weduwen- en Wezenwet, waarbij een algemeen stelsel van verzekering bij overlijden met een uitkering aan de overlevenden werd ingesteld, onder verordening nr. 3 viel, hoewel deze wet na de inwerkingtreding van deze gemeenschapsverordening verscheen en hiervan niet de in artikel 3, lid 2, voorgeschreven mededeling was gedaan (arrest Van der Veen — weduwe Kalsbeek, zaak 100-63, 15 juli 1964, Jur. 1964, blz. 1161).
Ook in de zaak 24-64, mejuffrouw Dingemans — Jur. 1964, blz. 1321, heeft U naar aanleiding van een andere Nederlandse wet, namelijk de „interimwet" van 19 december 1962, een ruime uitleg gegeven aan het begrip invaliditeitsuitkering, en hieronder tevens uitkeringen begrepen die ten doel hebben de arbeidsgeschiktheid te handhaven of te verbeteren, zulks echter met uitzondering van die welke bij arbeidsongevallen of beroepsziekten worden verleend.

In ander verband, bij de omschrijving van het woord „werknemers" in de zin van deze zelfde verordening nr. 3, heeft U met zoveel woorden verklaard dat dit begrip niet kan worden beperkt tot migrerende werknemers stricto sensu of tot die werknemers die uit hoofde van hun arbeid hun woon- of verblijfplaats moesten veranderen (arrest van 9 december 1965, Maison Singer et Fils, Jur. 1965, blz. 1148).

Ten slotte heeft U in het arrest Vaassen Göbbels van 30 juni 1966 (Jur. blz. 258) geoordeeld dat voorschriften betreffende de ziekteverzekering die door een privaatrechtelijk lichaam worden vastgesteld en uitgevoerd, als statutaire bepalingen deel uitmaken van de sociale verzekeringswetgeving in de zin van verordening nr. 3, wanneer deze voorschriften ertoe strekken om wetten en reglementen inzake de sociale zekerheid aan te vullen of daarvoor in de plaats te treden.

U gaat derhalve uit van een ruim toepassingsgebied van verordening nr. 3, zowel ten aanzien van de bedoelde wetgevingen en uitkeringen als de kring van begunstigden onder deze verordening.

C — In feite brengt het richtsnoer in deze rechtspraak ons tot de wezenlijke beslissingsgrondslag die ligt besloten in de artikelen 48 en 51 van het Verdrag van Rome. Door in artikel 51 de Raad op te dragen een gunstige verordening inzake de sociale zekerheid voor migrerende werknemers vast te stellen, hebben de auteurs van het Verdrag de totstandkoming van een vrij verkeer voor deze werknemers als een van de voornaamste doelstellingen van de gemeenschappelijke markt willen verzekeren. Artikel 51 en bijgevolg ook 's Raads verordening nr. 3 zijn niet los te zien van artikel 48; zij komen er zelfs uit voort, voor zover zij bijdragen tot de daadwerkelijke tenuitvoerlegging van dit artikel met name door het toekennen van uitkeringen van sociale zekerheid aan alle ingezetenen, zonder dat dezen hoeven te vrezen voor discriminatie op grond van hun nationaliteit.

Is het niet zo dat het beginsel van gelijkheid van behandeling, dat in het gemeenschapsrecht wordt ingesteld en gewaarborgd, niet alleen een essentieel recht voor de migrerende werknemers vormt, maar ook in een meer algemeen bestek een beginsel dat gemeen is aan elke coördinatie van wetgevingen van sociale zekerheid evenals aan de meeste op dit gebied gesloten overeenkomsten, met name conventie nr. 97 van de Internationale Arbeidsorganisatie betreffende migrerenden?

Ik moet dus ten besluite van deze inleidende beschouwingen bekennen dat het mij niet mogelijk is geweest om hetzij uit het positief recht, hetzij uit de doctrine een criterium of een bundel criteria af te leiden, die nauwkeurig genoeg waren om een *categorisch* onderscheid te maken tussen het begrip sociale zekerheid enerzijds en het begrip bijstand anderzijds; wel heeft dit onderzoek mij de overtuiging bijgebracht dat het begrip sociale zekerheid ten opzichte van andere vormen van sociale bescherming en vooral de bijstand van „aantrekkende" aard is.

Om uit te leggen wat ik hier met „aantrekkend" bedoel, moge ik een vergelijking maken: zoals U weet, kent de Franse administratieve rechtspraak aan het begrip „openbaar werk" een „aantrekkend" karakter toe in de, overigens welomschreven en beperkte, zin dat de administratieve rechter bevoegd wordt geacht, *zodra er een element van openbaar werk in het geding is.* Als wij deze theorie uit de jurisprudentie nu overbrengen naar de sociale zekerheid, kan men dan niet stellen dat deze laatste — na het vroegere werkterrein van de sociale verzekeringen te hebben betreden, bezet en overgenomen — daarna ook een belangrijk deel van het vroegere beschermingsgebied van de openbare bijstand geheel heeft ingenomen en overspoeld? Dit brengt ons op de volgende gedachte: als men in een bepaald stelsel van sociale bescherming mede elementen vindt die voortkomen uit de opzet en techniek van de sociale zekerheid, dan hebben deze elementen voorrang en moeten zij ten aanzien van het gemeenschapsrecht leiden tot de juridische kwalificatie „sociale zekerheid". In feite kan het onderschei-

dend criterium dan niet meer worden gevonden in het subjectief recht op uitkering, noch in de „behoeftigheid" van de begunstigde en nog minder in de financieringsmethode, dat wil zeggen de vraag of het onderhavige stelsel al dan niet op premie- of bijdragebetaling berust, neen, eigenlijk is een van de reeds door Beveridge omschreven doeleinden van de sociale zekerheid het garanderen van een minimuminkomen aan eenieder en met name aan bejaarden.
Men zal tegenwerpen dat een zo extensieve opvatting van het begrip sociale zekerheid uiteindelijk alle vormen van bijstand die althans als aanvulling of vervanging van kracht blijven, gaat omvatten. Dat is niet mijn bedoeling en ik zal zo dadelijk aantonen waar bij de uitlegging van verordening nr. 3 de grenzen liggen, die aan dit „aantrekkend" karakter van het begrip sociale zekerheid moeten worden gesteld.
Alvorens hiertoe over te gaan, wil ik echter eerst een nadere beschouwing wijden aan de Belgische wet van 1 april 1969 met het oog op een kwalificatie van deze wet in het licht van het gemeenschapsrecht. Dit is ook hetgeen de Arbeidsrechtbank te Brussel van U vraagt.

Titel II

Toepassing van het begrip sociale zekerheid op de belgische wet van 1 april 1969

Afdeling I — Analyse van de wet

Deze wet is, afgezien van de voorwaarden betreffende nationaliteit en verblijf van toepassing op eenieder die de pensioengerechtigde leeftijd heeft bereikt, welke in het wettelijk stelsel van ouderdomspensioenen voor loontrekkenden is vastgesteld op 65 jaar voor mannen en 60 jaar voor vrouwen.
Bij deze wet wordt aan bedoelde bejaarden een gewaarborgd inkomen toegekend, oorspronkelijk ten bedrage van 20 000 Belgische franken per jaar voor een alleenstaande, en van 30 000 Belgische franken voor de gehuwde niet van tafel en bed gescheiden man. De bedragen zijn gekoppeld aan het indexcijfer der kleinhandelsprijzen; zij kunnen ook bij een in de Ministerraad genomen Koninklijk Besluit worden verhoogd.
Het gewaarborgd inkomen wordt slechts op aanvraag toegekend na een onderzoek naar de middelen van bestaan van de belanghebbende en eventueel van diens echtgenote.
In beginsel wordt rekening gehouden met alle middelen van bestaan, van welke aard en oorsprong ook, met uitzondering van bepaalde uitkeringen.
Het gewaarborgd inkomen komt ten laste van de begrotingsmiddelen van het Rijk.
Ten slotte is de Rijkskas voor Rust- en Overlevingspensioen belast met het beheer van het stelsel.
De wet van 1 april 1969 vormt een mijlpaal in de ontwikkeling van de sociale bescherming in België.

A — De ouderdomsvoorziening die eerst zoals in de meeste landen beperkt was tot de werknemers in loondienst, is aldus uitgebreid tot de gehele bevolking. Onafhankelijk van het begrip „pensioen", dat is onderworpen aan de uitoefening van een werkzaamheid, een bepaalde duur hiervan en premiebetaling, is bij de nieuwe wet een „gewaarborgd inkomen" ingesteld dat onafhankelijk is van deze voorwaarden.
Aldus heeft de algemene waarborging door de overheid van een minimum levensstandaard, geheel in de lijn van de Internationale Arbeidsorganisatie, bekrachtiging gevonden in de Belgische wetgeving.
Uit de kernpunten van deze wet blijkt dat zij nauw aansluit bij de stelsels van sociale zekerheid waaraan verscheidene elementen duidelijk zijn ontleend.

1. In de eerste plaats is het gewaarborgd inkomen, wat betreft de leeftijd waarop het recht ingaat, gelijk te stellen met het ouderdomspensioen volgens het verplichte stelsel (artikel 1).

2. In de tweede plaats verdient het opmerking dat het gewaarborgd inkomen, zoals gewoonlijk in geval van bijstand, slechts wordt toegekend aan diegenen

wier bestaansmiddelen beneden een zekere drempel liggen, maar dat in dit geval bepaalde bestaansmiddelen niet in aanmerking worden genomen, met name „de uitkeringen die verband houden met openbare of private bijstand" (artikel 4). De wetgever heeft dus zelf een duidelijk onderscheid gemaakt tussen gewaarborgd inkomen en bijstandsuitkeringen. Hieruit blijkt dat het gewaarborgd inkomen geen echt subsidiair karakter heeft.

3. Eveneens zijn niet aftrekbaar de „onderhoudsgelden tussen ascendenten en descendenten". Zoals gezegd, is de aftrek hiervan echter juist een van de kenmerken van bijstand. Bijgevolg wordt de Kas van ouderdomspensioenen niet gesubrogeerd in de rechten van de ontvangers van het gewaarborgd inkomen op alimentatieplichtigen.

4. Nog opvallender is dat bij de berekening van de middelen van bestaan geen rekening wordt gehouden met renten verkregen op grond van een vrijwillige ouderdomsverzekering.
Daarentegen worden van het bedrag van het gewaarborgd inkomen wel afgetrokken de „rust- en overlevingspensioenen" die worden uitgekeerd krachtens een verplichte pensioenregeling.
Dat wil zeggen dat in de geest van de wetgever het gewaarborgd inkomen *gelijk van aard* is als de verplichte ouderdomsuitkeringen, omdat het daarbij komt of in voorkomend geval zelfs daarvoor in de plaats komt.

5. Ten slotte heeft de Rijkskas geen verhaal, indien iemand die het gewaarborgd inkomen heeft genoten, op een gegeven moment komt te beschikken over een inkomen boven de toekenningsdrempel; in dat geval wordt de uitkering van het gewaarborgd inkomen slechts gestaakt; evenmin wordt dan verhaal genomen op de nalatenschap van de betrokkene.
Derhalve blijkt dat het gewaarborgd inkomen noch naar zijn aard, noch in de toekenningsvoorwaarden wezenlijk verschilt van andere ouderdomsuitkeringen van de sociale zekerheid.

B — Ook op het gebied van de organieke of formele bindingen met de sociale zekerheid zijn er interessante aanwijzingen te vinden.
Het gewaarborgd inkomen wordt weliswaar slechts toegekend op aanvraag van de belanghebbende, maar dit verzoek „geldt als aanvraag van de regelingen inzake rust- en overlevingspensioenen voor werknemers" (artikel 15) en wordt op dezelfde voorwaarden behandeld. De uitbetaling geschiedt door de Rijkskas voor rust- en overlevingspensioenen. Bij betwisting van het recht op gewaarborgd inkomen zijn de rechtscolleges voor pensioenen bevoegd, dat wil zeggen de arbeidsgerechten sedert de inwerkingtreding van het Belgisch Gerechtelijk Wetboek. Ten slotte komt de financiering geheel ten laste van de staat, maar zoals bekend geldt ditzelfde, althans ten dele, voor sommige uitkeringen van de sociale zekerheid; overigens worden de niet op premiebetaling berustende regelingen van sociale zekerheid met zoveel woorden genoemd in 's Raads verordening nr. 3. Het komt mij voor dat deze analyse van de wet van 1 april 1969 voldoende licht werpt op de vraag die U door de Arbeidsrechtbank te Brussel is gesteld.

C — Is het daarnaast nodig bij de wetsgeschiedenis, met name de parlementaire beraadslagingen, te rade te gaan voor andere aanwijzingen? Het lijkt mij niet. Deze debatten leveren geen nader materiaal op. De Minister van Sociale Voorzorg heeft op de vraag van een parlementslid weliswaar verklaard er geen bezwaar tegen te hebben deze wet als een „bijstandswet" aan te duiden, maar uit dit antwoord blijkt niet hoe het gewaarborgd inkomen objectief moet worden gekwalificeerd. Ook het uittreksel van het in 1970 door de Minister van Sociale Voorzorg gepubliceerde Algemeen Rapport over de Sociale Zekerheid geeft niet meer opheldering. In dit rapport over de wettelijke bepalingen die in de loop van 1969 zijn vastgesteld op het gebied van de sociale zekerheid en meer in het bijzonder het gewaarborgd minimum, wordt wel gezegd dat dit niet kan worden beschouwd als een uitkering van so-

ciale zekerheid ten gunste van voormalige werknemers, en dat de grondgedachte van de wet „verwantschap vertoont" met die van de sociale hulp, maar er wordt omgekeerd ook in gezegd dat blijkens de nieuwe wet „de Belgische Regering een andere weg heeft ingeslagen, omdat voor het eerst in een *Belgische sociale zekerheidswet* het beginsel wordt gehuldigd van een algemene bescherming der bevolking doordat een minimum individueel welzijn wordt verzekerd".

D — In de Belgische doctrine [1] wordt vooral gewezen op de samenhang tussen de wet van 1 april 1969 en bepaalde oudere teksten inzake de regelingen van de vrijwillige pensioenverzekeringen op grond van de wet van 12 februari 1963.
Artikel 20 e.v. van deze wet, die werd ingetrokken bij de wet van 1 april 1969, voorzag in een verhoging uit overheidsmiddelen van de ouderdoms- en weduwenpensioenen, die echter pas werd uitgekeerd na een onderzoek naar de middelen van bestaan.
Bovendien moest de aanvrager premie hebben betaald als vrijwillig verzekerde.
Dit stelsel werd bij de wet van 1 april 1969 ingrijpend gewijzigd en de schrijvers zien in deze ontwikkeling en in de erkenning van een recht op een welbepaald gewaarborgd inkomen „het verschil tussen een elementaire techniek van sociale bescherming, zoals de bijstand, en een moderne politiek van sociale zekerheid". Zij vestigen er ook de aandacht op dat de wet van 1 april 1969 „de bepalingen vervangt van de wet van 12 februari 1963" die blijkens de ervaring slechts een „zeer onvolkomen bescherming van de sociaal achtergestelden" verschafte.
Het verdient tenslotte opmerking dat ook Belgische onderdanen, die recht hadden op een ouderdomspensioen voor werknemers in loondienst krachtens de algemene regelingen van de verplichte ouderdomsverzekeringen, vóór de inwerkingtreding van de wet van 1 april 1969 in aanmerking kwamen voor de verhogingen ingevolge de wet van 12 februari 1963, wanneer hun pensioen niet boven een bepaald peil uitkwam. Deze verhogingen zouden echter volgens het begrip van gelijkheid van behandeling van Belgische werknemers en werknemers die onderdaan zijn van andere Lid-Staten, zeker ook ten goede zijn gekomen aan laatstgenoemden, daar er mijns inziens geen enkele twijfel over kan bestaan dat deze uitkeringen naar hun aard tot de sociale zekerheid behoren.
Nu zou het wel ongerijmd zijn dat de afschaffing van de verhogingen uit de wet van 1963 door artikel 25 van de wet van 1969 en de vervanging ervan door het nieuwe stelsel van het gewaarborgd inkomen, dat volgens de auteurs van een vooruitstrevende sociale mentaliteit getuigt, tot gevolg zouden hebben dat de migrerende werknemers in een slechtere positie komen te verkeren en verkregen rechten verliezen en dat zij tenslotte minder goed worden behandeld dan met name staatlozen en vluchtelingen.
De wet van 1 april 1969 is aldus zowel door de aard van de ingestelde uitkering als door de organische samenhang met het stelsel van ouderdomspensioenen, en ook doordat zij een aantal bepalingen van de wet van 1963 vervangt, zeer nauw verbonden met het begrip sociale zekerheid, die bij deze wet wordt uitgebreid tot een bepaald deel van de bevolking, namelijk de bejaarden.

E — Uit deze overwegingen blijkt mijns inziens genoegzaam dat de wet onder 's Raads verordening nr. 3 valt. Maar er is meer.
Enerzijds zou men kunnen denken dat de wet van 1 april 1969 in de plaats is gekomen van de gehele vroegere bijstandswetgeving. Maar dit is niet juist. De wet van 10 maart 1925 waarbij in elke gemeente een commissie van openbare bijstand werd ingesteld, is nog steeds van kracht. Deze commissies zijn met name belast met de hulpverlening aan armlastigen, maar de wet laat het aan de commissies over de hulp te verlenen in de vorm en de mate die het best zijn aangepast aan de individuele situatie. De omvang van de individuele behoefte wordt door de commissie eigen-

1 — Pierre Denis – Droit de la Sécurité Sociale.
Paul Horion – Nouveau précis de droit social belge.

machtig bepaald. Indien de betrokkene zich benadeeld acht door een beslissing van de bijstandscommissie, kan hij in beroep gaan bij een „verzoeningscommissie", maar deze commissie die is samengesteld uit een afgevaardigde van het College van Schepenen en twee leden van de bijstandscommissie, kan niet gelijk worden gesteld met een onafhankelijk rechtscollege.
Hieruit blijkt dat de Belgische bijstandswetgeving in enge zin op bepaalde punten verschilt van de regelingen van de sociale zekerheid.

F — *Anderzijds* heeft de Belgische Regering, zoals de Commissie mondeling heeft uiteengezet, het secretariaat-generaal van de Raad van Europa op 25 juli 1969 mededeling gedaan van de aanneming van de wet van 1 april 1969 op het gewaarborgd minimum (inkomen) alsmede van haar wens dit stelsel te doen opnemen in bijlage I van de Europese Interimovereenkomst betreffende de regelingen inzake sociale zekerheid voor ouderdom, invaliditeit en overlijden. Ik moge eraan herinneren dat deze overeenkomst, die door de regeringen van de Lid-Staten van de Raad van Europa, waaronder België, op 11 december 1953 te Parijs werd ondertekend, van toepassing is op alle wetten en reglementen die op de datum van ondertekening van kracht waren of eventueel later in werking zouden treden en die met name betrekking hebben op ouderdomsuitkeringen. De overeenkomst slaat uitdrukkelijk op stelsels die al dan niet op premie- of bijdragebetaling berusten; daarentegen wordt sociale bijstand uitgesloten, juist zoals in verordening nr. 3 van de Raad van de Europese Gemeenschappen. De regeringen van de ondertekenende staten moeten van alle nieuwe wetten of reglementen welke bijlage I nog niet omvat, binnen drie maanden na verschijning officieel mededeling doen aan de secretaris-generaal van de Raad van Europa. Met de wet van 1 april 1969 heeft de Belgische regering dit ook binnen drie maanden na verschijning gedaan.
Deze regering heeft weliswaar het voorbehoud gemaakt dat het gewaarborgd inkomen, als niet op premiebetaling berustende uitkering die afhankelijk is van een onderzoek naar de middelen van bestaan, slechts wordt toegekend „aan onderdanen van de overeenkomstsluitende staten aan wier wetgeving Belgische onderdanen soortgelijke voordelen kunnen ontlenen", maar naar mijn mening heeft dit voorbehoud geen enkele betekenis in het Gemeenschapsrecht en neemt het niet weg dat voor de toepassing van de Europese overeenkomst betreffende de sociale zekerheid wordt erkend dat de wet van 1 april 1969 niet valt onder sociale bijstand, maar onder sociale zekerheid.
Zou de Belgische Regering nu ten opzichte van het Gemeenschapsrecht een andere positie kunnen innemen?
Ik moge U derhalve voorstellen om op de tweede vraag van de Arbeidsrechtbank te Brussel te antwoorden dat het „gewaarborgd inkomen", dat bij de wet van 1 april 1969 onder de besproken omstandigheden wordt toegekend aan eenieder die de gewone pensioengerechtigde leeftijd heeft bereikt, het karakter heeft van een ouderdomsuitkering in de zin van artikel 2, lid 1, sub c, van 's Raads verordening nr. 3.

Afdeling II

Begrenzing op grond van de kring der begunstigden onder verordening nr. 3

Al is hiermee het antwoord in beginsel gegeven, toch is een nadere precisering nodig en moeten de grenzen van de oplossing waartoe wij zijn gekomen, duidelijk worden afgepaald.
Immers, het gewaarborgd inkomen voor de Belgische onderdanen is aan geen andere voorwaarden gebonden dan de leeftijd en de onvoldoende middelen van bestaan. Met name wordt niet geëist dat men vroeger in loondienst of anderszins een beroep heeft uitgeoefend.
Moet nu ook worden aangenomen dat in België gevestigde onderdanen van andere Lid-Staten rechtmatig kunnen verlangen dat zij alleen op deze voorwaarden in het genot worden gesteld van de wet van 1 april 1969?

Is het acceptabel dat personen die tegen hun pensioenleeftijd in België komen zonder er ooit te hebben gewerkt, op die manier profiteren van de nationale solidariteitszin?

Men zou geneigd zijn te zeggen dat dit in zekere zin de prijs is, die de industrieel meest ontwikkelde landen moeten betalen en dat zij juist als gevolg van hun ontwikkeling een beroep moeten doen op buitenlandse werknemers; men zou kunnen stellen dat zij aldus moeten opkomen voor de lasten die alleen door een passende communautaire compensatieregeling billijk kunnen worden verdeeld naar gelang van de middelen van elke Lid-Staat.

Maar wij behoeven niet dieper in te gaan op een probleem dat de gemeenschapswetgever stellig vroeg of laat zal moeten oplossen, omdat naar mijn mening in de tekst zelf van verordening nr. 3 — het gaat immers om de uitlegging van deze verordening — de grenzen besloten liggen van de gevolgen van een te extensieve beginseloplossing.

Immers, volgens het beginsel van de gelijkheid van behandeling, waarvan deze gemeenschapstekst uitgaat, worden de onderdanen van één van de Lid-Staten, die op het grondgebied van een andere staat gevestigd zijn, wel volledig gelijkgesteld met de eigen onderdanen van de staat, maar het gaat niet om *alle* Gemeenschapsonderdanen, ongeacht hun hoedanigheid en ongeacht de omstandigheden waarin zij zich in een ander land dan het hunne zijn gaan vestigen.

Verordening nr. 3 mag dan, zoals bleek, een buitengewoon ruim toepassingsgebied hebben wat betreft de sociale zekerheidswetgevingen en de uitkeringen, maar deze verordening slaat juist vanwege haar doelstelling slechts op één categorie personen, namelijk volgens de bewoordingen van artikel 4: „de werknemers of daarmee gelijkgestelden".

Weliswaar heeft U deze term ruim uitgelegd door ander „gelijkgestelden" ook ambachtslieden te verstaan, op grond dat er van „gelijkstelling" met werknemers sprake is „telkens wanneer de bepalingen van een algemeen stelsel (van sociale zekerheid voor werknemers) krachtens de nationale wet worden uitgebreid tot een andere categorie personen dan werknemers" (arrest van 19 december 1968, zaak De Cicco, Jur. 1968, blz. 658).

U heeft dezelfde redenering gevolgd bij de „helpers" uit het Belgisch recht, dat wil zeggen de gezinshelpers van een zelfstandige landbouwondernemer (arrest van 17 oktober 1971, zaak Janssen, Jur. 1971, blz. 859).

Hoe ruim Uw rechtspraak echter ook mag zijn: om op grond van verordening nr. 3 in aanmerking te komen voor uitkeringen van de sociale zekerheid die zijn voorzien in de wetgeving van de Staat waar men zich gevestigd heeft, moeten de onderdanen van de andere Lid-Staten der Gemeenschap de hoedanigheid van werknemer of daarmee gelijkgestelde hebben, dan wel — in geval van ouderdomsuitkeringen aan personen op de pensioengerechtigde leeftijd — in deze Staat in loondienst of daarmee gelijkgestelde positie zijn geweest.

Naar mijn mening zou het gewaarborgd inkomen op deze voorwaarde en binnen deze grenzen moeten worden toegekend aan andere onderdanen van Lid-Staten der Gemeenschap dan Belgen.

De in de wet van 1 april 1969 bedoelde wederkerigheidsvoorwaarde kan hun mijns inziens dan ook niet worden tegengeworpen. Het lijkt mij in dit verband irrelevant voor een antwoord op de vraag van de Arbeidsrechtbank te Brussel dat tot dusver alleen Nederland op dit gebied een wederkerigheidsovereenkomst met België heeft gesloten. Het wederkerigheidsvereiste blijft intussen van belang voor onderdanen van Staten die geen lid zijn van de Gemeenschap.

Ten slotte wil ik nog opmerken dat verordening nr. 3 uit 1958 binnenkort weliswaar zal worden vervangen door verordening nr. 1408/71, maar dat de oplossing die ik op grond van eerstgenoemde verordening juridisch juist acht, om dezelfde redenen ook bij de uitlegging van laatstgenoemde zou moeten worden aangehouden.

Mitsdien concludeer ik dat U verklare voor recht:

Het gewaarborgd inkomen dat bij de Belgische wet van 1 april 1969 wordt toegekend aan eenieder die de normale pensioengerechtigde leeftijd heeft bereikt, heeft voor onderdanen van de Lid-Staten der Gemeenschap die in België in loondienst of daarmee gelijkgestelde positie zijn geweest, het karakter van een uitkering bij ouderdom in de zin van artikel 2, lid 1, sub c), van's Raads verordening nr. 3.