ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)
27 maart 1985*

In zaak 122/84,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van de Arbeidsrechtbank te Nijvel (Tweede kamer), in het aldaar aanhangig geding tussen

Kenneth Scrivner en Carol Cole, te Cortil-Noirmont (België),

en

Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn te Chastre,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van artikel 7 van verordening nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap (PB 1968, L 257, blz. 2),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: O. Due, kamerpresident, P. Pescatore en K. Bahlmann, rechters,

advocaat-generaal: M. Darmon
griffier: P. Heim

**

het navolgende

* Procestaal: Frans.

** gelet op de opmerkingen ingediend door:
— verzoeker, vertegenwoordigd door G. de Kerchove, advocaat,
— verweerder, vertegenwoordigd door J. Gillardin, advocaat,
— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door J. Griesmar als gemachtigde,
gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 29 november 1984,

ARREST

(omissis)

In rechte

1 Bij vonnis van 20 april 1984, ingekomen ten Hove op 11 mei daaraanvolgend, heeft de Arbeidsrechtbank te Nijvel (Tweede kamer) krachtens artikel 177 EEG-Verdrag het Hof twee prejudiciële vragen gesteld, de eerste over de uitlegging van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap (PB 1968, L 257, blz. 2), de tweede over de verenigbaarheid met het gemeenschapsrecht van een voorwaarde inzake verblijfsduur, die, met het oog op de toekenning van een gewaarborgd inkomen, wordt gesteld aan de onderdanen van de Lid-Staten.

2 Deze vragen zijn gerezen in een geschil tussen de echtelieden Scrivner, van Britse nationaliteit en woonachtig te Cortil-Noirmont (België), en het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW) te Chastre, dat hun financiële steun op grond van de regeling inzake het gewaarborgd bestaansminimum had geweigerd.

3 De echtelieden Scrivner vestigden zich in 1978 met hun zes kinderen in België. Na aldaar bij verscheidene verzekeringsmaatschappijen werkzaam te zijn geweest, gaf Scrivner op 6 juni 1982 om persoonlijke redenen zijn betrekking op en liet zich vervolgens inschrijven als werkzoekende. Ingevolge de besluiten van de regionale werkloosheidsinspecteur van 15 en 21 december 1982 werd hij evenwel van het recht op werkloosheidsuitkering voor de maand juli 1982 alsook voor een periode van 16 weken ingaande op 20 december 1982, uitgesloten.

4 Daarop wendde Scrivner zich met een verzoek om financiële steun tot het OCMW te Chastre, dat hem verschillende bedragen uitkeerde, doch weigerde om hem en zijn gezin het bij de Belgische wet van 7 augustus 1974 (Belgisch Staatsblad van 18 september 1974, blz. 11363) ingestelde recht op het bestaansminimum toe te kennen, op grond dat zij niet ten minste de laatste vijf jaar in België hadden verbleven en dus niet voldeden aan de voorwaarde inzake verblijfsduur, neergelegd in artikel

1 van het ter uitvoering van artikel 1, lid 2, van vorenbedoelde wet vastgestelde koninklijk besluit van 8 januari 1976 (Belgisch Staatsblad van 13 januari 1976, blz. 311).

5 Krachtens deze bepaling wordt het recht op het bestaansminimum toegekend aan de onderdanen van de landen die behoren tot de Europese Economische Gemeenschap, onder meer op voorwaarde dat zij „werkelijk in België hebben verbleven gedurende ten minste de laatste vijf jaren die de datum der toekenning van het bestaansminimum voorafgaan." Deze voorwaarde geldt niet voor Belgische onderdanen.

6 Later kende het OCMW te Chastre Scrivner en zijn gezin het bestaansminimum toe met ingang van 14 juni 1983, de dag vanaf welke zij volgens het OCMW in België hadden verbleven.

7 Bij verzoekschrift van 26 januari 1983 kwamen de echtelieden Scrivner bij de Arbeidsrechtbank te Nijvel in beroep van het besluit waarbij hun voor de daaraan voorafgaande periode het bestaansminimum was geweigerd. Zij verzochten de rechtbank te verklaren, dat zij recht hadden op het bestaansminimum vanaf 10 december 1982, en voerden daartoe aan, dat het vereiste inzake verblijf onwettig was, gelet op het algemene verbod van discriminatie van werknemers uit andere Lid-Staten op grond van hun nationaliteit, welk verbod zou voortvloeien uit het EEG-Verdrag en uit artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68, betreffende „sociale voordelen".

8 Het OCMW te Chastre concludeerde voor de nationale rechter tot verwerping van het beroep en, subsidiair, tot verwijzing van de omstreden vraag van gemeenschapsrecht naar het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen. Daarop heeft de nationale rechter, onder referte aan de vragen die de Arbeidsrechtbank te Antwerpen bij vonnis van 28 oktober 1983 naar het Hof had verwezen (zaak 249/83), het Hof de volgende vragen gesteld:

„1) Is het ‚bestaansminimum' dat verschuldigd is krachtens de Belgische wet van 7 augustus 1974 (Belgisch Staatsblad van 18 september 1974), een ‚sociaal voordeel' als bedoeld in verordening nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap?

2) Subsidiair: Is de voorwaarde inzake verblijfsduur, waaraan ingevolge het Belgisch koninklijk besluit van 8 januari 1976 (Belgisch Staatsblad van 13 januari 1976) de onderdanen van de EEG-landen moeten voldoen om aanspraak te kunnen maken op het bestaansminimum, in strijd met het EEG-Verdrag of met de gemeenschapsverordeningen ?"

9 De echtelieden Scrivner, het OCMW te Chastre en de Commissie van de Europese Gemeenschappen hebben bij het Hof schriftelijke opmerkingen ingediend.

10 Eerstgenoemden betogen, dat het beginsel van gelijke behandeling, neergelegd in artikel 3 van verordening nr. 1408/71 van de Raad betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op loontrekkenden en hun gezinnen, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen (PB 1971, L 149, blz. 2), op het bestaansminimum van toepassing is. Het bestaansminimum zou immers zijn aan te merken als een prestatie van gemengde aard, aangezien het zowel kenmerken vertoont van een uitkering van sociale bijstand — bijvoorbeeld de omstandigheid dat de behoefte het wezenlijke toekenningscriterium vormt — als van een sociale-zekerheidsuitkering — bijvoorbeeld de omstandigheid dat de betrokkene, wil hij recht hebben op de uitkering, bereid moet zijn om arbeid te aanvaarden en in een wettelijk omschreven positie moet verkeren. Het Hof zou dergelijke gemengde regelingen, zoals de uitkeringen ten behoeve van minder-validen en het gewaarborgd inkomen voor bejaarden, als sociale-zekerheidsregelingen hebben behandeld en het beginsel van gelijke behandeling erop van toepassing hebben verklaard.

11 Het OCMW te Chastre houdt daarentegen staande, dat een prestatie zoals het bij de Belgische wet van 7 augustus 1974 ingevoerde bestaansminimum niet tot het gebied van de sociale zekerheid behoort en een vorm van sociale bijstand is, die buiten de werkingssfeer van artikel 51 EEG-Verdrag en van de verordeningen nrs. 1408/71 en 1612/68 valt, aangezien voor het recht op het bestaansminimum niet wordt uitgegaan van noch verwezen naar het begrip arbeid. Voor de toekenning van het bestaansminimum zou immers enkel zijn vereist dat de betrokkene behoeftig is, doch niet dat hij tevoren bijdragen heeft betaald of het bewijs levert van aansluiting bij enig orgaan. Het bestaansminimum zou enkel zijn ingevoerd in het kader van het streven naar een specifiek beleid ten aanzien van de minstbedeelden, dat tot doel heeft hen beter in de maatschappij te integreren, en zou dus moeten worden beschouwd als een maatregel ter bescherming van de menselijke waardigheid, die zijn grondslag vindt in artikel 2 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

12 Wat met name het in artikel 3 van verordening nr. 1408/71 vervatte discriminatieverbod betreft, merkt het OCMW te Chastre op, dat dit beginsel uitsluitend van toepassing is op werknemers, terwijl voor het recht op het bestaansminimum in het geheel geen eerdere arbeid is vereist. Weliswaar moet de aanvrager van het bestaansminimum zich uitdrukkelijk bereid verklaren om eventueel opnieuw aan het werk te gaan, doch daarbij zou het slechts om een loutere intentieverklaring gaan, waarmee hij de bedoeling te kennen geeft om zo snel mogelijk een uitweg te vinden uit zijn toestand van behoeftigheid.

13 Het OCMW te Chastre verwijst in dit verband naar 's Hofs rechtspraak, met name het arrest van 22 juni 1972 (zaak 1/72, Frilli, Jurispr. 1972, blz. 457), en naar twee door de Commissie bij de Raad ingediende voorstellen voor richtlijnen betreffende het verblijf van de onderdanen van de Lid-Staten op het grondgebied van een andere Lid-Staat (PB 1979, C 207, blz. 14, en PB 1980, C 188, blz. 7), die ertoe strekken de mobiliteit van migrerende werknemers in de Lid-Staten zoveel mogelijk te bevorderen, en volgens welke de Lid-Staat die onderdanen van een andere Lid-Staat ontvangt, de toegang tot en het verblijf op zijn grondgebied van economische voorwaarden afhankelijk kan stellen.

14 Ook de Commissie is van mening, dat het non-discriminatiebeginsel van artikel 3 van verordening nr. 1408/71 in casu niet van toepassing is, daar het bestaansminimum geen sociale-zekerheidsuitkering is. Volgens haar heeft het Hof nooit erkend, dat gemengde prestaties steeds binnen de werkingssfeer van genoemde verordening vallen. Dit zou slechts het geval zijn wanneer zij — al was het maar als aanvullende voorziening — betrekking hebben op risico's die daadwerkelijk zijn verzekerd krachtens de in artikel 4 van de verordening opgesomde stelsels. Het bestaansminimum zou slechts tot doel hebben, de minstbedeelden een inkomen te waarborgen dat hen in staat stelt in hun vitale sociale behoeften te voorzien, en zou geen verband houden met enig in dat artikel omschreven specifiek risico. Daardoor zou het verschillen van het stelsel van het gewaarborgd inkomen voor bejaarden, waarop voornoemd arrest van 22 juni 1972 betrekking heeft.

15 De Commissie is van oordeel, dat het bestaansminimum tot de in artikel 7 van verordening nr. 1612/68 bedoelde sociale voordelen behoort. Dit begrip zou niet restrictief mogen worden uitgelegd, maar alle, al dan niet aan een arbeidsovereenkomst verbonden voordelen omvatten.

16 Ter beantwoording van de eerste vraag moet eerst worden onderzocht, of een prestatie zoals die voorzien in de Belgische wet van 7 augustus 1974, al dan niet valt binnen de materiële werkingssfeer van verordening nr. 1408/71, gelijk deze in artikel 4, leden 1 en 2, van die verordening is omschreven. Slechts indien mocht worden vastgesteld dat zij geen sociale-zekerheidsuitkering in de zin van verordening nr. 1408/71 is, moet worden onderzocht of zij eventueel als een in artikel 7 van verordening nr. 1612/68 bedoeld „sociaal voordeel" kan worden gekwalificeerd.

17 In dit verband zij eraan herinnerd, dat verordening nr. 1408/71 luidens artikel 4, lid 1, van toepassing is op alle wettelijke regelingen van de Lid-Staten betreffende de in dat artikel sub a-h opgesomde takken van sociale zekerheid, terwijl volgens lid 4 van hetzelfde artikel onder meer de „sociale en medische bijstand" van de werkingssfeer van de verordening is uitgesloten.

18 Het Hof heeft herhaaldelijk geoordeeld, dat het onderscheid tussen prestaties die van de werkingssfeer van verordening nr. 1408/71 zijn uitgesloten en prestaties die daar wel onder vallen, in de eerste plaats berust op de constitutieve elementen van elke prestatie, met name het doel waarop zij is gericht en de voorwaarden waaronder zij wordt toegekend, en niet op het feit of een prestatie door een nationale wetgeving al dan niet als een sociale-zekerheidsuitkering wordt aangemerkt.

19 Ofschoon het niet uitgesloten is, dat bepaalde wettelijke regelingen — wegens de kring van personen, waarop zij van toepassing zijn, hun doelstellingen en wijze van toepassing — gelijktijdig verwant zijn met elk van beide genoemde categorieën en zich derhalve niet in een algemene indeling laten vatten, moet toch worden vastgesteld, dat een wettelijke regeling, om tot het in verordening nr. 1408/71 bedoelde gebied van de sociale zekerheid te behoren, in elk geval verband moet houden met één van de in artikel 4, lid 1, van die verordening uitdrukkelijk opgesomde risico's. Omdat het daar dus om een exhaustieve opsomming gaat, kan een daarin niet genoemde tak van sociale zekerheid niet als dusdanig worden gekwalificeerd, zelfs indien zij de rechthebbenden een wettelijk omschreven positie toekent die recht geeft op een uitkering.

20 Blijkens het dossier is het bestaansminimum gekenmerkt door het feit dat het enerzijds de rechthebbenden een wettelijk omschreven positie verleent en anderzijds wordt toegekend aan al wie geen toereikende bestaansmiddelen heeft en niet in

staat is „deze hetzij door eigen inspanningen, hetzij op een andere manier te verwerven" (artikel 1, lid 1, van de wet van 7 augustus 1974). Het gaat dus uit van de behoefte als wezenlijk toepassingscriterium en stelt geen enkele eis met betrekking tot tijdvakken van arbeid, bijdragebetaling of aansluiting bij een instelling van sociale zekerheid ter dekking van een bepaald risico. De rechthebbende moet enkel blijk hebben gegeven van zijn bereidheid om arbeid te aanvaarden, tenzij dit om gezondheidsredenen of om dwingende sociale redenen onmogelijk is; voorts is hij verplicht zijn rechten op sociale uitkeringen en zelfs op onderhoudsgeld te doen gelden, indien het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn dit nodig acht (artikel 6, leden 1 en 2, van vorenbedoelde wet).

21 Bijgevolg kan een uitkering als de onderhavige, als sociale uitkering van algemene aard, niet worden ingedeeld in een van de in artikel 4, lid 1, van verordening nr. 1408/71 genoemde takken van sociale zekerheid en vertoont zij dus niet de constitutieve elementen van een sociale-zekerheidsuitkering in de specifieke zin van verordening nr. 1408/71.

22 Voorts moet worden onderzocht of een dergelijke uitkering kan worden beschouwd als een sociaal voordeel in de zin van verordening nr. 1612/68, waarnaar de eerste vraag uitdrukkelijk verwijst.

23 Artikel 7, leden 1 en 2, van deze verordening luidt als volgt:

„1) Een werknemer die onderdaan is van een Lid-Staat mag op het grondgebied van andere Lid-Staten niet op grond van zijn nationaliteit anders worden behandeld dan de nationale werknemers wat betreft alle voorwaarden voor tewerkstelling en arbeid, met name op het gebied van beloning, ontslag, en, indien hij werkloos is geworden, wederinschakeling in het beroep of wedertewerkstelling.

2) Hij geniet er dezelfde sociale en fiscale voordelen als de nationale werknemers."

24 Gelijk het Hof herhaaldelijk heeft opgemerkt, blijkt uit het geheel der bepalingen van deze verordening alsook uit het doel ervan, dat de voordelen die daarbij tot werknemers-onderdanen van andere Lid-Staten worden uitgebreid, die zijn welke, al dan niet verbonden aan een arbeidsovereenkomst, in het algemeen aan nationale werknemers worden toegekend, voornamelijk op grond van hun objectieve hoeda-

nigheid van werknemer of enkel wegens het feit dat zij ingezetenen zijn, en waarvan de uitbreiding tot werknemers-onderdanen van andere Lid-Staten geschikt lijkt om hun mobiliteit binnen de Gemeenschap te vergemakkelijken.

25 Zo heeft het Hof in zijn arrest van 12 juli 1984 (zaak 261/83, Castelli, Jurispr. 1984, blz. 3199) reeds erkend, dat het begrip sociaal voordeel van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 mede omvat de toekenning van het door de wetgeving van een Lid-Staat gewaarborgd inkomen voor bejaarden aan bloedverwanten in opgaande lijn die ten laste van de werknemer komen.

26 Uit het voorgaande volgt, dat een uitkering die een „bestaansminimum" waarborgt, een sociaal voordeel in de zin van 's Raads verordening nr. 1612/68 is, waarvan migrerende werknemers-onderdanen van andere Lid-Staten, die op het grondgebied van de uitkeringsplichtige Lid-Staat wonen, alsook hun gezinsleden niet mogen worden uitgesloten.

27 Mitsdien moet op de eerste vraag worden geantwoord, dat een sociale uitkering die op algemene wijze een bestaansminimum waarborgt, een sociaal voordeel is in de zin van verordening nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968.

28 De tweede vraag, die slechts is gesteld voor het geval dat de eerste ontkennend zou worden beantwoord, heeft haar belang verloren.

Kosten

29 De kosten door de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening harer opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede kamer),

uitspraak doende op de door de Arbeidsrechtbank te Nijvel bij vonnis van 20 april 1984 gestelde vragen, verklaart voor recht:

Een sociale uitkering die op algemene wijze een bestaansminimum waarborgt, is een sociaal voordeel in de zin van verordening nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968.

Due Pescatore Bahlmann

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 27 maart 1985.

De griffier
P. Heim

De president van de Tweede kamer
O. Due