CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL J. KOKOTT van 29 maart 2007 [1]

I — Inleiding

1. In Nederland woonachtige jonggehandicapten die volledig of gedeeltelijk arbeidsongeschikt zijn, ontvangen een uitkering op grond van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten van 24 april 1997 (hierna: „Wajong"). Die uitkering komt in de plaats van een inkomen uit arbeid of vult dit aan tot een minimuminkomen.

2. In het arrest Kersbergen-Lap en Dams-Schipper [2], dat na de datum van het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing is gewezen, heeft het Hof reeds geoordeeld dat de Wajong-uitkering een bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestatie in de zin van artikel 4, lid 2 bis, van verordening nr. 1408/71 [3] is, die overeenkomstig artikel 10 bis van deze verordening niet hoeft te worden uitgekeerd aan niet-ingezetenen. Verzoeksters in die procedure oefenden echter geen beroepsactiviteit uit, zodat de uitkering in hun geval het arbeidsinkomen volledig verving.

3. D. P. W. Hendrix, verzoeker in het hoofdgeding, is daarentegen werknemer. Omdat hij minder dan het wettelijke minimumloon verdiende, ontving hij de Wajong-uitkering als aanvulling op zijn loon zolang hij in Nederland woonachtig was. Na zijn verhuizing naar België werd de betaling van de uitkering stopgezet.

4. Naast de toetsing van de uitkering aan verordening nr. 1408/71 vraagt de Centrale Raad van Beroep derhalve of een werknemer

1 — Oorspronkelijke taal: Duits.

2 — Arrest van 6 juli 2006 (C-154/05, Jurispr. blz. I-6249; hierna: „arrest Kersbergen").

3 — Verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op loontrekkenden en hun gezinnen, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen (PB L 149, blz. 2), zoals gewijzigd en bijgewerkt bij verordening (EG) nr. 118/97 van de Raad van 2 december 1996 (PB 1997, L 28, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 307/1999 van de Raad van 8 februari 1999 (PB L 38, blz. 1).

zich tegenover de lidstaat waarvan hij de nationaliteit bezit, kan beroepen op het vrije verkeer van werknemers, wanneer hij in deze staat werkzaam is en alleen zijn woonplaats naar een andere lidstaat heeft overgebracht. Voor zover het vrije verkeer van werknemers in deze situatie van toepassing is, rijst de vraag in hoeverre de bepalingen van verordening nr. 1408/71 betreffende bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties daarmee verenigbaar zijn. Ook vraagt de verwijzende rechter, de verenigbaarheid van de desbetreffende bepalingen met het vrije verkeer van burgers van de Unie op grond van artikel 18 EG te beoordelen.

II — Rechtskader

A — *Gemeenschapsrecht*

5. Artikel 7, leden 1 en 2, van verordening nr. 1612/68 [4] bepaalt:

„1. Een werknemer die onderdaan is van een lidstaat mag op het grondgebied van andere lidstaten 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."

6. Artikel 42, lid 2, van verordening nr. 1612/68 bepaalt:

„Deze verordening doet geen afbreuk aan de overeenkomstig artikel 51 van het Verdrag vastgestelde bepalingen."

7. Artikel 4 van verordening nr. 1408/71 bepaalt:

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

a. prestaties bij ziekte en moederschap;

4 — 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), zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 2434/92 van de Raad van 27 juli 1992 (PB L 245, blz. 1).

b. prestaties bij invaliditeit, met inbegrip van die tot instandhouding of verbetering van de verdiencapaciteit;

[...]

2. Deze verordening is van toepassing op de algemene en bijzondere stelsels van sociale zekerheid, welke al of niet op premie- of bijdragebetaling berusten, alsmede op de regelingen betreffende de verplichtingen van de werkgever of de reder met betrekking tot de in lid 1 bedoelde prestaties.

2 *bis.* 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 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, sub a tot en met h, bedoelde takken van sociale zekerheid vallen;

b. ofwel uitsluitend voor de specifieke bescherming van gehandicapten.

2 *ter.* Deze verordening is niet van toepassing op bepalingen van de wetgeving van een lidstaat betreffende de in bijlage II, afdeling III, genoemde bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties die slechts op een gedeelte van zijn grondgebied worden toegekend.

[...]

4. Deze verordening is [niet] op de sociale [...] bijstand [...] van toepassing."

8. Voor bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties in de zin van artikel 4, lid 2 bis, bevat artikel 10 bis, lid 1, van verordening nr. 1408/71 de volgende regeling:

„Niettegenstaande de bepalingen van artikel 10 en van titel III ontvangen de personen waarop deze verordening van toepassing is, de bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties als bedoeld in artikel 4, lid 2 bis, uitsluitend op het grondgebied van de lidstaat waar zij wonen en krachtens de wetgeving van die

lidstaat, voor zover deze prestaties zijn vermeld in bijlage II *bis*. De prestaties worden door en voor rekening van het orgaan van de woonplaats verleend."

9. Bijlage II bis bij verordening nr. 1408/71 vermeldt sub Q de Nederlandse wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten.

10. Artikel 95 ter, lid 8, van verordening nr. 1408/71 bepaalt:

„De toepassing van artikel 1 van verordening (EEG) nr. 1247/92 mag niet leiden tot intrekking van prestaties die vóór 1 juni 1992 door de bevoegde organen van de lidstaten werden toegekend uit hoofde van titel III van verordening (EEG) nr. 1408/71 en waarop artikel 10 van laatstgenoemde verordening van toepassing is."

B — *Nationaal recht*

11. Werknemers in Nederland zijn vanaf de eerste werkdag op grond van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (hierna: „WAO") verzekerd tegen arbeidsongeschiktheid. Voor zover iemand als gevolg van een handicap in het geheel niet of van aanvang af slechts gedeeltelijk arbeid heeft kunnen verrichten, ontvangt hij geen WAO-uitkering.

12. Tot begin 1998 was in Nederland de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (hierna: „AAW") van kracht, die voorzag in een arbeidsongeschiktheidsverzekering voor alle ingezetenen van Nederland die niet op grond van de WAO waren verzekerd. Op grond van de AAW konden onder andere personen die op hun 17e verjaardag arbeidsongeschikt waren, vanaf hun 18e jaar aanspraak maken op een minimumuitkering voor jonggehandicapten. De AAW-uitkeringen werden betaald uit de premies van de verzekerden, waarvan de hoogte afhankelijk was van het belastbare inkomen.

13. Per 1 januari 1998 is de AAW, voor zover hier van belang, vervangen door de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten van 24 april 1997. De Wajong voorziet voor deze bijzondere groep jonggehandicapten in een uitkering die

overeenkomt met het in Nederland geldende bestaansminimum.

14. Het recht op uitkeringen op grond van de Wajong, die bijna volledig met staatsmiddelen worden gefinancierd, is niet afhankelijk van de persoonlijke behoeften. De uitkering wordt echter gekort wanneer de ontvanger inkomsten uit arbeid geniet.

15. Anders dan bij de vroegere AAW het geval was, worden uitkeringen op grond van de Wajong alleen toegekend aan gehandicapten die in Nederland wonen. Sinds 1 september 2002 bevat de Wajong een hardheidsclausule op grond waarvan van het woonplaatsvereiste kan worden afgeweken voor zover het beëindigen van het recht op een uitkering onbillijk is. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer de jonggehandicapte in het buitenland een medische behandeling moet ondergaan, wanneer hij in het buitenland arbeid met enig re-integratieperspectief kan gaan verrichten of wanneer de persoon van wie hij voor zijn verzorging afhankelijk is, genoodzaakt is om buiten Nederland te gaan wonen.

16. Op grond van de Wet op de (re-) integratie arbeidsgehandicapten (hierna: „Wet REA") kunnen werkgevers worden vrijgesteld van de verplichting om het wettelijk minimumloon te betalen aan gehandicapte werknemers wier arbeidsprestaties kennelijk minder dan normaal zijn.

III — Feiten en procedure

17. De Nederlandse onderdaan Hendrix werd op 26 september 1975 geboren. Hij heeft een verstandelijke handicap op grond waarvan hij 80 tot 100 % arbeidsongeschikt wordt geacht. Aan hem werd met ingang van 26 september 1993 een uitkering op grond van de AAW toegekend.

18. Hendrix werkte sinds 1 februari 1994 bij een bouwmarkt in Nederland. Zijn werkgever was ingevolge de Wet REA ontslagen van de verplichting om Hendrix het wettelijk minimumloon te betalen. Hendrix verdiende daardoor slechts 70 % van het minimumloon en ontving daarom een Wajong-uitkering als ware hij 25 tot 35 % arbeidsongeschikt.

19. Op 1 juni 1999 is Hendrix naar België verhuisd, maar hij behield zijn betrekking in Nederland. Bij besluit van 28 juni 1999 beëindigde de Raad van Bestuur van het

Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (hierna: „verweerder") de Wajong-uitkering per 1 juli 1999. Omdat de dispensatie van zijn werkgever met betrekking tot het betalen van het minimumloon van kracht bleef en de werkgever weigerde het loon te verhogen, werd het dienstverband verbroken. Sinds 5 juli 1999 werkt Hendrix bij een andere bouwmarkt tegen het wettelijk minimumloon.[5] In 2001 is Hendrix weer in Nederland gaan wonen.

20. Na tevergeefs administratief bezwaar te hebben ingediend, stelde Hendrix tegen de beëindiging van de Wajong-uitkering beroep in bij de Rechtbank Amsterdam, die het beroep bij uitspraak van 16 maart 2001 ongegrond verklaarde. De Centrale Raad van Beroep, die kennis dient te nemen van het hoger beroep, heeft bij beslissing van 15 juli 2005 het Hof krachtens artikel 234 EG verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

1) Dient een uitkering op grond van de Wajong, die wordt vermeld in bijlage II bis bij verordening nr. 1408/71 te worden aangemerkt als een bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestatie als bedoeld in artikel 4, lid 2 bis, van verordening nr. 1408/71, zodat op personen zoals appellant in het hoofdgeding uitsluitend de bij artikel 10 bis van verordening nr. 1408/71 ingevoerde coördinatieregeling moet worden toegepast? Maakt het voor de beantwoording van deze vraag verschil of de betrokkene oorspronkelijk een (uit premies gefinancierde) AAW-uitkering voor [jong] gehandicapten ontving, welke per 1 januari 1998 van rechtswege is omgezet in een uitkering krachtens de Wajong?

2) Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord: kan een werknemer zich op artikel 39 EG, zoals uitgewerkt in artikel 7 van verordening nr. 1612/68 beroepen tegenover de lidstaat waarvan hij onderdaan is, wanneer hij uitsluitend in deze zelfde lidstaat heeft gewerkt, maar op het grondgebied van een andere lidstaat woont?

3) Indien de eerste en de tweede vraag bevestigend worden beantwoord: moet artikel 39 EG, zoals uitgewerkt in artikel 7, tweede lid, van verordening nr. 1612/68, aldus worden begrepen, dat hiermee steeds verenigbaar is een bepaling van een wettelijke regeling die de toekenning of voortzetting van een prestatie afhankelijk stelt van de woonplaats van de betrokkene op het grondgebied van de lidstaat wiens wettelijke regeling aan de orde is, wanneer deze wettelijke regeling voorziet in een bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestatie als bedoeld in artikel 4, lid 2 bis van verordening nr. 1408/71 en is vermeld op bijlage II bis bij deze verordening?

5 — Zoals de Nederlandse regering terecht beklemtoont heeft het gehele geschil dus slechts betrekking op het recht op een Wajong-uitkering over de vier dagen van 1 tot en met 4 juli 1999.

4) Indien de eerste en de tweede vraag bevestigend worden beantwoord en de derde vraag ontkennend: moet het gemeenschapsrecht (waaronder met name de artikelen 7, tweede lid, van verordening nr. 1612/68 en 39 EG, dan wel de artikelen 12 en 18 EG) aldus worden begrepen dat in het karakter van de Wajong een toereikende rechtvaardiging kan worden gevonden om de woonplaatseis tegen te werpen aan een burger van de Unie die een volledige dienstbetrekking in Nederland vervult en ter zake daarvan uitsluitend aan de Nederlandse wetgeving is onderworpen?

IV — Juridische beoordeling

A — *Eerste prejudiciële vraag — Kwalificatie van de uitkering als een bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestatie in de zin van verordening nr. 1408/71*

21. De eerste vraag van de Raad van Beroep is erop gericht te vernemen of een uitkering krachtens de Wajong als een bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestatie in de zin van artikel 4, lid 2 bis, van verordening nr. 1408/71 moet worden beschouwd, waarop de coördinatieregeling van artikel 10 bis van deze verordening moet worden toegepast.

22. Deze vraag heeft het Hof al bevestigend beantwoord in het arrest Kersbergen omdat de betrokken uitkering in bijlage II bis bij verordening nr. 1408/71 wordt vermeld en niet op premie- of bijdragebetaling berust en tevens bijzonder is.[6] Zij is een bijzondere uitkering omdat er aanknopingspunten zijn met enerzijds een socialezekerheidsprestatie bij invaliditeit in de zin van artikel 4, lid 1, sub b, van verordening nr. 1408/71, en anderzijds de sociale bijstand. De uitkering moet namelijk een sociaal zwakke groep (de jonggehandicapten) een minimuminkomen waarborgen.[7]

23. Dat de Wajong-uitkering wordt toegekend zonder onderzoek naar de individuele financiële behoeften[8], is volgens het Hof niet in tegenspraak met de gelijkenis met de sociale bijstand. Het volstaat in zoverre dat

6 — Zie voor de eis dat deze voorwaarden cumulatief worden vervuld: arrest van 8 maart 2001, Jauch (C-215/99, Jurispr. blz. I-1901, punt 21), en arrest Kersbergen (aangehaald in voetnoot 2, punt 25).

7 — Arrest Kersbergen (aangehaald in voetnoot 2, punten 30 en 31). Zie in het algemeen met betrekking tot de voorwaarden voor de kwalificatie als bijzondere uitkering ook: arresten van 4 november 1997, Snares (C-20/96, Jurispr. blz. I-6057, punt 33), en 29 april 2004, Skalka (C-160/02, Jurispr. blz. I-5613, punt 25).

8 — Zie met betrekking tot dit vereiste met name mijn conclusie van 20 oktober 2005, Hosse (C-286/03, Jurispr. 2006, blz. I-1771, punten 66-69).

de begunstigde groep van jonggehandicapten in het algemeen niet over voldoende middelen van bestaan beschikt. [9]

24. De Centrale Raad van Beroep wil in het kader van de eerste prejudiciële vraag ook vernemen of het verschil maakt of de betrokkene oorspronkelijk een uit premies gefinancierde AAW-uitkering voor jonggehandicapten ontving, waarvoor geen woonplaatsvereiste gold, maar die per 1 januari 1998 is omgezet in een uitkering krachtens de Wajong.

25. Dienaangaande heeft het Hof in het arrest Kersbergen eveneens reeds vastgesteld dat een beroep op het beginsel van bescherming van verkregen rechten faalt wanneer de uitkeringsgerechtigde zijn woonplaats naar het buitenland verlegt, nadat de AAW-uitkering door de Wajong-uitkering is vervangen. [10] Aangezien Hendrix op 1 juni 1999 naar België is verhuisd, kan hij zich dus niet op dit rechtsbeginsel beroepen. Bij gebreke van een anders luidende overgangsregeling dienen de rechtsgevolgen van het verleggen van de woonplaats dus te worden beoordeeld op grond van de op dat tijdstip geldende situatie rechtens.

26. Artikel 95 ter, lid 8, van verordening nr. 1408/71 biedt hier geen uitkomst, alleen al vanwege het feit dat Hendrix vóór 1 juni 1992 nog geen uitkering ontving waarvan de voorzetting op grond van deze bepaling moest worden gewaarborgd.

27. Derhalve moet voorlopig worden vastgesteld dat een uitkering krachtens de Wajong moet worden aangemerkt als een bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestatie in de zin van artikel 4, lid 2 bis, van verordening nr. 1408/71 waarop de coördinatieregeling van artikel 10 bis van deze verordening moet worden toegepast. Dat is ook dan het geval wanneer de betrokkene oorspronkelijk een uit premies gefinancierde uitkering ontving die per 1 januari 1998 werd omgezet in een uitkering krachtens de Wajong.

28. Hierna dient in elk geval te worden uitgemaakt of het woonplaatsvereiste van artikel 10 bis van verordening nr. 1408/71 in de omstandigheden van het onderhavige geval in overeenstemming is met de bepalingen ter zake van het vrije verkeer van werknemers.

9 — Deze argumentatie is op het eerste gezicht verrassend. Om voor klassieke sociale bijstand in aanmerking te komen, zou het namelijk juist onvoldoende kunnen zijn, jegens de sociale dienst slechts aan te tonen dat men tot een sociaal zwakke groep behoort, zonder concreet bewijs te leveren van de eigen financiële omstandigheden. De vaststelling van het Hof zou hooguit aldus kunnen worden gerechtvaardigd dat voor de kwalificatie van een uitkering als bijzondere uitkering alleen een zekere gelijkenis met de sociale bijstand moet bestaan, die het gemengde karakter ervan aantoont, maar dat zij niet volledig gelijk hoeft te zijn aan een sociale bijstandsuitkering.

10 — Arrest Kersbergen (aangehaald in voetnoot 2, punt 41 e.v.).

B — *Tweede prejudiciële vraag — Beroep op het vrije verkeer van werknemers tegenover de lidstaat waarvan men onderdaan is*

29. Met zijn tweede vraag wenst de Centrale Raad van Beroep te vernemen of een werknemer zich op artikel 39 EG, zoals uitgewerkt in artikel 7 van verordening nr. 1612/68, kan beroepen tegenover de lidstaat waarvan hij onderdaan is, wanneer hij uitsluitend in deze zelfde lidstaat heeft gewerkt en nog steeds werkt, maar in een andere lidstaat woont.

30. De Wajong-uitkering valt binnen de materiële werkingssfeer van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 omdat zij algemeen aan nationale werknemers wordt toegekend op grond van hun objectieve hoedanigheid van werknemer of alleen wegens het feit dat zij ingezetenen zijn. [11]

31. Artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 concretiseert het reeds in artikel 39 EG neergelegde discriminatieverbod met betrekking tot de toekenning van sociale voordelen. [12] Volgens de bewoordingen van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 is het de lidstaat van ontvangst verboden om werknemers uit andere lidstaten op grond van hun nationaliteit anders te behandelen dan eigen onderdanen. Aldus lijkt deze bepaling niet zo ver te gaan als de waarborg van artikel 39 EG, waarop iedere gemeenschapsonderdaan die gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer van werknemers, zich ongeacht zijn woonplaats en zijn nationaliteit kan beroepen. [13] Het Hof past beide bepalingen echter parallel toe en legt artikel 7 van verordening nr. 1612/68 op dezelfde wijze uit als artikel 39 EG. [14] Daarom kan ook hier op deze bepalingen tegelijk een beroep worden gedaan.

32. De verdragsbepalingen inzake het vrije verkeer en de ter uitvoering van deze bepalingen vastgestelde handelingen kunnen echter niet kunnen worden toegepast op situaties waarvan alle relevante elementen geheel in de interne sfeer van een enkele

11 — Zie arresten van 30 september 1975, Cristini (32/75, Jurispr. blz. 1085, punten 10-13); 8 juni 1999, Meeusen (C-337/97, Jurispr. blz. I-3289, punt 22), en 15 september 2005, Ioannidis (C-258/04, Jurispr. blz. I- 8275, punt 35).

12 — Arrest van 23 februari 2006, Commissie/Spanje (C-205/04, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie,, punt 15).

13 — Arresten van 12 december 2002, De Groot (C-385/00, Jurispr. blz. I-11819, punt 76); 13 november 2003, Schilling en Fleck-Schilling (C-209/01, Jurispr. blz. I-13389, punt 23), en 21 februari 2006, Ritter-Coulais (C-152/03, Jurispr. blz. I-1711, punt 31).

14 — Zie in die zin arresten van 23 mei 1996, O'Flynn (C-237/94, Jurispr. blz. I-2617, punt 19); 26 januari 1999, Terhoeve (C-18/95, Jurispr. blz. I-345, punt 29), en 30 september 2003, Köbler (C-224/01, Jurispr. blz. I-10239, punten 77 en 88), en arrest Commissie/Spanje (aangehaald in voetnoot 12, punt 15). In andere zin: advocaat-generaal Geelhoed, conclusie van 2 februari 2006, De Cuyper (C-406/04, Jurispr. blz. I-6947, punten 34-37), en advocaat-generaal Jacobs, conclusie van 2 mei 1996, Hoever en Zachow (C-245/94 en C-312/94, Jurispr. blz. I-4895, punten 93-100).

lidstaat liggen. [15] Wanneer er geen rechtstreeks op de nationaliteit gebaseerde ongelijke behandeling is, en een werknemer zich tegenover de eigen lidstaat beroept op het vrije verkeer van werknemers, dient er dus een ander grensoverschrijdend element te zijn, wil het vrije verkeer van werknemers van toepassing zijn.

33. In het onderhavige geval bestaat het grensoverschrijdende element hierin dat Hendrix in België woont en in Nederland in loondienst werkt. Hij begeeft zich dus dagelijks als grensarbeider [16] van zijn eigen lidstaat naar een andere om daar zijn beroepsactiviteit uit te oefenen.

34. Verweerder, de Nederlandse regering en de regering van het Verenigd Koninkrijk werpen tegen dat een werknemer zich tegenover de lidstaat waarvan hij de nationaliteit bezit, slechts op artikel 39 EG kan beroepen nadat hij gebruik heeft gemaakt van zijn recht op vrij verkeer. [17] Dit is sinds het arrest Werner [18] niet het geval wanneer betrokkene steeds heeft gewerkt in de lidstaat waarvan hij onderdaan is, en alleen zijn woonplaats naar een andere lidstaat heeft verlegd.

35. In het daarna gewezen arrest Van Pommeren-Bourgondiën [19] heeft het Hof het beroep op het vrije verkeer van werknemers echter aanvaard in een vergelijkbare situatie. Verzoekster in die zaak was Nederlands onderdaan, woonde in België en was gedurende haar gehele arbeidsleven in Nederland werkzaam geweest. Op grond van haar woonplaats werd zij voor de sociale verzekeringen in Nederland als vrijwillig verzekerde en niet als verplicht verzekerde aangemerkt en moest zij een hogere premie betalen dan ingezetenen van Nederland. Verordening nr. 1408/71 stond niet in de weg aan deze gang van zaken.

36. Het Hof van Justitie oordeelde echter dat het strijdig is met artikel 39 EG wanneer de verzekeringsvoorwaarden voor niet-ingezetenen ongunstiger zijn dan de voorwaarden die voor de verplichte verzekering voor dezelfde takken van sociale zekerheid voor ingezetenen gelden. [20] Dat Van Pommeren-Bourgondiën steeds in Nederland werkzaam was

15 — Zie arrest van 5 juni 1997, Uecker en Jacquet (C-64/96 en C-65/96, Jurispr. blz. I-3171, punt 16); arrest Terhoeve (aangehaald in voetnoot 14, punt 26), en arresten van 11 oktober 2001, Khalil e.a. (C-95/99–C-98/99 en C-180/99, Jurispr. blz. I-7413, punt 69), en 11 januari 2007, ITC (C-208/05, Jurispr. blz. I-181, punt 29).

16 — Dit begrip wordt in artikel 1, sub b, van verordening nr. 1408/71 gedefinieerd.

17 — Zie dienaangaande arresten van 7 februari 1979, Knoors (115/78, Jurispr. blz. 399, punt 24); 7 juli 1992, Singh (C-370/90, Jurispr. blz. I-4265, punt 23), en 23 februari 1994, Scholz (C-419/92, Jurispr. blz. I-505, punt 9), en arresten Terhoeve (aangehaald in voetnoot 14, punt 27) en De Groot (aangehaald in voetnoot 13, punt 76).

18 — Arrest van 26 januari 1993, Werner (C-112/91, Jurispr. blz. I-429, punten 16 en 17), dat betrekking had op de vrijheid van vestiging. Onlangs heeft zich ook advocaat-generaal Geelhoed uitgesproken voor de restrictieve benadering in het arrest Werner (conclusie van 28 september 2006, Hartmann C-212/05, nog aanhangig bij het Hof, punten 32-42).

19 — Arrest van 7 juli 2005 (C-227/03, Jurispr. blz. I-6101).

20 — Arrest Van Pommeren-Bourgondiën (aangehaald in voetnoot 19, punt 40).

geweest en alleen haar woonplaats naar België had verlegd, stond kennelijk niet in de weg aan de toepassing van het recht op vrij verkeer van werknemers.

37. In het arrest Ritter-Coulais [21] heeft het Hof deze opvatting in alle duidelijkheid bevestigd met de verklaring,

„[...] dat iedere gemeenschapsonderdaan die gebruik heeft gemaakt van het recht op vrij verkeer van werknemers en die een beroepswerkzaamheid in een andere lidstaat dan zijn woonstaat heeft uitgeoefend, ongeacht zijn woonplaats en zijn nationaliteit, binnen de werkingssfeer van artikel 48 van het Verdrag valt.

Hieruit volgt dat de situatie van de echtgenoten Ritter-Coulais, die werkzaam waren in een andere lidstaat dan die waar zich hun werkelijke woonplaats bevond, binnen de werkingssfeer van artikel 48 van het Verdrag [thans na wijziging artikel 39 EG] valt."

38. Toegevoegd moet nog worden dat de echtgenoten Ritter-Coulais beiden (in ieder geval ook) [22] de Duitse nationaliteit bezaten, en dus onderdanen waren van de staat waar zij werkten en tegenover welke zij zich beriepen op het vrije verkeer van werknemers. Het grensoverschrijdende aanknopingspunt bestond alleen in de woonplaats in een andere lidstaat. [23]

39. In het arrest N. heeft het Hof deze formulering inmiddels op de vrijheid van vestiging toegepast. Ook in die zaak verlegde verzoeker zijn woonplaats van de staat waarvan hij de nationaliteit bezat en waar hij zijn economische activiteit verrichtte, naar een andere lidstaat, zonder daar beroepswerkzaamheden te gaan verrichten. Voor het Hof werd daardoor de vrijheid van vestiging van toepassing. [24]

40. De tegenwerping dat het oordeel in het arrest Ritter-Coulais moet worden uitgelegd tegen de achtergrond van het feit dat de algemene vrijheid van verkeer van burgers

21 — Aangehaald in voetnoot 13, punten 31-32.

22 — Mevrouw Ritter-Coulais had daarnaast de Franse nationaliteit. Zoals advocaat-generaal Léger echter terecht heeft benadrukt, werd het echtpaar in Duitsland gezamenlijk belast, zodat het afzonderlijk in aanmerking nemen van de Franse nationaliteit van de echtgenote, kunstmatig zou zijn geweest (zie conclusie van 1 maart 2005, Ritter-Coulais, C-152/03, Jurispr. blz. I-1711, punt 36).

23 — Het zou in ieder geval toe te juichen zijn geweest wanneer het Hof in het arrest Ritter-Coulais uitdrukkelijk zou hebben verklaard dat het de Werner-jurisprudentie, waarop advocaat-generaal Léger zich nog in sterke mate had gebaseerd, verlaat (conclusie Ritter-Coulais, aangehaald in voetnoot 22, punt 5 e.v.). In plaats daarvan maakt het Hof nergens melding van het arrest Werner.

24 — Arrest van 7 september 2006, N. (C-470/04, Jurispr. blz. I-7409, punt 28).

van de Unie en de vrijheid van kapitaalverkeer, welke verzoekers op zich verder zouden hebben geholpen, ratione temporis nog niet van toepassing waren op de feiten, overtuigt niet. [25] In de eerste plaats toont het arrest Van Pommeren-Bourgondiën aan dat de betrokken uitlegging van het vrij verkeer van werknemers volledig los van de bijzondere situatie in de zaak Ritter-Coulais geldt. In de tweede plaats is het rechtens niet toelaatbaar om het vrij verkeer van werknemers ruimer dan wel restrictiever uit te leggen al naar gelang er ook een andere fundamentele vrijheid op de feiten van toepassing is.

41. De aangehaalde arresten berusten op de opvatting van de interne markt als een ruimte zonder binnengrenzen waarin het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal is gewaarborgd, zoals omschreven in artikel 14, lid 2, EG. Artikel 39 EG geeft uitvoering aan een in artikel 3, lid 1, sub c, EG neergelegd beginsel volgens hetwelk, teneinde de in artikel 2 EG genoemde doelstellingen te bereiken, het optreden van de Gemeenschap de afschaffing tussen de lidstaten van hinderpalen voor het vrije verkeer van personen omvat. [26] Daarbij is het irrelevant of deze hinderpalen worden opgeworpen door de lidstaat van herkomst dan wel door de lidstaat van ontvangst. [27]

42. De door verweerder en de betrokken regeringen voorgestane restrictieve uitlegging van het vrije verkeer van werknemers druist in tegen het basisprincipe van de interne markt. In een ruimte zonder binnengrenzen mag degene die zich, om te gaan werken, van zijn woonstaat begeeft naar de staat waarvan hij de nationaliteit bezit, evenmin belemmerd worden als degene die van de staat waarvan hij de nationaliteit bezit naar een andere lidstaat pendelt.

43. De restrictieve definitie van de werkingssfeer van het vrije verkeer van werknemers richt zich te zeer naar de nationaliteit van de betrokkene in plaats van naar het grensoverschrijdende karakter van de gang van zaken. Zij leidde namelijk tot een differentiëring al naar gelang een eigen onderdaan de grens passeert om te gaan werken dan wel een onderdaan van een andere lidstaat. Wanneer Hendrix na zijn verhuizing naar België een betrekking in Duitsland zou hebben aanvaard, en dagelijks vanuit België voor zijn werk daar naartoe zou zijn gereisd, dan had hij zich zonder twijfel op het vrij verkeer van werknemers kunnen

25 — Dit betoogt advocaat-generaal Geelhoed in de conclusie Hartmann (aangehaald in voetnoot 18, punt 37).

26 — Arresten Terhoeve (aangehaald in voetnoot 14, punt 36) en Singh (aangehaald in voetnoot 17, punt 15), en arrest van 15 juni 2000, Sehrer (C-302/98, Jurispr. blz. I-4585, punt 31).

27 — Zie arresten Terhoeve (aangehaald in voetnoot 14, punten 37 en 39) en Sehrer (aangehaald in voetnoot 26, punten 32 en 33), alsmede arrest van 9 november 2006, Turpeinen (C-520/04, Jurispr. blz. I-10685, punten 14 en 15).

beroepen. Het valt niet in te zien waarom hij in geval van pendelen van en naar zijn staat van herkomst, te weten Nederland, anders zou moeten worden behandeld.

44. Advocaat-generaal Geelhoed heeft zich in zijn conclusie in de zaak Hartmann uitgesproken voor de restrictieve uitlegging van artikel 39 EG, die in de onderhavige zaak ook wordt bepleit door verweerder en de betrokken regeringen. Ter motivering heeft hij erop gewezen dat deze bepaling alleen dient om een verplaatsing van de factor arbeid te waarborgen, waarvan bij het loutere verleggen van de woonplaats juist geen sprake is. [28]

45. Voor zover een nationale regeling rechtstreeks aanknoopt bij het verleggen van de woonplaats, en dus bijvoorbeeld bepaalde fiscale of administratieve hindernissen opwerpt voor het vertrek, is het inderdaad de vraag, of dergelijke maatregelen niet primair zijn aan te merken als een inbreuk op het door artikel 18 EG gewaarborgde vrije verkeer van de burgers van de Unie. Wanneer echter het verleggen van de woonplaats eenmaal heeft plaatsgevonden, en de benadeling het gevolg is van het feit dat de woonplaats en de plaats van arbeid voortaan gescheiden zijn, dan is het vrije verkeer van werknemers bij voorrang van toepassing. Vanaf dat moment wordt namelijk de verplaatsing van de factor arbeid van de (nieuwe) woonstaat naar de staat van tewerkstelling belemmerd.

46. Voor de toepassing van artikel 39 EG kan het niet doorslaggevend zijn of de grensoverschrijdende situatie door de verlegging van de woonplaats dan wel door de verlegging van de plaats van arbeid is ontstaan. Anders zouden volledig arbitraire gevolgen kunnen intreden. Zo zou Hendrix, die ononderbroken in Nederland heeft gewerkt en zijn woonplaats naar een andere staat heeft verlegd, zich in eerste instantie niet op het vrije verkeer van werknemers kunnen beroepen. Indien hij echter na het verleggen van zijn woonplaats zijn baan zou verliezen en daarna een andere werkzaamheid zou aanvangen in Nederland, dan zou het vrije verkeer van werknemers van toepassing zijn omdat hij zich dan voor het gaan uitoefenen van een nieuwe betrekking in loondienst van België naar Nederland zou begeven.

47. Het Hof heeft weliswaar in tal van zaken geoordeeld dat een werknemer zich tegenover de staat waarvan hij de nationaliteit bezit, op artikel 39 EG kan beroepen nadat hij van zijn recht op vrij verkeer van werknemers gebruik heeft gemaakt. [29] Het geval waarin betrokkene in het buitenland een

28 — Conclusie Hartmann (aangehaald in voetnoot 18, punt 41). In die zin reeds advocaat-generaal Darmon in zijn conclusie van 6 oktober 1992, Werner (C-112/91, Jurispr. 1993, blz. I-429, punt 30).

29 — Zie bijvoorbeeld de in voetnoot 17 aangehaalde arresten.

diploma of een beroepskwalificatie heeft verworven, heeft het daaraan gelijkgesteld. [30]

48. De betrokkenen in deze gevallen hadden echter meestal hun woonplaats weer gevestigd in hun staat van herkomst en hadden zich tegenover deze staat beroepen op het vrije verkeer van werknemers. Aangezien de woonplaats en de plaats van arbeid dus — anders dan in het geval van Hendrix — niet meer uit elkaar vielen, was het noodzakelijk dat er eerst een grensoverschrijdende beweging had plaatsgevonden die de status van migrerende werknemer verleende. Uit deze arresten kan echter niet worden geconcludeerd dat de status van migrerende werknemer niet kan worden verkregen door het verleggen van de woonplaats.

49. Op de tweede prejudiciële vraag dient dus te worden geantwoord dat een werknemer zich ten opzichte van de lidstaat waarvan hij de nationaliteit bezit op artikel 39 EG en artikel 7 van verordening nr. 1612/68 kan beroepen wanneer hij uitsluitend in deze staat heeft gewerkt en nog steeds werkt, maar in een andere lidstaat woont.

30 — Arrest Knoors (aangehaald in voetnoot 17, punt 24) en arrest van 31 maart 1993, Kraus (C-19/92, Jurispr. blz. I-1663, punten 15 en 16).

C — *Derde prejudiciële vraag — Verhouding van verordening nr. 1408/71 tot verordening nr. 1612/68 en tot artikel 39 EG*

50. Met zijn derde vraag wenst de Centrale Raad van Beroep te vernemen of een nationale bepaling die de toekenning of de voortzetting van een prestatie afhankelijk stelt van de woonplaats van de betrokkene op het grondgebied van de lidstaat, steeds verenigbaar met artikel 39 EG en artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 is op grond van het feit dat de prestatie een bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestatie in de zin van artikel 4, lid 2 bis, van verordening nr. 1408/71 is, die ingevolge artikel 10 bis van deze verordening uitsluitend in de woonplaats wordt toegekend.

51. Verweerder, de Nederlandse regering en de regering van het Verenigd Koninkrijk nemen dienaangaande het standpunt in dat verordening nr. 1408/71 specifieker is dan verordening nr. 1612/68 en dus binnen haar werkingssfeer uitsluitend van toepassing is. [31] Verordening nr. 1612/68 kan niet tot gevolg

31 — In die zin ook advocaat-generaal Geelhoed, conclusie Hartmann (aangehaald in voetnoot 18, punt 50).

hebben dat de ingevolge artikel 10 bis van verordening nr. 1408/71 uitgesloten export van uitkeringen, toch kan worden verlangd.

52. Het Hof heeft echter geoordeeld dat artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 kan worden toegepast op sociale voordelen die tegelijkertijd binnen de specifieke werkingssfeer van verordening nr. 1408/71 vallen. [32] Beide bepalingen zijn naast elkaar van toepassing omdat zij niet hetzelfde toepassingsgebied ratione personae hebben [33], het begrip „sociaal voordeel" in artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 ruimer is dan het begrip „socialezekerheidsprestatie" in verordening nr. 1408/71 [34] en verordening nr. 1612/68, wat het vrije verkeer van werknemers betreft, een algemene strekking heeft. [35] Uit het feit dat een prestatie niet of niet geheel onder verordening nr. 1408/71 valt, en de export van deze prestatie dus niet verplicht is krachtens deze verordening, valt derhalve niet op te maken welke eisen verordening nr. 1612/68 aan de toekenning van de prestatie stelt. [36]

53. Uit de arresten Commissie/Frankrijk [37] en Scrivner en Cole [38], waarop verweerder en de Nederlandse regering zich beroepen, kan geen andere conclusie worden getrokken. In deze zaken was een mogelijke voorrang van verordening nr. 1408/71 reeds niet relevant op grond van het feit dat deze verordening niet van toepassing was. [39]

54. Ook de conclusie op grond van artikel 42, lid 2, van verordening nr. 1612/68 („Deze verordening doet geen afbreuk aan de overeenkomstig artikel 51 van het Verdrag [thans na wijziging artikel 42 EG] vastgestelde bepalingen.") dat verordening nr. 1408/71 verordening nr. 1612/68 opzij zet, overtuigt niet. [40] Artikel 42, lid 2, van verordening nr. 1612/68 spreekt niet van voorrang van de overeenkomstig artikel 51 van het Verdrag vastgestelde bepalingen, maar schrijft alleen voor dat aan deze bepalingen „geen afbreuk" wordt gedaan. Deze bewoordingen pleiten juist niet voor het terugtreden van verordening nr. 1612/68, maar voor een gelding zonder wederzijdse

32 — Arresten van 10 maart 1993, Commissie/Luxemburg (C-111/91, Jurispr. blz. I-817, punt 21), en 12 mei 1998, Martínez Sala (C-85/96 Jurispr. blz. I-2691, punt 27).

33 — Zie arrest Commissie/Luxemburg (aangehaald in voetnoot 32, punt 20).

34 — Zie conclusie Hosse (aangehaald in voetnoot 8, punt 104).

35 — Zie arrest Commissie/Luxemburg (aangehaald in voetnoot 32, punt 21).

36 — Zie conclusie Hosse (aangehaald in voetnoot 8, punt 104).

37 — Arrest van 24 september 1998 (C-35/97, Jurispr. blz. I-5325, punt 47).

38 — Arrest van 27 maart 1985 (122/84, Jurispr. blz. 1027).

39 — Arresten Commissie/Frankrijk (aangehaald in voetnoot 37; punt 35) en Scrivner en Cole (aangehaald in voetnoot 38, punt 21). Om die reden gaat ook het arrest van het EVA-Hof van 3 mei 2006, EFTA Surveillance Authority/Norway (E-3/05, EFTA Court Report, blz. 102, punt 63) mank, in zoverre het het arrest Scrivner en Cole als vermeend bewijs voor de voorrang van verordening nr. 1408/71 boven verordening nr. 1612/68 aanvoert.

40 — In die zin echter advocaat-generaal Geelhoed, conclusie Hartmann (aangehaald in voetnoot 18, punt 50), en het EVA-Hof, arrest EFTA Surveillance Authority/Norway (aangehaald in voetnoot 39, punt 63).

beïnvloeding, dus voor een parallelle gelding. [41]

55. Het feit dat artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 als een algemene bepaling is geformuleerd, terwijl verordening nr. 1408/71 concrete regelingen op het gebied van de sociale zekerheid bevat, rechtvaardigt evenmin de conclusie dat verordening nr. 1408/71 als lex specialis voorrang heeft boven verordening nr. 1612/68. De in de betrokken verordeningen toegepaste regelingstechniek zegt immers op zichzelf niets over de rangorde tussen de verordeningen.

56. Tegen een algemene voorrang van verordening nr. 1408/71 boven artikel 7 van verordening nr. 1612/68 pleit vooral de volgende overweging. Artikel 7 van verordening nr. 1612/68 is uiteindelijk slechts een speciale formulering van de waarborg van artikel 39 EG en moet op dezelfde wijze worden uitgelegd als deze bepaling. [42] De bepalingen van het verdrag als rechtsbron van hogere rang moeten bij de uitlegging en toepassing van verordening nr. 1408/71 echter in ieder geval in acht worden genomen. Het feit dat een nationale maatregel in overeenstemming is met een bepaling van afgeleid recht, in casu artikel 10 bis van verordening nr. 1408/71, heeft namelijk niet tot gevolg dat deze maatregel niet aan de verdragsbepalingen mag worden getoetst. [43]

57. Een belemmering van de fundamentele vrijheden moet dus ook dan worden gerechtvaardigd door dwingende redenen van algemeen belang wanneer zij wordt veroorzaakt door een communautaire verordening of door een nationale bepaling die in overeenstemming is met het afgeleide recht. De gemeenschapswetgever en de nationale wetgever hebben weliswaar een beoordelingsmarge wanneer zij uit hoofde van het algemeen belang regelingen vaststellen die inbreuk maken op fundamentele vrijheden, maar het blijft aan het Hof voorbehouden om te beoordelen of de wetgevers de grenzen van deze marge hebben overschreden en daardoor inbreuk hebben gemaakt op de fundamentele vrijheden.

58. De derde prejudiciële vraag moet derhalve aldus worden beantwoord dat een nationale bepaling die de toekenning of voortzetting van een prestatie afhankelijk stelt van de woonplaats van de betrokkene op het grondgebied van de lidstaat, niet steeds verenigbaar met artikel 39 EG en artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 is op grond van het feit dat de prestatie een bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestatie in de zin van

41 — Dienovereenkomstig gebruikt ook de Franse taalversie van artikel 42, lid 2, van verordening nr. 1612/68 de formulering „Le présent règlement ne porte pas atteinte aux dispositions prises conformément à l'article 51 du traité." Ook uit de Engelse taalversie kan niet worden afgeleid dat verordening nr. 1408/71 voorrang heeft: „This Regulation shall not affect measures taken in accordance with Article 51 of the Treaty."

42 — Zie hiervoor, punt 30 van deze conclusie evenals de verwijzingen in voetnoot 14.

43 — Arresten van 28 april 1998, Kohll (C-158/96, Jurispr. blz. I-1931, punt 25), en 16 mei 2006, Watts (C-372/04, Jurispr. blz. I-4325, punt 47).

artikel 4, lid 2 bis, van verordening nr. 1408/71 is, die ingevolge artikel 10 bis van deze verordening uitsluitend in de woonplaats wordt toegekend.

D — *Vierde prejudiciële vraag — Verenigbaarheid van het woonplaatsvereiste met artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68, met artikel 39 EG en met de artikelen 12 EG en 18 EG*

59. Met zijn vierde vraag wenst de Centrale Raad van Beroep in wezen te vernemen of artikel 39 EG en artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 alsook de artikelen 12 EG en 18 EG in de weg staan aan een nationale regeling als de Wajong, volgens welke aan een burger van de Unie die een volledige dienstbetrekking in Nederland vervult en ter zake daarvan uitsluitend aan de Nederlandse wetgeving is onderworpen, een bepaalde sociale uitkering alleen wordt toegekend wanneer hij ook in deze lidstaat woont.

1. Verenigbaarheid met artikel 39 EG en artikel 7 van verordening nr. 1612/68

60. Volgens vaste rechtspraak beogen de verdragsbepalingen inzake het vrije verkeer van personen het de gemeenschapsonderdanen gemakkelijker te maken, op het gehele grondgebied van de Gemeenschap om het even welk beroep uit te oefenen, en staan zij in de weg aan maatregelen die deze onderdanen zouden kunnen benadelen wanneer zij op het grondgebied van een andere lidstaat een economische activiteit willen verrichten. [44]

61. De Wajong-uitkering wordt ingevolge artikel 10 bis van verordening nr. 1408/71 alleen toegekend aan personen die hun woonplaats in Nederland hebben. Dat houdt een benadeling in voor de werknemers die in Nederland werken, maar daar niet wonen. De benadeling als gevolg van het woonplaatsvereiste zou echter gerechtvaardigd kunnen zijn op grond van objectieve overwegingen van algemeen belang die losstaan van de nationaliteit. [45]

62. Het woonplaatsvereiste van artikel 10 bis van verordening nr. 1408/71 dient voor het afbakenen van de bevoegdheden van de lidstaten tot het uitbetalen van een bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties die naast aanknopingspunten met socialezekerheidsprestaties ook elementen van sociale bijstand laten zien. Het Hof heeft reeds erkend dat de woonplaats daartoe een passend criterium is.

44 — Arresten Singh (aangehaald in voetnoot 17, punt 16), Terhoeve (aangehaald in voetnoot 14, punt 37), Sehrer (aangehaald in voetnoot 26, punt 32) en Ritter-Coulais (aangehaald in voetnoot 13, punt 33).

45 — Zie arresten van 9 november 2006, Chateignier (C-346/05, Jurispr. blz. I-10951, punt 32), met verwijzing naar arrest O'Flynn (aangehaald in voetnoot 14, punt 19), en arrest van 23 maart 2004, Collins (C-138/02, Jurispr. blz. I-2703, punt 66). Met betrekking tot de verhouding van artikel 18 EG tot verordening nr. 1408/71: arrest van 18 juli 2006, De Cuyper (C-406/04, Jurispr. I-6947, punt 40).

63. In de eerste plaats heeft het Hof in het arrest Snares vastgesteld dat artikel 10 bis van verordening nr. 1408/71 verenigbaar is met de bepalingen inzake het vrije verkeer van werknemers omdat bijzondere uitkeringen nauw verband houden met de sociale omgeving. [46] Aangezien het centrum van belangen in het algemeen in de woonplaats is gelegen, is het in eerste instantie een zaak van de woonstaat om met inachtneming van de sociale omgeving ter plekke (bijvoorbeeld de hoogte van de kosten van levensonderhoud) vast te stellen of en in hoeverre een bijzondere uitkering moet worden toegekend die het bestaansminimum kan garanderen.

64. In de tweede plaats ligt aan de door artikel 10 bis van verordening nr. 1408/71 aangebrachte beperking van de mogelijkheid om bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties te exporteren, de overweging ten grondslag dat, zoals de Commissie terecht betoogt, dergelijke prestaties de solidariteit binnen een lidstaat tot uitdrukking brengen. De staat, tot welker op solidariteit gebaseerde gemeenschap men behoort, dient ook verantwoordelijk te zijn voor de verzekering van het bestaansminimum. In het arrest Tas-Hagen en Tas heeft het Hof onlangs nog eens bevestigd dat het recht op een sociale uitkering in principe afhankelijk kan worden gesteld van de band met de maatschappij van een lidstaat, die tot uitdrukking komt door de woonplaats in de betreffende lidstaat. [47]

65. Met betrekking tot de toelaatbaarheid van het woonplaatscriterium maken de artikelen 10 en 10 bis van verordening nr. 1408/71 op goede gronden een onderscheid tussen socialezekerheidsuitkeringen en bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties. Voor de klassieke socialezekerheidsuitkeringen is als regel de staat van tewerkstelling bevoegd, waar de werknemer sociaal verzekerd is en zijn premies betaalt. Bij bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties ontbreekt een band van de sociaal verzekerde met een specifieke, op solidariteit gebaseerde gemeenschap. In de plaats daarvan komt de integratie in de op solidariteit gebaseerde gemeenschap van alle in het land woonachtige personen. Alleen aan hen dienen bijzondere uitkeringen te worden toegekend, terwijl op socialezekerheidsuitkeringen ongeacht de woonplaats aanspraak kan worden gemaakt.

66. Door de toekenning van bijzondere uitkeringen te koppelen aan de woonplaats wordt een overeenkomstige samenhang tussen het recht op de uitkering en de verant-

46 — Arrest Snares (aangehaald in voetnoot 7, punt 42). Zie in dat verband ook arresten van 27 september 1988, Lenoir (313/86, Jurispr. blz. 5391, punt 16), en 31 mei 2001, Leclere en Deaconescu (C-43/99, Jurispr. blz. I-4265, punt 32), en arrest Kersbergen (aangehaald in voetnoot 2, punt 33).

47 — Arrest van 26 oktober 2006 (C-192/05, Jurispr. blz. I-10451, punten 34 en 35). In die zin reeds arrest van 11 juli 2002, D'Hoop (C-224/98, Jurispr. blz. I-6191, punt 38); arrest Collins (aangehaald in voetnoot 45, punt 67); arrest van 15 maart 2005, Bidar (C-209/03, Jurispr. blz. I-2119, punt 57), en arrest Ioannidis (aangehaald in voetnoot 11, punt 30).

woordelijkheid voor de financiering geschapen als door de premiebetaling voor de sociale verzekering. Bijzondere uitkeringen worden namelijk uit belastingen betaald. Ingezetenen zijn in de woonstaat onbeperkt belastingplichtig. Bovendien dragen zij door hun privé-consumptie in belangrijke mate bij aan het genereren van belastingmiddelen.

67. De betekenis van het woonplaatscriterium is evenwel relatief in het geval van grensarbeiders, die meestal ook nauwe banden hebben met de economische en sociale omgeving van de plaats van arbeid. De Commissie benadrukt in dit verband dat Hendrix naar een direct bij de grens met Nederland gelegen plaats in België verhuisde en op die grond[48] overeenkomstig het Belgisch-Nederlandse Verdrag ter vermijding van dubbele belasting met zijn in Nederland verworven inkomen onderworpen was aan de Nederlandse inkomstenbelasting.

68. Bij grensarbeiders rijst dus de vraag of de woonplaats alleen een geschikt criterium is om de band met een op solidariteit gebaseerde gemeenschap te bepalen. Veeleer zou kunnen worden overwogen om in dergelijke gevallen andere, aanvullende criteria toe te passen, die de mate van integratie in een economische en sociale omgeving tot uitdrukking brengen, zoals de plaats van arbeid, de afstand van de woonplaats tot de grens, de plaats van consumptieve uitgaven of het centrum van de sociale contacten.

69. In gevallen als het onderhavige komt echter een aanknoping bij de plaats van arbeid niet in aanmerking. De Wajong-uitkering fungeert immers als subsidiëring van de arbeidsplaats, waardoor het in dienst nemen van een gehandicapte werknemer überhaupt pas mogelijk wordt. Wanneer de werkgever een gehandicapte in dienst neemt, wordt hij bevrijd van de verplichting om het wettelijke minimumloon te betalen; het verschil tussen het arbeidsloon en het minimumloon ontvangt de gehandicapte door de Wajong-uitkering. Zonder deze uitkering van staatswege zouden gehandicapten, die niet volledig productief zijn, nauwelijks tegen het wettelijke minimumloon op de arbeidsmarkt bemiddelbaar zijn. De tewerkstelling van de ontvanger van een Wajong-uitkering is derhalve het gevolg van de overheidsuitkering uit solidariteit. Wanneer de tewerkstelling in het land zelf tegelijkertijd het aanknopingspunt voor het recht op deze uitkering uit solidariteit zou zijn, zou dat een vicieuze cirkel opleveren.

70. Anders dan de woonplaats, worden de overige criteria gekenmerkt door het feit dat zij geen haarscherpe indeling bij een economische en sociale omgeving mogelijk maken, maar min of meer concrete aspecten zijn, aan de hand waarvan pas in het kader van een globale beoordeling de relevante economische en sociale omgeving kan worden bepaald.

48 — In werkelijkheid zal Hendrix hoe dan ook, zolang zijn loon niet eens het wettelijke minimumloon bereikte, daarover nauwelijks belasting hebben betaald.

71. De coördinatie van de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de toekenning van solidariteitsuitkeringen moet echter gebeuren aan de hand van duidelijke criteria, op grond waarvan, gelet op de eisen van een omvangrijk beheer, een snelle toetsing en voldoende eenduidige resultaten mogelijk zijn. De indeling bij de socialezekerheidsstelsels van de lidstaten kan dus gebeuren aan de hand van abstracte criteria, die weliswaar niet alle omstandigheden van het individuele geval in aanmerking nemen, maar bij een standaardbenadering aantonen met welke lidstaat de nauwste band bestaat. De gedetailleerde toetsing van alle factoren die het individuele geval kenmerken, vormt geen geschikt middel voor een duidelijke en met redelijke kosten te handhaven bevoegdheidsverdeling.

72. Bovendien zij erop gewezen dat de lidstaten bij gebreke van harmonisatie op het gebied van de sociale zekerheid bevoegd blijven om de voorwaarden voor de toekenning van socialezekerheidsuitkeringen vast te stellen [49], en dat zij daarom een ruime beoordelingsvrijheid hebben voor de vaststelling van criteria ter beoordeling van de verbondenheid met de maatschappij van een staat. [50] De gemeenschapswetgever heeft deze beoordelingsvrijheid met name met betrekking tot woonplaatsvereisten voor bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties bewust niet ingeperkt. Hij heeft juist woonplaatsvereisten in artikel 10 bis van verordening nr. 1408/71 uitdrukkelijk toegelaten.

73. Gelet op deze vrijheid van de lidstaten om in het kader van de verdeling van de bevoegdheid voor de toekenning van bijzondere uitkeringen van een standaardbenadering uit te gaan, bestaat er geen bezwaar tegen het uitsluitend aanknopen bij de woonplaats, ook niet wanneer in individuele gevallen, bijvoorbeeld bij grensarbeiders, ook andere factoren een rol zouden kunnen spelen.

74. Deze conclusie lijkt op het eerste gezicht in strijd te zijn met het oordeel van het Hof in het arrest Meeusen [51], dat ook grensarbeiders [52] ingevolge artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 ongeacht hun woonplaats recht hebben op sociale voordelen in de staat van tewerkstelling. [53]

75. De lidstaten hadden daartegen ingebracht dat de bepaling grensarbeiders geen recht verleent op export van socialezekerheidsuitkeringen van de staat van tewerkstelling naar de woonstaat. [54] De verordening heeft namelijk tot doel, de sociale integratie van migrerende werknemers in de ontvangststaat te bevorderen. Grensarbeiders zijn echter niet daar sociaal geïntegreerd, maar in hun woonplaats.

49 — Arrest Snares (aangehaald in voetnoot 7, punt 45).

50 — Conclusie Tas-Hagen en Tas (aangehaald in voetnoot 47, punt 61).

51 — Aangehaald in voetnoot 11.

52 — In de overwegingen van [de Duitse taalversie van] verordening nr. 1612/68 wordt in afwijking van [de Duitse taalversie van] verordening nr. 1408/71 het begrip „Grenzarbeitnehmer" gebruikt. In andere taalversies wordt in beide verordeningen hetzelfde woord gebruikt (bijv. travailleur frontalier).

53 — In die zin ook arrest Commissie/Frankrijk (aangehaald in voetnoot 37, punt 40).

54 — Arrest Meeusen (aangehaald in voetnoot 11, punt 20). Zie ook arrest van 27 november 1997, Meints (C-57/96, Jurispr. blz. I-6689, punt 49).

76. Het Hof heeft dit argument van de hand gewezen omdat de werkingssfeer van verordening nr. 1612/68 ook grensarbeiders omvat.[55] Voorts verklaarde het dat het gelijkheidsbeginsel in artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 het de ontvangststaat verbiedt om migrerende werknemers ongelijk te behandelen ten opzichte van binnenlandse werknemers door voor de toekenning van uitkeringen een woonplaats in het land zelf te eisen.

77. Het arrest Meeusen had echter betrekking op de studiefinanciering voor de kinderen van een migrerende werknemer en kan niet op het onderhavige geval worden toegepast. Anders dan in het geval van studiefinanciering is de situatie van ingezetenen en in het buitenland woonachtige personen die een uitkering ter verzekering van het bestaansminimum nodig hebben, niet zonder meer vergelijkbaar. Dergelijke uitkeringen zijn immers veel nauwer verbonden met de sociale omgeving van de begunstigde.

78. Bovendien schept de Wajong-uitkering — zoals uiteengezet — überhaupt pas de voorwaarde voor de tewerkstelling van gehandicapte werknemers, zodat de tewerkstelling in het eigen land niet tegelijkertijd aanspraken kan doen ontstaan. In het geval van studiefinanciering gaat het echter veeleer om bijkomende voordelen, waarvoor de tewerkstelling en de daarmee gepaard gaande belastingplicht eerder als aanknopingspunt voor het recht op de prestatie kunnen dienen.

79. De beperking van de toekenning van uitkeringen als de Wajong-uitkering tot in Nederland woonachtige personen is dus verenigbaar met artikel 39 EG en artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68.

2. Verenigbaarheid met de artikelen 12 EG en 18 EG

80. Aangezien het algemene recht van vrij verkeer op grond van artikel 18 EG subsidiair is ten opzichte van het vrije verkeer van werknemers op grond van artikel 39 EG[56], is een toetsing van de verenigbaarheid van het woonplaatsvereiste met de artikelen 12 EG en 18 EG overbodig.

55 — Arresten Meeusen (aangehaald in voetnoot 11, punten 21 en 22) en Meints (aangehaald in voetnoot 54, punt 50).

56 — Arresten van 29 februari 1996, Skanavi en Chryssanthakopoulos (C-193/94 Jurispr. blz. I-929, punt 22); 26 november 2002, Oteiza Olazabal (C-100/01 Jurispr. blz. I-10981, punt 26); 6 februari 2003, Stylianakis (C-92/01 Jurispr. blz. I-1291, punt 18), en 16 december 2004, My (C-293/03, Jurispr. blz. I-12013, punt 33), en arrest Ioannidis (aangehaald in voetnoot 11, punt 37).

V — Conclusie

81. Derhalve geef ik in overweging om de prejudiciële vragen van de Centrale Raad van Beroep als volgt te beantwoorden:

„1. Een krachtens de Nederlandse Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten van 24 april 1997 toegekende uitkering moet worden aangemerkt als een bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestatie in de zin van artikel 4, lid 2 bis, 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, in de versie van verordening (EG) nr. 307/1999 van de Raad van 8 februari 1999, waarop de coördinatieregeling van artikel 10 bis van deze verordening moet worden toegepast. Dat is ook dan het geval wanneer de betrokkene oorspronkelijk een uit premies gefinancierde uitkering ontving die per 1 januari 1998 werd omgezet in een uitkering krachtens de Wajong.

2. Een werknemer kan zich ten opzichte van de lidstaat waarvan hij de nationaliteit bezit, beroepen op artikel 39 EG en artikel 7 van verordening (EEG) nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap, in de versie van verordening (EEG) nr. 2434/92 van de Raad van 27 juli 1992, wanneer hij uitsluitend in deze lidstaat heeft gewerkt en nog steeds werkt, maar in een andere lidstaat woont.

3. Een nationale bepaling die de toekenning of voortzetting van een prestatie afhankelijk stelt van de woonplaats van de betrokkene op het grondgebied van de lidstaat, is niet steeds verenigbaar met artikel 39 EG en artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 op grond van het feit dat de prestatie een bijzondere,

niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestatie in de zin van artikel 4, lid 2 bis, van verordening nr. 1408/71 is, die ingevolge artikel 10 bis van deze verordening uitsluitend in de woonplaats wordt toegekend.

4. Artikel 39 EG en artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 staan niet in de weg aan een nationale regeling als de Wajong, volgens welke aan een burger van de Unie die een volledige dienstbetrekking in Nederland vervult en ter zake daarvan uitsluitend aan de Nederlandse wetgeving is onderworpen, een bepaalde sociale uitkering alleen wordt toegekend wanneer hij ook in deze lidstaat woont."