zijn, worden beschouwd als een „uitkering bij ouderdom" in de zin van artikel 2, lid 1, sub c, van verordening nr. 3.
De toekenning van zodanige uitkering aan een buitenlandse werknemer die aan deze voorwaarden voldoet, mag niet afhankelijk zijn van het bestaan van een wederkerigheidsovereenkomst met de Lid-Staat waarvan de werknemer onderdaan is, aangezien een dergelijke voorwaarde niet verenigbaar is met de regel van gelijke behandeling die een der grondbeginselen van het Gemeenschapsrecht is.

In de zaak 1-72

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van de Arbeidsrechtbank te Brussel, in het aldaar aanhangig geding tussen

MEVROUW R. FRILLI, wonende te Brussel,

en

DE BELGISCHE STAAT,

om een prejudiciële beslissing 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, en artikel 2, lid 1 en lid 3, van verordening nr. 3 van de Raad van 25 september 1958 inzake de sociale zekerheid van migrerende werknemers, in verband met de Belgische wet van 1 april 1969 tot instelling van een gewaarborgd inkomen voor bejaarden,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: R. Lecourt, President, J. Mertens de Wilmars, Kamerpresident, A. M. Donner, R. Monaco en P. Pescatore (rapporteur), Rechters,

Advocaat-Generaal: H. Mayras
Griffier: A. Van Houtte

het navolgende

ARREST

Ten aanzien van de feiten

I — De feiten en het procesverloop

Overwegende dat de aan het geding ten grondslag liggende feiten en het procesverloop kunnen worden samengevat als volgt:

Mevrouw Frilli, van Italiaanse nationaliteit en geboren op 29 maart 1908, is in 1966 en 1967 in loondienst werkzaam geweest in België en is daar blijven wonen.

Zij geniet uit hoofde van deze arbeid een Belgisch ouderdomspensioen van 350 Bfr per maand.

Op 14 mei 1969 heeft mevrouw Frilli de dienst voor Ouderdomspensioenen van het Belgische Ministerie van Sociale Voorzorg verzocht om toekenning van het gewaarborgd inkomen voor bejaarden, dat is ingesteld bij de Belgische wet van 1 april 1969 (Belgisch Staatsblad van 29 april 1969, blz. 3954).

De dienst voor Ouderdomspensioenen heeft mevrouw Frilli op 5 april 1971 in kennis gesteld van een afwijzende beschikking op dit verzoek.

Deze beschikking was gebaseerd op artikel 1, lid 2, van de wet van 1 april 1969, luidende: „De gerechtigde moet hetzij Belg zijn of onderdaan van een land waarmee België terzake een wederkerigheidsovereenkomst heeft gesloten, hetzij staatloze of erkend vluchteling", en op het feit dat mevrouw Frilli van Italiaanse nationaliteit is, dus onderdaan van een land waarmee België geen wederkerigheidsovereenkomst terzake van het gewaarborgd inkomen heeft gesloten.

Op 28 mei 1971 stelde mevrouw Frilli tegen deze beschikking beroep in bij de Arbeidsrechtbank te Brussel.

Hiertoe beroept zij zich op 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 nr. L 257, blz. 2), volgens welke bepaling een werknemer die onderdaan is van een Lid-Staat op het grondgebied van andere Lid-Staten „dezelfde sociale en fiscale voordelen geniet als de nationale werknemers", en op de algemene bepalingen (titel I) van 's Raads verordening nr. 3 van 25 september 1958 inzake de sociale zekerheid van migrerende werknemers (PB nr. 30, blz. 561).

In aansluiting op de mondelinge behandeling ter terechtzitting van 18 november 1971 heeft de Arbeidsrechtbank te Brussel, 11e kamer, op 16 december 1971 besloten het Hof van Justitie krachtens artikel 177 van het EEG-Verdrag te verzoeken om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

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 van de Raad?
2. Is het gewaarborgd inkomen als niet op premie- of bijdragebetaling berustende sociale uitkering, door de Staat aan bejaarden toegekend, in de zin van de Belgische wet van 1 april 1969, een uitkering bij ouderdom in de zin van artikel 2, lid 1, sub c), van verordening nr. 3 of is hier sprake van een uitkering van sociale bijstand in de zin van artikel 2, lid 3, dezer verordening?

De beschikking van de Arbeidsrechtbank is ingeschreven ter griffie van het Hof op 6 januari 1972.

Overeenkomstig artikel 20 van het Statuut van het Hof van Justitie van de EEG hebben verzoekster in het hoofdgeding, de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de Minister van Sociale Voorzorg, de Commissie van de Europese Gemeenschappen en de Italiaanse Regering,

respectievelijk op 27 januari, 7, 14 en 23 maart 1972, schriftelijke opmerkingen ingediend.

Het Hof heeft, op rapport van de Rechter-Rapporteur en gehoord de Advocaat-Generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

Op verzoek van het Hof hebben verzoekster in het hoofdgeding, de Belgische Staat en de Commissie schriftelijk nadere inlichtingen verstrekt.

Ter terechtzitting van 25 april 1972 hebben de Belgische Staat, de Italiaanse Regering en de Commissie der Europese Gemeenschappen mondelinge opmerkingen gemaakt en vragen van het Hof beantwoord.

De Advocaat-Generaal heeft ter terechtzitting van 17 mei 1972 conclusie genomen.

Ten processe voor het Hof heeft verzoekster in het hoofdgeding zelf opmerkingen ingediend, en was de Belgische Staat vertegenwoordigd door de minister van Sociale Voorzorg voor de schriftelijke behandeling en door J. Bartelous, advocaat bij het Hof van Beroep te Brussel voor de mondelinge behandeling, de Italiaanse Regering door A. Maresca, gevolmachtigd minister, bijgestaan door G. Zagari, substituut ter „Avvocatura generale dello Stato", en de Commissie door haar juridisch adviseur I. Telchini.

II — Voor het Hof gemaakte opmerkingen

Overwegende dat de voor het Hof gemaakte schriftelijke en mondelinge opmerkingen kunnen worden samengevat als volgt:

Mevrouw Frilli, verzoekster in het hoofdgeding, is van mening dat het gewaarborgd inkomen, ingesteld bij de Belgische wet van 1 april 1969, een niet op premie- of bijdragebetaling berustend ouderdomspensioen is, en geen uitkering van sociale bijstand.

a) Het gewaarborgd inkomen wordt op de normale pensioengerechtigde leeftijd toegekend, het wordt betaald door de Rijkskas voor pensioenen van werknemers in loondienst en komt geheel ten laste van de staat; overigens vallen de rechthebbenden op het gewaarborgd inkomen ook onder zowel de vakantietoelage, voorzien in de wet van 13 Juni 1966 inzake de rust- en overlevingspensioenen van werknemers in loondienst, als de verplichte ziektekostenverzekering.

Bij de wet van 1 april 1969 tot instelling van een gewaarborgd inkomen zijn een aantal bepalingen van de wet van 12 februari 1963 betreffende de inrichting van een ouderdoms- en overlevingsregeling ten behoeve van de vrijwillig verzekerden afgeschaft. Krachtens deze bepalingen konden vrijwillig verzekerden en personen die geen volledig pensioen onder een andere regeling ontvingen, een pensioenverhoging ten laste van de staat verkrijgen; volgens het beginsel van gelijkheid van behandeling ontvingen werknemers in loondienst die onderdaan waren van een Lid-Staat der Gemeenschappen, vóór de inwerkingtreding van de wet op het gewaarborgd inkomen deze verhoging op dezelfde voorwaarden als Belgen.

b) De sociale en medische bijstand die in België is geregeld bij de wetten van 27 november 1891 en 10 maart 1925, wordt aan behoeftigen toegekend door de gemeentelijke bijstandscommissies die als autonome instellingen zelfstandig de noodzaak, de aard en de omvang van de te verlenen bijstand beoordelen.

c) Wanneer het gewaarborgd inkomen wordt beschouwd als een uitkering van sociale bijstand en dus buiten het toepassingsgebied van verordening nr. 3 valt, kan het aan verzoekster in het hoofdgeding worden toegekend krachtens artikel 1 van het Europees Verdrag betreffende sociale en medische bijstand, dat op 11 december 1953 door de Lid-Staten van de Raad van Europa te Parijs werd ondertekend.

Namens de Belgische Staat, verweerder in het hoofdgeding, merkt het *Ministerie van Sociale Voorzorg* in hoofdzaak het volgende op:

a) Verordening nr. 1612/68, vastgesteld ter uitvoering van artikel 49 van het

EEG-Verdrag, is alleen van toepassing op werknemers in loondienst; het gewaarborgd inkomen voor bejaarden, dat is ingesteld bij de Belgische wet van 1 april 1969, geldt niet in het bijzonder voor de beroepsbevolking en valt dus niet onder het toepassingsgebied van deze verordening.
Zelfs al zou verordening nr. 1612/68 van toepassing worden geacht, dan zou het gewaarborgd inkomen daarvan toch moeten worden uitgesloten: artikel 7, lid 2, dat aan werknemers die onderdaan zijn van een Lid-Staat dezelfde sociale en fiscale voordelen toekent als aan nationale werknemers, heeft slechts betrekking op de sociale voordelen die aan de werkkring verbonden en die noodzakelijk zijn voor de totstandkoming van het vrije verkeer van werknemers.

b) Met betrekking tot verordening nr. 3 moet worden vastgesteld dat het al dan niet op premie- of bijdragebetaling berustend karakter niet beslissend is voor het onderscheid tussen uitkeringen van sociale bijstand en regelingen van sociale zekerheid, welke laatste alleen vallen onder verordening nr. 3. De kenmerkende verschillen tussen sociale bijstand en sociale zekerheid zijn de laatste jaren vervaagd: de sociale bijstand is een recht geworden, terwijl de sociale zekerheid een meer algemeen karakter heeft gekregen.
Het verschil ligt in de aard van de maatregel, in de oorzaak die daaraan ten grondslag ligt:

— de bijstand wordt gekenmerkt door het doel verlichting te verschaffen ingeval van behoefte en onvermogen; de behoefte is de oorzaak en de rechtvaardiging van het recht op bijstand;

— daarentegen heeft de sociale zekerheid niet ten doel verlichting te verschaffen ingeval van onvermogen, doch voor het slachtoffer bepaalde sociale risico's op te vangen door hem aanvullende of vervangende inkomsten te verstrekken; zij heeft niet ten doel een inkomen als zodanig te verschaffen, maar een equivalent, een subsituut.

De bijstand voorziet in een levensbehoefte, de sociale zekerheid gaat verder.
Uit de tekst van de Belgische wet van 1 april 1969 en met name uit de artikelen 1, 8, 19 en 21, lid 1, alsmede uit de voorstukken blijkt dat het er inderdaad om ging bejaarden — bij gebreke aan bestaansmiddelen en behoudens het geval van onderhoud op rijkskosten — een minimuminkomen, dus een uitkering van bijstand te verzekeren.
Anderzijds kan niet bij een en dezelfde wet aanvullende sociale zekerheid worden verschaft aan degenen die arbeid hebben verricht, en sociale bijstand aan degenen die nooit hebben gewerkt.
België heeft het gewaarborgd inkomen van meet af aan beschouwd als een maatregel van sociale bijstand die buiten verordening nr. 3 valt; bij onderhandelingen over, of de afsluiting van internationale wederkerigheidsovereenkomsten heeft zij dienovereenkomstig gehandeld. In de loop van deze onderhandelingen heeft geen der betrokken Staten de juistheid van het Belgische standpunt betwist of een beroep gedaan op de verordeningen nrs. 3 en 4; zij deelden dus de opvatting dat deze verordeningen niet van toepassing zijn op het gewaarborgd inkomen voor bejaarden.

c) Samenvattend is de Belgische Staat van mening dat de door de Arbeidsrechtbank te Brussel gestelde prejudiciële vragen moeten worden beantwoord als volgt:

— Verordening nr. 1612/68 van de Raad betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap staat hier buiten het geding en in ieder geval vormt het gewaarborgd inkomen voor bejaarden, toegekend krachtens de Belgische wet van 1 april 1969, geen sociaal voordeel in de zin van artikel 7, lid 2, van deze verordening;

— het gewaarborgd inkomen in de zin van de Belgische wet van 1 april 1969

is een uitkering van sociale bijstand, waarop 's Raads verordeningen nr. 3 en 4 niet van toepassing zijn.

De *Italiaanse Regering* is van mening dat het gewaarborgd inkomen voor bejaarden moet worden beschouwd als een niet op premie- of bijdragebetaling berustende uitkering van sociale zekerheid.

a) Uit het in 1972 door de Belgische minister van Sociale Voorzorg gepubliceerde „Overzicht van de sociale zekerheid in België" blijkt dat het stelsel van het gewaarborgd inkomen met name in de plaats treedt van de wet van 12 februari 1963 inzake de pensioenverhoging en dat het — zij het met een wijder toepassingsgebied en ruimere doelstellingen — in wezen binnen het kader van de sociale zekerheid valt.

Aangezien overigens het onderscheid tussen sociale zekerheid en sociale bijstand meer en meer vervaagt, is het meest kenmerkende verschil thans de mate van zekerheid van de positie die de wet garandeert aan degene die de uitkering geniet: er is sprake van sociale bijstand wanneer de begunstigde slechts over een potentieel recht beschikt, waarvan de toekenning afhankelijk blijft van het discretionaire oordeel van de overheid; van sociale zekerheid wanneer de wet de begunstigde een waarlijk subjectief recht toekent, waarbij de overheid iedere beoordelingsvrijheid mist.

b) Iedere afzonderlijke bepaling van afgeleid Gemeenschapsrecht over de behandeling van onderdanen der Lid-Staten op het grondgebied van de Gemeenschap, moet gebaseerd zijn op artikel 7 van het EEG-Verdrag. Het in dit artikel neergelegde verbod van elke discriminatie op grond van nationaliteit is een fundamenteel beginsel; de in de Belgische wet van 1 april 1969 gegarandeerde voordelen moeten worden toegepast zonder enige mogelijkheid van discriminatie op grond van de nationaliteit van begunstigde. De in deze wet voorziene — en in het internationale recht klassieke — voorwaarde van wederkerigheid voor in België wonende buitenlandse werknemers kan op grond van het in artikel 7 van het EEG-Verdrag vastgelegde beginsel in het kader van het gemeenschapsrecht niet gelden voor werknemers van de Lid-Staten, doch alleen voor onderdanen van derde landen.

Aangezien het gewaarborgd inkomen van toepassing is op het gebied van de arbeid — ook al heeft het ruimere doelstellingen — en de sector arbeid behoort tot de sectoren waarvoor een Gemeenschapsregeling is getroffen, is iedere beperking bij de toekenning van het gewaarborgd inkomen op grond van de nationaliteit der aanvragers jegens werknemers die onderdaan zijn van de Lid-Staten, strijdig met artikel 7 van het Verdrag.

c) Ten aanzien van de eerste vraag van de Arbeidsrechtbank te Brussel moet worden vastgesteld dat het gewaarborgd inkomen voor de Belgische werknemers een sociaal voordeel in de zin van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 is en dus ook moet worden toegekend aan werknemers van de andere Lid-Staten in België.

De opmerking dat het gewaarborgd inkomen onafhankelijk van een arbeidsverhouding wordt verleend, is irrelevant; dat geldt ook voor het feit dat verzoekster in het hoofdgeding in casu met pensioen is, omdat het begrip werknemers naar communautair recht ruim moet worden uitgelegd.

Om al deze redenen moet de eerste vraag bevestigend worden beantwoord.

d) Bij de tweede vraag dient men te bedenken dat de uitkeringen, voorzien in de Belgische wet van 1 april 1969, van toepassing zijn op bejaarde werknemers en dus uitkeringen bij ouderdom in de zin van artikel 2, lid 1, sub c), van verordening nr. 3 zijn.

Daar het gewaarborgd inkomen een subjectief recht is en geen van het discretionair overheidsoordeel afhankelijk potentieel recht, behoort het tot de categorie maatregelen van sociale zekerheid en niet tot die van sociale bijstand in de zin van artikel 2, lid 3, van verordening nr. 3.

De Commissie van de Europese Gemeenschappen betoogt dat het EEG-Verdrag

een verschillende rechtsgrondslag geeft voor de algemene middelen om geleidelijk tot een vrij verkeer van werknemers te komen enerzijds (artikel 49) en voor het gebied van sociale zekerheid anderzijds (artikel 51); op het eerste gezicht schijnt het dus moeilijk aan te nemen dat de sociale zekerheid deel zou kunnen uitmaken van de sociale voordelen, bedoeld in artikel 7, lid 2, van de ter uitvoering van artikel 49 vastgestelde verordening nr. 1612/68.

a) Ten aanzien van de definitie van de sociale bijstand kan men vaststellen dat verordening nr. 3 inzake de sociale zekerheid van migrerende werknemers weliswaar in artikel 2, lid 3, bepaalt dat zij niet van toepassing is op de sociale en medische bijstand, doch niet zegt wat moet worden verstaan onder sociale bijstand. Uit 's Hofs jurisprudentie blijkt niet welke maatstaven gelden voor het onderscheid tussen sociale zekerheid en sociale bijstand. Uit de definitie van sociale bijstand in het Europees Verdrag betreffende sociale en medische bijstand, gesloten in het kader van de Raad van Europa, kan met name worden afgeleid dat niet op premie- of bijdragebetaling berustende pensioenen geen uitkeringen van sociale bijstand zijn; ten slotte kan niet meer worden volstaan met de traditionele kenmerken van uitkeringen van sociale bijstand, namelijk de omvang van het toepassingsgebied, de aan toekenning gestelde inkomensvoorwaarden en de wijze van financiering.

Derhalve kan worden aangenomen dat de uitkeringen in geld, die in het kader van een nationale, niet op premie- of bijdragebetaling berustende regeling — ter aanvulling of in plaats van een pensioen — aan personen van een bepaalde leeftijd, aan invaliden of nabestaanden worden toegekend teneinde hun een wettelijk vastgesteld inkomen te waarborgen, uitkeringen van sociale zekerheid zijn die vallen binnen het materiële toepassingsgebied van verordening nr. 3, zoals omschreven in artikel 2.

Voorzover een zodanige regeling in organisch verband staat met de pensioenregeling, de uitkeringen in geld met een zekere regelmaat definitief worden toegekend en de betrokkene in beroep kan gaan tegen te zijnen aanzien genomen besluiten, moet men ervan uit kunnen gaan dat deze regeling valt onder de sociale zekerheid, zelfs indien de toekenning der uitkeringen afhankelijk wordt gesteld van een onderzoek naar de inkomenspositie.

b) Op grond van een analyse van de Belgische wet van 1 april 1969 moet worden aangenomen dat het gewaarborgd inkomen door de omvang van het toepassingsgebied, de aan toekenning gestelde inkomensvoorwaarden en de wijze van financiering weliswaar beantwoordt aan de traditionele maatstaven voor bijstand, doch anderzijds duidelijke banden met de Belgische sociale zekerheid heeft: de bevoegdheid van de minister, onder wie de sociale voorzorg valt, om de inlichtingen te controleren en te beslissen over de verzoeken; in bepaalde gevallen gelijkstelling van het verzoek met een verzoek om toepassing van de ouderdoms- en overlevingspensioenen van personen die al dan niet in loondienst werkzaam zijn, betaling door de Rijkskas voor rust- en overlevingspensioenen; het feit dat alle bepalingen die zijn gewijzigd, aangevuld en afgeschaft door de wet tot instelling van het gewaarborgd inkomen, betrekking hebben op de pensioenen- en overlevingsregelingen; het recht van beroep van de betrokkene bij de bevoegde rechters op het gebied van de ouderdoms- en overlevingsregelingen.

Ook uit de voorstukken inzake de wet van 1 april 1969 en het door de Belgische minister van Sociale Voorzorg gepubliceerde „Overzicht van de sociale zekerheid in België" blijkt dat het gewaarborgd inkomen behoort tot de uitkeringen van sociale zekerheid die onder het materiële toepassingsgebied van verordening nr. 3 vallen.

Dat de wet van 1969 niet voorkomt in bijlage B van verordening nr. 3, doet aan deze conclusie niet af, daar de lijst in deze bijlage slechts een zuiver indicatieve waarde heeft; overigens staat de wet niet in bijlage I van het Europees Verdrag betreffende sociale en medische bijstand,

maar wel in bijlage I van de Europese Interimovereenkomst betreffende de regelingen inzake sociale zekerheid voor ouderdom, invaliditeit en overlijden.

c) Indien het gewaarborgd inkomen wordt beschouwd als een uitkering van sociale bijstand, dan moet voor de uitlegging van artikel 7 van verordening nr. 1612/68 worden aangenomen dat ieder sociaal voordeel, zelfs wanneer het niet rechtstreeks verband houdt met een werkkring, maar openstaat voor nationale werknemers, moet worden uitgebreid tot alle werknemers in de Gemeenschap die aan dezelfde voorwaarden voldoen als de nationale werknemers.

Artikel 7 van verordening nr. 1612/68 heeft echter slechts betrekking op werknemers in aktieve dienst. Om een gelijke behandeling op het gebied van sociale voordelen te kunnen verlangen, moet verzoekster in het hoofdgeding derhalve voldoen aan de voorwaarden in verordening verordening nr. 1251/70 van de Commissie van 29 juni 1970, met betrekking tot het recht van werknemers om verblijf te houden op het grondgebied van een Lid-Staat na er een betrekking te hebben vervuld (PB L 142, blz. 24). Aan de hand van de stukken die zich thans in het dossier bevinden, is het niet mogelijk na te gaan of dit het geval is.

d) De Commissie meent derhalve dat de aan het Hof gestelde vragen kunnen worden beantwoord als volgt:

Het krachtens de Belgische wet van 1 april 1969 toegekend gewaarborgd inkomen is een niet op premie- of bijdragebetaling berustende uitkering van sociale zekerheid, die valt onder het materiële toepassingsgebied van verordening nr. 3, zoals omschreven in artikel 2. Derhalve is verordening nr. 1612/68 niet in het geding.

Ten aanzien van het recht

1 Overwegende dat de Arbeidsrechtbank te Brussel bij uitspraak van 16 december 1971, ingekomen bij het Hof op 6 april 1972, krachtens artikel 177 van het EEG-Verdrag vragen heeft gesteld inzake de uitlegging van een aantal bepalingen van verordening nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap (PB L 257, blz. 2) en van verordening nr. 3 van de Raad van 25 september 1958 inzake de sociale zekerheid van migrerende werknemers (PB 1958, blz. 561), in verband met de toepassing van de Belgische wet van 1 april 1969 tot instelling van een gewaarborgd inkomen voor bejaarden;

2 dat in de eerste plaats wordt gevraagd of het door deze wet gewaarborgd inkomen een „sociaal voordeel" in de zin van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 is;

3 dat vervolgens wordt gevraagd of het gewaarborgd inkomen, als sociale, niet op premie- of bijdragebetaling berustende uitkering, die van staatswege wordt toegekend aan bejaarden, een „uitkering bij ouderdom" in de zin van artikel 2, lid 1, sub c), van verordening nr. 3 is of „sociale bijstand" in de zin van artikel 2, lid 3, dezer verordening;

4 Overwegende dat gelet op het bijzondere karakter van de betrokken uitkering eerst de tweede vraag moet worden onderzocht, daar een onderzoek of het gewaarborgd inkomen kan worden gekwalificeerd vanuit het begrip „sociale voordelen" in de zin van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68, pas in aanmerking kan komen wanneer is vastgesteld dat het niet gaat om een uitkering van sociale zekerheid in de zin van verordening nr. 3;

5 Overwegende dat de door de Arbeidsrechtbank gestelde interpretatievraag is opgekomen naar aanleiding van een wet die ten doel heeft aan mannen en vrouwen die ten minste 65 respectievelijk 60 jaar oud zijn en in behoeftige omstandigheden verkeren, een minimuminkomen te waarborgen;

6 dat de enige voorwaarde voor de toekenning van dit voordeel aan Belgische onderdanen is dat zij verblijf houden op het nationale grondgebied;

7 dat buitenlanders daarentegen slechts in het genot van de in de wet bedoelde uitkering kunnen worden gesteld op de tweeledige voorwaarde dat zij onderdaan zijn van een land waarmee België terzake een wederkerigheidsovereenkomst heeft gesloten, en tenminste de laatste vijf jaar voor de datum waarop het recht op het gewaarborgd inkomen geopend wordt, werkelijk in België hebben verbleven;

8 Overwegende dat uit het dossier blijkt dat verzoekster in het hoofdgeding, die van Italiaanse nationaliteit is en in België als werknemer in loondienst wegens beroepsarbeid van korte duur een ouderdomspensioen geniet, voldoet — behoudens verificatie waartoe de Arbeitsrechtbank voornemens is over te gaan — aan de in de wet gestelde voorwaarden met uitzondering van de wederkerigheid, omdat tussen Italië en België ter zake geen overeenkomst is gesloten;

9 dat derhalve voor de oplossing van het geding voor de Arbeidsrechtbank de in de Belgische wet voorziene uitkering moet worden getoetst aan de criteria die het toepassingsgebied van verordening nr. 3 afbakenen, teneinde te bepalen of de in deze wet voorgeschreven wederkerigheidsvoorwaarde toepassing kan vinden;

10 dat het Hof zich in het kader van de onderhavige procedure niet kan uitspreken over de Belgische wet, doch wel bevoegd is de nationale rechter de interpretatiegegevens met betrekking tot het gemeenschapsrecht te verstrekken, die hem als leidraad kunnen dienen bij de beoordeling van de uitwerking dier wet;

11 Overwegende dat verordening nr. 3 ingevolge artikel 1, sub b), van toepassing is op alle wettelijke besluiten der Lid-Staten met betrekking tot „de regelingen en takken van sociale zekerheid" bedoeld in lid 1 en lid 2 van artikel 2;

12 dat de verordening daarentegen ingevolge lid 3 van dit artikel niet van toepassing is op de „sociale en medische bijstand";

13 dat het weliswaar met het oog op de toepassing der verordening wenselijk kan zijn een duidelijk onderscheid te maken tussen de wettelijke regelingen die respectievelijk onder de sociale zekerheid en de bijstand vallen, maar dat de mogelijkheid niet mag worden uitgesloten dat bepaalde besluiten — wegens de kring van personen waarop zij van toepassing zijn, hun doelstellingen en wijze van toepassing — gelijktijdig verwant zijn met elk van beide genoemde categoriën, en zich derhalve niet in een algemene indeling laten vatten;

14 dat hoewel een wettelijke regeling inzake het gewaarborgd inkomen door bepaalde kenmerken verwant is aan de sociale bijstand — met name waar zij van de behoefte als wezenlijk toepassingscriterium uitgaat en geen enkele eis stelt met betrekking tot de tijdvakken van beroepsarbeid, van lidmaatschap of bijdrage —, zij niettemin dicht bij de sociale zekerheid komt doordat zij afziet van een individuele beoordeling die kenmerkend is voor de bijstand, en de begunstigde een wettelijk omschreven positie toekent, die recht geeft op een uitkering, analoog aan de in artikel 2 van verordening nr. 3 genoemde uitkeringen bij ouderdom;

15 dat een dergelijke regeling, gezien de ruime omschrijving van de kring van begunstigden, in feite een tweeledige functie heeft, bestaande in het garanderen van een bestaansminimum aan personen die volledig buiten het stelsel van sociale zekerheid vallen enerzijds, en in het verzekeren van een aanvullend inkomen aan degenen die een ontoereikende uitkering van sociale zekerheid genieten anderzijds;

16 dat verordening nr. 3 luidens artikel 2, lid 1, sub c), van toepassing is op alle „uitkeringen bij ouderdom";

17 dat volgens artikel 1, sub s), dezer verordening onder „uitkeringen" in de meest ruime zin alle pensioenen en renten worden verstaan, met begrip van alle bedragen ten laste van de openbare middelen, de bijslagen, de uitkeringen op grond van herziening of de aanvullende uitkeringen;

18 dat derhalve ten aanzien van een werknemer in loondienst of daarmee gelijkgestelde die tijdvakken van arbeid in een Lid-Staat heeft verricht en daar woonachtig is en een pensioen geniet, de wettelijke bepalingen die aan alle bejaarde ingezetenen een wettelijk beschermd recht op een minimumpensioen toekennen, vallen binnen het gebied van sociale zekerheid, bedoeld in artikel 51 van het Verdrag en de ter uitvoering daarvan vastgestelde regeling, zelfs

wanneer een dergelijke wettelijke regeling ten aanzien van andere categorieën begunstigden niet aldus zou kunnen worden gekwalificeerd;

19 dat derhalve aan zodanige werknemer het ontbreken van een wederkerigheidsovereenkomst niet mag worden tegengeworpen, aangezien een dergelijke voorwaarde niet verenigbaar is met de regel van gelijke behandeling die een der grondbeginselen van het Gemeenschapsrecht is, ten deze vastgelegd in artikel 8 van verordening nr. 3;

20 Overwegende dat de moeilijkheden, welke zich in verband met de gemeenschapsregeling kunnen voordoen bij de toepassing van algemene stelsels van sociale bescherming, die voor een gehele bevolking zijn bedoeld en uitgaan van de nationaliteit en de woonplaats, inherent zijn aan de aard van dergelijke stelsels, die gelijkelijk bescherming willen bieden aan werknemers in loondienst, die als zodanig aan de sociale zekerheid zijn onderworpen, en aan personen die daaraan niet zijn onderworpen;

21 dat ofschoon deze moeilijkheden in hun geheel slechts kunnen worden opgelost in het kader van een wetgevend optreden der Gemeenschap, zulks niet vermag af te doen aan het recht en de plicht van de rechter om zorg te dragen voor de bescherming van migrerende werknemers in alle gevallen waar dit mogelijk blijkt met inachtneming van de beginselen van de sociale wetgeving der Gemeenschap en zonder dat daarmede het stelsel der betrokken nationale wetgevingen wordt doorkruist;

22 dat zulks althans het geval is telkens wanneer een persoon die kan worden aangemerkt als werknemer in loondienst of daarmee gelijkgestelde, in de zin van verordening nr. 3, reeds krachtens een vroegere beroepsactiviteit valt onder het stelsel van sociale zekerheid van de Lid-Staat wiens wetgeving tot waarborging van een minimuminkomen aan bejaarden wordt ingeroepen;

23 Overwegende dat het op grond van het voorgaande niet noodzakelijk voorkomt de eerste vraag van de Arbeidsrechtbank te onderzoeken;

Ten aanzien van de kosten

24 Overwegende dat de kosten, door de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening harer opmerkingen bij het Hof gemaakt, niet voor vergoeding in aanmerking kunnen komen;

25 dat de procedure ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding als aldaar gerezen incident is te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen;

Gezien de processtukken;
Gehoord het rapport van de Rechter-Rapporteur;
Gehoord de mondelinge opmerkingen van de Belgische Staat, de Italiaanse Regering en de Commissie van de Europese Gemeenschappen;
Gehoord de conclusie van de Advocaat-Generaal;
Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, met name de artikelen 7, 49, 51 en 177;
Gelet op's Raads verordening nr. 3 inzake de sociale zekerheid van migrerende werknemers, met name de artikelen 1, 2 en 8;
Gelet op het Protocol betreffende het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Economische Gemeenschap, met name artikel 20;
Gelet op het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen;

HET HOF VAN JUSTITIE

uitspraak doende op de door de Arbeidsrechtbank te Brussel (11e kamer) bij beschikking van 16 december 1971 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1. **Het „gewaarborgd inkomen", toegekend bij algemene wetgeving van een Lid-Staat, op grond waarvan bejaarden, in die Staat woonachtig, recht hebben op een minimumpensioen, moet ten aanzien van werknemers in loondienst en daarmee gelijkgestelden in de zin van verordening nr. 3, die in die Staat pensioengerechtigd zijn, worden beschouwd als een „uitkering bij ouderdom" in de zin van artikel 2, lid 1, sub c), dezer verordening;**

2. **De toekenning van zodanige uitkering aan een buitenlandse werknemer die aan deze voorwaarden voldoet, mag niet afhankelijk zijn van het**

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.