

Arrest

1. Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 17 EG en 18 EG en van verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, zoals 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. 1606/98 van de Raad van 29 juni 1998 (PB L 209, blz. 1; hierna: 'verordening nr. 1408/71').

2. Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen G. de Cuyper en Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (hierna: 'RVA') over de uitsluiting van de betrokkene van het recht op werkloosheidsuitkering vanaf 1 april 1999.

Toepasselijke bepalingen

Bepalingen van gemeenschapsrecht

3. Artikel 1, sub a-i, van verordening nr. 1408/71 bepaalt: 'a) onder 'werknemer' en onder 'zelfstandige' wordt respectievelijk verstaan ieder:

i) die verplicht of vrijwillig voortgezet verzekerd is tegen een of meer gebeurtenissen, behorende tot de taken van een stelsel van sociale zekerheid voor werknemers of zelfstandigen of tot een bijzonder stelsel voor ambtenaren'.

4. Artikel 2, lid 1, van deze verordening luidt: 'Deze verordening is van toepassing op werknemers of zelfstandigen op wie de wetgeving van één of meer lidstaten van toepassing is of geweest is, en die onderdanen van één der lidstaten, dan wel op het grondgebied van een der lidstaten wonende staatlozen of vluchtelingen zijn, alsmede op hun gezinsleden en op hun nagelaten betrekkingen.'

5. Artikel 10, lid 1, van verordening nr. 1408/71 luidt als volgt: 'Tenzij in deze verordening anders is bepaald, kunnen de uitkeringen bij invaliditeit en ouderdom of de uitkeringen aan nagelaten betrekkingen, de renten bij arbeidsongevallen of beroepsziekten en de uitkeringen bij overlijden, verkregen op grond van een wettelijke regeling van één of meer lidstaten, op generlei wijze worden verminderd, gewijzigd, geschorst, ingetrokken of verbeurd verklaard op grond van het feit dat de rechthebbende op het grondgebied van een andere lidstaat woont dan die, op het grondgebied waarvan zich het orgaan bevindt dat deze uitkering verschuldigd is.'

6. Artikel 69, lid 1, van deze verordening luidt: '1. De volledig werkloze werknemer of zelfstandige die voldoet aan de in de wettelijke regeling van een lidstaat gestelde voorwaarden voor het recht op uitkering, en die zich naar het grondgebied van een of meer andere lidstaten begeeft om aldaar werk te zoeken, behoudt het recht op deze uitkering onder de hieronder aangegeven voorwaarden en beperkingen:

Nr. 85: De Cuyper: woonplaatsvereiste en werkloosheidsuitkering

Hof van Justitie EG 18 juli 2006, C-406/04 (Skouris, Jann, Timmermans, Rosas, Malenovský, Colneric, von Bahr, Cunha Rodrigues, Silva de Lapuerta, Arestis, Borg Barthet, Ilešič en Klučka).

De vrijheid van verkeer en van verblijf die iedere burger van de Europese Unie op grond van artikel 18 EG geniet, verzet zich niet tegen een verblijfsvoorwaarde als die in het hoofdgeding, die aan een werkloze die ouder is dan 50 jaar, die is vrijgesteld van de verplichting om te bewijzen dat hij voor arbeid beschikbaar is, wordt opgelegd als voorwaarde voor de handhaving van zijn recht op een werkloosheidsuitkering

Artt. 17 en 18 EG-verdrag

Gerald de Cuyper
tegen
Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening

a) vóór vertrek dient hij gedurende ten minste vier weken na de aanvang van zijn werkloosheid als werkzoekende ingeschreven te zijn geweest en ter beschikking van de diensten voor arbeidsbemiddeling van de bevoegde staat te zijn gebleven. De bevoegde diensten of organen kunnen hem evenwel toestemming geven vóór het verstrijken van deze termijn te vertrekken;

b) hij dient zich als werkzoekende te laten inschrijven bij de diensten voor arbeidsbemiddeling van iedere lidstaat naar het grondgebied waarvan hij zich begeeft en zich aan het aldaar uitgeoefende toezicht te onderwerpen. Voor het aan de inschrijving voorafgaande tijdvak wordt deze voorwaarde geacht te zijn vervuld indien deze inschrijving plaatsvindt binnen een termijn van zeven dagen sedert de datum waarop de betrokkene niet meer ter beschikking stond van de diensten voor arbeidsbemiddeling van de staat waarvan hij het grondgebied heeft verlaten. In buitengewone gevallen kunnen de bevoegde diensten of organen deze termijn verlengen;

c) het recht op uitkering wordt gehandhaafd gedurende een tijdvak van ten hoogste drie maanden, sedert de datum waarop de betrokkene niet langer ter beschikking stond van de diensten voor arbeidsbemiddeling van de staat waarvan hij het grondgebied heeft verlaten, zonder dat de totale duur waarover uitkering wordt verleend, de duur mag overschrijden, waarover hij krachtens de wettelijke regeling van bedoelde staat recht op uitkering heeft. Deze duur wordt voor seizoenarbeiders bovendien nog beperkt tot de verdere duur van het seizoen waarvoor hij is aangeworven.’

7. Artikel 71, lid 1, van deze verordening bepaalt ten slotte: ‘1. De werkloze werknemer die tijdens het verrichten van zijn laatste werkzaamheden op het grondgebied van een andere dan de bevoegde lidstaat woonde, heeft recht op uitkering overeenkomstig de volgende bepalingen:

a) i) de grensarbeider die in de onderneming waarin hij werkzaam is, gedeeltelijk of door onvoorziene omstandigheden werkloos is, heeft recht op uitkering volgens de wettelijke regeling van de bevoegde staat, alsof hij op het grondgebied van die staat woonde; deze uitkering wordt door het bevoegde orgaan verleend;

ii) de volledig werkloze grensarbeider heeft recht op uitkering volgens de wettelijke regeling van de lidstaat op het grondgebied waarvan hij woont, alsof die wettelijke regeling tijdens het verrichten van zijn laatste werkzaamheden op hem van toepassing was geweest; deze uitkering wordt door en voor rekening van het orgaan van de woonplaats verleend;

b) i) een werknemer die geen grensarbeider is en gedeeltelijk of door onvoorziene omstandigheden of volledig werkloos is, doch ter beschikking blijft van zijn werkgever of van de diensten voor arbeidsbemiddeling op het grondgebied van de bevoegde staat, heeft recht op uitkering volgens de wettelijke regeling van die staat, alsof hij op het grondgebied van die staat woonde; deze uitkering wordt door het bevoegde orgaan verleend;

ii) een werknemer die geen grensarbeider is, volledig werkloos is en zich ter beschikking stelt van de diensten voor arbeidsbemiddeling op het grondgebied van de lidstaat waarop hij woont of die naar dit grondgebied terugkeert, heeft recht op uitkering volgens de wettelijke regeling van deze staat, alsof hij zijn laatste werkzaamheden op het grondgebied daarvan had uitgeoefend; deze uitkering wordt door en voor rekening van het orgaan van de woonplaats verleend. Indien deze werknemer evenwel in het genot van uitkering werd gesteld voor rekening van het bevoegde orgaan van de lidstaat aan de wettelijke regeling waarvan hij het laatst onderworpen was, heeft hij recht op uitkering overeenkomstig artikel 69. De uitkering volgens de wettelijke regeling van de staat op het grondgebied waarvan hij woont, wordt geschorst gedurende het tijdvak waarin de werkloze op grond van artikel 69 aanspraak kan maken op uitkering krachtens de wettelijke regeling waaraan hij het laatst onderworpen was.’

Bepalingen van nationaal recht

8. Artikel 44 van het Koninklijk Besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering (Belgisch Staatsblad van 31 december 1991, blz. 29888) bepaalde in de ten tijde van de feiten in het hoofdgeding geldende versie, dat ‘om uitkeringen te kunnen genieten de werkloze wegens omstandigheden onafhankelijk van zijn wil zonder arbeid en zonder loon moet zijn’. De artikelen 45 en 46 van dit besluit preciseerden wat respectievelijk onder arbeid en loon moest worden verstaan.

9. Artikel 66 van dit koninklijk besluit luidt als volgt: ‘Om uitkeringen te genieten moet de werkloze zijn gewone verblijfplaats in België hebben; hij moet bovendien effectief in België verblijven.’

10. Artikel 89, §§ 1 en 3, van dit Koninklijk Besluit, zoals gewijzigd bij artikel 25 van het koninklijk besluit van 22 november 1995 (Belgisch Staatsblad van 8 december 1995, blz. 33144) bepaalde: ‘1. De volledige werkloze die de leeftijd van 50 jaar heeft bereikt kan op zijn vraag vrijgesteld worden van de toepassing van de artikelen 48, § 1, 2°, 51, § 1, tweede lid, 3° tot 6°, 56 en 58, indien hij ten minste 312 uitkeringen als volledig werkloze heeft genoten in de loop van de twee jaar vóór deze aanvraag [...]

[...]

3. In afwijking van artikel 45, eerste lid, 1°, mag de werkloze die van de vrijstelling bedoeld in § 1 of § 2 geniet, voor eigen rekening en zonder winst oogmerk elke activiteit uitoefenen die betrekking heeft op zijn eigen bezit.’

11. In dit stelsel diende de werkloze die van de stempelplicht was vrijgesteld, niet langer voor arbeid beschikbaar te zijn en ieder passend werk te aanvaarden, zich niet meer bij de dienst arbeidsbemiddeling aan te melden, of aan een begeleidingsplan deel te nemen. Hij was eveneens vrijgesteld van de verplichting om zich als werkzoekende te laten inschrijven. Het ont-

vangen van deze uitkering was evenwel onverenigbaar met de uitoefening van een betaalde activiteit en had een tijdelijk karakter.

Het hoofdgeding en de prejudiciële vraag

12. De Cuyper is Belg, geboren in 1942, en heeft in België arbeid in loondienst verricht. Op 19 maart 1997 is hem een werkloosheidsuitkering toegekend.

13. Op 1 april 1998 is hij op grond van de toenmalige nationale regeling vrijgesteld van de verplichting om zich te onderwerpen aan het gemeentelijk toezicht dat ingevolge het Koninklijk Besluit van 25 november 1991 op werklozen normaliter wordt uitgeoefend.

14. Op 9 december 1999 heeft hij bij zijn uitbetalingsinstelling een verklaring afgelegd, waarbij hij bevestigde dat hij 'alleenstaand' was en effectief in België woonde.

15. In april 2000 hebben de diensten van de RVA een routineonderzoek verricht om de juistheid van de verklaringen van de betrokkene na te gaan. Tijdens dit onderzoek erkende De Cuyper dat hij sinds januari 1999 niet meer effectief in België, maar in Frankrijk woonde. Hij preciseerde dat hij ongeveer eenmaal per drie maanden naar België kwam, dat hij in een Belgische gemeente over een gemeubileerde kamer beschikte, en dat hij zijn uitbetalingsinstelling niet van de wijziging van zijn verblijfplaats in kennis had gesteld.

16. Op basis van dit onderzoek heeft de RVA De Cuyper op 25 oktober 2000 een beslissing betekend, waarbij hij met ingang van 1 januari 1999 van het recht op werkloosheidsuitkering werd uitgesloten, omdat hij vanaf die datum niet meer voldeed aan de voorwaarde van effectief verblijf in artikel 66 van het koninklijk besluit van 25 november 1991. Bij diezelfde gelegenheid heeft de RVA van de betrokkene terugbetaling gevorderd van het equivalent in Belgische frank van 12 452,78 EUR, zijnde de sinds die datum uitgekeerde bedragen.

17. De Cuyper is tegen deze beslissing opgekomen bij de verwijzende rechter.

18. In deze omstandigheden heeft de Arbeidsrechtbank te Brussel besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof te verzoeken om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag: 'Vormt de verplichting om effectief in België te verblijven, die artikel 66 van het Koninklijk Besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering stelt als voorwaarde voor de toekenning van uitkeringen aan een werkloze van 50 jaar of ouder die op basis van artikel 89 van dit koninklijk besluit vrijstelling geniet van de stempelplicht, en dus ook van de voorwaarde van beschikbaarheid op de arbeidsmarkt, een belemmering van de vrijheid van verkeer en van verblijf die iedere Europese burger is toegekend bij de artikelen 17 EG en 18 EG?'

Voldoet deze verplichting van verblijf op het nationale grondgebied van de staat die bevoegd is voor de toekenning van de werkloosheidsuitkeringen, die naar nationaal recht wordt gerechtvaardigd door de nood-

zaak van toezicht op de naleving van de wettelijke voorwaarden voor de uitkering aan werklozen, aan het vereiste van evenredigheid dat bij het nastreven van dit doel van algemeen belang in acht moet worden genomen, voorzover zij een beperking vormt van de vrijheid van verkeer en van verblijf die aan iedere Europese burger is toegekend bij de artikelen 17 EG en 18 EG-?

Brengt deze verblijfsverplichting geen discriminatie tot stand tussen Europese burgers die onderdaan zijn van de lidstaat die bevoegd is voor de toekenning van de werkloosheidsuitkeringen, doordat dit recht wordt toegekend aan hen die geen gebruik maken van het hun bij de artikelen 17 EG-verdrag en 18-verdrag EG toegekende recht om vrij te reizen en te verblijven, terwijl dit recht wordt ontzegd aan hen die hiervan wél gebruik willen maken, door het afschrikkend effect dat uitgaat van deze beperking?'

De prejudiciële vraag

19. Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter van het Hof in wezen te vernemen of de artikelen 17 EG en 18 EG, volgens de welke de burgers van de Europese Unie het recht hebben om op het grondgebied van de lidstaten vrij te reizen en te verblijven, zich verzetten tegen een bepaling van nationaal recht waarbij voor het verkrijgen van een uitkering als die in het hoofdgeding, de voorwaarde wordt gesteld dat de rechthebbende in de betrokken lidstaat effectief verblijft, gelet op het feit dat deze uitkering wordt toegekend aan werklozen boven de 50 jaar die van de verplichting om zich als werkzoekende te laten inschrijven zijn vrijgesteld.

20. In dit verband kwalificeert de verwijzende rechter deze toelage als een 'werkloosheidsuitkering', en de verzoeker in het hoofdgeding als een 'werknemer in loondienst' in de zin van artikel 1, sub a, van verordening nr. 1408/71. De Commissie van de Europese Gemeenschappen betoogt evenwel dat deze uitkering wellicht niet een binnen de werkingssfeer van verordening nr. 1408/71 vallende werkloosheidsuitkering is, maar een soortgelijke uitkering van vervoegd ouderdomspensioen als die welke aan de orde was in de zaak *Otte*, arrest van 11 juli 1996 (C-25/95, Jurispr. blz. I-3745), of nog een uitkering sui generis. In dat geval zou deze uitkering als sociaal voordeel binnen de werkingssfeer van verordening (EEG) nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap (PB L 257, blz. 2) vallen.

21. Om uit te maken of deze uitkering een socia-lezekerheidsuitkering vormt waarop verordening nr. 1408/71 van toepassing is, moet dus eerst de aard ervan worden vastgesteld.

Aard van de uitkering

22. Ter zake van socia-lezekerheidsuitkeringen heeft het Hof meermaals uitspraak gedaan over de aspecten die bij de bepaling van het rechtskarakter van deze uitkeringen in aanmerking moeten worden genomen.

Zo heeft het Hof gepreciseerd dat een uitkering als een socialezekerheidsuitkering kan worden beschouwd wanneer zij aan de rechthebbenden wordt toegekend zonder individuele en discretionaire beoordeling van de persoonlijke behoeften, op grond van een wettelijk omschreven situatie, en wanneer zij verband houdt met één van de in artikel 4, lid 1, van verordening nr. 1408/71 uitdrukkelijk genoemde eventualiteiten (zie met name arresten van 27 maart 1985, *Hoecx*, 249/83, Jurispr. blz. 973, punten 12-14, en 16 juli 1992, *Hughes*, C-78/91, Jurispr. blz. I-4839, punt 15).

23. Wat het begrip 'toekenning van de uitkering zonder individuele en discretionaire beoordeling van de persoonlijke behoeften' betreft, zij erop gewezen dat in het hoofdgeding de toekenning van de betrokken uitkering afhankelijk wordt gesteld van de in de artikelen 44 en volgende van het Koninklijk Besluit van 25 november 1991 limitatief genoemde voorwaarden, zonder dat de bevoegde instanties met betrekking tot deze toekenning over een beoordelingsmarge beschikken. Het bedrag van deze uitkering kan weliswaar variëren naargelang de persoonlijke situatie van de werkloze, maar, afgezien van het feit dat dit aspect de berekeningswijze van deze uitkering betreft, gaat het om een objectief en wettelijk omschreven criterium dat recht op deze uitkering geeft, zonder dat de bevoegde instantie met andere persoonlijke omstandigheden rekening kan houden. De toekenning van deze uitkering hangt dus niet af van een individuele beoordeling van de persoonlijke behoeften van de aanvrager, wat het kenmerk is van sociale bijstand (zie arrest van 2 augustus 1993, *Acciardi*, C-66/92, Jurispr. blz. I-4567, punt 15).

24. Verder is voldaan aan de voorwaarde, dat de betrokken uitkering verband moet houden met één van de in artikel 4, lid 1, van verordening nr. 1408/71 uitdrukkelijk genoemde eventualiteiten, aangezien deze uitkering het risico van onvrijwillige werkloosheid dekt, terwijl de werknemer arbeidsgeschikt blijft.

25. Wat socialezekerheidsuitkeringen betreft, heeft het Hof reeds geoordeeld dat uitkeringen – los van de kenmerken die aan de onderscheiden nationale wettelijke regelingen eigen zijn – als gelijksoortig moeten worden aangemerkt, wanneer het voorwerp en het doel alsook de berekeningsgrondslag en de toekenningsvoorwaarden ervan identiek zijn. Zuiver formele kenmerken daarentegen zijn niet te beschouwen als constitutieve elementen voor de classificatie van de uitkeringen (zie in die zin arrest van 5 juli 1983, *Valentini*, 171/82, Jurispr. blz. 2157, punt 13).

26. Gelet op het voorgaande, moet worden onderzocht of de uitkering die in het hoofdgeding aan de orde is, als een werkloosheidsuitkering moet worden beschouwd.

27. Het doel van deze uitkering bestaat erin de betrokken werknemers, wanneer zij onvrijwillig werkloos worden, maar nog arbeidsgeschikt zijn, in staat te stellen om in hun behoeften te voorzien. In dit verband moet voor het onderscheid tussen de verschillende ca-

tegorieën socialezekerheidsuitkeringen rekening worden gehouden met het risico dat door iedere uitkering wordt gedekt. Zo dekt een werkloosheidsuitkering het risico van inkomensverlies dat een werknemer lijdt wanneer hij zijn baan verliest, terwijl hij nog arbeidsgeschikt is. Een uitkering die wordt toegekend na het intreden van dit risico, dat wil zeggen nadat de betrokkene zijn baan kwijtgeraakt is, en niet meer verschuldigd is wanneer deze situatie ophoudt te bestaan, omdat de betrokkene arbeid in loondienst verricht, moet als een werkloosheidsuitkering worden beschouwd.

28. Wat de vaststelling van het bedrag van de aan De Cuyper uitbetaalde uitkering betreft, gebruikt de Belgische Dienst voor Arbeidsvoorziening dezelfde berekeningsgrondslag als voor alle andere werklozen, daar deze uitkering volgens de regels van de artikelen 114 en volgende van het koninklijk besluit van 25 november 1991 wordt berekend. Deze voorschriften voorzien in een basisbedrag dat wordt vastgesteld op 40 % van het gemiddeld dagloon, en vermeerderd met een aanpassingstoeslag, vastgesteld op 15 % van het gemiddeld dagloon. Dit bedrag wordt geacht rekening te houden met de vooraf wettelijk omschreven, persoonlijke omstandigheden van de werkloze.

29. Wat ten slotte de toekenningsvoorwaarden van de uitkering betreft, zij in herinnering gebracht dat voor De Cuyper, zoals de RVA ter terechtzitting heeft benadrukt, dezelfde voorwaarden gelden als voor andere werknemers die op een werkloosheidsuitkering aanspraak maken. In het bijzonder moet de werknemer, om recht op deze uitkering te krijgen, niet alleen wegens omstandigheden buiten zijn wil zonder arbeid en zonder loon zijn, maar moet hij ook 624 arbeidsdagen of daarmee gelijkgestelde dagen in de loop van de 36 maanden vóór zijn uitkeringsaanvraag bewijzen, en moeten voor zijn activiteit, wil deze voor de berekening van deze uitkering in aanmerking worden genomen, socialezekerheidsbijdragen zijn betaald.

30. Verder zij in herinnering gebracht dat de uitkering die in het hoofdgeding aan de orde is, onder het Belgisch stelsel inzake werkloosheidsuitkeringen valt. Dat een werkloze in een situatie als die van De Cuyper is vrijgesteld van de verplichting om zich als werkzoekende te laten inschrijven, en bijgevolg, van de verplichting om op de arbeidsmarkt beschikbaar te blijven, doet in geen enkel opzicht af aan de wezenlijke kenmerken van de uitkering zoals deze in de punten 27 en 28 van het onderhavige arrest zijn weergegeven.

31. Verder impliceert deze vrijstelling niet dat de werkloze wordt vrijgesteld van de verplichting om ter beschikking van de dienst voor arbeidsvoorziening te blijven, omdat hij, al moet hij zich niet als werkzoekende laten inschrijven en geen passend werk aanvaarden, steeds ter beschikking van deze dienst moet blijven voor het toezicht op zijn beroeps- en gezinsituatie.

32. In die omstandigheden kan het standpunt van de Commissie, dat de uitkering die De Cuyper ontvangt

een soortgelijke uitkering van vervroegd ouderdomspensioen is als die welke aan de orde is in de reeds aangehaalde zaak *Otte*, dan wel een uitkering sui generis, niet worden aanvaard.

33. De aan het arrest *Otte* ten grondslag liggende zaak betrof immers aanpassingsgeld dat in de vorm van nationale toelagen waarop geen wettelijke aanspraak kon worden gemaakt, werd toegekend aan mijnwerkers van een bepaalde leeftijd – die na de herstructurering van de Duitse steenkolenmijnindustrie werkloos waren geworden – vanaf hun ontslag tot het moment waarop zij de pensioenleeftijd bereikten, welke uitkering niet in de weg stond aan het verrichten van betaalde arbeid.

34. Vastgesteld zij dus dat een uitkering als die welke De Cuyper ontvangt, die niet discretionair wordt toegekend en tot doel heeft het risico van onvrijwillige werkloosheid te dekken, terwijl de rechthebbende arbeidsgeschiedt blijft, moet worden aangemerkt als een binnen de werkingssfeer van verordening nr. 1408/71 vallende werkloosheidsuitkering, al is de rechthebbende op grond van een nationale maatregel vrijgesteld van de verplichting om zich als werkzoekende te laten inschrijven.

Artikel 18 EG

35. Luidens artikel 18 EG 'heeft iedere burger van de Unie het recht vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die bij dit Verdrag en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld'.

36. Volgens deze bewoordingen is het recht om op het grondgebied van de lidstaten te verblijven, waarover iedere burger van de Unie uit hoofde van artikel 18 EG rechtstreeks beschikt, niet onvoorwaardelijk. De burgers van de Unie hebben dit recht slechts onder voorbehoud van de beperkingen en de voorwaarden die bij het Verdrag en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld (arrest van 7 september 2004, *Trojani*, C-456/02, Jurispr. blz. I-7573, punten 31 en 32).

37. In die zin dient om te beginnen nader te worden ingegaan op verordening nr. 1408/71. In artikel 10 daarvan heet het dat, tenzij in deze verordening anders is bepaald, 'de uitkeringen bij invaliditeit en ouderdom of de uitkeringen aan nagelaten betrekkingen, de renten bij arbeidsongevallen of beroepsziekten en de uitkeringen bij overlijden, verkregen op grond van een wettelijke regeling van één of meer lidstaten, op generlei wijze kunnen worden verminderd, gewijzigd, geschorst, ingetrokken of verbeurd verklaard op grond van het feit dat de rechthebbende op het grondgebied van een andere lidstaat woont dan die, op het grondgebied waarvan zich het orgaan bevindt dat deze uitkering verschuldigd is'. Werkloosheidsuitkeringen worden in de opsomming in dit artikel niet vermeld. Deze bepaling verbiedt bijgevolg niet dat de wettelijke regeling van een lidstaat aan het recht op werkloosheidsuitkering de voorwaarde verbindt dat de rechthebbende op het grondgebied van deze lidstaat verblijft.

38. In dit verband voorziet verordening nr. 1408/71 slechts in twee situaties waarin de bevoegde lidstaat

rechthebbenden op een werkloosheidsuitkering de mogelijkheid dient te bieden om zonder verlies van hun recht op deze uitkering op het grondgebied van een andere lidstaat te verblijven. De eerste situatie is die van artikel 69 van deze verordening, op grond waarvan werklozen die zich naar een andere dan de bevoegde lidstaat begeven om 'aldaar werk te zoeken', hun recht op werkloosheidsuitkering kunnen behouden. De tweede, in artikel 71 van deze verordening bedoelde situatie betreft werklozen die tijdens het verrichten van hun laatste werkzaamheden op het grondgebied van een andere dan de bevoegde lidstaat woonden. Uit de verwijzingsbeschikking blijkt duidelijk dat een situatie als die van De Cuyper niet onder één van deze artikelen valt.

39. Vaststaat dat een nationale wettelijke regeling als die in het onderhavige geval, die bepaalde nationale onderdanen benadeelt, louter omdat zij hun recht om in een andere lidstaat vrij te reizen en te verblijven hebben uitgeoefend, een beperking vormt van de vrijheden die elke burger van de Unie op grond van artikel 18 EG geniet (zie in die zin arresten van 11 juli 2002, *D'Hoop*, C-224/98, Jurispr. blz. I-6191, punt 31, en 29 april 2004, *Pusa*, C-224/02, Jurispr. blz. I-5763, punt 19).

40. Een dergelijke beperking kan uit het oogpunt van het gemeenschapsrecht slechts gerechtvaardigd zijn indien zij is gebaseerd op objectieve overwegingen van algemeen belang die losstaan van de nationaliteit van de betrokken personen en evenredig is aan het door het nationale recht rechtmatig nagestreefde doel.

41. In het onderhavige geval beantwoordt de vaststelling van een verblijfsvoorwaarde aan de noodzaak om toezicht uit te oefenen op de beroeps- en gezinsituatie van werklozen. Deze voorwaarde stelt de inspectiediensten van de RVA namelijk in staat om te controleren of de situatie van de rechthebbende op werkloosheidsuitkering niet zodanig is gewijzigd dat dit gevolgen heeft voor de toegekende uitkering. Deze rechtvaardiging is bijgevolg gebaseerd op objectieve overwegingen van algemeen belang die losstaan van de nationaliteit van de betrokken personen.

42. Een maatregel is evenredig wanneer hij geschikt is om het nagestreefde doel te verwezenlijken, en niet verder gaat dan noodzakelijk is om dat doel te bereiken.

43. In het onderhavige geval hebben de Belgische autoriteiten het bestaan van een verblijfsvoorwaarde gerechtvaardigd met een beroep op de noodzaak, voor de inspectiediensten van de RVA, om te controleren of de wettelijke voorwaarden voor de handhaving van het recht op werkloosheidsuitkering worden nageleefd. Deze voorwaarde moet deze diensten meer in het bijzonder in staat stellen om te controleren of de situatie van een persoon die heeft verklaard dat hij alleenstaand en werkloos is, niet zodanig is gewijzigd dat dit gevolgen heeft voor de toegekende uitkering.

44. Wat in het hoofdgeding het eventuele bestaan betreft van bepalingen waarin minder beperkende toe-

zichtmaatregelen zijn neergelegd, als die welke De Cuyper aanvoert, is niet bewezen dat deze bepalingen de verwezenlijking van het nagestreefde doel zouden hebben kunnen waarborgen.

45. Zo berust de doeltreffendheid van toezichtregelingen, als die welke in casu zijn ingevoerd, die bedoeld zijn om controle uit te oefenen op de gezinssituatie van de betrokken werkloze en het eventuele bestaan van door de betrokkene niet-aangegeven bronnen van inkomsten, in ruime mate hierop, dat de controle onverwacht is en ter plaatse kan worden verricht, daar de bevoegde diensten moeten kunnen nagaan of de door de werkloze verstrekte gegevens overeenstemmen met de werkelijkheid. In dit verband zij erop gewezen dat de specificiteit van het toezicht inzake werkloosheidsuitkeringen de invoering rechtvaardigt van beperkende regelingen dan bij de controle inzake andere uitkeringen.

46. Minder beperkende maatregelen, zoals de overlegging van documenten of attesten, zouden er bijgevolg toe leiden dat de controle niet meer onverwacht is, en zouden ze dus minder doeltreffend maken.

47. In die omstandigheden zij vastgesteld dat de verplichting om in de lidstaat te verblijven waar zich het orgaan bevindt dat de uitkering verschuldigd is, die naar nationaal recht wordt gerechtvaardigd door de noodzaak om toezicht uit te oefenen op de naleving van de wettelijke voorwaarden voor de uitkering aan werklozen, voldoet aan het evenredigheidsvereiste.

48. Gelet op een en ander, moet op de prejudiciële vraag worden geantwoord dat de vrijheid van verkeer en van verblijf die iedere burger van de Unie op grond van artikel 18 EG geniet, zich niet verzet tegen een verblijfsvoorwaarde als die in het hoofdgeding, die aan een werkloze die ouder is dan 50 jaar, die is vrijgesteld van de verplichting om te bewijzen dat hij voor arbeid beschikbaar is, wordt opgelegd als voorwaarde voor de handhaving van zijn recht op een werkloosheidsuitkering.

Kosten

49. 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. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

HET HOF VAN JUSTITIE (zie voor dictum de kop boven deze uitspraak)

Noot

1. De Cuyper is een Belgisch onderdaan, die tot 1997 arbeid in loondienst verrichtte in België. Dat jaar krijgt hij een werkloosheidsuitkering toegekend en een jaar later wordt hij gezien zijn leeftijd vrijgesteld van de verplichting om te bewijzen dat hij voor arbeid

beschikbaar is. Hij behoudt echter wel de verplichting om in België te wonen. Bij een controleonderzoek in 1999 blijkt dat hij niet meer in België woont, maar in Frankrijk. Omdat hij daardoor niet meer voldeed aan de door het Belgische recht gestelde verblijfsvoorwaarde, verliest hij zijn werkloosheidsuitkering. Verordening nr. 1408/71, die onder andere de export van socialezekerheidsuitkeringen binnen de EU regelt, biedt in dit geval geen uitkomst. Deze Verordening voorziet slechts in twee situaties waarin de bevoegde lidstaat rechthebbenden op een werkloosheidsuitkering de mogelijkheid dient te bieden om zonder verlies van hun recht op deze uitkering op het grondgebied van een andere lidstaat te verblijven: wanneer de werkloze zich naar een andere lidstaat begeeft om 'aldaar werk te zoeken', (art. 69) en wanneer de werkloze tijdens het verrichten van zijn laatste werkzaamheden op het grondgebied van een andere lidstaat woonde (art. 71). Geen van beide omstandigheden was van toepassing op De Cuyper.

De centrale vraag is daarom of de weigering van de werkloosheidsuitkering in deze situatie in overeenstemming is met de artikelen 17 en 18 EG, die burgers van de Europese Unie het recht geeft om op het grondgebied van de lidstaten vrij te reizen en te verblijven. Het Hof beantwoordt deze vraag bevestigend. Het Hof erkent dat een nationale wettelijke regeling, die bepaalde nationale onderdanen benadeelt, louter omdat zij hun recht om in een andere lidstaat vrij te reizen en te verblijven hebben uitgeoefend, een beperking vormt van de vrijheden die elke burger van de Unie geniet. In het onderhavige geval beantwoordt de vaststelling van een verblijfsvoorwaarde evenwel aan de noodzaak om toezicht uit te oefenen op de beroeps- en gezinssituatie van werklozen. Deze voorwaarde stelt de inspecteurs van de dienst voor arbeidsvoorziening namelijk in staat om te controleren of de situatie van de rechthebbende op werkloosheidsuitkering niet zodanig is gewijzigd dat dit gevolgen heeft voor de toegekende uitkering. Deze rechtvaardiging is dus gebaseerd op objectieve overwegingen van algemeen belang die losstaan van de nationaliteit van de betrokken personen. Verder rechtvaardigt de specificiteit van het toezicht inzake werkloosheidsuitkeringen de invoering van strengere beperkingen dan bij de controle inzake andere uitkeringen het geval is.

2. Deze argumenten van de noodzaak van controle vind ik niet sterk, zeker niet gezien het feit dat de betrokkene was vrijgesteld van de eis om beschikbaar te zijn voor de arbeidsmarkt. In zaken met betrekking tot arbeidsongeschiktheid lijkt het HvJ EG juist ervoor te pleiten dat de socialezekerheidsinstanties van de lidstaat waar de betrokkene woont of verblijft de noodzakelijke controles voor hun rekening nemen. (zie o.a. het arrest *Rindone* (HvJ EG 27 maart 1987, RSV 1988, 169) en het arrest *Paletta II* (HvJ EG 2 mei 1996, RSV 1997, 42). Het is mij niet duidelijk waarom in deze zaak de Franse instanties de controle niet over hadden kunnen nemen.

Achterliggende gedachte bij deze uitspraak lijkt toch ook te zijn dat ten aanzien van werkloosheidsuitkeringen de betaling van de uitkering uit de middelen van een lidstaat uitdrukking geeft aan de solidariteit tussen zijn inwoners. Export van werkloosheidsuitkeringen kan de sociale samenhang ondermijnen en leiden tot een onevenredige financiële belasting van de inwoners van een lidstaat (zie r.o. 91 van de conclusie van de A-G Geelhoed).

3. Een onbedoeld gevolg van dit arrest in combinatie met de uitspraak van het Hof in de zaak *Trojani* (RV 2004, 87) zou overigens kunnen zijn dat Frankrijk nu voor een bijstandsuitkering voor de heer De Cuyper moet opdraaien, zolang deze geen onredelijke belasting vormt voor het Franse sociale bijstandstelsel.

4. Opmerkelijk is dat het HvJ EG in een omgekeerde situatie de woonplaatsgedachte bij werkloosheid niet honoreerde. In de betreffende zaak plaatste het Duitse reïntegratiebedrijf ITC een Duitse werkloze bij een in Nederland gevestigde onderneming. Voor het plaatsen van een werkloze ontvangen Duitse reïntegratiebedrijven een arbeidsbemiddelingsvouchere ter waarde van 1000 Euro. Het Duitse Arbeitsamt weigerde dit bedrag uit te betalen aan ITC omdat de Duitse werkloze niet in Duitsland was geplaatst bij een Duitse onderneming. Het Hof van Justitie is van mening dat dit niet is toegestaan, omdat dit soort nationale regels het vrij verkeer van werknemers belemmert (HvJ EG 11 januari 2007, zaak C-208/05, ITC).

5. Inmiddels heeft het hier opgenomen arrest geleid tot vragen omtrent de toelaatbaarheid van differentiatie in woonplaatsvereiste *binnen* een lidstaat. Dit is gebeurd door het verzoek van een Belgische rechter om een prejudiciële beslissing over de exclusieve toepasselijkheid van het Vlaamse stelsel van zorgverzekering op personen die tewerkgesteld zijn in de Nederlandstalige regio of in de tweetalige regio Brussel-Hoofdstad en die ofwel hun woonplaats hebben in één van die twee regio's, ofwel in een andere lidstaat, met uitsluiting van de personen, ongeacht hun nationaliteit, die hun woonplaats hebben in een ander deel van het nationale grondgebied (waarbinnen een andere autonome gemeenschap bevoegd is) onder andere in het licht van artikel 18 EG (zaak C-212/06).

PEM
