

ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

19 september 2013 (*)

„Vrij verkeer van personen – Burgerschap van de Unie – Richtlijn 2004/38/EG – Verblijfsrecht van meer dan drie maanden – Artikel 7, lid 1, sub b – Persoon die niet langer de status van werknemer heeft – Rechthebbende op ouderdomspensioen – Voorwaarde over voldoende bestaansmiddelen te beschikken om niet ten laste te komen van het ‚socialebijstandsstelsel‘ van het gastland – Aanvraag van bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestatie – Compenserende toeslag ter aanvulling van het ouderdomspensioen – Verordening (EG) nr. 883/2004 – Artikelen 3, lid 3, en 70 – Bevoegdheid van de lidstaat van woonplaats – Voorwaarden voor toekenning – Recht om legaal op het nationaal grondgebied te verblijven – Verenigbaarheid met het Unierecht”

In zaak C-140/12,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Oberste Gerichtshof (Oostenrijk) bij beslissing van 14 februari 2012, ingekomen bij het Hof op 19 maart 2012, in de procedure

Pensionsversicherungsanstalt

tegen

Peter Brey,

wijst

HET HOF (Derde kamer),

samengesteld als volgt: M. Ilešič, kamerpresident, E. Jarašiūnas, A. Ó Caoimh (rapporteur), C. Toader en C. G. Fernlund, rechters,

advocaat-generaal: N. Wahl,

griffier: A. Impellizzeri, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 7 maart 2013,

gelet op de opmerkingen van:

- P. Brey, vertegenwoordigd door C. Rappold, Rechtsanwalt,
- de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door G. Hesse als gemachtigde,
- de Duitse regering, vertegenwoordigd door T. Henze en J. Möller als gemachtigden,
- Ierland, vertegenwoordigd door E. Creedon als gemachtigde, bijgestaan door A. Collins, SC, en G. Gilmore, BL,
- de Griekse regering, vertegenwoordigd door M. Tassopoulou als gemachtigde,

- de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M. Noort en C. Wissels als gemachtigden,
- de Zweedse regering, vertegenwoordigd door A. Falk en H. Karlsson als gemachtigden,
- de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door C. Murrell en J. Coppel als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door V. Kreuschitz en C. Tufvesson als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 29 mei 2013,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 7, lid 1, sub b, van richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PB L 158, blz. 77, met rectificaties in PB L 229, blz. 35, en PB L 204, blz. 28).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen P. Brey en de Pensionsversicherungsanstalt over de weigering van laatstgenoemde om hem, in aanvulling op zijn Duitse ouderdomspensioen, de compenserende toeslag (Ausgleichzulage) toe te kennen, waarin het Oostenrijkse recht voorziet.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Richtlijn 2004/38

3 De punten 10, 16, 20 en 21 van de considerans van richtlijn 2004/38 luiden:

„(10) Personen die hun recht van verblijf uitoefenen mogen [...] tijdens het begin van hun verblijfsperiode geen onredelijke belasting vormen voor het socialebijstandsstelsel van het gastland. Daarom dient het recht van verblijf van een burger van de Unie en zijn familieleden voor perioden van meer dan drie maanden aan bepaalde voorwaarden te zijn verbonden.

[...]

(16) Begunstigden van het verblijfsrecht mogen niet van het grondgebied worden verwijderd zolang zij geen onredelijke belasting vormen voor het socialebijstandsstelsel van het gastland. Een beroep op dat socialebijstandsstelsel mag bijgevolg niet automatisch aanleiding geven tot een verwijderingsmaatregel. Het gastland dient te onderzoeken of het gaat om tijdelijke problemen, en dient rekening te houden met de duur van het verblijf, de persoonlijke omstandigheden en het bedrag van de al uitgekeerde steun, om te kunnen uitmaken of de begunstigde een onredelijke belasting is geworden voor zijn socialebijstandsstelsel en of tot verwijdering wordt overgegaan. Er kunnen in geen geval verwijderingsmaatregelen worden genomen tegen personen die onder de door het Hof van Justitie vastgestelde definitie van werknemer, zelfstandige of werkzoekende

vallen, behalve om redenen van openbare orde of openbare veiligheid.

[...]

(20) In overeenstemming met het verbod op discriminatie op grond van nationaliteit moeten alle burgers van de Unie en hun familieleden die op grond van deze richtlijn in een lidstaat verblijven, in de lidstaat op de gebieden waarop het Verdrag van toepassing is op gelijke wijze worden behandeld als de eigen onderdanen, onverminderd de specifieke bepalingen van het Verdrag en de secundaire wetgeving.

(21) Het gastland dient evenwel bevoegd te blijven om te beslissen over de toekenning aan andere personen dan werknemers, zelfstandigen, of personen die deze status hebben behouden, en hun familieleden, van sociale bijstand tijdens de eerste drie maanden van verblijf, of tijdens een langere periode in het geval van werkzoekenden, of over de toekenning van levensonderhoud voor studies, beroepsopleiding inbegrepen, vóór de verwerving van het permanente verblijfsrecht.”

4 Artikel 7 van die richtlijn, met als opschrift „Verblijfsrecht voor meer dan drie maanden”, bepaalt in lid 1, sub b, ervan:

„Iedere burger van de Unie heeft het recht gedurende meer dan drie maanden op het grondgebied van een andere lidstaat te verblijven:

[...]

b) indien hij voor zichzelf en voor zijn familieleden over voldoende bestaansmiddelen beschikt om te voorkomen dat zij tijdens hun verblijf ten laste komen van het sociale bijstandstelsel van het gastland, en over een verzekering beschikt die de ziektekosten in het gastland volledig dekt [...]”.

5 Artikel 8 van richtlijn 2004/38, met als opschrift „Administratieve formaliteiten voor burgers van de Unie”, bepaalt:

„1. Onverminderd artikel 5, lid 5, kan het gastland voor verblijven van meer dan drie maanden burgers van de Unie de verplichting opleggen om zich bij de bevoegde autoriteiten te laten inschrijven.

2. De voor de inschrijving gestelde termijn mag niet korter zijn dan drie maanden te rekenen vanaf de datum van binnenkomst. Er wordt onmiddellijk een verklaring van inschrijving afgegeven, waarin naam en adres van de ingeschreven persoon en de datum van inschrijving worden vermeld. Niet-naleving van de verplichting tot inschrijving kan worden bestraft met evenredige en niet-discriminerende sancties.

3. Voor de afgifte van de verklaring van inschrijving kunnen de lidstaten slechts verlangen:

[...]

– ten aanzien van een burger van de Unie die valt onder artikel 7, lid 1, sub b, dat hij een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort overlegt en bewijst dat hij aan die bepaling voldoet;

[...]

4. De lidstaten mogen niet het bedrag van de bestaansmiddelen vaststellen dat zij als toereikend beschouwen, maar moeten rekening houden met de persoonlijke omstandigheden van de betrokkene. Dit bedrag mag in geen geval hoger liggen dan het minimumbedrag waaronder

onderdanen van het gastland in aanmerking komen voor sociale bijstand, of, indien dit criterium niet voorhanden is, dan het minimale socialezekerheidspensioen dat het gastland uitkeert.

[...]"

6 Artikel 14 van richtlijn 2004/38, met als opschrift „Behoud van het verblijfsrecht”, bepaalt:

„[...]

2. Burgers van de Unie en hun familieleden behouden het verblijfsrecht van de artikelen 7, 12 en 13 zolang zij voldoen aan de aldaar genoemde voorwaarden.

In specifieke gevallen van redelijke twijfel over de vraag, of een burger van de Unie of zijn familieleden wel voldoen aan de voorwaarden van de artikelen 7, 12 en 13, kunnen de lidstaten zulks verifiëren. De verificatie geschiedt evenwel niet stelselmatig.

3. Een beroep van de burger van de Unie of zijn familieleden op het socialebijstandsstelsel van het gastland leidt niet automatisch tot een verwijderingsmaatregel.

[...]"

7 Artikel 24 van genoemde richtlijn, met het opschrift „Gelijke behandeling”, bepaalt:

„1. Onverminderd specifieke, in het Verdrag en het afgeleide recht uitdrukkelijk opgenomen bepalingen, geniet iedere burger van de Unie die op basis van deze richtlijn op het grondgebied van een gastland verblijft, binnen het toepassingsgebied van het Verdrag dezelfde behandeling als de onderdanen van dat gastland. Dit recht geldt ook voor familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten en die verblijfsrecht of duurzaam verblijfsrecht genieten.

2. In afwijking van lid 1 is het gastland niet verplicht een recht op sociale bijstand toe te kennen, gedurende de eerste drie maanden van verblijf of, in voorkomend geval de in artikel 14, lid 4, sub b, bedoelde langere periode, noch is het verplicht om vóór de verwerving van het duurzame verblijfsrecht steun voor levensonderhoud toe te kennen voor studies, inclusief beroepsopleiding, in de vorm van een studiebeurs of -lening, aan andere personen dan werknemers of zelfstandigen, of personen die deze status hebben behouden, en hun familieleden.”

Verordening (EG) nr. 883/2004

8 Verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels (PB L 166, blz. 1, met rectificaties in PB 2004, L 200, blz. 1, en PB 2007, L 204, blz. 30), is vanaf 1 mei 2010 in de plaats gekomen 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 zoals gewijzigd en bijgewerkt bij verordening (EG) nr. 118/97 van de Raad van 2 december 1996 (PB 1997, L 28, blz. 1; hierna: „verordening nr. 1408/71”).

9 Verordening nr. 883/2004, zoals gewijzigd bij verordening (EU) nr. 1244/2010 van de Commissie van 9 december 2010 (PB L 338, blz. 35; hierna: „verordening nr. 883/2004”), bepaalt in artikel 1 ervan, met als opschrift „Definities”:

„Voor de toepassing van deze verordening:

[...]

j) wordt onder ‚woonplaats’ verstaan de plaats waar een persoon pleegt te wonen;

[...]”

10 Artikel 3 van die verordening, met het opschrift „Materiële werkingssfeer”, luidt:

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

[...]

d) uitkeringen bij ouderdom;

[...]

2. Tenzij in bijlage XI anders is bepaald, is deze verordening van toepassing op de algemene en bijzondere stelsels van sociale zekerheid, al dan niet op premie- of bijdragebetaling berustend, alsmede op de stelsels betreffende de verplichtingen van een werkgever of een reder.

3. Deze verordening is tevens van toepassing op bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties, als bedoeld in artikel 70.

[...]

5. Deze verordening is niet van toepassing op:

a) sociale en medische bijstand [...]

[...]”.

11 Artikel 4 van verordening nr. 883/2004, met als opschrift „Gelijke behandeling”, bepaalt:

„Tenzij in deze verordening anders bepaald, hebben personen op wie de bepalingen van deze verordening van toepassing zijn, de rechten en verplichtingen voortvloeiende uit de wetgeving van elke lidstaat onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die staat.”

12 Artikel 70 van deze verordening luidt:

„1. Dit artikel is van toepassing op bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties waarop wetgeving van toepassing is die, wegens haar personele werkingssfeer, doelstellingen en/of de voorwaarden voor het ingaan van een recht, kenmerken heeft van zowel de in artikel 3, lid 1, bedoelde socialezekerheidswetgeving als van de bijstand.

2. Voor de toepassing van dit hoofdstuk wordt onder ‚bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties’ verstaan prestaties die:

a) bedoeld zijn:

i) voor de extra, aanvullende of bijkomende dekking van de gebeurtenissen in de in artikel 3, lid 1, vermelde takken van de sociale zekerheid en om de betrokken personen een minimum voor levensonderhoud te garanderen in verhouding tot de economische en sociale situatie van de betrokken lidstaat, of

ii) om uitsluitend personen met een handicap een bijzondere bescherming te bieden, die nauw aansluit bij hun sociale omstandigheden in de betrokken lidstaat;

en

b) uitsluitend worden gefinancierd door de verplichte belastingen ter dekking van de algemene openbare uitgaven en waarvoor de voorwaarden voor de toekenning en berekening niet afhankelijk zijn van de betaling van enige premie of bijdrage door de betrokkene. Prestaties ter aanvulling van op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties mogen evenwel niet alleen om die reden als op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties worden beschouwd;

en

c) opgenomen zijn in bijlage X.

3. Artikel 7 en de andere hoofdstukken van titel III zijn niet van toepassing op de in lid 2 van dit artikel bedoelde prestaties.

4. De in lid 2 bedoelde uitkeringen zullen uitsluitend worden toegekend door de lidstaat waarin de betreffende persoon woont, overeenkomstig de wetgeving van deze staat. Deze prestaties worden verstrekt door, en voor rekening van, het orgaan van de woonplaats.”

13 Bijlage X bij verordening nr. 883/2004, met als opschrift „Bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties” bevat, wat de Republiek Oostenrijk betreft, de volgende vermelding: „Compenserende aanvulling [federale wet van 9 september 1955 betreffende de algemene sociale verzekering (Allgemeines Sozialversicherungsgesetz, BGBl. 189/1955) (...)]”.

Oostenrijks recht

14 § 292, lid 1, van het Allgemeine Sozialversicherungsgesetz (algemene wet op de sociale verzekeringen, BGBl. 189/1955), zoals sinds 1 januari 2011 gewijzigd bij het Budgetbegleitgesetz 2011 (begeleidende wet op de begroting van 2011, BGBl. 111/2011; hierna: „ASVG”) bepaalt dat pensioengerechtigden recht hebben op een compenserende toeslag – overeenkomend met het verschil tussen het zogeheten referentiebedrag en de eigen inkomsten – indien het pensioen, vermeerderd met de netto-inkomsten uit andere bronnen en met alle andere in aanmerking komende bedragen, onder dat referentiebedrag ligt, op voorwaarde dat zij gewoonlijk en legaal in Oostenrijk verblijven.

15 Het Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (wet betreffende de vestiging en het verblijf), zoals gewijzigd bij de wet op de begroting van 2011 (hierna: „NAG”) bevat met name de volgende relevante bepalingen:

„§ 51 (1) Burgers van de [Europese Economische Ruimte (EER)] genieten krachtens de richtlijn inzake vrij verkeer een recht op een verblijf van meer dan drie maanden.

[...]

(2) indien zij voor zichzelf en voor hun gezinsleden over voldoende bestaansmiddelen

beschikken en over een verzekering die de ziektekosten volledig dekt om te voorkomen dat zij tijdens hun verblijf om toekenning van een socialebijstandsuitkering of om de compenserende toeslag moeten verzoeken;

[...]

Verklaring van inschrijving

§ 53 (1) Burgers van de EER aan wie een Unierechtelijk verblijfsrecht toekomt (§§ 51 en 52) dienen, wanneer zij langer dan drie maanden op het federaal grondgebied verblijven, dit binnen vier maanden na binnenkomst op het grondgebied aan de autoriteit te melden. Indien aan de voorwaarden is voldaan (§ 51 of § 52) moet de autoriteit op verzoek een verklaring van inschrijving verstrekken.

(2) Voor het aantonen van een Unierechtelijk verblijfsrecht moeten een geldig persoonsbewijs of paspoort alsmede de volgende bewijsstukken worden overgelegd:

[...]

2. Krachtens § 51, lid 1, punt 2: bewijzen van voldoende bestaansmiddelen en een verzekering die de ziektekosten volledig dekt;

[...]"

Hoofdgeding en prejudiciële vraag

16 Brey en zijn echtgenote, beiden Duits staatsburger, hebben in maart 2011 Duitsland verlaten en zich in Oostenrijk gevestigd. Brey ontvangt in Duitsland een invaliditeitspensioen van 862,74 EUR bruto per maand en een verzorgingstoelage van 225 EUR per maand. Het echtpaar beschikt niet over andere inkomsten of vermogen. De echtgenote van Brey ontving in Duitsland een basisuitkering, die echter sinds 1 april 2011 niet meer is uitbetaald wegens het feit dat zij zich in Oostenrijk had gevestigd. De huur voor het appartement waarin het echtpaar in Oostenrijk woont, bedraagt 532,29 EUR per maand.

17 Bij beschikking van 2 maart 2011 heeft de Pensionsversicherungsanstalt Brey's verzoek om toekenning met ingang van 1 april 2011 van een compenserende toeslag afgewezen op grond dat Brey, wegens het lage bedrag van zijn pensioen, niet beschikte over voldoende bestaansmiddelen om een legaal verblijf in Oostenrijk te funderen.

18 Op 22 maart 2011 heeft de Bezirkshauptmannschaft Deutschlandsberg (bestuursautoriteit van Deutschlandsberg) overeenkomstig het NAG aan Brey en zijn echtgenote een verklaring van inschrijving voor EER-burgers afgegeven.

19 Brey is tegen de beschikking van 2 maart 2011 opgekomen. Bij arrest van 6 oktober 2011 heeft het Oberlandesgericht Graz de uitspraak in eerste aanleg door het Landesgericht für Zivilsachen Graz bevestigd en die beschikking aldus herzien dat de Pensionsversicherungsanstalt verplicht was om Brey met ingang van 1 april 2011 een compenserende toeslag van 326,82 EUR per maand toe te kennen.

20 De Pensionsversicherungsanstalt heeft tegen dit arrest bij het Oberste Gerichtshof beroep in „Revision” ingesteld.

21 In de verwijzingsbeslissing brengt de verwijzende rechter in herinnering dat het Hof in zijn arrest van 29 april 2004, Skalka (C-160/02, Jurispr. blz. I-5613) de compenserende toeslag heeft

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 (thans artikel 70 van verordening nr. 883/2004), aangezien die toeslag een ouderdoms- of invaliditeitspensioen aanvult en een maatregel van sociale bijstand is voor zover de toeslag bij een ontoereikend pensioen de begunstigde een minimumlevensstandaard moet waarborgen.

22 Volgens de verwijzende rechter rijst in het bij hem aanhangige geding derhalve de vraag of het begrip „sociale bijstand” dezelfde lading dekt in de Unieregeling inzake verblijfsrecht als in de Unieregeling inzake sociale zekerheid.

23 Indien dit begrip in beide materies dezelfde invulling moet krijgen, is de verwijzende rechter van oordeel dat de compenserende toeslag niet kan worden aangemerkt als sociale bijstand in de zin van richtlijn 2004/38, aangezien er aspecten van sociale zekerheid in voorkomen en de toeslag binnen de werkingssfeer van verordening nr. 883/2004 valt. Bijgevolg heeft het recht op een compenserende toeslag geen invloed op het verblijfsrecht.

24 De verwijzende rechter is evenwel van oordeel dat aan het begrip „sociale bijstand” ook een eigen inhoud zou kunnen worden toegekend, die is gebaseerd op de doelstellingen van richtlijn 2004/38, die met name beoogt te vermijden dat personen die niet aan de financiering van de socialezekerheidsstelsels van het gastland hebben bijgedragen, een onredelijke belasting voor de begroting van dit gastland vormen. Vanuit dat oogpunt moet dit begrip in de regeling inzake verblijfsrecht worden opgevat als betrekking hebbend op de dekking door de staat van door algemene belastinginkomsten gefinancierde basisuitkeringen, die alle inwoners kunnen genieten, ongeacht of die uitkeringen zijn gebaseerd op een recht dan wel op een situatie van behoefte en ongeacht of zij verband houden met een bepaald socialezekerheidsrisico. In dat geval zou de compenserende toeslag als sociale bijstand in de zin van richtlijn 2004/38 moeten worden beschouwd.

25 In die omstandigheden heeft het Oberste Gerichtshof de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag voorgelegd:

„Moet de compenserende toeslag worden aangemerkt als ‚socialebijstands[uitkering]’ in de zin van artikel 7, lid 1, sub b, van richtlijn 2004/38 [...]?”

Beantwoording van de prejudiciële vraag

Draagwijdte van de vraag

26 Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of artikel 7, lid 1, sub b, van richtlijn 2004/38 aldus moet worden uitgelegd dat het begrip „sociale bijstand” in de zin van die bepaling een uitkering omvat als de compenserende toeslag bedoeld in § 292, lid 1, van het ASVG.

27 Die vraag rijst in het kader van een geschil waarin de bevoegde Oostenrijkse autoriteiten hebben geweigerd om die uitkering toe te kennen aan een staatsburger van een andere lidstaat, Brey, op grond dat hij, niettegenstaande het feit dat hem een verklaring van inschrijving was afgegeven, niet kon worden beschouwd als „legaal verblijvend” in Oostenrijk in de zin van § 292, lid 1, van het ASVG, aangezien het recht om voor meer dan drie maanden in Oostenrijk te verblijven overeenkomstig § 51 van het NAG vereist dat de betrokkene voor zichzelf en voor zijn gezinsleden, met name over „voldoende bestaansmiddelen” beschikt [...] om te voorkomen dat [hij] tijdens [zijn] verblijf om toekenning van een socialebijstandsuitkering of om de compenserende toeslag moet verzoeken”.

28 Vaststaat dat laatstgenoemde bepaling de omzetting in Oostenrijks recht beoogt van artikel 7, lid 1, sub b, van richtlijn 2004/38, volgens hetwelk iedere burger van de Unie het recht heeft langer dan drie maanden op het grondgebied van een andere lidstaat te verblijven, indien hij voor zichzelf en voor zijn gezinsleden over voldoende bestaansmiddelen beschikt om te voorkomen dat zij tijdens hun verblijf ten laste komen van het socialebijstandstelsel van het gastland.

29 Daaruit volgt dat, hoewel het verblijfsrecht van Brey niet rechtstreeks aan de orde is in het hoofdgeding, dat uitsluitend de toekenning van de compenserende toeslag betreft, in het nationaal recht zelf een rechtstreeks verband wordt gelegd tussen de voorwaarden om die uitkering te genieten en de voorwaarden om aanspraak te maken op een recht om meer dan drie maanden legaal in Oostenrijk te verblijven. De toekenning van de compenserende toeslag is namelijk afhankelijk van de voorwaarde dat de betrokkene voldoet aan de voorwaarden om een dergelijk verblijfsrecht te genieten. Dienaangaande volgt uit de door de verwijzende rechter verstrekte uitleg dat, volgens de voorbereidende werkzaamheden met betrekking tot de wijziging die per 1 januari 2011 is aangebracht aan § 51, lid 1, punt 2, van het NAG, die bepaling, door uitdrukkelijk naar de compenserende toeslag te verwijzen, thans beoogt te vermijden dat een staatsburger van een andere lidstaat uit hoofde van het Unierecht in Oostenrijk het verblijfsrecht kan genieten, wanneer die staatsburger gedurende zijn verblijf om toekenning van de compenserende toeslag verzoekt.

30 In die omstandigheden lijkt de beslechting van het hoofdgeding af te hangen van de vraag of een lidstaat staatsburgers van andere lidstaten van de toekenning van de compenserende toeslag mag uitsluiten op grond dat zij, zoals Brey, niettegenstaande het feit dat hen een verklaring van inschrijving is afgegeven, niet voldoen aan de voorwaarden om aanspraak te maken op een recht om meer dan drie maanden legaal op het nationale grondgebied te verblijven, aangezien de betrokken persoon om een dergelijk recht te genieten, over voldoende bestaansmiddelen moet beschikken om te voorkomen dat hij om toekenning van, met name, de compenserende toeslag moet verzoeken. De aard van bedoelde uitkering moet in het licht van de beantwoording van die vraag worden onderzocht.

31 In dat verband zij eraan herinnerd dat in het kader van de bij artikel 267 VWEU ingestelde procedure van samenwerking tussen de nationale rechterlijke instanties en het Hof, het de taak is van het Hof om de nationale rechter een nuttig antwoord te geven aan de hand waarvan deze het bij hem aanhangige geschil kan oplossen. Met het oog hierop dient het Hof in voorkomend geval de hem voorgelegde vragen te herformuleren (zie met name arresten van 8 maart 2007, Campina, C-45/06, Jurispr. blz. I-2089, punt 30, en 14 oktober 2010, Fuß, C-243/09, Jurispr. blz. I-9849, punt 39).

32 De gestelde vraag moet derhalve aldus worden geherformuleerd dat de verwijzende rechter in wezen wenst te vernemen of het recht van de Unie, meer in het bijzonder de bepalingen van richtlijn 2004/38 aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een regeling van een lidstaat, zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, die uitsluit dat een uitkering, zoals de compenserende toeslag als bedoeld in § 292, lid 1, van het ASVG, wordt toegekend aan een economisch niet-actieve staatsburger van een andere lidstaat op grond dat hij, niettegenstaande het feit dat hem een verklaring van inschrijving is afgegeven, niet voldoet aan de voorwaarden om aanspraak te maken op een recht om meer dan drie maanden legaal op het grondgebied van eerstbedoelde lidstaat te verblijven, aangezien een dergelijk verblijfsrecht afhankelijk is van de voorwaarde dat die staatsburger over voldoende bestaansmiddelen beschikt om te voorkomen dat hij die uitkering moet aanvragen.

Recht van economisch niet-actieve burger van de Unie om in het gastland een uitkering als die welke in het hoofdgeding aan de orde is te ontvangen

33 Vooraf zij in herinnering gebracht dat het Hof in het reeds aangehaalde arrest Skalka heeft geoordeeld dat de in § 292, lid 1, van het ASVG bedoelde compenserende toeslag binnen de werkingssfeer van verordening nr. 1408/71 valt en bijgevolg een „bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestatie” in de zin van artikel 4, lid 2 bis, van die verordening is, gelezen in samenhang met bijlage II bis bij die verordening. Deze uitkering wordt krachtens artikel 10 bis, lid 1, van die verordening uitsluitend verleend door de bevoegde organen van de lidstaat van woonplaats en voor rekening van die organen, overeenkomstig de wetgeving van die lidstaat.

34 In dat verband heeft het Hof in punt 26 van het reeds aangehaalde arrest Skalka vastgesteld dat de Oostenrijkse compenserende toeslag een „bijzondere prestatie” is, aangezien deze een aanvulling op het ouderdoms- of invaliditeitspensioen vormt, deze een maatregel van sociale bijstand vormt voor zover deze bij een ontoereikend pensioen de begunstigde een minimumlevensstandaard beoogt te waarborgen, en de toekenning ervan op objectieve, wettelijk bepaalde criteria berust.

35 Voorts heeft het Hof in de punten 29 en 30 van dat arrest geoordeeld dat die compenserende toeslag als een „niet op premie- of bijdragebetaling berustende” prestatie moet worden aangemerkt, aangezien de uitgaven voorlopig worden gedragen door een sociaal orgaan, dat vervolgens volledige vergoeding ontvangt van het betrokken Land, hetwelk op zijn beurt de voor de financiering van de prestatie noodzakelijke fondsen uit de federale begroting ontvangt, en de bijdragen van de verzekerden op geen enkel ogenblik voor de financiering worden gebruikt.

36 De overeenkomstige bepalingen van verordening nr. 883/2004, te weten de artikelen 3, lid 3, en 70 van die verordening, alsmede bijlage X erbij betreffende de „bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties”, doen niet af aan die overwegingen.

37 Volgens de Europese Commissie volgt uit die bepalingen dat de voorwaarde volgens welke de betrokkene om voor de compenserende toeslag in aanmerking te komen, een recht moet genieten om meer dan drie maanden legaal te verblijven in het gastland, in strijd is met het Unierecht. Eenieder die, zoals Brey, binnen de werkingssfeer van verordening nr. 883/2004 valt als gepensioneerd die alle beroepswerkzaamheden als werknemer of als zelfstandige heeft beëindigd, heeft overeenkomstig artikel 70, lid 4, van die verordening immers recht op de toekenning van bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties in de lidstaat waarin hij woont. Volgens artikel 1, sub j, van die verordening wordt onder woonplaats van een persoon de plaats waar een persoon „pleegt te wonen” verstaan. Met die uitdrukking wordt de lidstaat bedoeld waar de betrokken personen hun normale verblijfplaats hebben en waar zich het gewone centrum van hun belangen bevindt. Dit betekent dat de voorwaarde betreffende de rechtmatigheid van het verblijf, als opgenomen in § 292, lid 1, van het ASVG, gelezen in samenhang met § 51, lid 1, van het NAG, een indirecte discriminatie vormt die in strijd is met artikel 4 van verordening nr. 883/2004, aangezien zij alleen voor niet-Oostenrijkse burgers van de Unie geldt.

38 Derhalve dient vooraf te worden nagegaan of een lidstaat de toekenning van een binnen de werkingssfeer van verordening nr. 883/2004 vallende uitkering aan een staatsburger van een andere lidstaat, afhankelijk mag stellen van de voorwaarde dat deze voldoet aan de voorwaarden voor een recht op een legaal verblijf van meer dan drie maanden. Alleen indien deze vraag bevestigend wordt beantwoord, moet worden nagegaan of een dergelijk verblijfsrecht afhankelijk mag worden gesteld van de voorwaarde dat de betrokkene over voldoende bestaansmiddelen beschikt om niet om die uitkering te hoeven verzoeken.

Voorwaarde dat moet zijn voldaan aan de voorwaarden voor een recht op legaal verblijf van meer dan drie maanden

39 Opgemerkt moet worden dat artikel 70, lid 4, van verordening nr. 883/2004, waarop de Commissie zich beroept, een „conflictregel” bevat die beoogt te bepalen welke in geval van bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties de toepasselijke regeling is en welk orgaan met de uitkering van de erin bedoelde prestaties is belast.

40 Deze bepaling heeft aldus niet alleen tot doel de gelijktijdige toepassing van verschillende nationale wettelijke regelingen en de mogelijke complicaties daarvan te voorkomen, maar ook te beletten dat binnen de werkingssfeer van verordening nr. 883/2004 vallende personen wegens het ontbreken van een toepasselijke wettelijke regeling geen enkele socialezekerheidsbescherming genieten (zie naar analogie arresten van 11 juni 1998, Kuusijärvi, C-275/96, Jurispr. blz. I-3419, punt 28, en 21 februari 2013, Dumont de Chassart, C-619/11, punt 38).

41 Daarentegen strekt die bepaling als dusdanig niet ertoe de materiële voorwaarden voor een recht op bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties te bepalen. In beginsel staat het aan de wettelijke regeling van elke lidstaat om deze voorwaarden vast te stellen (zie in die zin arrest Dumont de Chassart, reeds aangehaald, punt 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

42 Uit artikel 70, lid 4, van verordening nr. 883/2004, gelezen in samenhang met artikel 1, sub j, ervan, kan dus niet worden afgeleid dat het Unierecht zich verzet tegen een nationale bepaling, als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, volgens welke het recht op een bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestatie afhankelijk is van de voorwaarde dat is voldaan aan de voorwaarden voor een recht op legaal verblijf in de betrokken lidstaat.

43 Verordening nr. 883/2004 voert namelijk geen gemeenschappelijk stelsel van sociale zekerheid in, maar laat de verschillende nationale stelsels voortbestaan, waarvan zij slechts de coördinatie beoogt. Zij laat verschillende stelsels voortbestaan, die verschillende vorderingen doen ontstaan op onderscheiden organen jegens welke de uitkeringsgerechtigde rechtstreeks aanspraken bezit, hetzij uitsluitend krachtens een nationale wettelijke regeling, hetzij krachtens de nationale regeling, zo nodig aangevuld door het Unierecht (arrest van 3 april 2008, Chuck, C-331/06, Jurispr. blz. I-1957, punt 27, en arrest Dumont de Chassart, reeds aangehaald, punt 40).

44 Uit de rechtspraak van het Hof volgt dat niets zich er in beginsel tegen verzet dat de toekenning van sociale uitkeringen aan economisch niet-actieve burgers van de Unie afhankelijk wordt gesteld van de voorwaarde dat deze voldoen aan de voorwaarden om een recht op legaal verblijf in het gastland te genieten (zie in die zin arresten van 12 mei 1998, Martínez Sala, C-85/96, Jurispr. blz. I-2691, punten 61-63; 20 september 2001, Grzelczyk, C-184/99, Jurispr. blz. I-6193, punten 32 en 33; 7 september 2004, Trojani, C-456/02, Jurispr. blz. I-7573, punten 42 en 43; 15 maart 2005, Bidar, C-209/03, Jurispr. blz. I-2119, punt 37, en 18 november 2008, Förster, C-158/07, Jurispr. blz. I-8507, punt 39).

45 De voorwaarden waarvan de toekenning van een dergelijk verblijfsrecht afhankelijk is, zoals in het hoofdgeding de voorwaarde over voldoende bestaansmiddelen te beschikken om niet om de compenserende toeslag te hoeven verzoeken, moeten op zich evenwel verenigbaar zijn met het Unierecht.

Voorwaarde over voldoende bestaansmiddelen te beschikken om niet om de compenserende toeslag te hoeven verzoeken

46 In herinnering zij gebracht dat het recht van staatsburgers van een lidstaat om te verblijven op het grondgebied van een andere lidstaat zonder aldaar betaald of onbetaald werk te verrichten, niet onvoorwaardelijk is. Volgens artikel 21, lid 1, VWEU komt het recht op het grondgebied van de lidstaten te verblijven slechts aan iedere burger van de Unie toe onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die bij het Verdrag en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld (zie in die zin arrest Trojani, reeds aangehaald, punten 31 en 32; arresten van 19 oktober 2004, Zhu en Chen, C?200/02, Jurispr. blz. I?9925, punt 26, en 11 december 2007, Eind, C?291/05, Jurispr. blz. I?10719, punt 28).

47 Een van die beperkingen en voorwaarden is blijkens artikel 7, lid 1, sub b, van richtlijn 2004/38 dat de lidstaten van staatsburgers van een andere lidstaat die aanspraak willen maken op het recht om meer dan drie maanden op hun grondgebied te verblijven zonder een economische activiteit uit te oefenen, mogen vereisen dat zij voor zichzelf en voor hun familieleden over een verzekering die de ziektekosten in de gastlidstaat volledig dekt, en over voldoende bestaansmiddelen beschikken om tijdens hun verblijf niet ten laste te komen van het socialebijstandstelsel van die lidstaat (zie in die zin arrest van 23 februari 2010, Teixeira, C?480/08, Jurispr. blz. I?1107, punt 42).

48 De Commissie betoogt, anders dan alle regeringen die schriftelijke opmerkingen hebben ingediend, dat, aangezien de compenserende toeslag een bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende uitkering is die binnen de werkingssfeer van verordening nr. 883/2004 valt, deze toeslag niet kan worden beschouwd als een „socialebijstand[suitkering]” in de zin van artikel 7, lid 1, sub b, van richtlijn 2004/38. Uit de toelichting bij die richtlijn [voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het recht van de burgers van de Unie en hun familieleden zich op het grondgebied van de lidstaten vrij te verplaatsen en er vrij te verblijven, COM(2001) 257 def.] volgt overigens dat de in die bepaling bedoelde voorzieningen van „sociale bijstand” die zijn welke in het huidige stadium niet onder verordening nr. 883/2004 vallen. Deze uitlegging wordt bevestigd door het feit dat volgens die toelichting de sociale bijstand in de zin van richtlijn 2004/38 kosteloze medische prestaties omvat, die juist uit de werkingssfeer van verordening nr. 883/2004 is uitgesloten door artikel 3, lid 5, van die verordening.

49 In dat verband zij vooraf benadrukt dat zowel uit de vereisten met betrekking tot de eenvormige toepassing van het Unierecht als uit het beginsel van gelijke behandeling volgt dat de termen van een Unierechtelijke bepaling die voor de vaststelling van haar betekenis en draagwijdte niet uitdrukkelijk naar het recht van de lidstaten verwijst, in de gehele Unie autonoom en op eenvormige wijze worden uitgelegd, waarbij rekening moet worden gehouden met de context van de bepaling en met het doel van de betrokken regeling (zie met name arresten van 14 februari 2012, Flachglas Torgau, C?204/09, punt 37, en 11 april 2013, Edwards en Pallikaropoulos, C?260/11, punt 29).

50 Zoals in de punten 33 tot en met 36 van het onderhavige arrest reeds is gebleken, valt een prestatie als de compenserende toeslag binnen de werkingssfeer van verordening nr. 883/2004. Dit feit kan evenwel op zich niet bepalend zijn voor de uitlegging van richtlijn 2004/38. Zoals alle regeringen die schriftelijke opmerkingen hebben ingediend, hebben aangevoerd, streeft verordening nr. 883/2004 immers andere doelstellingen na dan richtlijn 2004/38.

51 In dat verband zij eraan herinnerd dat verordening nr. 883/2004 de doelstelling van artikel 48 VWEU tracht te bereiken door het voorkomen van mogelijke negatieve effecten die de uitoefening van het vrije verkeer van werknemers kan hebben op het ontvangen van

socialezekerheidsuitkeringen door werknemers en hun gezinsleden (zie in die zin arrest Chuck, reeds aangehaald, punt 32).

52 Om die doelstelling te verwezenlijken, legt die verordening, onder voorbehoud van de erin opgenomen uitzonderingen, het beginsel vast van de exporteerbaarheid van de binnen de werkingssfeer ervan vallende uitkeringen naar het gastland, door de opheffing, krachtens artikel 7 ervan, van de bepalingen inzake woonplaats (zie in die zin arrest van 4 november 1997, Snares, C-20/96, Jurispr. blz. I-6057, punten 39 en 40).

53 Richtlijn 2004/38 daarentegen heeft weliswaar tot doel de uitoefening van het fundamenteel en persoonlijk recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten, dat door het Verdrag rechtstreeks aan iedere burger van de Unie wordt verleend, te vergemakkelijken en te versterken (zie arresten van 25 juli 2008, Metock e.a., C-127/08, Jurispr. blz. I-6241, punten 82 en 59; 7 oktober 2010, Lassal, C-162/09, Jurispr. blz. I-9217, punt 30, en 5 mei 2011, McCarthy, C-434/09, Jurispr. blz. I-3375, punt 28), doch regelt, zoals blijkt uit artikel 1, sub a, ervan, ook de voorwaarden voor de uitoefening van dit recht (zie in die zin arrest McCarthy, reeds aangehaald, punt 33, en arrest van 21 december 2011, Ziolkowski en Szeja, C-424/10 en C-425/10, Jurispr. blz. I-14035, punten 36 en 40), waaronder, wat een verblijf van meer dan drie maanden betreft, de voorwaarde van artikel 7, lid 1, sub b, van die richtlijn, volgens welke de burgers van de Unie die niet langer de status van werknemer hebben, over voldoende bestaansmiddelen moeten beschikken.

54 In het bijzonder volgt uit punt 10 van de considerans van richtlijn 2004/38 dat die voorwaarde met name beoogt te voorkomen dat deze personen een onredelijke belasting voor het socialebijstandsstelsel van het gastland vormen (arrest Ziolkowski en Szeja, reeds aangehaald, punt 40).

55 Een dergelijke voorwaarde gaat uit van het idee dat de uitoefening van het verblijfsrecht van burgers van de Unie ondergeschikt kan worden gemaakt aan de legitieme belangen van de lidstaten, in casu de bescherming van hun algemene middelen (zie naar analogie arrest van 17 september 2002, Baumbast en R, C-413/99, Jurispr. blz. I-7091, punt 90; arrest Zhu en Chen, reeds aangehaald, punt 32, en arrest van 23 maart 2006, Commissie/België, C-408/03, Jurispr. blz. I-2647, punten 37 en 41).

56 Evenzo derogeeft artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 aan het beginsel van gelijke behandeling waarop een beroep kan worden gedaan door andere burgers van de Unie dan werknemers of zelfstandigen of personen die deze status hebben behouden, en hun familieleden, die op het grondgebied van een gastland verblijven, door het gastland toe te staan geen recht op sociale bijstand toe te kennen, met name gedurende de eerste drie maanden van het verblijf (zie arrest van 4 juni 2009, Vatsouras en Koupantze, C-22/08 en C-23/08, Jurispr. blz. I-4585, punten 34 en 35).

57 Daaruit volgt dat, waar verordening nr. 883/2004 beoogt te waarborgen dat de burgers van de Unie die gebruik hebben gemaakt van het recht van vrij verkeer van werknemers, het recht behouden op bepaalde door hun lidstaat van herkomst toegekende socialezekerheidsuitkeringen, richtlijn 2004/38 het gastland toestaat de burgers van de Unie, wanneer zij niet langer de status van werknemer hebben, legitieme beperkingen op te leggen wat de toekenning van socialezekerheidsuitkeringen betreft, opdat zij geen onredelijke last voor het socialebijstandsstelsel van die lidstaat vormen.

58 In die omstandigheden kan het begrip „socialebijstandsstelsel” van artikel 7, lid 1, sub b, van richtlijn 2004/38, anders dan de Commissie betoogt, niet worden beperkt tot de socialebijstandsuitkeringen die krachtens artikel 3, lid 5, sub a, van verordening nr. 883/2004 niet

binnen de werkingssfeer van die verordening vallen.

59 Volgens verschillende regeringen die opmerkingen hebben ingediend, zou een uitlegging in tegengestelde zin een ongerechtvaardigd verschil in behandeling tussen lidstaten in het leven roepen op basis van de wijze waarop hun nationale socialezekerheidsstelsels zijn georganiseerd, aangezien de „bijzondere” aard van een prestatie als aan de orde in het hoofdgeding, – en dus het feit dat deze prestatie binnen de werkingssfeer van verordening nr. 883/2004 valt – er met name van afhangt of de toekenning van die prestatie in nationaal recht berust op objectieve criteria dan wel uitsluitend op de situatie van behoeftigheid van de betrokkene.

60 Dit betekent dat het begrip „socialebijstandsstelsel” in de zin van artikel 7, lid 1, sub b, van richtlijn 2004/38 niet op basis van formele criteria, maar op basis van de door die bepaling nagestreefde doelstelling moet worden bepaald, zoals in de punten 53 tot en met 57 hierboven in herinnering is gebracht (zie in die zin arrest Vatsouras en Koupatantze, reeds aangehaald, punten 41 en 42, en arrest van 24 april 2012, Kamberaj, C-571/10, punten 90-92).

61 Dit begrip moet dus aldus worden uitgelegd dat het ziet op alle van overheidswege ingevoerde bijstandsstelsels, ongeacht of het om het nationale, regionale of lokale niveau gaat, waarop een beroep wordt gedaan door een persoon die niet beschikt over inkomsten die volstaan om in zijn eigen onderhoud en dat van zijn gezin te voorzien en die daardoor tijdens zijn verblijf ten laste van de sociale bijstand van de gastlidstaat dreigt te komen waardoor het totale bedrag van de door deze staat toekenbare steun zou kunnen worden beïnvloed (zie in die zin reeds aangehaalde arresten Bidar, punt 56; Eind, punt 29, en Förster, punt 48, en naar analogie arrest van 4 maart 2010, Chakroun, C-578/08, Jurispr. blz. I-1839, punt 46, en arrest Kamberaj, reeds aangehaald, punt 91).

62 Wat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde compenserende toeslag betreft, volgt uit de punten 33 tot en met 36 van het onderhavige arrest dat een dergelijke prestatie kan worden geacht onder het „socialebijstandsstelsel” van de betrokken lidstaat te vallen. Zoals het Hof in de punten 29 en 30 van het reeds aangehaalde arrest Skalka heeft geoordeeld, wordt die prestatie, die beoogt bij een ontoereikend pensioen de begunstigde een minimumlevensstandaard te waarborgen, volledig van overheidswege gefinancierd zonder enige bijdrage van de verzekerden.

63 Bijgevolg kan het feit dat een economisch niet-actieve staatsburger van een andere lidstaat, gelet op het lage bedrag van zijn pensioen, in aanmerking kan komen voor een dergelijke prestatie, erop wijzen dat laatstgenoemde niet over voldoende bestaansmiddelen beschikt om te voorkomen dat hij een onredelijke belasting voor het socialebijstandsstelsel van die staat vormt in de zin van artikel 7, lid 1, sub b, van richtlijn 2004/38 (zie in die zin arrest Trojani, reeds aangehaald, punten 35 en 36).

64 De bevoegde nationale autoriteiten kunnen evenwel niet tot een dergelijke slotsom komen zonder op basis van de persoonlijke omstandigheden van de situatie van betrokkene een globale beoordeling te maken van de belasting die de toekenning van die uitkering concreet zou vormen voor het nationale socialebijstandsstelsel in zijn geheel.

65 In de eerste plaats dient erop te worden gewezen dat richtlijn 2004/38 niet uitsluit dat in het gastland sociale uitkeringen aan de staatsburgers van andere lidstaten worden toegekend (zie naar analogie arrest Grzelczyk, reeds aangehaald, punt 39).

66 Verschillende bepalingen van die richtlijn bepalen integendeel juist dat dergelijke uitkeringen aan hen mogen worden toegekend. Zoals de Commissie terecht heeft benadrukt, volgt uit de bewoordingen van artikel 24, lid 2, van die richtlijn dat het gastland alleen gedurende de eerste drie maanden van verblijf, in afwijking van het in lid 1 van dat artikel opgenomen beginsel van

gelijke behandeling, niet verplicht is om het recht op een socialebijstandsuitkering toe te kennen aan de burgers van de Unie die niet of niet langer de status van werknemer hebben. Bovendien bepaalt artikel 14, lid 3, van die richtlijn dat een beroep op het socialebijstandsstelsel door een burger van de Unie of zijn familieleden niet automatisch tot een verwijderingsmaatregel mag leiden.

67 In de tweede plaats zij in herinnering gebracht dat artikel 8, lid 4, eerste volzin, van richtlijn 2004/38 uitdrukkelijk bepaalt dat de lidstaten niet het bedrag van de bestaansmiddelen mogen vaststellen dat zij als toereikend beschouwen, maar dat zij rekening moeten houden met de persoonlijke omstandigheden van de betrokkene. Bovendien mag volgens de tweede volzin van dat artikel 8, lid 4, het bedrag van toereikende bestaansmiddelen niet hoger liggen dan het minimumbedrag waaronder de staatsburgers van het gastland in aanmerking komen voor sociale bijstand, of, indien dit criterium niet voorhanden is, dan het minimale socialezekerheidspensioen dat het gastland uitkeert.

68 Daaruit volgt dat, hoewel de lidstaten wel een bepaald referentiebedrag kunnen vaststellen, zij geen minimuminkomen kunnen bepalen waaronder ervan wordt uitgegaan dat de betrokkene niet over voldoende bestaansmiddelen beschikt, zonder enige concrete beoordeling van de situatie van iedere betrokkene (zie naar analogie arrest Chakroun, reeds aangehaald, punt 48).

69 Daarenboven volgt uit punt 16 van de considerans van richtlijn 2004/38 dat, om te kunnen uitmaken of de begunstigde van een socialebijstandsuitkering een onredelijke belasting voor het socialebijstandsstelsel van het gastland vormt, dit gastland, alvorens een verwijderingsmaatregel te nemen, dient na te gaan of de problemen van betrokkene van tijdelijke aard zijn, en dient rekening te houden met de duur van het verblijf, de persoonlijke omstandigheden en het bedrag van de al uitgekeerde steun.

70 In de derde plaats zij er ten slotte aan herinnerd dat, aangezien het recht van vrij verkeer als grondbeginsel van het Unierecht de algemene regel is, de in artikel 7, lid 1, sub b, van richtlijn 2004/38 neergelegde voorwaarden strikt moeten worden uitgelegd (zie naar analogie reeds aangehaalde arresten Kamberaj, punt 86, en Chakroun, punt 43), alsmede met inachtneming van de grenzen die het Unierecht en het evenredigheidsbeginsel stellen (zie reeds aangehaalde arresten Baumbast en R, punt 91; Zhu en Chen, punt 32, en Commissie/België, punt 39).

71 Bovendien mogen de lidstaten hun handelingsvrijheid niet zo gebruiken dat afbreuk wordt gedaan aan het doel van richtlijn 2004/38, met name de uitoefening van het fundamenteel recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten te vergemakkelijken en te versterken, en aan het nuttig effect daarvan (zie naar analogie arrest Chakroun, reeds aangehaald, punten 43 en 47).

72 Door het recht op een verblijf van meer dan drie maanden afhankelijk te stellen van de omstandigheid dat de betrokkene geen „onredelijke” last vormt voor het „stelsel” van sociale bijstand van het gastland, houdt artikel 7, lid 1, sub b, van richtlijn 2004/38, zoals uitgelegd in het licht van punt 10 van de considerans ervan, dus in dat de bevoegde nationale autoriteiten, met inachtneming van een aantal factoren en in het licht van het evenredigheidsbeginsel, mogen nagaan of de toekenning van een sociale uitkering een belasting kan vormen voor de socialebijstandsstelsels van die lidstaat in hun geheel. Richtlijn 2004/38 staat aldus een zekere financiële solidariteit van de staatsburgers van het gastland met die van andere lidstaten toe, met name wanneer de problemen van de begunstigde van het verblijfsrecht van tijdelijke aard zijn (zie naar analogie reeds aangehaalde arresten Grzelczyk, punt 44; Bidar, punt 56, en Förster, punt 48).

73 Zoals uit punt 74 van de conclusies van de advocaat-generaal volgt, lijkt de Duitse versie

van artikel 7, lid 1, sub b, van richtlijn 2004/38, anders dan de meeste andere taalversies van die bepaling, niet naar een dergelijk „stelsel” te verwijzen.

74 Volgens vaste rechtspraak kan de in een van de taalversies van een Unierechtelijke bepaling gebruikte formulering evenwel niet als enige grondslag voor de uitlegging van die bepaling dienen; evenmin kan er in zoverre voorrang aan worden toegekend boven de andere taalversies. Een dergelijke benadering zou namelijk onverenigbaar zijn met het vereiste van eenvormige toepassing van het Unierecht. Wanneer er verschillen zijn tussen de taalversies, moet bij de uitlegging van de betrokken bepaling worden gelet op de algemene opzet en de doelstelling van de regeling waarvan zij een onderdeel vormt (zie arresten van 27 maart 1990, *Cricket St. Thomas*, C-372/88, Jurispr. blz. I-1345, punten 18 en 19, en 12 november 1998, *Institute of the Motor Industry*, C-149/97, Jurispr. blz. I-7053, punt 16).

75 Uit de punten 64 tot en met 72 van het onderhavige arrest volgt dat het feit dat een staatsburger van een lidstaat een socialebijstandsuitkering geniet, op zich niet volstaat om aan te tonen dat hij een onredelijke belasting voor het socialebijstandsstelsel van het gastland vormt.

76 Aangaande de aan de orde zijnde regeling, volgt uit de door de Oostenrijkse regering zelf ter terechtzitting verstrekte uitleg dat het bedrag van de compenserende toeslag weliswaar afhangt van de vermogenssituatie van betrokkene in vergelijking met het referentiebedrag dat voor de toekenning ervan is bepaald, doch dat het enkele feit dat een economisch niet-actieve staatsburger van een andere lidstaat om toekenning van die uitkering verzoekt, op zich volstaat om hem daarvan uit te sluiten, ongeacht de duur van zijn verblijf, het bedrag van die uitkering, de duur van het tijdvak waarin die uitkering is uitgekeerd, en dus de mate waarin die uitkering een belasting voor het totale socialebijstandsstelsel van die staat vormt.

77 Door een dergelijke automatische uitsluiting, door het gastland, van de economisch niet-actieve staatsburgers van andere lidstaten van de toekenning van een bepaalde sociale uitkering – zelfs voor het tijdvak volgend op de in artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 bedoelde periode van een verblijf van drie maanden – worden de bevoegde autoriteiten van het gastland niet in staat gesteld om, wanneer de inkomsten van betrokkene lager liggen dan het referentiebedrag voor de toekenning van die uitkering, overeenkomstig de voorwaarden die met name voortvloeien uit de artikelen 7, lid 1, sub b, en 8, lid 4, van die richtlijn alsmede uit het evenredigheidsbeginsel, op basis van de persoonlijke omstandigheden van betrokkene een globale beoordeling te maken van de belasting die de toekenning van die uitkering concreet zou vormen voor het nationale socialebijstandsstelsel in zijn geheel.

78 Meer in het bijzonder is het in een zaak als het hoofdgeding van belang dat de bevoegde autoriteiten van het gastland bij de behandeling van een verzoek van een economisch niet-actieve burger van de Unie in een situatie als die van Brey, met name rekening kunnen houden met het bedrag en de regelmaat van de inkomsten van die burger, met het feit dat deze inkomsten die autoriteiten ertoe hebben gebracht hem een verklaring van inschrijving af te geven, en met de duur van het tijdvak waarin de gevraagde uitkering hem eventueel zal gaan worden betaald. Om uit te maken in welke mate een dergelijke uitkering nu precies een belasting voor het nationale socialebijstandsstelsel is, kan het daarenboven relevant zijn, zoals de Commissie ter terechtzitting heeft aangevoerd, te bepalen welk percentage van de ontvangers van bedoelde uitkering in een andere lidstaat pensioengerechtigde burgers van de Unie zijn.

79 In casu staat het aan de verwijzende rechter, die bij uitsluiting bevoegd is om de feiten te beoordelen, om, met name gelet op die factoren, uit te maken of de toekenning van een uitkering als de compenserende toeslag aan een persoon, die zich in een situatie als die van Brey bevindt, een onredelijke last voor het nationale socialebijstandsstelsel kan vormen.

80 Gelet op een en ander moet op de voorgelegde vraag worden geantwoord dat het Unierecht, zoals dat met name volgt uit de artikelen 7, lid 1, sub b, 8, lid 4, en 24, leden 1 en 2, van richtlijn 2004/38, aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een regeling van een lidstaat, zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, die – zelfs voor het tijdvak volgend op de eerste drie maanden van verblijf – in alle gevallen en automatisch uitsluit dat een uitkering, als de compenserende toeslag van § 292, lid 1, van het ASVG, wordt toegekend aan een economisch niet-actieve staatsburger van een andere lidstaat, op grond dat hij, niettegenstaande het feit dat hem een verklaring van inschrijving is afgegeven, niet voldoet aan de voorwaarden voor een recht om meer dan drie maanden legaal op het grondgebied van eerstbedoelde staat te verblijven, aangezien een dergelijk verblijfsrecht afhankelijk is van de voorwaarde dat die staatsburger over voldoende bestaansmiddelen beschikt om te voorkomen dat hij die uitkering moet aanvragen.

Kosten

81 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende 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 (Derde kamer) verklaart voor recht:

Het Unierecht, zoals dat met name volgt uit de artikelen 7, lid 1, sub b, 8, lid 4, en 24, leden 1 en 2, van richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG, moet aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een regeling van een lidstaat, zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, die – zelfs voor het tijdvak volgend op de eerste drie maanden van verblijf – in alle gevallen en automatisch uitsluit dat een uitkering, als de compenserende toeslag van § 292, lid 1, van het Allgemeine Sozialversicherungsgesetz (algemene wet betreffende de sociale zekerheid), zoals gewijzigd sinds 1 januari 2011 bij het Budgetbegleitgesetz 2011 (begeleidende wet op de begroting van 2011) wordt toegekend aan een economisch niet-actieve staatsburger van een andere lidstaat op grond dat hij, niettegenstaande het feit dat hem een verklaring van inschrijving is afgegeven, niet voldoet aan de voorwaarden voor een recht om meer dan drie maanden legaal op het grondgebied van eerstbedoelde staat te verblijven, aangezien een dergelijk verblijfsrecht afhankelijk is van de voorwaarde dat die staatsburger over voldoende bestaansmiddelen beschikt om te voorkomen dat hij die uitkering moet aanvragen.

ondertekeningen

* Procestaal: Duits.