ARREST VAN HET HOF (Vijfde Kamer)
van 14 november 1990 *

In zaak C-105/89,

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

I. Buhari Haji

en

Rijksinstituut voor de sociale verzekeringen der zelfstandigen,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van de artikelen 7, eerste alinea, 48, leden 2 en 3, sub c en d, en 51, sub b, EEG-Verdrag, de artikelen 1 tot en met 4, 10, lid 1, eerste alinea, en 44 tot en met 51 van verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de sociale-zekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, en verordening (EEG) nr. 574/72 van de Raad van 21 maart 1972 tot vaststelling van de wijze van toepassing van verordening (EEG) nr. 1408/71 — beide verordeningen in de redactie van verordening (EEG) nr. 2001/83 van de Raad van 2 juni 1983 (PB 1983, L 230, blz. 6),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde Kamer),

samengesteld als volgt: J. C. Moitinho de Almeida, kamerpresident, Sir Gordon Slynn, R. Joliet, F. Grévisse, en M. Zuleeg, rechters,

advocaat-generaal: J. Mischo
griffier: H. A. Rühl, hoofdadministrateur

* Procestaal: Frans.

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— I. Buhari Haji, vertegenwoordigd door C. Nikis, advocaat te Brussel,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door H. Lima, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde,

gezien het rapport ter terechtzitting en ten vervolge op de mondelinge behandeling op 6 juni 1990,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 2 oktober 1990,

het navolgende

Arrest

1 Bij vonnis van 23 maart 1989, ingekomen bij het Hof op 3 april daaraanvolgend, heeft de Arbeidsrechtbank te Brussel krachtens artikel 177 EEG-Verdrag drie prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van enkele bepalingen van het EEG-Verdrag, van verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de sociale-zekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, en van verordening (EEG) nr. 574/72 van de Raad van 21 maart 1972 tot vaststelling van de wijze van toepassing van verordening (EEG) nr. 1408/71, beide in de redactie van verordening (EEG) nr. 2001/83 van de Raad van 2 juni 1983 (PB 1983, L 230, blz. 6).

2 Die vragen zijn gerezen in het kader van een geschil tussen I. Buhari Haji en het Rijksinstituut voor de sociale verzekeringen der zelfstandigen (hierna: „RSVZ").

3 Buhari, geboren in 1914 in Nigeria, heeft de Britse nationaliteit gehad totdat dat gebied in 1960 onafhankelijk werd. Sindsdien heeft hij de Nigeriaanse nationaliteit.

4 Tussen november 1937 en december 1986 was hij als handelaar werkzaam in Belgisch Kongo, sinds 1 juli 1960 Zaïre, waar hij nog steeds woont.

5 Buhari had tot de onafhankelijkheid van Belgisch Kongo zijn verplichte pensioenbijdragen betaald. In augustus 1986 vroeg hij bij de RSVZ een rustpensioen aan op grond van de pensioenjaren die hij tot 30 juni 1960 in Belgisch Kongo had opgebouwd.

6 Vanwege het feit, dat Buhari de Nigeriaanse nationaliteit bezat en in Zaïre woonde, wees de RSVZ bij besluit van 10 november 1987 de aanvraag af conform artikel 144, 2°, van het Koninklijk Besluit van 22 december 1967 houdende algemene reglement betreffende het rust- en overlevingspensioen der zelfstandigen, waarin is bepaald dat het rustpensioen slechts betaalbaar is in het buitenland aan de gerechtigden „die verblijven op het grondgebied van een land waar het werknemerspensioen hun in toepassing van een wederkerigheidsakkoord zou kunnen worden uitbetaald".

7 De Arbeidsrechtbank te Brussel, waarbij Buhari tegen dit afwijzende besluit beroep instelde, verklaarde bij vonnis van 23 maart 1989 voor recht, dat Buhari over de periode van 1 januari 1938 tot en met 30 juni 1956 recht had op een rustpensioen voor zelfstandigen uit hoofde van zijn werkzaamheid in de voormalige Belgische Kongo. Wat de periode van 1 juli 1956 tot en met 30 juni 1960 betreft, gelastte de Arbeidsrechtbank de heropening van de debatten om Buhari in de gelegenheid te stellen het nodige bewijs te leveren, dat die periode mede in aanmerking komt voor de toekenning van een pensioen.

8 De Arbeidsrechtbank stelde voorts vast, dat Buhari ingevolge de Belgische sociale-zekerheidswetgeving zijn pensioen in Zaïre of in Nigeria zou kunnen ontvangen, wanneer hij Belgische onderdaan was geweest of onderdaan van een Lid-Staat van de Europese Gemeenschap, en dat hij dat pensioen ook met zijn Nigeriaanse nationaliteit zou kunnen krijgen, mits hij in België of een andere Lid-Staat van de Europese Gemeenschap woonde.

9 Tegen deze achtergrond heeft de Arbeidsrechtbank te Brussel bij hetzelfde vonnis van 23 maart 1989 besloten de uitspraak omtrent de daadwerkelijke uitbetaling van het pensioen aan te houden totdat het Hof zou hebben beslist over de volgende vragen:

„— Valt de betaling door een Lid-Staat van een rustpensioen (in casu: voor zelfstandigen) wegens vroeger ‚in een gebied dat destijds met die Lid-Staat bijzondere betrekkingen onderhield' uitgeoefende beroepswerkzaamheden (in casu: als kolonist) aan een persoon die destijds de nationaliteit had van een tweede — inmiddels tot de Gemeenschap toegetreden — staat en thans onderdaan is van een derde staat, die echter ook een gebied is dat destijds met deze tweede staat (inmiddels Lid-Staat) bijzondere betrekkingen onderhield, binnen de werkingssfeer van de artikelen 1 tot en met 4, 10, lid 1, eerste alinea, en 44 tot en met 51 van verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de sociale-zekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, en bijgevolg binnen die van de artikelen 35 tot en met 59 van verordening (EEG) nr. 574/72 van de Raad van 21 maart 1972 tot vaststelling van de wijze van toepassing van voormelde verordening?

— Zo neen, vormt de weigering van een Lid-Staat om een sociale-zekerheidsuitkering (in casu: een rustpensioen voor zelfstandigen wegens eerdere beroepsactiviteiten als kolonist op het grondgebied van de vroegere kolonie van de betrokken Lid-Staat) te betalen aan een persoon die ‚in dit gebied dat destijds met deze Lid-Staat bijzondere betrekkingen onderhield' verblijft en zijn woonplaats heeft in een ander gebied — dat destijds eveneens bijzondere betrekkingen onderhield met een tweede (inmiddels Lid-)Staat —, dat thans een derde staat vormt waarvan de betrokkene de nationaliteit heeft, welke weigering uitsluitend is ingegeven door de huidige nationaliteit en verblijfplaats van de aanvrager, al dan niet een ‚discriminatie op grond van nationaliteit' als bedoeld in de artikelen 7, eerste alinea, 48, leden 2 en 3, sub c en d, en 50, sub b, EEG-Verdrag, los van het feit of het om een directe dan wel een indirecte discriminatie gaat of om een discriminatie op grond van nationaliteit door toepassing van naar de vorm neutrale criteria, die echter feitelijk tot hetzelfde resultaat leiden, namelijk benadeling van niet-ingezetenen door het creëren van een onevenredige hinderpaal?

— Zijn de letter en de geest van vorenbedoelde gemeenschapsbepalingen verenigbaar met de thans geldende Belgische nationale regeling, namelijk arti-

kel 144, 2°, van het Koninklijk Besluit van 22 december 1967 (houdende algemene reglement betreffende het rust- en overlevingspensioen der zelfstandigen), zoals gewijzigd bij de artikelen 24 van het Koninklijk Besluit van 17 juli 1972 en 64, 1°, van het Koninklijk Besluit van 24 september 1984, of met de enge uitleg die verweerder aan deze regeling geeft?"

10 Voor een nadere uiteenzetting van de feiten van het hoofdgeding, het procesverloop en de bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen wordt verwezen naar het rapport ter terechtzitting. Deze elementen van het dossier worden hierna slechts weergegeven voor zover dat noodzakelijk is voor de redenering van het Hof.

De eerste vraag

11 Met de eerste vraag wenst de nationale rechter in wezen te vernemen, of de situatie van een gerechtigde tot sociale uitkeringen die door de wetgeving van een Lid-Staat worden gewaarborgd in verband met niet in loondienst uitgeoefende beroepswerkzaamheden in een gebied dat destijds met een Lid-Staat bijzondere betrekkingen onderhield, onder de werkingssfeer valt van de verordeningen nrs. 1408/71 en 574/72, wanneer die gerechtigde gedurende de betrokken periode onderdaan was van een staat die destijds geen lid was van de Europese Gemeenschap en hiervan pas lid is geworden toen de gerechtigde de nationaliteit van die staat had verloren.

12 De werkingssfeer van de verordeningen nrs. 1408/71 en 574/72 is in artikel 2, lid 1, van verordening nr. 1408/71 als volgt afgebakend:

„1. Deze verordening is van toepassing op werknemers of zelfstandigen op wie de wetgeving van een of meer Lid-Staten van toepassing is of geweest is, en die onderdanen van een der Lid-Staten, dan wel op het grondgebied van een der Lid-Staten wonende staatlozen of vluchtelingen zijn, alsmede op hun gezinsleden en op hun nagelaten betrekkingen."

13 Wat betreft de eerstgenoemde voorwaarde, dat op een werknemer de wetgeving van een of meer Lid-Staten van toepassing moet zijn of zijn geweest, blijkt uit het verwijzingsvonnis, dat Buhari recht heeft op een Belgisch rustpensioen voor zelf-

standigen ingevolge met name het Koninklijk Besluit nr. 72 van 10 november 1967 betreffende het rust- en overlevingspensioen der zelfstandigen.

14 In de eerste plaats moet worden vastgesteld, dat een dergelijke nationale wettelijke regeling valt onder het begrip „wetgeving of wettelijke regeling", waaronder volgens artikel 1, sub j, van verordening nr. 1408/71 ten aanzien van elke Lid-Staat is te verstaan „de bestaande of toekomstige wetten, regelingen, statutaire bepalingen en alle andere uitvoeringsmaatregelen, welke betrekking hebben op de in artikel 4, leden 1 en 2, bedoelde takken en stelsels van sociale zekerheid". Tot deze takken en stelsels behoort onder meer ook het rust- en overlevingspensioen, waarop de actie van verzoeker betrekking heeft.

15 In de tweede plaats is het essentiële criterium voor de bepaling van de werkingssfeer van deze verordening niet de plaats waar de beroepswerkzaamheden zijn uitgeoefend, maar de verhouding tussen de werknemer — om het even waar hij zijn beroepswerkzaamheden verricht of heeft verricht — en een stelsel van sociale zekerheid van een Lid-Staat, in het kader waarvan hij verzekeringstijdvakken heeft vervuld (arrest van 9 juli 1987, gevoegde zaken 82/86 en 103/86, Laborero en Sabato, Jurispr. 1987, blz. 3401).

16 Hieruit volgt, dat een regeling als het Belgische Koninklijk Besluit nr. 72 binnen de werkingssfeer valt van verordening nr. 1408/71.

17 Ten aanzien van de tweede in artikel 2, lid 1, van de verordening genoemde voorwaarde, dat de werknemer of zelfstandige onderdaan van een Lid-Staat moet zijn, heeft het Hof in het arrest van 12 oktober 1978 (zaak 10/78, Belbouab, Jurispr. 1978, blz. 1915) uitgemaakt, dat deze voorwaarde aldus moet worden verstaan dat de hoedanigheid van onderdaan van een der Lid-Staten bestaat in de periode waarin de betrokkene arbeid verricht, de bijdragen voor de verzekeringstijdvakken betaalt en de dienovereenkomstige rechten verwerft.

18 Hieruit volgt, dat het in artikel 2, lid 1, van verordening nr. 1408/71 neergelegde criterium van „onderdaan" van „een van de Lid-Staten" moet worden beoordeeld naar de periode waarin de werknemer zijn beroep uitoefende.

19 Deze nationaliteitsvoorwaarde kan niet worden geacht te zijn vervuld, wanneer de betrokken werknemer ten tijde dat hij zijn beroep uitoefende en zijn bijdragen betaalde, onderdaan was van een staat die nog geen lid was van de Gemeenschap, en de status van onderdaan van die staat heeft verloren voor diens toetreding tot de Gemeenschap.

20 Gelijk het Hof immers reeds heeft verklaard in onder meer het arrest Belbouab, moeten de ter uitvoering van artikel 51 EEG-Verdrag vastgestelde verordeningen worden uitgelegd in het licht van de doelstelling van die bepaling, te weten het tot stand brengen van een zo groot mogelijke vrijheid van verkeer voor werknemers binnen de gemeenschappelijke markt.

21 De situatie nu van werknemers die de nationaliteit hadden van een staat die later lid van de Europese Gemeenschap is geworden, maar die die nationaliteit voordien reeds hebben verloren, heeft niets gemeen met de realisering van het vrije verkeer van werknemers of zelfstandigen binnen de Gemeenschap. Dat is slechts anders voor diegenen onder hen die de nationaliteit van de betrokken staat hebben behouden nadat deze lid van de Gemeenschap is geworden, en wier rechten in het kader van de gemeenschapsregeling inzake de sociale zekerheid worden erkend en beschermd door de overgangsbepalingen van artikel 94 — voor de werknemers — en van artikel 95 — voor de zelfstandigen — van verordening nr. 1408/71, op grond van welke bepalingen met elk tijdvak van verzekering, van arbeid of van wonen dat vóór de toetreding is vervuld, rekening kan worden gehouden voor de vaststelling van de aan deze verordening te ontlenen rechten.

22 Waar deze bepalingen niet zien op het geval van personen die, zoals Buhari, hun nationaliteit verloren hebben vóór de toetreding van de bedoelde staat, kunnen de door hen verworven rechten enkel worden gewaarborgd in geval van een specifieke bepaling te hunnen behoeve in de toetredingsakte. De toetredingsakte van het Verenigd Koninkrijk bevat een dergelijke bepaling evenwel niet.

23 Op de eerste vraag moet mitsdien worden geantwoord, dat de situatie van een gerechtigde tot sociale uitkeringen die door de wetgeving van een Lid-Staat worden gewaarborgd in verband met niet in loondienst uitgeoefende beroepswerkzaamheden in een land dat destijds bijzondere betrekkingen met een Lid-Staat on-

derhield, niet valt binnen de werkingssfeer van de verordeningen nrs. 1408/71 en 574/72, wanneer die gerechtigde gedurende de betrokken periode onderdaan was van een staat die toen nog geen Lid-Staat van de Europese Gemeenschap was en hiervan pas lid is geworden nadat die gerechtigde de nationaliteit van die staat had verloren.

De tweede vraag

24 In de tweede plaats vraagt de Arbeidsrechtbank, of de weigering om aan iemand met de nationaliteit van een derde staat en woonachtig in een andere derde staat, het pensioen te betalen waarop hij ingevolge de wetgeving van een Lid-Staat recht heeft, een door het EEG-Verdrag verboden discriminatie vormt.

25 In dat verband merkt de verwijzende rechter op, dat Buhari ingevolge de Belgische sociale-zekerheidswetgeving zijn pensioen in Zaïre of Nigeria zou kunnen ontvangen, wanneer hij Belgisch onderdaan of onderdaan van een andere Lid-Staat was geweest, en dat hij het met zijn huidige Nigeriaanse nationaliteit eveneens zou kunnen ontvangen wanneer hij in België woonde of in een andere Lid-Staat van de Europese Gemeenschap.

26 Het in artikel 7 EEG-Verdrag neergelegde verbod van iedere discriminatie op grond van nationaliteit binnen de werkingssfeer van het Verdrag is voor het gebied van de sociale zekerheid nader uitgewerkt in artikel 3, lid 1, van verordening nr. 1408/71, volgens hetwelk personen die op het grondgebied van een der Lid-Staten wonen en op wie de bepalingen van de verordening van toepassing zijn, de uit de sociale-zekerheidswetgeving van elke Lid-Staat voortvloeiende rechten en verplichtingen hebben onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die staat.

27 Uit de bewoordingen zelf van deze bepalingen volgt, dat het non-discriminatiebeginsel niet van toepassing is in een geval als het onderhavige, waarin de gerechtigde tot een sociale-zekerheidsuitkering niet binnen de personele werkingssfeer valt van verordening nr. 1408/71.

28 Op de tweede vraag moet daarom worden geantwoord, dat het in artikel 7, lid 1, EEG-Verdrag verankerde en in artikel 3, lid 1, van verordening nr. 1408/71 voor het gebied van de sociale zekerheid uitgewerkte non-discriminatiebeginsel niet geldt, wanneer de gerechtigde tot een sociale uitkering niet onder de werkingssfeer van laatstgenoemde verordening valt.

De derde vraag

29 De derde vraag luidt in wezen, of de bepalingen van het gemeenschapsrecht in de weg staan aan een nationale wettelijke regeling volgens welke een rustpensioen voor zelfstandigen in het buitenland slechts kan worden uitbetaald aan gerechtigden die in een derde land wonen waar hun een werknemerspensioen krachtens een wederkerigheidsovereenkomst zou kunnen worden uitbetaald.

30 Ingevolge artikel 51, sub b, EEG-Verdrag, welke bepaling nader is uitgewerkt in artikel 10 van verordening nr. 1408/71, is de betaling van uitkeringen die op grond van een wettelijke regeling van een of meer Lid-Staten zijn verkregen, in het gemeenschapsrecht slechts gewaarborgd voor gerechtigden die op het grondgebied van een Lid-Staat wonen.

31 Bijgevolg verzet het gemeenschapsrecht zich niet tegen een nationale wettelijke regeling die de uitbetaling van sociale- zekerheidsuitkeringen aan iemand die in een derde land woont, niet toelaat.

32 Op de derde prejudiciële vraag moet derhalve worden geantwoord, dat het gemeenschapsrecht niet in de weg staat aan een nationale wetgeving, volgens welke een rustpensioen voor zelfstandigen in het buitenland slechts kan worden betaald aan gerechtigden die wonen in een derde land waar hun een werknemerspensioen krachtens een wederkerigheidsovereenkomst zou kunnen worden betaald, voor zover die wetgeving enkel buiten de Gemeenschap effect sorteert.

Kosten

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

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde Kamer),

uitspraak doende op de door de Arbeidsrechtbank te Brussel bij vonnis van 23 maart 1989 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1) **De situatie van een gerechtigde tot sociale uitkeringen die door de wetgeving van een Lid-Staat worden gewaarborgd in verband met niet in loondienst uitgeoefende beroepswerkzaamheden in een land dat destijds bijzondere betrekkingen met een Lid-Staat onderhield, valt niet binnen de werkingssfeer van verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de sociale-zekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, en van verordening (EEG) nr. 574/72 van de Raad van 21 maart 1972 tot vaststelling van de wijze van toepassing van verordening (EEG) nr. 1408/71 — beide verordeningen in de versie van verordening (EEG) nr. 2001/83 van de Raad van 2 juni 1983 —, wanneer die gerechtigde gedurende de betrokken periode onderdaan was van een staat die toen nog geen Lid-Staat van de Europese Gemeenschap was en hiervan pas lid is geworden nadat die gerechtigde de nationaliteit van die staat had verloren.**

2) **Het in artikel 7, lid 1, EEG-Verdrag verankerde en in artikel 3, lid 1, van verordening (EEG) nr. 1408/71 voor het gebied van de sociale zekerheid uitgewerkte non-discriminatiebeginsel geldt niet, wanneer de gerechtigde tot een sociale uitkering niet onder de werkingssfeer van verordening (EEG) nr. 1408/71 valt.**

3) Het gemeenschapsrecht staat niet in de weg aan een nationale wetgeving, volgens welke een rustpensioen voor zelfstandigen in het buitenland slechts kan worden betaald aan gerechtigden die wonen in een derde land waar hun een werknemerspensioen krachtens een wederkerigheidsovereenkomst zou kunnen worden betaald, voor zover die wetgeving enkel buiten de Gemeenschap effect sorteert.

Moitinho de Almeida Slynn

Joliet Grévisse Zuleeg

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 14 november 1990.

De griffier

J.-G. Giraud

De president van de Vijfde Kamer

J. C. Moitinho de Almeida