CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
Y. BOT
van 12 november 2015 [1]

Zaak C-12/14

Europese Commissie
tegen

Republiek Malta

„Niet-nakoming — Sociale zekerheid — Ouderdomspensioenen — Anticumulatieregels — Personen die een ouderdomspensioen ontvangen krachtens de nationale regeling en een ambtenarenpensioen krachtens een regeling van een andere lidstaat — Vermindering van het bedrag van het ouderdomspensioen”

I – **Inleiding**

1. In de regelgeving van afgeleid recht die de socialezekerheidsstelsels van de lidstaten coördineert zijn bijzondere regels opgenomen die de toepassing inperken of verbieden van nationale anticumulatiebepalingen die ertoe leiden dat het ouderdomspensioen waarop een verzekerde in een lidstaat aanspraak kan maken, wordt verlaagd omdat hij in een andere lidstaat een uitkering van dezelfde aard geniet.

2. De toepassing van deze bijzondere regels vormt de kern van het onderhavige geding, waarin de Europese Commissie het Hof vraagt vast te stellen dat de Republiek Malta, door te voorzien in een anticumulatieregel voor nationale ouderdomspensioenen met ambtenarenpensioenen van andere lidstaten, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 46 ter 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 [2], en artikel 54 van verordening (EG) van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels [3].

3. De feiten van de zaak, die teruggaan op een bijzondere, door de Republiek Malta in haar stukken weergegeven historische context, betreffen gepensioneerde Maltese burgers die, doordat zij op Malta voor Britse overheidsdiensten hebben gewerkt vóórdat de laatste Britse troepen op 31 maart 1979 het eiland verlieten, zowel een Maltees ouderdomspensioen ontvangen als een „aanvullend” ambtenarenpensioen van het Verenigd Koninkrijk, dat krachtens een anticumulatiebepaling in de Maltese wetgeving in mindering wordt gebracht op het Maltese ouderdomspensioen.

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — Verordening 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. 592/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 2008 (PB L 177, blz. 1; hierna: „verordening nr. 1408/71”).

3 — PB L 166, blz. 1, met rectificatie in PB 2004, L 200, blz. 1.

4. In deze conclusie zal ik verdedigen dat wanneer een pensioenregeling van een lidstaat die kan worden gekwalificeerd als wetgeving inzake een tak van sociale zekerheid in de zin van artikel 1, onder j), van verordening nr. 1408/71 en artikel 1, onder l), van verordening nr. 883/2004, de omstandigheid dat de lidstaat waarin die regeling geldt haar niet als zodanig heeft aangemeld, geen gevolgen heeft voor die kwalificatie.

5. Ik zal eveneens bepleiten dat niettegenstaande het feit dat de door de ambtenarenregelingen van het Verenigd Koninkrijk toegekende ouderdomspensioenen worden uitgekeerd als aanvulling op het door de National Health Service (nationale gezondheidsdienst) verstrekte basis-ouderdomspensioen en samenhangen met de dienstbetrekking die de belanghebbende heeft vervuld, deze pensioenen onder de werkingssfeer van het coördinatiestelsel voor socialezekerheidsregelingen vallen.

6. Mijn conclusie zal dan ook zijn dat het beroep moet worden toegewezen.

II – **Toepasselijke bepalingen**

A – *Unierecht*

1. Verordening nr. 1408/71

7. Verordening nr. 1408/71 betreft de coördinatie van de nationale socialezekerheidsregelingen in het kader van het vrij verkeer van personen.

8. Artikel 1 van de verordening, „Definities”, bepaalt:

„Voor de toepassing van deze verordening:

[...]

j) worden ten aanzien van elke lidstaat onder ‚wetgeving’ of ‚wettelijke regeling’ 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 [...].

Onder deze term vallen niet de bestaande of toekomstige contractuele bepalingen, ongeacht of deze al dan niet bij een besluit van de overheid algemeen verbindend zijn verklaard, dan wel een ruimere werkingssfeer hebben verkregen. [...].

[...]”

9. Artikel 4 van verordening nr. 1408/71, dat de materiële werkingssfeer van die verordening omschrijft, bepaalt in lid 1:

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

[...]

c) uitkeringen bij ouderdom;

[...]”

10. Artikel 5 van verordening nr. 1408/71, „Verklaringen van de lidstaten betreffende de werkingssfeer van deze verordening", verplicht de lidstaten met name de in artikel 4, lid 1, van deze verordening bedoelde wettelijke regelingen en stelsels te vermelden in de verklaringen waarvan kennisgeving plaatsvindt aan de voorzitter van de Raad van de Europese Unie en die worden bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

11. Artikel 46 ter van verordening nr. 1408/71, „Bijzondere bepalingen van toepassing in geval van samenloop van uitkeringen van dezelfde aard, verschuldigd krachtens de wetgeving van twee of meer lidstaten", luidt:

„1. De bepalingen inzake vermindering, schorsing of intrekking waarin de wetgeving van een lidstaat voorziet, zijn niet van toepassing op uitkeringen berekend overeenkomstig artikel 46, lid 2.

2. De bepalingen inzake vermindering, schorsing of intrekking waarin de wetgeving van een lidstaat voorziet, zijn alleen op een overeenkomstig artikel 46, lid 1, onder a), i), berekende uitkering van toepassing, indien het een uitkering betreft:

a) als bedoeld in bijlage IV, deel D, waarvan het bedrag onafhankelijk is van de duur van de vervulde tijdvakken van verzekering of van wonen,

of

b) waarvan het bedrag wordt bepaald op basis van een fictief tijdvak dat geacht wordt te zijn vervuld tussen de datum waarop de verzekerde gebeurtenis is ingetreden en een latere datum. [...]

[...]

De onder a) en b) bedoelde uitkeringen en de onder b) bedoelde overeenkomsten zijn vermeld in bijlage IV, deel D."

2. Verordening nr. 883/2004

12. Verordening nr. 883/2004 heeft verordening nr. 1408/71 met ingang van 1 mei 2010 vervangen.

13. Artikel 1 van deze verordening, „Definities", luidt:

„Voor de toepassing van deze verordening:

[...]

l) wordt ten aanzien van elke lidstaat onder ‚wetgeving' verstaan de wetten, regelingen, statutaire bepalingen en alle andere uitvoeringsmaatregelen die betrekking hebben op de in artikel 3, lid 1, bedoelde takken van sociale zekerheid.

Contractuele bepalingen vallen niet onder deze term. Wel blijft de term gelden voor contractuele bepalingen die een verzekeringsplicht instellen die is afgeleid van de in de eerste zin bedoelde wetten of regelingen die bij een besluit van het bevoegde overheidsorgaan algemeen verbindend zijn verklaard, dan wel een ruimere werkingssfeer hebben gekregen, mits de betrokken lidstaat een verklaring in die zin opstelt waarvan hij de voorzitter van het Europees Parlement en de voorzitter van de Raad van de Europese Unie in kennis stelt [...]

[...]"

14. Artikel 3 van verordening nr. 883/2004, „Materiële werkingssfeer", bepaalt in lid 1:

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

[...]

d) uitkeringen bij ouderdom;

[...]"

15. Artikel 9 van verordening nr. 883/2004, „Verklaringen van de lidstaten over de werkingssfeer van deze verordening", bepaalt in lid 1:

„De lidstaten stellen de Commissie schriftelijk in kennis van [...] wetgeving en regelingen als bedoeld in artikel 3 [...]. De datum van inwerkingtreding van de betrokken wetten en regelingen [...] [wordt] in de kennisgevingen vermeld."

16. Artikel 54 van deze verordening, „Bijzondere bepalingen inzake samenloop van prestaties van dezelfde aard", luidt:

„1. In geval van samenloop van uitkeringen van dezelfde aard die verschuldigd zijn krachtens de wetgeving van twee of meer lidstaten, worden de anticumulatievoorschriften waarin de wetgeving van een lidstaat voorziet, niet toegepast op een pro rata-uitkering.

2. De anticumulatievoorschriften zijn alleen op een onafhankelijke prestatie van toepassing indien het een uitkering betreft

a) waarvan het bedrag onafhankelijk is van de duur van de tijdvakken van verzekering of wonen,

of

b) waarvan het bedrag wordt bepaald op basis van een fictief tijdvak dat geacht wordt te zijn vervuld tussen de datum waarop de verzekerde gebeurtenis is ingetreden en een latere datum, voor zover die samenvalt [...]

[...]

De onder a) en b) bedoelde uitkeringen en overeenkomsten zijn vermeld in bijlage IX."

3. Richtlijn 98/49

17. Richtlijn 98/49/EG[4] heeft volgens artikel 1, eerste volzin, tot doel de rechten te beschermen van de deelnemers aan aanvullende pensioenregelingen die zich van een lidstaat naar een andere verplaatsen, en zo bij te dragen aan de verwijdering van hinderpalen voor het vrije verkeer van werknemers en zelfstandigen.

4 — Richtlijn van de Raad van 29 juni 1998 betreffende de bescherming van de rechten op aanvullend pensioen van werknemers en zelfstandigen die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen (PB L 209, blz. 46).

18. Overweging 4 van deze richtlijn vermeldt dat „de in [verordening nr. 1408/71] bedoelde coördinatie, en met name de regels voor de samentelling, niet geschikt zijn voor aanvullende pensioenregelingen, met uitzondering van de regelingen die vallen onder de begrippen ‚wetgeving' en ‚wettelijke regeling'".

19. Volgens overweging 5 van die richtlijn „[mag] geen pensioen of uitkering zowel onder de bepalingen van deze richtlijn als onder die van [verordening nr. 1408/71] vallen".

20. Volgens artikel 1, tweede volzin, van richtlijn 98/49 betreft de bescherming van de deelnemers de pensioenrechten uit hoofde van zowel vrijwillige als verplichte aanvullende regelingen, „met uitzondering van regelingen die door verordening [...] nr. 1408/71 worden bestreken".

21. Artikel 3 van deze richtlijn luidt:

„In de zin van deze richtlijn wordt verstaan onder:

a) ‚aanvullend pensioen': ouderdomspensioenen en, indien een in overeenstemming met de nationale wetgeving en gebruiken ingestelde aanvullende pensioenregeling daarin voorziet, invaliditeits- en nabestaandenuitkeringen ter aanvulling op of ter vervanging van de uitkeringen die voor dezelfde risico's door de wettelijke socialezekerheidsregelingen worden verstrekt;

b) ‚aanvullende pensioenregeling': elke in overeenstemming met de nationale wetgeving en gebruiken ingestelde ondernemings-, bedrijfs- en beroepspensioenregeling, zoals een groepsverzekeringscontract, een door een of meer bedrijfstakken of sectoren gesloten en via het omslagstelsel gefinancierde regeling, een op kapitalisatie gebaseerde regeling, een uit pensioenreserves bekostigde pensioentoezegging of elke collectieve of vergelijkbare regeling ter verschaffing van een aanvullend pensioen aan werknemers of zelfstandigen;

[...]"

B – *Maltees recht*

22. Artikel 56 van de Social Security Act (wet op de sociale zekerheid) bepaalt dat wanneer een persoon recht heeft op een ouderdomspensioen dat niet bestaat in een ouderdomspensioen dat op enig moment volledig is afgekocht, elk overeenkomstig de artikelen 53 tot en met 55 van deze wet verworven pensioen in mindering wordt gebracht op dit ouderdomspensioen.

III – **Precontentieuze procedure**

23. Naar aanleiding van drie verzoekschriften aan het Parlement van drie Maltese burgers die er over klaagden dat de pensioenuitkering die zij ontvingen uit hoofde van drie pensioenregelingen van het Verenigd Koninkrijk – te weten die betreffende het overheidspersoneel, de nationale gezondheidsdienst en de strijdkrachten[5] – krachtens artikel 56 van de Social Security Act in mindering werd gebracht op hun wettelijk Maltees ouderdomspensioen, heeft de Commissie de Republiek Malta bij brief van 25 november 2010 aangemaand haar opmerkingen te maken.

24. De Republiek Malta heeft bij brief van 27 januari 2011 geantwoord en in wezen gesteld dat de door de ambtenarenpensioenregelingen van het Verenigd Koninkrijk uitgekeerde pensioenen niet vallen onder de werkingssfeer van de verordeningen nr. 1408/71 en nr. 883/2004.

5 — Hierna: „betrokken regelingen".

25. De Republiek Malta heeft de Commissie bij brief van 28 december 2011 aanvullende informatie toegezonden.

26. De Commissie heeft de Republiek Malta op 28 februari 2012 een met redenen omkleed advies gestuurd waarin zij haar standpunt heeft toegelicht en de Republiek Malta heeft verzocht dit advies binnen twee maanden na kennisgeving op te volgen.

27. Aangezien de Republiek Malta in haar antwoord van 25 juli 2012 haar standpunt heeft gehandhaafd, heeft de Commissie het onderhavige beroep ingesteld.

IV – **Beroep**

A – *Ontvankelijkheid van het beroep*

28. De Republiek Malta stelt dat het beroep niet-ontvankelijk is omdat het niet tegen haar, maar tegen het Verenigd Koninkrijk had moeten worden gericht.

29. Zij voert daartoe aan dat de betrokken regelingen niet zijn vermeld in de verklaring die het Verenigd Koninkrijk overeenkomstig artikel 5 van verordening nr. 1408/71 en artikel 9, lid 1, van verordening nr. 883/2004 heeft opgesteld, omdat het in de visie van het Verenigd Koninkrijk aanvullende beroepspensioenregelingen betreft die niet onder die verordeningen vallen maar onder richtlijn 98/49.

30. Volgens de Republiek Malta moet de Commissie, als hoedster van de Verdragen, indien zij het oneens is met de verklaring van een lidstaat over de uitkeringen die onder de werkingssfeer van het coördinatiestelsel voor de socialezekerheidsregelingen vallen, de kwestie rechtstreeks met de betrokken lidstaat opnemen en mag zij niet een indirecte route kiezen door een procedure in te stellen tegen een andere lidstaat die de bepalingen van die verordeningen op juiste wijze toepast overeenkomstig die verklaring. De Republiek Malta is van mening dat een beroep instellen tegen een lidstaat die duidelijk niet in staat is bewijsmateriaal aan te dragen betreffende een pensioenregeling die niet onder haar beheer valt, het recht op een eerlijk proces aantast.

31. Het Verenigd Koninkrijk, dat ter ondersteuning van de Republiek Malta in de procedure intervenieert, betoogt dat de Commissie misbruik maakt van haar bevoegdheid door gebruik te maken van de procedure van artikel 258 VWEU om maatregelen van een andere lidstaat ter discussie te stellen. De lidstaat die indirect wordt aangesproken, is volgens het Verenigd Koninkrijk verstoken van de bescherming die de precontentieuze procedure biedt, en als interveniërende partij in de ingestelde inbreukprocedure beschikt hij over beperktere procedurele rechten.

32. Ik ben het niet eens met deze analyse en meen juist integendeel dat het feit dat de Commissie niet eerst een niet-nakomingsberoep heeft ingesteld tegen het Verenigd Koninkrijk wegens het niet vermelden van de betrokken regelingen in de overeenkomstig artikel 5 van verordening nr. 1408/71 en artikel 9, lid 1, van verordening nr. 883/2004 opgestelde verklaring, geenszins de ontvankelijkheid aantast van het beroep tegen de Republiek Malta wegens toepassing van een nationale anticumulatieregel door deze lidstaat.

33. In de eerste plaats herinner ik eraan dat de Commissie volgens vaste rechtspraak beschikt over de discretionaire bevoegdheid om een niet-nakomingsprocedure in te stellen op het tijdstip waarop zij dat opportuun acht.[6] De overwegingen die de Commissie daarbij leiden kunnen de ontvankelijkheid van dit beroep niet aantasten.[7] De Commissie is bovendien bij uitsluiting bevoegd te beslissen op grond van welk aan de betrokken lidstaat toe te rekenen handelen of nalaten de procedure moet worden ingesteld.[8]

34. Niet-ontvankelijkverklaring van het tegen de Republiek Malta ingestelde niet-nakomingsberoep om reden dat de Commissie niet eerst een inbreukprocedure tegen het Verenigd Koninkrijk heeft ingesteld, zou deze instelling verplichten twee beroepen in te stellen op basis van twee materieel verschillende handelingen, hoewel zij over de discretionaire bevoegdheid beschikt om er slechts één in te stellen, en haar bovendien voorschrijven in welke volgorde die twee beroepen moeten worden ingesteld, terwijl zij in het stelsel van artikel 258 VWEU eveneens over een discretionaire bevoegdheid beschikt bij de vaststelling van die volgorde.

35. In de uitoefening van deze discretionaire bevoegdheid heeft de Commissie naar aanleiding van de drie verzoekschriften van Maltese burgers besloten een niet-nakomingsberoep in te stellen tegen de Republiek Malta wegens het toepassen van een anticumulatieregel die het Maltese ouderdomspensioen verlaagt bij samenloop met een andere uitkering, in plaats van een niet-nakomingsberoep tegen het Verenigd Koninkrijk wegens het niet-vermelden van de betrokken regelingen in de verklaring als bedoeld in de verordeningen nr. 1408/71 en nr. 883/2004.

36. In de tweede plaats heeft het Hof bij herhaling geoordeeld dat een lidstaat zich ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van krachtens het VWEU op hem rustende verplichtingen niet kan beroepen op de omstandigheid dat ook andere lidstaten hun verplichtingen niet zijn nagekomen en nog steeds niet nakomen[9], en dat het de Commissie vrijstaat een niet-nakomingsprocedure in te leiden tegen slechts bepaalde lidstaten die zich uit het oogpunt van de inachtneming van het Unierecht in een vergelijkbare situatie bevinden.[10] In de ontvankelijkheidsfase heeft de onmogelijkheid om zich te beroepen op de exceptie van niet-uitvoering tot gevolg dat het feit dat tegen een lidstaat geen beroep wegens niet-nakoming is ingesteld irrelevant is bij de beoordeling van de ontvankelijkheid van een tegen een andere lidstaat ingesteld beroep wegens niet-nakoming.[11] De ontvankelijkheid van het onderhavige beroep tegen de Republiek Malta kan dus niet worden aangetast door het feit dat de Commissie geen beroep wegens niet-nakoming tegen het Verenigd Koninkrijk heeft ingesteld.

37. In de derde plaats volgt eveneens uit vaste rechtspraak dat de in artikel 258 VWEU geregelde procedure berust op de objectieve vaststelling dat een lidstaat de verplichtingen niet is nagekomen die het VWEU of een handeling van afgeleid recht hem oplegt. Wanneer een dergelijke vaststelling is gedaan, is het irrelevant of de niet-nakoming voortvloeit uit de wil van de lidstaat waaraan zij is toe te rekenen, uit nalatigheid van die lidstaat of uit technische moeilijkheden die hij zou hebben ondervonden.[12] In de woorden van het Hof vormt de niet-nakomingsprocedure als zodanig, doordat zij de in het Verdrag neergelegde Uniebelangen laat prevaleren, de ultima ratio voor het afdwingen van de inachtneming van het Unierecht.[13]

6 — Zie in die zin arrest Commissie/Griekenland (C-351/13, EU:C:2014:2150, punt 24 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

7 — Zie in die zin arresten Commissie/Polen (C-311/09, EU:C:2010:257, punt 19 en aldaar aangehaalde rechtspraak) en Commissie/Duitsland (C-591/13, EU:C:2015:230, punt 14).

8 — Zie arrest Commissie/België (C-395/13, EU:C:2014:2347, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

9 — Zie arrest Commissie/Spanje (C-48/10, EU:C:2010:704, punt 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

10 — Zie arrest Commissie/Italië (C-531/06, EU:C:2009:315, punt 24).

11 — Zie arrest Commissie/Frankrijk (C-1/00, EU:C:2001:687, punt 75).

12 — Zie arrest Commissie/Italië (C-68/11, EU:C:2012:815, punten 62 en 63).

13 — Zie arrest Commissie/Spanje (C-196/07, EU:C:2008:146, punt 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

38. De Republiek Malta kan de niet-nakoming van haar verplichtingen dus niet rechtvaardigen met een beroep op moeilijkheden bij het begrip van buitenlandse pensioenregelingen. Zulke moeilijkheden zijn nu eenmaal inherent aan de toepassing van zowel een coördinatiestelsel voor verschillende socialezekerheidsregelingen als een nationale anticumulatieregel die voorziet in verlaging van het pensioen met name bij samenloop met bepaalde uitkeringen die door andere lidstaten worden verstrekt.

39. In de vierde plaats ben ik het niet eens met het argument van het Verenigd Koninkrijk dat de Commissie haar bevoegdheid misbruikt door deze lidstaat indirect en incidenteel in het geding te betrekken, waardoor deze lidstaat het recht wordt ontzegd te worden gehoord. Misbruik van bevoegdheid veronderstelt dat er sprake is van een handeling van een instelling van de Unie die als uitsluitend, of althans doorslaggevend oogmerk heeft, andere doelen te bereiken dan de instelling zegt na te streven, dan wel te ontkomen aan de toepassing van een procedure waarin het Verdrag speciaal heeft voorzien om aan de betrokken omstandigheden het hoofd te bieden. Aangezien echter in casu het voorwerp van het beroep zoals dat uit het verzoekschrift blijkt, overeenstemt met het voorwerp van het geding zoals dat is omschreven in de aanmaningsbrief en het met redenen omkleed advies, kan niet op goede gronden worden aangevoerd dat de Commissie, die niet hoeft aan te geven om welke redenen zij een niet-nakomingsberoep instelt, misbruik van haar bevoegdheid heeft gemaakt. [14]

40. Dat er voor het Hof in een beroep wegens niet-nakoming tegen een lidstaat aanleiding kan bestaan de kwalificatie van een regeling van een andere lidstaat vanuit Unierechtelijk oogpunt te verduidelijken, tast de ontvankelijkheid van het beroep wegens niet-nakoming niet aan en betekent evenmin dat de procedurele rechten van de laatstgenoemde, in de procedure interveniërende lidstaat zouden worden geschonden. In dit verband moet worden opgemerkt dat het argument naar analogie dat het Verenigd Koninkrijk denkt te kunnen ontlenen aan het feit dat in het kader van artikel 267 VWEU een prejudiciële verwijzing van een rechterlijke instantie van een lidstaat slechts aanleiding kan geven tot een onderzoek van door die lidstaat vastgestelde maatregelen, op een onjuist uitgangspunt berust, want het Hof heeft wel degelijk een prejudiciële vraag ontvankelijk verklaard die erop was gericht een rechterlijke instantie van een lidstaat in staat te stellen de verenigbaarheid met het Unierecht van bepalingen van een andere lidstaat te beoordelen. [15]

41. Gelet op het voorgaande ben ik van mening dat het onderhavige niet-nakomingsberoep ontvankelijk moet worden verklaard.

B – *Gegrondheid van het beroep*

1. Personele werkingssfeer van de verordeningen nr. 1408/71 en nr. 883/2004

42. De Republiek Malta betoogt dat de onderhavige procedure in de praktijk voornamelijk twee categorieën gepensioneerden betreft, waarvan er één bestaat uit Maltese burgers die nooit in het Verenigd Koninkrijk of een andere lidstaat hebben gewerkt en uitsluitend een ouderdomspensioen van het Verenigd Koninkrijk ontvangen omdat zij op Malta voor Britse overheidsdiensten hebben gewerkt voordat de Britse militaire basis er op 31 maart 1979 werd gesloten [16], en stelt dat deze categorie bij gebreke van enige grensoverschrijdende factor in geen geval onder de personele werkingssfeer van de verordeningen nr. 1408/71 en nr. 883/2004 valt.

43. Dit argument is kennelijk ongegrond.

14 — Zie in die zin arrest Commissie/Spanje (C-562/07, EU:C:2009:614, punt 25).

15 — Zie met name arrest Eau de Cologne & Parfümerie-Fabrik 4711 (C-150/88, EU:C:1989:594, punt 12).

16 — Volgens de Republiek Malta bestaat de andere betrokken categorie burgers uit personen die vóór 31 maart 1979 op Malta voor Britse overheidsdiensten hebben gewerkt en na die datum in het Verenigd Koninkrijk zijn gaan werken, of die vóór die datum in het Verenigd Koninkrijk voor de overheid van het Verenigd Koninkrijk hebben gewerkt en daarna op Malta.

44. In de eerste plaats erkent de Republiek Malta, door de toepasselijkheid van het coördinatiestelsel voor socialezekerheidsregelingen slechts te betwisten voor Maltese burgers die altijd op Malta hebben gewerkt, de toepasselijkheid van dit stelsel op die Maltese burgers die ook in het Verenigd Koninkrijk of een andere lidstaat hebben gewerkt. De eventuele uitsluiting van bepaalde bijzondere situaties kan derhalve de grief van de Commissie dat de Maltese anticumulatieregeling onverenigbaar is met het Unierecht niet ongegrond maken.

45. In de tweede plaats, en vooral, sluit de afwezigheid van fysieke verplaatsingen niet uit dat er sprake is van een aanknoping die de verordeningen nr. 1408/71 en nr. 883/2004 toepasselijk maakt. Hoewel deze verordeningen geen toepassing vinden in situaties die zich in alle opzichten beperken tot de interne sfeer van één enkele lidstaat [17], volgt uit vaste rechtspraak dat het beslissende criterium voor de toepasselijkheid van die verordeningen de band is tussen de betrokken persoon en een socialezekerheidsregeling van een of meer lidstaten in welk kader die persoon tijdvakken van verzekering heeft vervuld. [18]

46. De categorie gepensioneerden die volgens de Republiek Malta niet valt onder de personele werkingssfeer van de verordeningen nr. 1408/71 en nr. 883/2004 bestaat uit personen die recht hebben op zowel een Maltees ouderdomspensioen als een beroepspensioen van het Verenigd Koninkrijk krachtens één van de betrokken regelingen. Deze dubbele aansluiting volstaat om de toepasselijkheid van die verordeningen te rechtvaardigen.

2. Materiële werkingssfeer van de verordeningen nr. 1408/71 en nr. 883/2004

a) Gevolgen van het niet vermelden van de betrokken regelingen in de verklaring als bedoeld in artikel 5 van verordening nr. 1408/71 en artikel 9, lid 1, van verordening nr. 883/2004

47. De Republiek Malta betoogt dat zij zich volledig gebonden acht aan de evaluatie van het Verenigd Koninkrijk van zijn eigen ambtenarenpensioenregelingen, die steeds zijn weggelaten uit zijn verklaringen uit hoofde van artikel 5 van verordening nr. 1408/71 en artikel 9, lid 1, van verordening nr. 883/2004.

48. De Republiek Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk delen het standpunt van de Republiek Malta over de gevolgen die ontstaan als een lidstaat een verklaring achterwege laat.

49. De Commissie stelt zich op het tegenovergestelde standpunt.

50. Deze vraag is reeds beantwoord in de rechtspraak van het Hof.

51. Het Hof heeft in het arrest Beerens [19] immers voor recht verklaard dat de omstandigheid dat een nationale wet of regeling niet is vermeld in de in artikel 5 van verordening nr. 1408/71 bedoelde verklaring, op zichzelf niet inhoudt dat deze wet of regeling niet onder de materiële werkingssfeer van deze verordening valt. [20]

17 — Zie in die zin beschikking El Youssfi (C-276/06, EU:C:2007:215, punt 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak) en arrest Regering van de Franse Gemeenschap en Waalse regering (C-212/06, EU:C:2008:178, punt 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

18 — Zie in die zin arrest Keller (C-145/03, EU:C:2005:211, punt 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

19 — 35/77, EU:C:1977:194.

20 — Punt 9. Het Hof had ten aanzien van verordening nr. 3 van de Raad van 25 september 1958 inzake de sociale zekerheid van migrerende werknemers (PB 1958, 30, blz. 561), die voorafging aan verordening nr. 1408/71 en eveneens voorzag in kennisgeving van nationale socialezekerheidsregelingen, reeds aangegeven dat de toepassing van verordening nr. 3 op een bepaalde wettelijke regeling niet werd uitgesloten door de enkele omstandigheid dat deze, hoewel tot stand gekomen na de vaststelling van de verordening, niet was meegedeeld [zie in die zin arresten Van der Veen (100/63, EU:C:1964:65, blz. 1122) en Dingemans (24/64, EU:C:1964:86, blz. 1274)].

52. Deze uitspraak, die het Hof veelvuldig heeft herhaald, onder andere in het arrest Pérez García e.a.[21], lijkt mij volledig gerechtvaardigd. Als immers, zoals de Republiek Malta, de Republiek Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk suggereren, de toepassing van de verordeningen nr. 1408/71 en nr. 883/2004 op een bepaalde wettelijke regeling moet worden uitgesloten om de enkele reden dat de lidstaat haar niet heeft vermeld in zijn verklaring, zouden de bepalingen van die verordeningen geen betekenis hebben en zou de uniforme toepassing ervan onmogelijk worden, omdat iedere lidstaat zich, door een regeling die onder de materiële werkingssfeer van die verordeningen valt niet te melden, unilateraal zou kunnen onttrekken aan de coördinatieregels voor socialezekerheidsregelingen.

53. Voorts moet worden opgemerkt dat het gebruik van de tegenwoordige tijd van de werkwoorden „vermelden" en „in kennis stellen" in artikel 5 van verordening nr. 1408/71 en artikel 9, lid 1, van verordening nr. 883/2004 aangeeft dat deze bepalingen niet slechts een eenvoudige mogelijkheid uitdrukken, maar een werkelijke verplichting voor de lidstaten om hun wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen te melden met het oog op het bepalen van de exacte omvang van het coördinatiestelsel voor socialezekerheidsregelingen. Deze meldingsplicht zou elke betekenis missen als de lidstaten door hun stilzitten regelingen van de toepassing van dit stelsel zouden kunnen uitsluiten die toch objectief beantwoorden aan de kwalificatie „socialezekerheidsregelingen".

54. Overigens weerspiegelt de rechtspraak betreffende het zonder gevolgen blijven van een nagelaten melding, een andere, eveneens vaste rechtspraak volgens welke „het onderscheid tussen uitkeringen die van de werkingssfeer van verordening nr. 1408/71 zijn uitgesloten en uitkeringen die daar wel onder vallen, in de eerste plaats berust op de kenmerkende eigenschappen van elke uitkering, met name het doel waarop zij is gericht en de voorwaarden waaronder zij wordt toegekend, terwijl irrelevant is of een uitkering door een nationale wetgeving al dan niet als een socialezekerheidsuitkering wordt aangemerkt".[22] Het begrip socialezekerheidsuitkering heeft in het Unierecht dus een eigen definitie die losstaat van nationale classificatiecriteria.

55. Ik voeg daaraan toe dat ik, anders dan de Republiek Oostenrijk in haar analyse, niet van mening ben dat de inhoud van de rechtspraak van het Hof over de gevolgen van een nagelaten melding beperkt zou moeten blijven tot de lidstaat die de melding had moeten doen, terwijl de andere lidstaten zouden kunnen aannemen dat wetgeving die niet in de verklaring is vermeld niet onder de materiële werkingssfeer van de verordeningen nr. 1408/71 en nr. 883/2004 valt. De bepleite oplossing, die erin bestaat een nationale regeling in het Unierecht verschillend te kwalificeren naargelang de lidstaat die het betreft, zou het vereiste van eenvormige toepassing van de coördinatieregels voor de socialezekerheidsstelsels natuurlijk rechtstreeks aantasten.

56. Om die redenen ben ik van mening dat de omstandigheid dat het Verenigd Koninkrijk de betrokken regelingen niet heeft vermeld in haar verklaring uit hoofde van artikel 5 van verordening nr. 1408/71 en artikel 9, lid 1, van verordening nr. 883/2004 op zichzelf niet inhoudt dat die regelingen niet onder de materiële werkingssfeer van die verordeningen vallen.

57. Ik ontken niet dat een lidstaat zich voor concrete moeilijkheden gesteld kan zien wanneer een andere lidstaat een regeling niet heeft gemeld, maar ik zie daarin geen rechtvaardiging voor een schending van de coördinatieregels voor de socialezekerheidsstelsels. De praktische moeilijkheden die ik net heb genoemd zouden overigens deels moeten zijn opgelost sinds de invoering van een stelsel inzake samenwerking en gegevensuitwisseling tussen de autoriteiten en organen van de lidstaten.[23] Zoals de Commissie benadrukt, beschikken de lidstaten bij twijfel bovendien over de mogelijkheid haar te raadplegen of zich te wenden tot de Administratieve Commissie voor de coördinatie van de

21 — C-225/10, EU:C:2011:678, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak. Zie ook arrest Snares (C-20/96, EU:C:1997:518, punt 35 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

22 — Zie arrest Lachheb (C-177/12, EU:C:2013:689, punt 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

23 — Zie hoofdstuk II van verordening (EG) nr. 987/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009 tot vaststelling van de wijze van toepassing van verordening nr. 883/2004 (PB L 284, blz. 1).

socialezekerheidsstelsels, die onder meer tot taak heeft alle vraagstukken inzake de uitlegging van de coördinatieregels te behandelen.[24] Ik voeg daaraan toe dat bij de beoordeling of het voor de Republiek Malta moeilijk, zo niet onmogelijk, is de betrokken regelingen te analyseren rekening dient te worden gehouden met de gemeenschappelijke geschiedenis van deze lidstaat en het Verenigd Koninkrijk, die het voor de Republiek Malta gemakkelijker moet maken het pensioenstelsel te doorgronden dat van toepassing is op haar eigen burgers die vóór 1979 op Malta voor de Britse strijdkrachten hebben gewerkt.

58. Aangezien het niet melden van een regeling mijns inziens niet kan leiden tot uitsluiting van die regeling van de materiële werkingssfeer van de verordeningen nr. 1408/71 en nr. 883/2004, moet ik nagaan of de betrokken regelingen al dan niet objectief kunnen worden gekwalificeerd als „socialezekerheidsregelingen" in de zin van die verordeningen.

b) Kwalificatie van de betrokken regelingen

59. Volgens artikel 1, onder j), van verordening nr. 1408/71 „worden ten aanzien van elke lidstaat onder ‚wetgeving' of ‚wettelijke regeling' 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", terwijl volgens artikel 1, onder l), van verordening nr. 883/2004 „ten aanzien van elke lidstaat onder ‚wetgeving' [wordt] verstaan de wetten, regelingen, statutaire bepalingen en alle andere uitvoeringsmaatregelen die betrekking hebben op de in artikel 3, lid 1, bedoelde takken van sociale zekerheid".

60. Om onder het coördinatiestelsel voor socialezekerheidsregelingen te vallen moet een pensioenregeling dus ten eerste de kenmerken hebben van „wetgeving" in de zin van bovenbedoelde bepalingen, en ten tweede voldoen aan de voorwaarde dat zij betrekking heeft op een van de takken die artikel 4, lid 1, van verordening nr. 1408/71 en artikel 3, lid 1, van verordening nr. 883/2004 uitdrukkelijk opsommen.

61. Wat de eerste voorwaarde betreft, heeft het Hof verklaard dat het begrip „wetgeving" of „wettelijke regeling" in de zin van artikel 1, onder j), van verordening nr. 1408/71 wordt gekenmerkt door zijn ruime inhoud, die alle soorten wetgevende, verordenende en bestuursrechtelijke maatregelen van de lidstaten omvat en dus de gezamenlijke ter zake toepasselijke nationale maatregelen betreft.[25] Hetzelfde geldt voor artikel 1, onder l), van verordening nr. 883/2004.

62. Het Verenigd Koninkrijk werpt weliswaar tegen dat dit criterium niet de exclusieve plaats toekomt die de Commissie het toedicht – ik kom daar later nog op terug – maar betwist niet dat de betrokken regelingen een wettelijke grondslag hebben in de zin van de bovengenoemde bepalingen, aangezien zij zijn neergelegd in de Principal Civil Service Pension Scheme 1974 (hoofdpensioenregeling voor ambtenaren van 1974), de National Health Service Pension Scheme 1995 (pensioenregeling voor de nationale gezondheidsdienst van 1995) en de Armed Forces Pension Scheme 1975 (pensioenregeling voor de strijdkrachten van 1975).

63. Wat de tweede voorwaarde betreft, geldt volgens vaste rechtspraak dat een uitkering kan worden aangemerkt als socialezekerheidsuitkering wanneer zij zonder individuele en discretionaire beoordeling van de persoonlijke behoeften aan de rechthebbenden wordt toegekend op grond van een wettelijk omschreven situatie en tevens verband houdt met één van de in artikel 4, lid 1, van verordening nr. 1408/71 en artikel 3, lid 1, van verordening nr. 883/2004 uitdrukkelijk genoemde risico's.[26]

24 — Zie artikel 72, onder a), van verordening nr. 883/2004.

25 — Zie arresten Commissie/België (150/79, EU:C:1980:201, punt 4 en aldaar aangehaalde rechtspraak) en De Ruyter (C-623/13, EU:C:2015:123, punt 32).

26 — Zie arrest Commissie/Slowakije (C-361/13, EU:C:2015:601, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

64. Om te beginnen staat vast en wordt niet betwist dat de bepalingen betreffende de toekenning van het pensioen rechthebbenden een wettelijk omschreven recht verlenen en dat het pensioen zonder individuele en discretionaire beoordeling van de persoonlijke behoeften automatisch wordt toegekend aan personen die aan bepaalde objectieve criteria voldoen.

65. Voorts moet worden onderzocht of de betrokken regelingen samenhangen met het ouderdomsrisico als bedoeld in artikel 4, lid 1, onder c), van verordening nr. 1408/71 en artikel 3, lid 1, onder d), van verordening nr. 883/2004.

66. Volgens vaste rechtspraak hebben de in die bepalingen bedoelde uitkeringen bij ouderdom als voornaamste kenmerk dat zij ertoe strekken het levensonderhoud te waarborgen van personen die bij het bereiken van een bepaalde leeftijd stoppen met werken en niet meer verplicht zijn zich beschikbaar te houden voor arbeidsbemiddeling. [27] Aangezien de uitkeringen uit hoofde van de betrokken regelingen precies dat doel nastreven, namelijk personen die een bepaalde leeftijd hebben bereikt beschermen door te waarborgen dat zij kunnen beschikken over de noodzakelijke middelen om met name in hun behoeften als gepensioneerden te voorzien, betreft het uitkeringen bij ouderdom.

67. Nu is voldaan aan de voorwaarden dat de uitkering zonder individuele en discretionaire beoordeling van de persoonlijke behoeften wordt toegekend en samenhangt met een van de in artikel 4, lid 1, van verordening nr. 1408/71 en artikel 3, lid 1, van verordening nr. 883/2004 genoemde risico's, moeten de betrokken regelingen, die bovendien een wettelijke grondslag hebben, worden gekwalificeerd als „socialezekerheidsregelingen" in de zin van de verordeningen nr. 1408/71 en nr. 883/2004.

68. Thans moet worden onderzocht of de argumenten van het Verenigd Koninkrijk afbreuk kunnen doen aan deze analyse.

69. Het Verenigd Koninkrijk betwist in de eerste plaats het exclusieve en beslissende karakter van het zuiver formele criterium van de wettelijke grondslag van de regeling. Het stelt in dit verband dat de betrokken regelingen een „beroeps"-karakter hebben en hun rechthebbenden „aanvullende" beroepspensioenen verschaffen bovenop het door de National Health Service uitgekeerde basispensioen, en derhalve vallen onder de definitie van „aanvullend pensioen" in de zin van richtlijn 98/49. Deze regelingen ontsnappen dus aan de coördinatieregels voor de socialezekerheidsstelsels en vallen uitsluitend onder de bijzondere bepalingen voor aanvullende beroepspensioenregelingen.

70. Ik deel deze opvatting niet. Het dubbele beroeps- en aanvullende karakter van een pensioenregeling sluit deze regeling niet noodzakelijk uit van de werkingssfeer van de verordeningen nr. 1408/71 en nr. 883/2004 wanneer zij voor het overige formeel voldoet aan de kwalificatie „socialezekerheidswetgeving", zoals de betrokken regelingen.

71. Het is een feit dat de diversiteit aan aanvullende pensioenregelingen, die van lidstaat tot lidstaat een uiterst wisselende plaats innemen, het moeilijk maakt te onderscheiden tussen regelingen die vallen onder de coördinatieregels van de verordeningen nr. 1408/71 en nr. 883/2004, en aanvullende regelingen die vallen onder de bijzondere regels van richtlijn 98/49 en richtlijn 2014/50/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 betreffende minimumvereisten voor de vergroting van de mobiliteit van werknemers tussen de lidstaten door het verbeteren van de verwerving en het behoud van aanvullende pensioenrechten. [28]

27 — Ibidem (punt 55 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

28 — PB L 128, blz. 1.

72. Tussen de verschillende voorstellen voor een „pijler"-constructie [29] verdeelt het voorstel van de Commissie de pensioenstelsels in drie pijlers, waarvan de eerste de verplichte, veelal volgens het omslagstelsel gefinancierde „wettelijke [basis]regelingen [omvat] die onder de sociale zekerheid vallen", de tweede betrekking heeft op de veelal op kapitaaldekking gebaseerde „beroepspensioenregelingen", die als kenmerk hebben dat zij aan de uitoefening van een beroep zijn gerelateerd, en de derde wordt gevormd door de „individuele pensioenplannen". In deze constructie vormen de tweede en de derde pijler „aanvullende regelingen" die de „wettelijke stelsels completeren". [30]

73. Maar deze klassieke pijlerstructuur geeft slechts een onvolledige en puur beschrijvende voorstelling van de verscheidenheid aan pensioenstelsels en heeft geen enkele normatieve betekenis, in het bijzonder wat de tegenstelling betreft tussen gecoördineerde regelingen en regelingen in de zin van richtlijn 98/49.

74. Om het criterium te bepalen dat deze twee categorieën regelingen onderscheidt, is eerst een letterlijke uitlegging van de toepasselijke bepalingen vereist, waarbij als criterium de wettelijke of contractuele grondslag van de betrokken regeling naar voren komt. Terwijl artikel 1, onder j), van verordening nr. 1408/71 en artikel 1, onder l), van verordening nr. 883/2004 de socialezekerheids-„wetgeving", die onder de werkingssfeer van deze verordeningen valt, en de „contractuele bepalingen", die daarvan zijn uitgesloten, tegenover elkaar stelt [31], definieert artikel 3 van richtlijn 98/49 aanvullende pensioenen als in overeenstemming met de nationale wetgeving en gebruiken ingestelde ouderdomspensioenen en invaliditeits- en nabestaandenuitkeringen *„ter aanvulling op of ter vervanging van* de uitkeringen die voor dezelfde risico's door de *wettelijke* socialezekerheidsregelingen worden verstrekt". [32]

75. De betekenis van artikel 3 van richtlijn 98/49 wordt verduidelijkt door de overwegingen 3 en 4 van die richtlijn, die respectievelijk vermelden dat de coördinatieregeling waarin met name verordening nr. 1408/71 voorziet, zich niet uitstrekt tot aanvullende pensioenregelingen, „met uitzondering van" de regelingen die vallen onder de begrippen „wetgeving" en „wettelijke regeling" of die het voorwerp vormen van een verklaring, en dat de toepasselijke regels voor samentelling niet geschikt zijn voor aanvullende pensioenregelingen, „met uitzondering van" regelingen die vallen onder de begrippen „wetgeving" en „wettelijke regeling".

76. Uit deze overwegingen blijkt duidelijk dat de Uniewetgever voor de toepassing van de coördinatieregels een algemeen en exclusief criterium heeft willen stellen dat verband houdt met de wettelijke of contractuele grondslag van de betrokken regeling. Er moet dus geen onderscheid worden gemaakt naargelang de regeling distributief of contributief is, een verplicht of facultatief karakter heeft, of wordt gefinancierd volgens het omslag- of het kapitaaldekkingsstelsel. Bovendien betekent het feit dat aanvullende pensioenregelingen uitdrukkelijk zijn uitgesloten van de werkingssfeer van richtlijn 98/49 wanneer zij onder het begrip „wetgeving" of „wettelijke regeling" vallen, dat deze wettelijke aanvullende regelingen zijn begrepen in de werkingssfeer van de verordeningen nr. 1408/71 en nr. 883/2004.

29 — Classificaties zijn uitgewerkt door de Wereldbank, die als eerste pijler een verplicht, door de overheid beheerd stelsel onderscheidt dat zich ertoe beperkt armoede onder ouderen te verminderen, als tweede pijler een verplicht, door de particuliere sector beheerd spaarstelsel en als derde pijler een vrijwillig spaarstelsel (zie rapport van de Wereldbank „Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth", Oxford University Press, 1994, blz. 16); door de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), die een eerste pijler onderscheidt met volgens het omslagstelsel gefinancierde pensioenen en een tweede pijler met verplichte pensioenverzekeringen [zie OESO (2006), „Typologie des régimes de retraite", in *Les pensions dans les pays de l'OCDE 2005: Panorama des politiques publiques*, Éditions OCDE], en door Eurostat (zie *Classification of funded pension schemes and impact on government finance*, Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen, Luxemburg, 2004).

30 — Zie blz. 2 van de Mededeling van de Commissie van 11 mei 1999, „Naar een interne markt voor aanvullende pensioenen – Resultaten van de raadpleging over het Groenboek Aanvullende pensioenen in de interne markt" [COM(1999) 134 def.].

31 — Tenzij kennisgeving heeft plaatsgevonden door de betrokken lidstaat.

32 — Cursivering van mij.

77. Deze uitlegging is vervolgens geboden om redenen van rechtszekerheid, want het definiëren van een objectief en gemakkelijk te hanteren criterium maakt het mogelijk een uniforme toepassing van coördinatieregels voor socialezekerheidsstelsels op alle wettelijke regelingen te waarborgen, terwijl contractuele regelingen daar in beginsel niet onder vallen, tenzij de lidstaten deze regelingen in hun verklaringen hebben vermeld.

78. Dat alle wettelijke pensioenregelingen, waaronder de aanvullende, worden begrepen in de werkingssfeer van de regelgeving van afgeleid recht die de socialezekerheidsstelsels coördineert, is ten slotte in overeenstemming met de doelstelling om de sociale rechten van personen die zich binnen de Unie verplaatsen te beschermen. Zonder coördinatie zouden immers de rechthebbenden op een door een wettelijke regeling toegekend aanvullend ouderdomspensioen kunnen worden ontmoedigd gebruik te maken van hun vrijheid van verkeer, vooral wanneer de basisregeling hun slechts een inkomen op het bestaansminimum verschaft. Gelet op deze fundamentele doelstelling lijken de praktische coördinatieproblemen die worden veroorzaakt door de diversiteit aan pensioenstelsels [33] mij geen rechtvaardiging voor uitsluiting van de aanvullende wettelijke regelingen van de werkingssfeer van de verordeningen nr. 1408/71 en nr. 883/2004 te kunnen opleveren. In elk geval zou die uitsluiting niet overeenstemmen met de wens van de Uniewetgever zoals die ondubbelzinnig blijkt uit de bepalingen van deze verordeningen. [34]

79. Daaruit volgt dat, anders dan het Verenigd Koninkrijk beweert, de toepasselijkheid van deze verordeningen niet kan worden uitgesloten om de enkele reden dat de door de betrokken regelingen toegekende pensioenen een aanvulling vormen op de pensioenen die de National Health Service verstrekt. De omstandigheid dat deze pensioenen niet beogen de betrokkenen een inkomen op het bestaansminimum te garanderen, maar hen een inkomen te verschaffen dat gebaseerd is op het bedrag aan premies dat zij tijdens hun werkzame leven hebben betaald, is eveneens irrelevant.

80. Het Verenigd Koninkrijk is in de tweede plaats van mening dat de rechten op een beroepspensioen uit hoofde van de betrokken regelingen geen socialezekerheidsuitkeringen zijn maar beloning. Het beroept zich daarbij op de rechtspraak van het Hof, met name op het arrest Barber [35], volgens hetwelk de omstandigheid dat een uitkering na beëindiging van het dienstverband wordt uitbetaald er niet aan in de weg staat dat zij naar haar aard onder het begrip beloning kan vallen, zelfs als het een bij de wet voorziene uitkering betreft [36], en op het arrest Beune [37] waarin is erkend dat een ambtenarenpensioen dat voornamelijk afhankelijk is van de door de betrokkene vervulde dienstbetrekking deel uitmaakt van de door deze ontvangen beloning. [38]

81. Het Verenigd Koninkrijk betoogt ter ondersteuning van zijn analyse dat de hoogte van de pensioenrechten afhankelijk is van de duur van de dienstbetrekking en het eindloon en dat de pensioenen die aldus worden toegekend niet tot doel hebben in een bestaansminimum te voorzien, zoals blijkt uit het feit dat deze pensioenen aanzienlijk hoger kunnen zijn dan die welke worden uitgekeerd in het kader van de wettelijke socialezekerheidsregeling.

33 — In het werkdocument van 20 oktober 2005 [SEC(2005) 1293], dat aan het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de verbetering van de meeneembaarheid van aanvullende pensioenrechten [COM(2005) 507 definitief] is gehecht, wijst de Commissie met name op de moeilijkheid om de samentellingsregels toe te passen op pensioenregelingen (punt 4.4 van dit document) [zie over de moeilijkheden verband houdend met de coördinatie van dit soort regelingen eveneens Leppik, L., „Co-ordination of pensions in the European Union: the case of mandatory defined-contribution schemes in the Central and Eastern European countries", *European Journal of Social Security*, deel 8, 1 (2006), blz. 35].

34 — Opgemerkt moet worden dat overweging 4 van richtlijn 98/49, die vermeldt dat de toepasselijke samentellingsregels niet geschikt zijn voor aanvullende pensioenregelingen, met uitzondering van de regelingen die vallen onder de begrippen „wetgeving" en „wettelijke regeling", duidelijk aangeeft dat de Raad zich bewust was van de praktische problemen die daaruit zouden kunnen voortvloeien, maar niettemin van mening was dat die problemen niet in de weg mogen staan aan de toepassing van het coördinatiestelsel op de wettelijke regelingen.

35 — C-262/88, EU:C:1990:209.

36 — Punten 12, 16 en 17.

37 — C-7/93, EU:C:1994:350.

38 — Punt 46.

82. Zoals het Hof herhaaldelijk heeft erkend „staat het feit dat bepaalde uitkeringen na beëindiging van de dienstbetrekking worden betaald er niet aan in de weg dat zij naar hun aard een ‚beloning' kunnen zijn in de zin van artikel [157 VWEU]". [39] Het Hof heeft aldus uitgemaakt dat „de uit hoofde van een pensioenregeling toegekende uitkeringen die voornamelijk afhankelijk zijn van de door de betrokkene vervulde dienstbetrekking deel uitmaken van de door deze betrokkene ontvangen beloning en onder artikel [157 VWEU] vallen" [40], zelfs als de regeling een wettelijke grondslag heeft.

83. Het feit dat een aan de werknemer op grond van zijn dienstbetrekking uitbetaald ouderdomspensioen voor de toepassing van het in artikel 157 VWEU neergelegde beginsel van gelijke beloning van mannelijke en vrouwelijke werknemers moet worden gezien als een beloning, betekent echter niet dat dit pensioen geen socialezekerheidsuitkering vormt voor de toepassing van de coördinatiemaatregelen van de verordeningen nr. 1408/71 en nr. 883/2004.

84. Anders dan het Verenigd Koninkrijk in zijn stukken stelt, sluiten de kwalificaties „beloning" in de zin van artikel 157 VWEU en „ouderdomspensioen" in de zin van de verordeningen nr. 1408/71 en nr. 883/2004 elkaar namelijk geenszins over en weer uit, aangezien zij gericht zijn op onderscheiden doelstellingen en berusten op verschillende criteria.

85. In het bijzonder moet worden opgemerkt dat het beslissende criterium voor het kwalificeren van een uitkering als beloning in de zin van artikel 157 VWEU, namelijk dat die uitkering voortvloeit uit een dienstbetrekking, irrelevant is voor de beoordeling of die uitkering moet worden gekwalificeerd als „socialezekerheidsuitkering". Evenzo zijn de bijzondere, door het Hof ontwikkelde beoordelingscriteria voor het als „beloning" kwalificeren van een door een op de wet gegronde ambtenarenpensioenregeling toegekende pensioenuitkering – te weten dat deze uitkering rechtstreeks moet samenhangen met de vervulde diensttijd en moet worden berekend op basis van het eindloon – irrelevant voor het kwalificeren van de uitkering in het licht van de bepalingen betreffende de coördinatie van socialezekerheidsregelingen.

86. Voorts heeft het Hof deze mogelijkheid van samenloop van kwalificaties reeds erkend waar het in het arrest Niemi [41] oordeelde dat een uitkering krachtens een pensioenregeling die is aangemeld als regeling die binnen de werkingssfeer van verordening nr. 1408/71 valt, moet worden gekwalificeerd als „beloning" in het licht van artikel 157 VWEU, aangezien zij voldoet aan de criteria die de arbeidsverhouding kenmerken. [42]

87. Daaruit volgt dat noch de omstandigheid dat de betrokken regelingen beroepspensioenregelingen zijn die pensioenen toekennen die samenhangen met de eraan voorafgaande dienstbetrekking en die worden beschouwd als voortdurende beloning voor de in de werkzame periode verrichte arbeid, noch het feit dat deze uitkeringen rechtstreeks samenhangen met de vervulde diensttijd en worden berekend op basis van het eindloon, de toepassing van de verordeningen nr. 1408/71 en nr. 883/2004 uitsluit, aangezien deze uitkeringen socialezekerheidsuitkeringen zijn. Overigens moet worden vastgesteld dat de bijzondere pensioenregelingen voor ambtenaren sinds de wijziging die heeft plaatsgevonden bij de vaststelling van verordening (EG) nr. 1606/98 [43], uitdrukkelijk zijn betrokken in de werkingssfeer van verordening nr. 1408/71, ofschoon het beroepspensioenregelingen betreft die worden gekenmerkt door het feit dat het ontvangen pensioen wordt beschouwd als een eenvoudige voortzetting van de beloning uit arbeid. [44]

39 — Zie arrest Maruko (C-267/06, EU:C:2008:179, punt 44 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

40 — Zie arrest Commissie/Griekenland (C-559/07, EU:C:2009:198, punt 42).

41 — C-351/00, EU:C:2002:480.

42 — Punt 45.

43 — Verordening van de Raad van 29 juni 1998 tot wijziging van verordening nr. 1408/71 en van verordening (EEG) nr. 574/72 tot vaststelling van de wijze van toepassing van verordening nr. 1408/71 met het oog op de uitbreiding ervan tot bijzondere stelsels voor ambtenaren (PB L 209, blz. 1).

44 — Zie onder meer, wat de pensioenregeling voor Franse ambtenaren betreft, arrest Griesmar (C-366/99, EU:C:2001:648) en, voor de pensioenregeling voor Finse ambtenaren, arrest Niemi (C-351/00, EU:C:2002:480).

88. Deze conclusie wordt evenmin ter discussie gesteld door de door het Verenigd Koninkrijk naar voren gebrachte omstandigheid dat de uitkeringen van het Armed Forces Pension Scheme 1975 niet slechts verschuldigd waren bij het bereiken van de wettelijke pensioenleeftijd, omdat met name een lijfrente werd uitgekeerd vanaf de leeftijd van 37 jaar aan officieren met een diensttijd van 16 jaar vanaf hun 21e levensjaar of vanaf de leeftijd van 40 jaar aan de andere leden van de strijdkrachten met een diensttijd van 18 jaar vanaf hun 22e levensjaar.

89. Afgezien van het feit dat dit argument slechts voor een van de drie betrokken regelingen kan gelden, ben ik van mening dat de omstandigheid dat sommige pensioenen onmiddellijk tot uitkering komen bij de beëindiging van de dienst van de rechthebbende, ook indien deze nog niet de wettelijke pensioenleeftijd heeft bereikt, de aard van die pensioenen niet wijzigt, die, omdat zij de kenmerken van een lijfrente bezitten, tot aan de dood kunnen doorlopen.

90. Deze uitlegging van het begrip ouderdomsuitkering vindt steun in de definitie die artikel 1, onder x), van verordening nr. 883/2004 geeft van „*vervroegde* ouderdomsprestaties”[45] ter onderscheiding van „uitkeringen bij vervroegde uittreding”, die overigens ook onder de materiële werkingssfeer van deze verordening vallen. Onder een „vervroegde ouderdomsprestatie” wordt immers verstaan „een prestatie die wordt verstrekt voordat de leeftijd is bereikt die normaliter geldt voor het recht op pensioen en die bij het bereiken van die leeftijd wordt doorbetaald of door een andere ouderdomsprestatie wordt vervangen”. De mogelijkheid dat het pensioen vervroegd wordt uitgekeerd houdt dus niet in dat het geen ouderdomsuitkering betreft in de autonome betekenis die dit begrip in het Unierecht heeft.

91. Deze uitlegging wordt ook bevestigd door de rechtspraak van het Hof, waarin is aanvaard dat de omstandigheid dat een pensioen wordt toegekend vóórdat de betrokkene de pensioenleeftijd heeft bereikt, niet betekent dat deze uitkering geen ouderdomspensioen is.[46]

92. Gelet op het voorgaande ben ik van mening dat de door de betrokken regelingen uitgekeerde pensioenen onder de werkingssfeer van de verordeningen nr. 1408/71 en nr. 883/2004 vallen. Uit het feit dat de Republiek Malta niet betwist dat het Maltese pensioen en de door de betrokken regelingen uitgekeerde pensioenen, gezien hun berekeningsgrondslag, onder artikel 46 ter van verordening nr. 1408/71 en artikel 54 van verordening nr. 883/2004 vallen, leid ik bovendien af dat de grief dat de Republiek Malta de Maltese anticumulatiewetgeving op die pensioenen heeft toegepast zonder rekening te houden met de in deze bepalingen neergelegde regels, gegrond is.

V – **Conclusie**

93. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging

1) vast te stellen dat de Republiek Malta, door krachtens artikel 56 van de Social Security Act (wet op de sociale zekerheid) het bedrag van het Maltese ouderdomspensioen te verminderen met het bedrag van door het Verenigd Koninkrijk uitgekeerde pensioenen krachtens de Principal Civil Service Pension Scheme 1974 (hoofdpensioenregeling voor ambtenaren van 1974), de National Health Service Pension Scheme 1995 (pensioenregeling voor de nationale gezondheidsdienst van 1995) en de Armed Forces Pension Scheme 1975 (pensioenregeling voor de strijdkrachten van 1975), de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 46 ter 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, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 592/2008

45 — Cursivering van mij.

46 — Zie in die zin arrest Öztürk (C-373/02, EU:C:2004:232, punt 67).

van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 2008, en krachtens artikel 54 van verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels, en

2) de Republiek Malta te verwijzen in de kosten.