CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL SIR GORDON SLYNN
van 27 februari 1986 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

Deze verwijzing krachtens artikel 177 EEG-Verdrag is gedaan in een bij de Raad van Beroep te 's-Hertogenbosch aanhangig geding.

Verzoekster in het hoofdgeding, die de Nederlandse nationaliteit heeft, is werkzaam geweest in België, Duitsland en in Nederland. Het laatst werkte zij in Duitsland, waar zij van januari tot april 1975 paardrijinstructrice was.

Toen zij in april 1975 ernstige schouderklachten kreeg, werd zij arbeidsongeschikt. Zij begon in 1978 weer te werken, maar hield daar enkele dagen later mee op in verband met haar ongeschiktheid. Tussen partijen staat thans vast, dat zij reeds voor 1 oktober 1976 volledig en blijvend arbeidsongeschikt was. Op 1 augustus 1975 vestigde zij zich weer metterwoon in Nederland. Zij ontving Duits ziekengeld van april 1975 tot 15 oktober 1976, op welke datum de betaling van deze uitkering werd stopgezet wegens het bereiken van de maximumuitkeringsduur. De in de verwijzingsbeschikking gestelde vragen gaan ervan uit, dat sedert die datum geen Duits ziekengeld meer is betaald.

De verwerende bedrijfsvereniging betoogt, dat zij verzoekster niet de uitkeringen op grond van de Nederlandse sociale-zekerheidswetgeving behoeft te betalen die zij anders verschuldigd zou zijn krachtens artikel 13, lid 1 en lid 2, sub a, van verordening nr. 1408/71 (gecodificeerde versie in PB 1983, L 230, blz. 8). Hierin is het volgende bepaald:

„1) Onder voorbehoud van artikel 14 quater zijn degenen op wie deze verordening van toepassing is, slechts aan de wetgeving van één enkele Lid-Staat onderworpen. De toe te passen wetgeving wordt overeenkomstig de bepalingen van deze titel vastgesteld.

2) Onder voorbehoud van de artikelen 14 tot en met 17:

a) is op degene die op het grondgebied van een Lid-Staat werkzaamheden in loondienst uitoefent, de wetgeving van die Staat van toepassing zelfs indien hij op het grondgebied van een andere Lid-Staat woont of indien de zetel van de onderneming of het domicilie van de werkgever waarbij hij werkzaam is, zich bevindt op het grondgebied van een andere Lid-Staat."

In deze zaak heeft de verwijzende rechter de volgende twee vragen gesteld:

„1) Blijft op een werknemer, die in aansluiting op het verrichten van werkzaamheden op het grondgebied van een Lid-Staat ziekengeld krachtens de wetgeving van die Lid-Staat geniet (en die tijdens het genot van dat ziekengeld niet op het grondgebied van een andere Lid-Staat is gaan werken), krachtens

* Vertaald uit het Engels.

het bepaalde in artikel 13, lid 2, aanhef en onder a, van EEG-verordening nr. 1408/71 die wetgeving van toepassing, ook wanneer er sedert de toekenning van dat ziekengeld en de beëindiging van die werkzaamheden (en van het dienstverband) reeds bijna anderhalf jaar is verstreken ?

2) Brengt de krachtens artikel 13, lid 2, aanhef en onder a, van verordening nr. 1408/71 plaatsvindende aanwijzing van de wetgeving van een bepaalde Lid-Staat als de op een bepaalde werknemer van toepassing zijnde wetgeving met zich mee dat die werknemer niet tegelijkertijd uit de enkele kracht van het nationale recht van een andere Lid-Staat als verzekerde ingevolge de wettelijke regeling inzake prestaties bij invaliditeit van die andere Lid-Staat kan worden aangemerkt, met als gevolg dat hij door de werking van het Gemeenschapsrecht zou worden beroofd van de aanspraak op invaliditeitsuitkering die hem uit de enkele kracht van de nationale wetgeving van genoemde andere Lid-Staat toekomt ?"

Zelfs al ware artikel 13 op te vatten in voor verzoekster gunstige zin, dan zou een uitkering haar wellicht toch worden geweigerd omdat zij van 1 januari 1975 tot 1 oktober 1976 niet ononderbroken in Nederland heeft gewoond, zoals in artikel 91, sub c, van de Nederlandse Algemene Arbeidsongeschiktheidswet wordt geëist. Deze bepaling luidt als volgt: „Het recht op toekenning van arbeidsongeschiktheidsuitkering, geregeld in de artikelen 89 en 90, komt toe aan de verzekerde, die: ... c) 1. hetzij gedurende het tijdvak, gelegen tussen 1 januari 1975 en 1 oktober 1976 binnen het Rijk heeft gewoond; 2. hetzij sedert 1 oktober 1970 gedurende zes jaren — al dan niet onafgebroken — binnen het Rijk, Suriname of de Nederlandse Antillen heeft gewoond." De Nederlandse rechterlijke instantie heeft derhalve een derde en laatste vraag gesteld, die luidt als volgt:

„3) Kunnen wooneisen als vermeld in artikel 91, aanhef en onder c, van de Nederlandse AAW aan een binnen de EEG migrerende werknemer worden tegengeworpen ?"

De eerste vraag moet naar mijn mening bevestigend worden beantwoord. Gezaghebbende steun hiervoor is te vinden in zaak 150/82 (Coppola, Jurispr. 1983, blz. 43). Het Hof overwoog daar, dat hoewel artikel 13, lid 2, sub a, „niet uitdrukkelijk het geval noemt van een werknemer die niet werkzaam is op het ogenblik waarop hij een ziekteuitkering aanvraagt, ... zij aldus moet worden uitgelegd, dat zij in voorkomend geval verwijst naar de wettelijke regeling van de staat op het grondgebied waarvan de werknemer laatstelijk tewerkgesteld was" (r. o. 11). Hieruit volgt, dat klaagster in oktober 1976 onder de Duitse wetgeving bleef vallen, ook al was haar arbeidsverhouding in Duitsland achttien maanden eerder beëindigd.

De tweede vraag is blijkens de betogen in deze zaak veel moeilijker. Niettemin bestaat er naar mijn gevoelen een duidelijk beginsel, dat iemand krachtens de toepasselijke verordeningen niet in meer dan één staat verplicht verzekerd kan zijn. Dit beginsel is thans uitdrukkelijk neergelegd in artikel 13, lid 1, van verordening nr. 1408/71. Het lag mijns inziens stilzwijgend besloten in verordening nr. 3 (PB 1958, blz. 561), hoewel die verordening geen bepaling bevatte die overeenkwam met artikel 13, lid 1, van de latere verordening. Naar mijn oordeel aanvaardde het Hof het beginsel met betrekking tot deze beide verordeningen in de arresten 8/75, (Football Club d'Andlau, Jurispr. 1975, blz. 739), 102/76 (Peren-

boom, Jurispr. 1977, blz. 815) en 276/81 (Kuijpers, Jurispr. 1982, blz. 3027). Het doel van de twee verordeningen, vergemakkelijking van het vrije verkeer van werknemers, zou worden ondermijnd wanneer een migrerende werknemer en zijn werkgever konden worden gedwongen om in twee Lid-Staten sociale-zekerheidsbijdragen te betalen.

In zaak 92/63 (Nonnenmacher, Jurispr. 1964, blz. 583), die betrekking had op verordening nr. 3 en de artikelen 48 tot en met 51 EEG-Verdrag, overwoog het Hof:

„dat deze artikelen beogen een zo volledig mogelijke vrijheid van verkeer der werknemers tot stand te brengen;

dat dit oogmerk meebrengt dat wettelijke beperkingen welke de migrerende werknemer in een nadeliger positie zouden brengen, worden opgeheven".

In geval van twijfel moeten bovengenoemde artikelen en de ter uitvoering daarvan vastgestelde bepalingen dus zo worden uitgelegd, dat de migrerende werkgever, in het bijzonder wat de sociale zekerheid betreft, niet in een ongunstige wettelijke positie komt. Anderzijds verzetten deze bepalingen zich niet tegen wettelijke regelingen van de Lid-Staten, die ertoe strekken, de migrerende werknemers aanvullende bescherming op het gebied van de sociale zekerheid te bieden. In zaak 19/67 (Van der Vecht, Jurispr. 1967, blz. 431) overwoog het Hof met betrekking tot verordening nr. 3, „dat de verordening immers in het belang zowel van de werknemers en werkgevers als van de aansprakelijke kassen beoogt elke overbodige opeenstapeling of vermenging van lasten en aansprakelijkheden te vermijden, welke uit de gelijktijdige of afwisselende toepassing van meerdere wetgevingen zou voortvloeien". Het Hof heeft derhalve aanvaard, dat de gelijktijdige toepassing van twee nationale wettelijke stelsels verenigbaar kan zijn met verordening nr. 3. Het lijkt mij duidelijk dat een werknemer vrij kan beslissen, of hij zich wil aansluiten bij een tweede sociale-zekerheidsstelsel. Voorts belet de verordening een tweede Lid-Staat niet, een werknemer uitkeringen op grond van de sociale zekerheid te verstrekken, ook indien dit niet de in artikel 13 van de verordening aangewezen staat is. Anderzijds kunnen deze twee arresten van het Hof mijns inziens niet aldus worden uitgelegd, dat van een werknemer kan worden verlangd dat hij verplicht verzekerd is onder de sociale-zekerheidsstelsels van twee verschillende staten, ook al zijn de uitkeringen krachtens de ene regeling wellicht hoger dan krachtens de andere. In dat geval zou er waarschijnlijk onduidelijkheid ten aanzien van lasten en aansprakelijkheden ontstaan. Verder is het duidelijk, dat een verplichting om zich aan te sluiten bij een tweede sociale-zekerheidsstelsel, een afschrikkend effect zou hebben op de migrerende werknemer, hetgeen volgens de rechtspraak van het Hof moet worden vermeden. Dit volgt naar mijn mening uit de arresten na Nonnenmacher en Van der Vecht, waarvan ik hiervóór enkele voorbeelden heb gegeven.

Ook al is iemand dus verplicht verzekerd in een door de verordening aangewezen Lid-Staat, er is niets wat hem belet zich daarnaast vrijwillig te verzekeren of om tevens door de sociale zekerheid van een andere Lid-Staat gedekt te zijn. Dit vindt bevestiging in een reeks van zaken waarin het Hof oordeelde, dat de verordening geen nadelige gevolgen heeft voor aanspraken die uitsluitend zijn verkregen krachtens het nationale recht: zie de zaken 24/75 (Petroni, Jurispr. 1975, blz. 1149), 62/76 (Strehl, Jurispr. 1977, blz. 211), en 733/79 (Laterza, Jurispr. 1980, blz. 1915). Anders dan de Nederlandse regering en de Commissie hebben betoogd, is naar mijn opvatting dit

beginsel niet enkel van toepassing indien aanspraken zijn verkregen krachtens het nationale recht van de door de verordening aangewezen Lid-Staat. Het arrest in zaak 279/82 (Jerzak, Jurispr. 1983, blz. 2603) wijst op het tegendeel.

Het is thans wel een vaststaand gegeven, dat de verordening de bevoegdheden van de Lid-Staten om de voorwaarden vast te stellen waaronder uitkeringen worden toegekend, onverlet laat, zelfs wanneer het gaat om de Lid-Staat die met betrekking tot een bepaalde persoon door de verordening wordt aangewezen: zie zaken 110/79 (Coonan, Jurispr. 1980, blz. 1445), 70/80 (Vigier, Jurispr. 1981, blz. 229) en 275/81 (Koks, Jurispr. 1982, blz. 3013). Dit moet dan zeker gelden voor de sociale-zekerheidsstelsels in andere staten dan die welke door de verordening met betrekking tot een bepaalde persoon wordt aangewezen.

Naar mijn oordeel moet artikel 13, lid 1, derhalve aldus worden verstaan dat, onder voorbehoud van artikel 14, sub c, dat hier niet aan de orde is, niemand in meer dan één Lid-Staat verplicht verzekerd kan zijn. Niets in de verordening belet evenwel dat iemand in een andere Lid-Staat sociale-zekerheidsuitkeringen ontvangt indien die staat die wenst te betalen, of op basis van een vrijwillige verzekering.

Wat de derde vraag betreft, blijkt uit de zaken 51/73 (Smieja, Jurispr. 1973, blz. 1213) en 92/81 (Camera, Jurispr. 1982, blz. 2213) dat artikel 10 van verordening nr. 1408/71 aldus moet worden uitgelegd, dat een werknemer zijn op grond van de wettelijke regeling van één of meer Lid-Staten verkregen rechten op pensioen of uitkering ook behoudt nadat hij zijn woonplaats in een andere Lid-Staat heeft gevestigd, „maar ook dat dit recht hem niet kan worden ontzegd om de enkele reden dat hij niet woonachtig is op het grondgebied van de Staat waar het orgaan dat de uitkering verschuldigd is, zich bevindt" (Camera, r. o. 14, blz. 2224). Evenals de Commissie zie ik niet goed, hoe zaak 32/78 (Giuliani, Jurispr. 1977, blz. 1857) in verband met deze zaken moet worden gelezen. De tekst van artikel 10 lijkt erop te wijzen, dat de beperking op grond van het niet woonachtig zijn niet zozeer geldt voor de verkrijging van rechten als voor de betaling van uitkeringen wanneer die rechten zijn verkregen. Wat evenwel ook moge gelden ten aanzien van uitkeringen op grond van een verplichte verzekering in de door artikel 13, lid 1, van de verordening aangewezen staat, ik geloof niet dat artikel 10 van toepassing is op de verkrijging van rechten op grond van wat ik heb aangeduid als vrijwillige verzekering, of wat kan worden gezien als een aanvullende verzekering in een andere staat dan die waarin de betrokkene verplicht verzekerd is. Derhalve lijkt artikel 91, sub c, van de Nederlandse Algemene Arbeidsongeschiktheidswet mij niet onverenigbaar met artikel 10 van de verordening, voor zover eerstgenoemde bepaling betrekking heeft op de verkrijging van een recht op vrijwillige of aanvullende verzekering. In casu behoeft mijns inziens niet te worden onderzocht hoe het zou zijn in het geval dat er sprake is van verkregen rechten en men de betaling van uitkeringen zou willen weigeren op grond dat de rechthebbende niet in de betrokken Lid-Staat woont.

Mitsdien geef ik het Hof in overweging, de door de nationale rechterlijke instantie gestelde vragen te beantwoorden als volgt:

1) Ingevolge artikel 13, lid 2, sub a, van verordening nr. 1408/71 van de Raad blijft iemand onderworpen aan de wettelijke regeling van de staat waarin hij laatstelijk werkzaam was, ook indien zijn laatste arbeidsverhouding daar is beeindigd.

2) Een werknemer op wie artikel 13, lid 2, sub a, van toepassing is, kan alleen in de door die bepaling aangewezen Lid-Staat verplicht verzekerd zijn. Niets evenwel belet een andere Lid-Staat, die werknemer sociale-zekerheidsuitkeringen toe te kennen indien die Lid-Staat dat wenst of indien de betrokkene aldaar vrijwillig is aangesloten bij een stelsel van sociale zekerheid.

3) Het woonvereiste zoals gesteld in artikel 91, sub c, van de Nederlandse Algemene Arbeidsongeschiktheidswet, is verenigbaar met verordening nr. 1408/71.

Over de kosten van verweerster in het hoofdgeding heeft de nationale rechter te beslissen. De kosten van de Nederlandse regering en de Commissie komen niet voor vergoeding in aanmerking.