CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL A. TRABUCCHI VAN 18 SEPTEMBER 1975 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. De weduwe van een naar Frankrijk gemigreerde Italiaanse werknemer, die aldaar bij een arbeidsongeval is overleden met achterlaten van vier minderjarige kinderen die in dit land bleven wonen, wilde in aanmerking komen voor de reductie, die door de Société Nationale des Chemins de Fer op grond van de wet van 29 oktober 1921 wordt verstrekt aan gezinnen met drie of meer ten laste komende minderjarige kinderen. Haar verzoek werd afgewezen op de enkele grond dat zij niet de Franse nationaliteit heeft.

Het Cour d'Appel te Parijs waar het geding tussen de weduwe van de werknemer en de SNCF thans dient, wendde zich krachtens artikel 177 EEG-Verdrag tot het Hof met de vraag of de door de SNCF aan grote gezinnen verstrekte reductiekaart voor de werknemers uit de Lid-Staten een sociaal voordeel is in de zin van artikel 7 van 's Raads verordening nr. 1612/68 van 15 oktober 1968.

Het Tribunal de Grande Instance te Parijs had in zijn voor het Cour d'Appel beroepen vonnis van 8 november 1973 overwogen dat het gemeenschapsrecht niet bepaalt dat de aanspraak op een spoorwegreductiekaart voor grote gezinnen ook geldt voor buitenlandse onderdanen, omdat deze kaart geen voordeel is dat bij uitsluiting is verbonden aan de hoedanigheid van werknemer. Het Tribunal sloot de mogelijkheid van een ruime interpretatie van artikel 7 van verordening nr. 1612 uit op grond van de overweging dat het EEG-Verdrag slechts een beginselakkoord is, hetwelk voor elk onderdeel nadere uitvoeringsbepalingen behoeft en in ieder geval krachtens zijn bestemming uitsluitend betrekking heeft op de voordelen, verleend aan de onderdanen der Lid-Staten in het kader of uit hoofde van een op het grondgebied van een dezer Staten uitgeoefende activiteit als werknemer. Een dergelijk verdrag kan niet verhinderen dat een der verdragsluitende partijen aan zijn eigen onderdanen, al dan niet werknemers, voordelen toekent in verband met bijzondere hoedanigheden.

Het Cour d'Appel twijfelde aan de juistheid van een op dergelijke overwegingen gegronde beslissing en stelde Uw Hof bovengenoemde vraag.

2. Het Hof zal thans een fundamentele handleiding moeten geven voor de uitlegging en toepassing van de feitelijke waarborgen in het vrije verkeer van werknemers. De onderhavige zaak dwingt ons immers tot een omschrijving van de sociale voordelen die ook moeten gelden voor de migrerende werknemers in de Gemeenschap. Hier wordt ons de gelegenheid geboden tot verfijning van een jurisprudentie die vanaf het arrest van 15 oktober 1969 in de zaak 15-69 *(Ugliola,* Jurispr. 1969, blz. 363) tot aan de meest recente uitspraak in de zaak 20/75 *(D'Amico)* werd ontwikkeld. Tegenover standpunten die op het eerste gezicht uit verschillende opvattingen schijnen voort te komen, moet de feitelijke draagwijdte worden verduidelijkt van het in de derde overweging van het arrest Ugliola neergelegde beginsel voor de uitlegging van artikel 7 van 's Raads verordening nr. 1612; het Hof overwoog aldaar naar aanleiding van artikel 48 EEG-Verdrag dat „het recht van iedere Lid-Staat aan de onderdanen der overige Lid-Staten die op zijn grondgebied zijn tewerkgesteld, alle aan de eigen onderdanen toegekende voordelen moet verzekeren."

1 — Vertaald uit het Italiaans.

Het sociale gemeenschapsrecht, zowel rechtstreeks betrekking hebbend op het vrije verkeer van werknemers, zoals de onderhavige verordening nr. 1612, als indirect daarop betrekking hebbend, zoals de regeling inzake de aanpassing der wetgevingen van sociale zekerheid, vormt een organisch geheel, dat op dezelfde algemene doelstellingen is gericht en derhalve gelijke grondbeginselen heeft. Uit de rechtspraak van de laatste jaren, evenals uit de conclusies van de advocaten-generaal, blijkt een evolutie die tendeert naar een volledige gelijkstelling van werknemers uit de Gemeenschap met de onderdanen van het gastland. Er zij in dit verband op gewezen dat reeds in de zaak 76-72 *(Michel S.)* advocaat-generaal Mayras heeft gesteld dat de opzet en de geest van verordening nr. 1612 meebrengen dat de uitdrukking „sociale voordelen" in de meest ruime zin moet worden opgevat (Jurispr. 1973, blz. 469). In onze conclusie in de zaak 7-75 *(echtelieden F.)* over de uitlegging van verordening nr. 1408/71 hebben wij opgemerkt dat Uw Hof een specifiek verband tussen sociale uitkering en dienstverhouding eigenlijk niet meer als criterium hanteert. Uw arrest van 17 juni 1975 lijkt deze opmerking te bevestigen.

In het licht van deze jurisprudentiële ontwikkeling die beantwoordt aan de zin van het communautaire systeem, kunnen in de onderhavige zaak twee wegen worden bewandeld. Een brede, en stellig voor de hand liggende, weg wordt aangewezen door de Commissie die zich rechtstreeks op artikel 7 van het Verdrag beroept om elk onderscheid naar nationaliteit tussen de werknemers in de Gemeenschap uit te sluiten. Een tweede, smallere weg loopt nu juist via artikel 7 van verordening nr. 1612/68 van de Raad. Beide wegen kunnen tot hetzelfde resultaat leiden. Gelet op de vraag van het Cour d'Appel te Parijs, zullen wij deze verordening als uitgangspunt nemen, zonder daarbij het grondbeginsel van artikel 7 van het Verdrag te vergeten.

Artikel 7, lid 2, van 's Raads verordening no. 1612 bepaalt dat een werknemer die onderdaan is van een Lid-Staat, op het grondgebied van andere Lid-Staten dezelfde sociale en fiscale voordelen geniet als de nationale werknemers.

In de eerste plaats moet nu worden vastgesteld of een voordeel als voorzien in de betrokken nationale wetgeving, onder het begrip „sociale voordelen" in de zin dezer bepaling valt. Zo ja, dan moet in de tweede plaats worden onderzocht of ook de gezinsleden van de werknemer hierop recht hebben.

Het betrokken voordeel werd in Frankrijk bij wet van 29 oktober 1921 ingevoerd in het kader van een algemeen beleid tot stimulering van de bevolkingstoeneming. Thans zijn de bepalingen met betrekking tot de toekenning van de spoorwegreductiekaart aan grote gezinnen bij decreet van 24 januari 1956 opgenomen in de „Code de la Famille et de l'Aide Sociale", titel I („Sociale bescherming van het gezin"), Hoofdstuk II („Materiële bescherming van het gezin"), 1° afdeling („Algemene compensaties voor gezinslasten"). Volgens artikel 20 worden deze reducties verleend „teneinde de gezinnen te ondersteunen bij de opvoeding van hun kinderen."

Blijkens deze bepaling is het betrokken voordeel thans dus vooral gedacht als compensatie voor de gezinslasten, waarbij de oorspronkelijke bedoeling nog tot uiting komt in het oogmerk de tariefsverhogingen niet te zwaar te doen drukken op gezinnen die hogere kosten hebben voor hun kinderen. Het gaat hier stellig om een *sociaal voordeel,* waarvan de eventuele relatie tot een bevolkingspolitiek, voor zover nog aanwezig, geenszins afdoet aan het hoofdkenmerk „compensatie van de gezinslasten", zoals het opschrift luidt van de afdeling waarin bovengenoemd artikel 20 van de Code de la Famille et de l'Aide Sociale staat.

Derhalve moet ingevolge artikel 7, lid 2, ook het recht op dit sociale voordeel aan de migrerende werknemer onder dezelfde voorwaarden worden toegekend als

aan de nationale werknemers, zelfs wanneer dit voordeel aan de eigen onderdanen niet in verband met hun hoedanigheid van werknemer wordt toegekend.

In het arrest in de zaak 76-72 *(Michel S.,* Jurispr. 1973, blz. 463) heeft Uw Hof in de negende overweging wel gezegd dat de in artikel 7 bedoelde voordelen aan de tewerkstelling verbonden zijn en bijgevolg aan de werknemers zelf ten goede komen en niet aan hun gezinsleden. Met deze overweging waarin een verband wordt gelegd tussen de in artikel 7 bedoelde voordelen en de tewerkstelling, schijnt aldus een ontkennend antwoord te zijn gegeven op de hier onderzochte vraag over de toepasselijkheid van het voordeel op de migrerende werknemer, daar immers de nationale wet in kwestie de uitkering direct noch indirect aan de tewerkstelling koppelt.

Daarom trachtte de Commissie wellicht ook het recht van de migrerende werknemer en zijn gezinsleden op de door de SNCF aan grote gezinnen verstrekte treinreductiekaart uitsluitend te baseren op het algemene verbod van discriminatie op grond van nationaliteit van artikel 7 EEG-Verdrag.

Wij menen evenwel dat de wellicht iets te algemeen geformuleerde overweging uit arrest 76-72 hoofdzakelijk betrekking heeft op dat gedeelte van artikel 7 van verordening nr. 1612/68 dat rechtstreeks van belang was voor de kwalificatie van de nationale wet in verband waarmee in die zaak om uitleg van de gemeenschapsbepaling werd gevraagd, namelijk lid 3. In casu was dat een Belgische wet inzake uitkeringen voor de sociale reclassering van minder-validen, dat wil zeggen uitkeringen die naar aard en doel verbonden waren aan de tewerkstelling, — zij het niet noodzakelijkerwijs aan een actuele tewerkstelling, zoals bij de werknemer die door een ongeval of plotselinge ziekte ongeschikt is geworden voor zijn vroegere werk en moet worden omgeschoold.

Het verband van de in lid 3 bedoelde uitkeringen met de tewerkstelling behoeft derhalve niet strikt te worden opgevat: een potentiële samenhang is voldoende. Dit verband wordt uiteraard losser bij de in artikel 7, lid 2, genoemde voordelen.

Het zou immers niet aangaan, om bijvoorbeeld het in deze bepaling neergelegde beginsel van fiscale gelijkheid te beperken tot belastingen op directe inkomsten uit arbeid en dus uit te sluiten voor de gezinsbelastingen of voor de belasting op het door de werknemer zelf gevormde vermogen of op de goederen verworven uit arbeidsinkomen.

Het verband met de tewerkstelling waarvan Uw Hof bij artikel 7 in algemene zin uitgaat, kan eigenlijk slechts betekenen dat de onderdaan van een Lid-Staat die in een andere Staat woont, thans of in het verleden *de hoedanigheid van arbeider in loondienst* moe(s)t bezitten om aanspraak te kunnen maken op dezelfde sociale en fiscale voordelen als nationale werknemers.

Zo gezien, kan terecht onderscheid worden gemaakt tussen de in dit artikel en de artikelen 8 en 9 bedoelde voordelen van de werknemer en de in de artikelen 10 en 12 bedoelde voordelen van zijn familieleden. Maar — het zij herhaald — men moet hier niet verder onderscheiden dan strikt nodig is; zo is het bij de in artikel 9 bedoelde voordelen op huisvestingsgebied logisch dat ook de gezinsleden van de werknemer die zich met de werknemer in het gastland mogen vestigen, deze genieten en dat bij overlijden van de werknemer met name de weduwe en de kinderen dit recht blijven genieten.

Het door de nationale wetgever beoogde directe verband tussen bepaalde aan de onderdanen verleende sociale voordelen en de hoedanigheid van werknemer in loondienst is bovendien door Uw Hof duidelijk geslaakt voor de toepassing van verordening nr. 1408/71 betreffende de sociale zekerheid van migrerende werk-

nemers. Het reeds genoemde arrest in zaak 7/75 *(Echtelieden F.)* van 17 juni 1975 erkent de aanspraak van de kinderen van de migrerende werknemer op de voordelen die in een nationale wettelijke regeling onafhankelijk van de hoedanigheid van werknemer en dus van het bestaan van een dienstbetrekking aan de onderdanen worden verleend. Als een dergelijke beslissing kon worden gegeven voor de toepassing van de regeling van de sociale zekerheid, die op grond van artikel 51 van het Verdrag in hoofdzaak is vastgesteld met het oog op het vrije verkeer van werknemers, dan is er geen reden een ander beginsel toe te passen in het kader van verordening nr. 1612/68 die rechtstreeks betrekking heeft op dit vrije verkeer. Ook al functioneren de beide verordeningen op gedeeltelijk verschillende niveaus in verband met de desbetreffende nationale wettelijke regelingen, de doelstellingen ervan zijn, zoals reeds gezegd, gemeenschappelijk. Met name zij erop gewezen dat een der doelstellingen van verordening nr. 1612/68 — steeds in het kader van de verwezenlijking van het recht van vrij verkeer — bestaat in het rechtens en feitelijk waarborgen van de gelijkheid van behandeling van de werknemer, ook wat betreft zijn recht zijn gezin te doen overkomen en de maatschappelijke integratie van het gezin in het gastland.

3. Nu dus vaststaat dat het betrokken voordeel tot de categorie sociale voordelen van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 behoort en daarmede het recht van de werknemer op dit voordeel is erkend, moeten wij nog onderzoeken of ook de gezinsleden van de werknemer op grond van deze bepaling aanspraken kunnen doen gelden.

Hoewel ook op dit punt de reeds genoemde negende overweging van het arrest Michel S. tot een ontkennend antwoord schijnt te leiden, aangezien artikel 7 niet van toepassing werd geoordeeld op de gezinsleden van de werknemer, mag men bij de beschouwing van de draagwijdte van deze uitsluiting niet vergeten dat het Hof in dat arrest vooral de bepaling van lid 3 voor ogen had, welke ten behoeve van de werknemer doelt op uitkeringen van dezelfde aard als die welke, ten behoeve van de familieleden van de werknemer, uitdrukkelijk worden genoemd in artikel 12 der verordening.

Daarom kon het Hof, gezien deze laatste bepaling die was toegespitst op het geval dat de verwijzende nationale rechter was voorgelegd, niets anders doen dan de gelijktijdige toepasselijkheid van artikel 7, lid 3, op een dergelijk geval uitsluiten.

De uitsluiting door het Hof van artikel 7 op gezinsleden van werknemers moet echter worden geacht enkel en alleen betrekking te hebben op lid 3 van dit artikel, inzover hetzelfde onderwerp, specifiek betrokken op de gezinsleden, reeds in een andere bepaling wordt geregeld.

In bovengenoemd voorbeeld moet het recht op gelijke voordelen inzake huisvesting wel betrekking hebben op de gezinsleden van de werknemer, hoewel het desbetreffende artikel 9 tot de bepalingen behoort die rechtstreeks de werknemer en niet specifiek zijn gezinsleden aangaan. Zo ook behoeft de bepaling van artikel 7, lid 2, inzake gelijke rechten van de werknemer op sociale voordelen, niet noodzakelijkerwijs te worden uitgelegd alsof zij strikt is beperkt tot de persoon van de werknemer. Wanneer eenmaal wordt erkend dat het recht op een reductiekaart toekomt aan de migrerende werknemer uit een andere Lid-Staat, omdat het gaat om een voordeel van sociale aard in verband met de gezinslasten, dan volgt hieruit onvermijdelijk door de aard van dit voordeel, de voorwaarden ervan en de wijze waarop het wordt geconcretiseerd, dat ook de gezinsleden van de werknemer dit recht genieten. Want het voordeel van de werknemer bestaat juist in een verlichting van de gezinslasten doordat volgens de wet aan het hoofd van een groot gezin de mogelijkheid wordt geboden om de spoorwegreductie ook voor zijn vrouw en ten laste komende minderjarige kinderen te genieten.

Zoals immers letterlijk uit artikel 20 van de Code de la Famille et de l'Aide Sociale blijkt, wordt deze reductie op de spoorwegtarieven toegekend „teneinde de gezinnen te ondersteunen bij de opvoeding van hun kinderen." Het is dus een sociaal voordeel voor degene die in economische zin rechtstreeks de gezinslast draagt. Het voordeel voor de werknemer is echter niet te scheiden van het voordeel voor zijn gezin. Ten slotte is ook nog een belangrijk punt dat in het onderhavige geval gezin en voordeel als het ware samenvallen; het bestaan van een groot gezin vormt de voorwaarde voor de toekenning van het voordeel en bovendien zijn de direct begunstigden de gezinsleden die ieder een document krijgen uitgereikt, waarmee zij de betrokken reductie kunnen genieten.

Nu was in casu de werknemer bij de aanvraag van dit voordeel reeds overleden. Kan zulks leiden tot ontzegging van het recht der gezinsleden op de reductie? Indien de werknemer vóór zijn overlijden dit voordeel reeds genoot, hadden de weduwe en de kinderen dit moeten blijven genieten, daar het voordeel, zoals wij hebben gezien, niet strikt is gebonden aan het feitelijk bestaan van een dienstbetrekking maar in wezen een sociaal voordeel is tot steun van grote gezinnen; de kosten van opvoeding der kinderen vallen tenslotte niet weg met de dood van het gezinshoofd die werknemer was.

Indien dit zo is, valt niet in te zien hoe het recht op dit voordeel kan worden ontzegd aan de weduwe en de kinderen die vóór de dood van de werknemer dit voordeel nog niet hadden genoten. Het verblijfsrecht van de gezinsleden op het grondgebied van het gastland na afloop van de dienstbetrekking van het gezinshoofd brengt mee dat zij dan eveneens in het genot blijven van rechten die, zonder strikt aan de dienstbetrekking gebonden te zijn, voordien krachtens artikel 7 openstonden uit hoofde van de hoedanigheid van het gezinshoofd als werknemer.

Ik concludeer derhalve dat op de door het Cour d'Appel te Parijs gestelde vraag wordt geantwoord dat de krachtens de nationale wet aan grote gezinnen verstrekte spoorwegreductiekaart een sociaal voordeel in de zin van artikel 7, lid 2, van 's Raads verordening (EEG) nr. 1612/68 vormt.