# CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL C. O. LENZ van 9 juli 1992 *

*Mijnheer de President,*
*mijne heren Rechters,*

## A — Inleiding

1. De door het Hof te beantwoorden prejudiciële vraag is door de Arbeidsrechtbank te Brussel voorgelegd. Zij betreft de toepasselijkheid van de Belgische wetgeving inzake het taalgebruik in rechtszaken uit het oogpunt van het gemeenschapsrecht.

2. Verzoeker in het hoofdgeding is Belgisch onderdaan. Hij heeft bij een Belgisch orgaan een rustpensioen aangevraagd wegens tijdvakken van arbeid in België. De Rijksdienst voor Pensioenen (RVP), verweerder in het hoofdgeding, heeft geweigerd hem een pensioen toe te kennen. Tegen die weigeringsbeschikking heeft verzoeker met een in het Frans gesteld verzoekschrift beroep ingesteld. Krachtens de nationale procedureregels had hij het verzoekschrift in het Nederlands moeten stellen en de verwijzende rechtbank is ingevolge de nationale regeling daarom verplicht het beroep ambtshalve als nietig te beschouwen.

3. Ter beslechting van dit geschil wenst de aangezochte rechter (Arbeidsrechtbank te Brussel) te vernemen, of artikel 2 van verordening (EEG) nr. 1408/71 [1] aldus moet worden uitgelegd, dat deze verordening, en meer in het bijzonder zo niet uitsluitend artikel 84, lid 4, daarvan, van toepassing is op werknemers die aan de wetgeving van slechts één Lid-Staat onderworpen zijn geweest, namelijk die waarvan zij de nationaliteit hebben en op het grondgebied waarvan zij hebben gewoond en gewerkt.

4. In de tweede plaats wenst hij te vernemen, of artikel 3 van genoemde verordening aldus moet worden uitgelegd, dat het zowel positieve als negatieve discriminatie van onderdanen van een staat ten opzichte van de onderdanen van andere Lid-Staten van de Europese Gemeenschappen die op het grondgebied van eerstbedoelde staat zijn gevestigd, verbiedt.

5. In de derde plaats wenst hij te vernemen of de artikelen 48, lid 1, en 51 EEG-Verdrag aldus moeten worden uitgelegd, dat het vrije verkeer van werknemers niet alleen tussen de Lid-Staten van de Europese Gemeenschappen moet worden verzekerd, doch ook binnen deze staten, zodat de met het oog op de totstandkoming van dit vrije verkeer vastgestelde maatregelen, inzonderheid artikel 84, lid 4, van verordening nr. 1408/71, ook gelden voor werknemers die, in het kader van dit vrije verkeer, binnen één Lid-Staat, waarvan zij de nationaliteit hebben, achtereenvolgens in verschillende administratieve of gerechtelijke zones verblijven, voor welke zones verschillende rechtsregels gelden, inzonderheid wat de taal betreft van het stuk dat het geding inleidt voor de terzake van de in artikel 4 van verordening nr. 1408/71 bedoelde materies bevoegde rechterlijke instanties.

* Oorspronkelijke taal: Duits.

1 — In de versie van verordening (EEG) nr. 2001/83 van de Raad van 2 juni 1983 (PB 1983, L 230, blz. 6).

6. Voor de tekst van de vragen en de genoemde bepalingen van het afgeleide gemeenschapsrecht en van het nationale recht verwijs ik naar het rapport van de rechter-rapporteur.

7. In zijn opmerkingen over de prejudiciële vragen wijst verweerder erop, dat hij bij zijn afwijzing van de pensioenaanvraag op het beginsel van de eenheid van loopbaan heeft gewezen, gelet op de pensioenrechten van verzoeker ten laste van het sociale-zekerheidsstelsel van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen. Daarmee brengt verweerder een element naar voren waarbij partijen hebben aangeknoopt ten betoge dat de beroepsloopbaan van verzoeker een Europees aspect vertoont.

8. Uit de processtukken die de verwijzende rechtbank op verzoek van het Hof heeft voorgelegd, blijkt dat verzoeker 29 jaar bij de Raad van de Europese Gemeenschappen heeft gewerkt.

9. Voor nadere bijzonderheden, de toepasselijke regels en de argumenten van partijen verwijzen wij naar het rapport van de rechter-rapporteur.

## B — Analyse

10. Voor het beantwoorden van de prejudiciële vragen moet allereerst worden uitgemaakt, of het gemeenschapsrecht in de omstandigheden die aan het geding ten grondslag liggen, wel van toepassing is.

11. De verwijzende rechter heeft erop gewezen, dat de interne taalwetgeving een belemmering kan zijn voor het vrije verkeer van werknemers in België. Hij vraagt dan ook, of communautaire bepalingen geen voorrang hebben op de nationale.

12. *I* — Uit de *weergave van de feiten door de verwijzende rechter* blijkt, dat het om een zuiver interne aangelegenheid gaat. Wij moeten dus allereerst van die weergave uitgaan om de rechtssituatie te onderzoeken.

13. In de communautaire rechtsorde is het beginsel te vinden, dat het gemeenschapsrecht niet op zuiver interne aangelegenheden van toepassing is. Evenmin kunnen nationale onderdanen aanspraak maken op gelijke behandeling met gemeenschapsonderdanen van een andere nationaliteit. [2] Daarentegen kunnen nationale onderdanen zich wel op bepalingen van gemeenschapsrecht beroepen wanneer hun situatie een specifiek communautair aspect vertoont. [3] Doorgaans gaat het om grensoverschrijdende aangelegenheden, hetzij naar aanleiding van het verkrijgen van een door het gemeenschapsrecht beschermde positie, hetzij bij de uitoefening van verkregen rechten.

2 — Zie arresten van 28 maart 1979, zaak 175/78, Saunders, Jurispr. 1979, blz. 1129; 28 juni 1984, zaak 180/83, Moser, Jurispr. 1984, blz. 2539; 23 januari 1986, zaak 298/84, Iorio, Jurispr. 1986, blz. 251; 27 oktober 1982, gevoegde zaken 35/82 en 36/82, Morson en Jhanjan, Jurispr. 1982, blz. 3723.

3 — Zie bij voorbeeld de arresten van 7 februari 1979, zaak 115/78, Knoors, Jurispr. 1979, blz. 399; 6 oktober 1981, zaak 246/80, Broekmeulen, Jurispr. 1981, blz. 2311; 25 februari 1986, zaak 284/84, Spruyt, Jurispr. 1986, blz. 685; 25 februari 1986, zaak 254/84, De Jong, Jurispr. 1986, blz. 671; 27 september 1988, zaak 313/86, Lenoir, Jurispr. 1988, blz. 5391.

14. Gezegd kan worden, dat het niet strikt noodzakelijk is dat een gemeenschapsonderdaan, om in een situatie te komen die onder het gemeenschapsrecht valt, gedurende zijn arbeidsleven van het recht van vrij verkeer gebruik heeft gemaakt. In alle genoemde gevallen valt echter wel een grensoverschrijdend element vast te stellen. [4]

15. De Commissie betoogt in haar memorie, dat het gebruik van het recht van vrij verkeer geen noodzakelijke voorwaarde is voor de toepasselijkheid van het gemeenschapsrecht, maar dat er wel een „Europees aspect" aanwezig moet zijn. De weergave van de feiten door *de verwijzende rechter* laat een dergelijk „Europees aspect" niet onderkennen. Het komt dus volledig aan op de vraag, of artikel 84, lid 4, van verordening nr. 1408/71 niettemin van toepassing is en, in voorkomend geval, onder welke voorwaarden. Dit artikel moet dus worden uitgelegd rekening houdend met het doel van de verordening.

16. We moeten uitgaan van de rechtsgrondslag en het doel van verordening nr. 1408/71. Artikel 51 EEG-Verdrag, de rechtsgrondslag van de verordening, luidt:

„De Raad stelt met eenparigheid van stemmen op voorstel van de Commissie de maatregelen vast welke op het gebied van de sociale zekerheid noodzakelijk zijn voor de totstandkoming van het vrije verkeer van werknemers met name door een stelsel in te voeren waardoor het mogelijk is voor migrerende werknemers en hun rechthebbenden te waarborgen

a) dat, met het oog op het verkrijgen en het behoud van het recht op uitkeringen alsmede voor de berekening daarvan, al die tijdvakken worden bijeengeteld welke door de verschillende nationale wetgevingen in aanmerking worden genomen,

b) dat de uitkeringen aan personen die op het grondgebied van de Lid-Staten verblijven, zullen worden betaald."

17. Uit artikel 51 EEG-Verdrag kunnen geen rechtstreekse rechten voor particulieren worden afgeleid. Er waren uitvoeringsmaatregelen nodig om rechtstreekse rechten te doen ontstaan.

18. Op grond van dit artikel werd verordening nr. 1408/71 van de Raad vastgesteld. In de considerans hiervan wordt onder meer het volgende overwogen:

„Overwegende dat, gezien de belangrijke verschillen welke tussen de nationale wetgevingen met betrekking tot hun personele werkingssfeer bestaan, er de voorkeur aan moet worden gegeven uit te gaan van het beginsel, dat de verordening van toepassing is *op alle onderdanen van de Lid-Staten* [5] die verzekerd zijn krachtens de voor loontrekkenden getroffen regelingen inzake sociale zekerheid;

Overwegende dat de voorschriften ter coördinatie van de nationale wetgevingen inzake sociale zekerheid behoren tot regelingen inzake het vrije verkeer van werknemers die onderdanen van de Lid-Staten zijn, en dat

4 — Zie voetnoot 3.

5 — Cursiveringen van mij.

deze voorschriften derhalve moeten bijdragen tot verhoging van de levensstandaard en verbetering van de arbeidsomstandigheden van deze werknemers, door binnen de Gemeenschap te waarborgen dat enerzijds *alle onderdanen* van de Lid-Staten *gelijke behandeling* genieten ten opzichte van de verschillende nationale wetgevingen en dat anderzijds de werknemers en hun rechtsopvolgers prestaties inzake sociale zekerheid genieten ongeacht de plaats waar zij werken of wonen."

19. De artikelen van de verordening kunnen niet los van de omschrijving van dit doel worden uitgelegd.

20. De personele werkingssfeer van de verordening wordt in artikel 2, lid 1, omschreven als volgt:

„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* [6] (...) zijn (...)."

21. Los van haar context zou deze bepaling (in de materiële werkingssfeer van de verordening ingevolge artikel 4) kunnen worden begrepen als een rechtsgrond waarop men zich in alle interne aangelegenheden zou kunnen beroepen. Dat zou evenwel niet juist zijn. Verordening nr. 1408/71 is immers slechts een coördinatieverordening, zonder enige invloed op de vorm van verzekeringssituaties. [7]

22. Het is nodig noch gerechtvaardigd een communautaire bepaling in zuiver nationaal geregelde sociale-zekerheidssituaties toe te passen. Zolang het gemeenschapsrecht geen rechtsgrond voor de toepassing van communautaire bepalingen bevat, vormt deze toepassing een inbreuk op de bevoegdheid van de Lid-Staten en bijgevolg op de bevoegdheidsverdeling tussen de Gemeenschap en de Lid-Staten.

23. Hiermee moet bij de omschrijving van de personele werkingssfeer van verordening nr. 1408/71 rekening worden gehouden. Wil de communautaire verordening van toepassing kunnen zijn, dan moeten de feiten dus een grensoverschrijdend of een communautair aspect vertonen. Dat communautaire aspect kan verschillen, naar gelang van de omstandigheden of van de aangevraagde uitkering. Bij een aanvraag om gezinsbijslagen [8] kunnen bij voorbeeld andere criteria doorslaggevend zijn dan bij een pensioenaanvraag. [9]

6 — Cursivering van mij.

7 — Arresten van 24 september 1987, zaak 43/86, De Rijke, Jurispr. 1987, blz. 3611, en 21 februari 1991, zaak C-245/88, Daalmeijer, Jurispr. 1991, blz. I-555.

8 — Arrest in zaak 313/86, Lenoir, Jurispr. 1988, blz. 5391.

9 — Arrest in zaak 254/84, De Jong, Jurispr. 1986, blz. 671, en zaak 284/84, Spruyt, reeds aangehaald (voetnoot 3).

24. Het Hof heeft al in de zaak Maris [10] de criteria voor toepassing van artikel 84, lid 4, van verordening nr. 1408/71 vastgesteld:

„Dat echter moet worden opgemerkt dat artikel 84, lid 4, alleen betrekking heeft op verzoeken, ingediend door de onder het toepassingsgebied van verordening nr. 1408/71 vallende personen, en op documenten, overgelegd tot staving hunner rechten, en niet op het algemene procesverloop dat overigens blijft onderworpen aan de nationale wetten van elke staat." [11]

25. Voorts verklaart het Hof in het arrest Maris:

„Dat nog dient te worden beklemtoond dat *artikel 84, lid 4, slechts toepassing vindt ten behoeve van werknemers die zich* tussen twee of meer Lid-Staten *hebben verplaatst*, evenals van hun rechthebbenden, en bovendien dat deze bepaling slechts betrekking heeft op procedures over de toepassing van de gemeenschapsregeling inzake de sociale zekerheid en dus niet op andere gedingen waarin een werknemer betrokken mocht raken." [12]

26. Afgaande op de weergave van de feiten door de verwijzende rechter in zijn verwijzingsbeschikking, heeft verzoeker zich nooit als werknemer tussen twee of meer Lid-Staten verplaatst. Ook valt niet te onderkennen, welke communautaire bepalingen inzake sociale zekerheid in casu toepasselijk zouden zijn. In deze omstandigheden valt verzoeker niet onder de personele werkingssfeer van verordening nr. 1408/71 en kan hij zich dus ook niet op artikel 84, lid 4, daarvan beroepen.

27. Aan de verwijzende rechter moet mitsdien worden geantwoord, dat wanneer een gemeenschapsrechtelijk aspect ontbreekt, de artikelen 2 en 84, lid 4, van verordening nr. 1408/71 niet van toepassing zijn op werknemers die enkel onderworpen zijn aan de wetgeving van één Lid-Staat waarvan zij de nationaliteit bezitten en op het grondgebied waarvan zij hebben gewoond en gewerkt; dat artikel 3 van genoemde verordening nationale onderdanen niet toestaat gelijke behandeling met migrerende arbeiders te verlangen, en ten slotte, dat de communautaire bepalingen ter verwezenlijking van het vrije verkeer van werknemers niet toepasselijk zijn op interne situaties of op administratieve regelingen die een belemmering vormen voor het vrije verkeer binnen een Lid-Staat.

28. *II* — Rest alleen de vraag, hoe het Hof moet omgaan met de *door verweerder in het hoofdgeding* vermelde omstandigheid, dat verzoeker recht heeft op een pensioen ten laste van het sociale-zekerheidsstelsel van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen, omdat hij, naar uit het dossier blijkt,

10 — Arrest van 6 december 1977, zaak 55/77, Maris, Jurispr. 1977, blz. 2327.

11 — R. o. 11.

12 — R. o. 13; cursivering van mij.

gedurende 29 jaar bij de Raad van de Europese Gemeenschappen heeft gewerkt.

29. Het lijkt mij evident, dat het Hof dit feit niet eenvoudig mag negeren. Anders zou men de partijen in het hoofdgeding niet om toelichtingen hoeven te vragen. Indien partijen toelichtingen mogen geven, dan moeten deze ook ter kennis worden genomen. Anders te werk gaan zou in strijd zijn met het beginsel van hoor en wederhoor, dat ook het Hof in acht moet nemen.

30. In deze geest heeft het Hof rekening gehouden met de opmerking van verweerder over het gemeenschappelijke verzekeringsstelsel en heeft het de verwijzende rechter om toezending van de processtukken verzocht.

31. Dat het Hof kennis van die omstandigheid moet nemen, betekent nog niet, dat het zijn uitspraak erop moet baseren. Het is enerzijds gebonden aan de prejudiciële vragen van de verwijzende rechter en anderzijds aan zijn Reglement voor de procesvoering. In zijn prejudiciële vragen vermeldt de verwijzende rechter evenwel niet het mogelijk uit het oogpunt van het gemeenschapsrecht relevante feit, dat verzoeker recht heeft op een pensioen van het sociale-zekerheidsstelsel van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen, waarbij hij 29 jaar heeft gewerkt. Doch enkel dit gegeven maakt de prejudiciële vragen begrijpelijk; zonder dit gegeven zijn ze onbegrijpelijk. Op die moeilijkheid wijst de Britse regering in haar opmerkingen.

32. Anderzijds moet erop worden gewezen, dat degenen die in de prejudiciële procedure opmerkingen mogen maken, dat niet kunnen doen over een punt dat de verwijzende rechter niet vermeldt. Aangezien het Hof zijn uitspraak in een prejudiciële procedure evenwel alleen kan baseren op elementen waarover de betrokken partijen opmerkingen hebben kunnen maken, kan in casu de door verweerder in het hoofdgeding vermelde en door de processtukken verduidelijkte omstandigheid niet als grondslag van de uitspraak dienen. Anders zou ook op deze wijze het beginsel van hoor en wederhoor worden geschonden.

33. Bedoelde omstandigheid moet bijgevolg buiten beschouwing blijven bij het beantwoorden van de prejudiciële vragen.

**Kosten**

34. De prejudiciële procedure is als een in het hoofdgeding gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten dient te beslissen.

35. De kosten van de Belgische regering en van de regering van het Verenigd Koninkrijk kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen.

## C — Conclusie

36. Ik stel bijgevolg voor, de vragen te beantwoorden als volgt:

„1) Artikel 84, lid 4, juncto artikel 2 van verordening (EEG) nr. 1408/71 is, zonder het bestaan van een communautair aspect, niet van toepassing op werknemers die aan de wetgeving van slechts één Lid-Staat onderworpen zijn geweest, namelijk die waarvan zij de nationaliteit hebben en op het grondgebied waarvan zij hebben gewoond en gewerkt.

2) Artikel 3 van verordening nr. 1408/71 verplicht tot gelijke behandeling van migrerende werknemers met nationale onderdanen. Het staat de nationale onderdanen niet toe, gelijke behandeling met migrerende werknemers te verlangen.

3) De communautaire bepalingen ter verwezenlijking van het vrije verkeer van werknemers gelden slechts voor de verwezenlijking van het vrije verkeer van werknemers tussen Lid-Staten. Zij zijn niet van toepassing op nationale aangelegenheden of op administratieve bepalingen die het vrije verkeer binnen een Lid-Staat beperken."