CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL F. G. JACOBS van 14 april 1994 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. In de onderhavige zaak verzoekt de Arbeidsrechtbank te Bergen (België) om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van de artikelen 46 en 51 van verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad (in de gecodificeerde versie van verordening (EEG) nr. 2001/83 van de Raad [1]) betreffende de toepassing van de sociale-zekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen.

2. Verzoeker in het hoofdgeding, L. Bettacini, ontvangt sinds 1 maart 1962 een invaliditeitspensioen in België. Hij ontvangt ook een invaliditeitspensioen in Italië. In België voldeed hij aan alle voorwaarden van de nationale regeling voor het verkrijgen van het recht op een invaliditeitspensioen zonder dat daarvoor in een andere Lid-Staat vervulde tijdvakken van verzekering in aanmerking behoefden te worden genomen. Zijn Italiaans invaliditeitspensioen is een pro rata-uitkering, verkregen door het bijeentellen van Italiaanse en Belgische verzekeringstijdvakken. Vanaf het begin werden de Belgische anti-cumulatieregels toegepast, met het gevolg dat het bedrag van het Belgische pensioen werd verminderd met dat van het Italiaanse pensioen. Het op die basis berekende pensioen werd betaald tot december 1989.

3. In juni 1992 werd de administratieve commissie van de Voorzorgskas (hierna: „administratieve commissie") ervan in kennis gesteld, dat Bettacini sedert 1 januari 1990 naast zijn Italiaans invaliditeitspensioen een nieuwe Italiaanse uitkering, de zogenoemde *assegno per il nucleo familiare* (uitkering voor het kerngezin; hierna ook: „gezinsuitkering"), had ontvangen, die 90 000 LIT per maand bedroeg.

4. Van oordeel dat de gezinsuitkering een onderdeel was van het Italiaanse invaliditeitspensioen, achtte de administratieve commissie het passend Bettacini's rechten op het Belgische invaliditeitspensioen met ingang van 1 januari 1990 te heronderzoeken in het licht van artikel 51, lid 2, van verordening nr. 1408/71. Bij dat heronderzoek paste de administratieve commissie een in artikel 23, lid 1, van het koninklijk besluit van 19 november 1970 neergelegde Belgische anti-cumulatieregel toe, die bepaalt dat een overeenkomstig dat koninklijk besluit toegekend invaliditeitspensioen slechts mag worden gecumuleerd met een of meer krachtens

* Oorspronkelijke taal: Engels.

1 — PB 1983, L 230, blz. 6. Voor een geconsolideerde versie van de verordening, zie PB 1992, C 325, blz. 1.

een Belgische of buitenlandse regeling toegekende ouderdoms- of invaliditeitspensioenen tot het beloop van het jaarlijkse bedrag van het pensioen. De administratieve commissie besliste, dat Bettacini's invaliditeitspensioen moest worden verminderd om rekening te houden met de gezinsuitkering die hij sinds 1 januari 1990 in Italië ontving. Zij besliste ook, dat de vermindering met terugwerkende kracht moest worden toegepast, en vorderde terugbetaling van 450 729 BFR over de periode van 1 januari 1990 tot 31 oktober 1992. Ik wijs erop, dat het bedrag dat de administratieve commissie van Bettacini terugvorderde, veel hoger was dan wat deze tijdens de betrokken periode daadwerkelijk uit hoofde van de gezinsuitkering had ontvangen.

5. Bettacini bestreed de beslissing van de administratieve commissie voor de Arbeidsrechtbank te Bergen. Hij betoogde, dat de gezinsuitkering een gezinsbijslag was, die geen onderdeel was van het Italiaanse invaliditeitspensioen, en dat artikel 51 van verordening nr. 1408/71 geen herberekening van zijn Belgisch invaliditeitspensioen toestond.

6. De Arbeidsrechtbank heeft het Hof de volgende vragen voorgelegd:

„1. Mag de Belgische Staat voor de berekening overeenkomstig artikel 46, lid 3, van verordening nr. 1408/71 het gedeelte van de uitkering voor het kerngezin, dat Italië krachtens wet nr. 153 van 13 mei 1988 toekent voor een ten laste komende echtgenoot, verwerken in het bedrag van het Italiaanse invaliditeitspensioen?

2. Mag er naar aanleiding van de vervanging van de gezinsbijslagen of -toeslagen door de bij wet nr. 153 van 13 mei 1988 ingevoerde uitkering voor het kerngezin, krachtens artikel 51 van verordening nr. 1408/71 worden overgegaan tot een nieuwe vergelijkende herberekening, waarbij de pensioenbedragen worden aangepast op basis van het nationale en het Europese recht, met name van artikel 46 van verordening nr. 1408/71?"

7. Ik zal eerst vraag 2 bespreken. Deze strekt ertoe te vernemen, of de administratieve commissie, wegens Bettacini's recht op de gezinsuitkering vanaf 1 januari 1990, krachtens artikel 51, lid 2, van verordening nr. 1408/71 het recht of zelfs de plicht had diens Belgisch invaliditeitspensioen te herberekenen overeenkomstig artikel 46 van die verordening. Artikel 51 van de verordening luidt als volgt:

„1. Indien de uitkeringen van de betrokken staten door stijging van de kosten van levensonderhoud, schommelingen van het loonpeil of andere oorzaken van aanpassing, met een bepaald percentage of bedrag worden gewijzigd, moet dit percentage of bedrag

rechtstreeks in de overeenkomstig artikel 46 vastgestelde uitkeringen worden verwerkt, zonder dat er een herberekening overeenkomstig genoemd artikel behoeft plaats te vinden.

2. Indien echter de wijze van vaststelling of de regels voor de berekening van de uitkeringen wijzigingen ondergaan, vindt wel een herberekening plaats overeenkomstig artikel 46."

8. Uit de tekst van artikel 51, lid 2, blijkt duidelijk, dat een herberekening overeenkomstig artikel 46 alleen nodig is indien er een wijziging is geweest in „de wijze van vaststelling of de regels voor de berekening van de uitkeringen". Allereerst dient te worden bepaald, welke uitkeringen hier worden bedoeld. Verlangt artikel 51, lid 2, bij een wijziging in de wijze van vaststelling of in de regels voor de berekening, een herberekening van *elke* soort uitkering die de betrokkene ontvangt? Of moet de wijziging betrekking hebben op de door hoofdstuk 3 van titel III van verordening nr. 1408/71 (het hoofdstuk waaronder artikel 51 valt) geregelde uitkeringen, waarvan het bedrag aanvankelijk werd vastgesteld overeenkomstig artikel 46 van de verordening?

9. Uit de opzet en het doel van artikel 51 alsook uit de tekst ervan blijkt mijns inziens duidelijk, dat de bepaling alleen betrekking heeft op de in hoofdstuk 3 geregelde uitkeringen (ouderdomspensioenen en uitkeringen bij overlijden, alsook — krachtens artikel 40, lid 1, van de verordening — invaliditeitsuitkeringen).

10. Het opschrift van artikel 51 luidt: „Aanpassing en herberekening van de uitkeringen". Het doel van dit artikel, dat door het Hof in tal van arresten is uitgelegd [2], is de situaties te bepalen waarin overeenkomstig hoofdstuk 3 berekende uitkeringen moeten worden herberekend. Het artikel onderscheidt twee situaties. Lid 1 betreft de situatie waarin ouderdoms- of invaliditeitsuitkeringen met een bepaald percentage of bedrag worden aangepast in verband met een wijziging van de kosten van levensonderhoud of met schommelingen van het loonpeil: bij een dergelijke aanpassing (bekend als „indexering van de uitkeringen") in een van de betrokken landen wordt het bepaalde percentage of bedrag toegepast op de in dat land verschuldigde uitkeringen en vindt geen herberekening overeenkomstig artikel 46 plaats, noch in dat land, noch in een ander land waarin de betrokkene ouderdoms- of invaliditeitsuitkeringen ontvangt. Lid 2 is van toepassing wanneer er een wijziging is in de wijze van vaststelling van de betrokken uitkeringen of in de regels voor de berekening ervan, anders dan een zuivere indexering: bij een dergelijke wijziging moet een volledige herberekening

2 — Zie met name: arresten van 2 februari 1982 (zaak 7/81, Sinatra, Jurispr. 1982, blz. 137), 1 maart 1984 (zaak 104/83, Cinciuolo, Jurispr. 1984, blz. 1285), 21 maart 1990 (zaak C-85/89, Ravida, Jurispr. 1990, blz. I-1063) en 20 maart 1991 (zaak C-93/90, Cassamali, Jurispr. 1991, blz. I-1401).

worden verricht overeenkomstig artikel 46. Volgens het arrest Sinatra [3] is lid 2 niet alleen van toepassing wanneer uitkeringen worden gewijzigd ten gevolge van een wijziging in de betrokken wetgeving, maar ook wanneer uitkeringen worden aangepast ten gevolge van een wijziging in de persoonlijke situatie van de betrokkene.

11. Uit de tekst van artikel 51 blijkt nergens, dat het op iets anders betrekking heeft dan op de herberekening van de uitkeringen die worden geregeld in het hoofdstuk waarin dat artikel staat. Met name uit de tekst van artikel 51, lid 2, blijkt niet, dat de daar bedoelde herberekening zou moeten plaatsvinden na een andere gebeurtenis dan een wijziging in de wijze van vaststelling of in de regels voor de berekening van de door dat hoofdstuk geregelde uitkeringen. Is er een wijziging in de regels voor de berekening van andere soorten uitkeringen, zoals gezinsbijslagen, dan is artikel 51 niet toepasselijk.

12. De Arbeidsrechtbank kent de rechtspraak van het Hof over artikel 51. Zij wijst erop, dat de toekenning van de gezinsuitkering aan Bettacini voortvloeit uit een ingrijpende wijziging van de Italiaanse wettelijke regeling en geen aanpassing is van zijn uitkeringen wegens stijging van de kosten van levensonderhoud. Voorts wijst zij erop, dat Bettacini's persoonlijke situatie niet is veranderd. Zij vraagt zich af, of artikel 51 onder deze omstandigheden een herberekening overeenkomstig artikel 46 toestaat.

13. De Arbeidsrechtbank bespreekt de aard van de gezinsuitkering in verband met haar eerste en niet in verband met haar tweede prejudiciële vraag. Zij wijst erop, dat het gedeelte van de gezinsuitkering dat wordt toegekend voor de echtgenoot, naar Belgisch recht geen gezinsbijslag, maar wel een onderdeel van het Italiaanse invaliditeitspensioen is. Die kwalificatie van de gezinsuitkering kan ertoe hebben geleid, dat de Arbeidsrechtbank ervan uitging, dat artikel 51, lid 2, in de omstandigheden van deze zaak van toepassing kan zijn. Wanneer de gezinsuitkering als een onderdeel van Bettacini's invaliditeitspensioen is te beschouwen, ligt het uiteraard in de lijn, de toekenning van die uitkering te behandelen als een wijziging in de regels die de berekening van het invaliditeitspensioen beheersen.

14. Het lijkt mij echter niet juist, de gezinsuitkering naar Belgisch recht te kwalificeren. Dan zou immers de draagwijdte van artikel 51 — dat een centrale functie heeft in de regeling van hoofdstuk 3, aangezien het bepaalt wanneer een aanpassing van de uitkeringen in één land een volledige herberekening noodzakelijk maakt van de in alle betrokken landen verschuldigde uitkeringen — variëren naar gelang van het land welks organen het toepassen. Daarom dient de gezinsuitkering met het oog op artikel 51 autonoom te worden gekwalificeerd, overeenkomstig de relevante gemeenschapsregels — welke dit ook mogen zijn — en gelet op de objectieve kenmerken ervan.

3 — Zaak 7/81, reeds aangehaald (voetnoot 2).

15. Op dit punt is het in de verwijzingsbeschikking geciteerde arrest van het Hof in de zaak Viola [4] mijns inziens niet van belang. Daarin verklaarde het Hof, dat bij de toepassing van de nationale anti-cumulatieregels het aan de nationale rechter staat om de in een andere Lid-Staat toegekende uitkeringen te kwalificeren volgens de toepasselijke nationale wettelijke regeling, „gelet op de regels voor wetsconflicten", waarbij de gemeenschapsbepalingen niet ter zake dienen. Uit dat arrest volgt niet, dat voor de toepassing van een bepaling van gemeenschapsrecht, zoals artikel 51 van verordening nr. 1408/71, een uitkering enkel naar nationaal recht moet worden gekwalificeerd.

16. Informatie over de uitkering voor het kerngezin is te vinden in de verwijzingsbeschikking en in de opmerkingen van de Italiaanse regering. Die uitkering werd in de Italiaanse sociale zekerheid ingevoerd bij besluitwet nr. 69 van 13 maart 1988, nadien omgezet in wet nr. 153 van 13 mei 1988. Zij verving de gezinsbijslagen en -toeslagen en alle andere, hoe ook genaamde gezinsuitkeringen, voor werknemers, gepensioneerden en degenen die op grond van arbeid in loondienst uitkeringen ontvangen, de tegen tuberculose verzekerde werknemers, het actieve en gepensioneerde overheidspersoneel en de werknemers en gepensioneerden van openbare diensten. Het „kerngezin" bestaat uit de niet wettelijk gescheiden echtgenoten en de kinderen beneden 18 jaar (voor gehandicapte kinderen geldt geen leeftijdsgrens). Wanneer de uitkering voor het kerngezin wordt betaald aan degene die een invaliditeitsuitkering ontvangt, hangt het bedrag ervan niet af van de hoogte van het invaliditeitspensioen, maar van het gezinsinkomen en het aantal personen die tot het kerngezin behoren. Hetzelfde bedrag wordt betaald aan werknemers in actieve dienst, werklozen en aan rechthebbenden op een ouderdomspensioen, die in dezelfde situatie verkeren wat inkomen en gezinssamenstelling betreft.

17. Uit de in de verwijzingsbeschikking en de in de opmerkingen van de Italiaanse regering te vinden informatie blijkt mijns inziens, dat de uitkering voor het kerngezin niet kan worden geacht een onderdeel te zijn van het invaliditeitspensioen. Zij is daarentegen een soort gezinsbijslag in de zin van artikel 1, sub u-i, van verordening nr. 1408/71, waar onder gezinsbijslagen worden verstaan „alle verstrekkingen of uitkeringen ter bestrijding van de gezinslast" [5]. Daaruit volgt, dat de uitkering voor het kerngezin onder hoofdstuk 7 („gezins- en kinderbijslagen") van titel III van verordening nr. 1408/71 valt en niet in de werkingssfeer van hoofdstuk 3. De toekenning van de uitkering aan Bettacini stelt dus artikel 51 van de verordening niet in

4 — Arrest van 5 oktober 1978 (zaak 26/78, Viola, Jurispr. 1978, blz. 1771).

5 — Zie ook arrest van 16 juli 1992 (zaak C-78/91, Hughes, Jurispr. 1992, blz. I-4839, r. o. 22), waarin het Hof verklaarde, „dat een uitkering die automatisch wordt toegekend aan gezinnen die voldoen aan een aantal objectieve criteria ter zake van met name hun omvang, inkomen en vermogen, moet worden gelijkgesteld met een gezinsbijslag in de zin van artikel 4, lid 1, sub h, van verordening (EEG) nr. 1408/71".

werking en verplicht de administratieve commissie dus niet, en staat haar evenmin toe, Bettacini's invaliditeitspensioen te herberekenen overeenkomstig artikel 46 van de verordening. Vraag 2 moet dus ontkennend worden beantwoord.

18. Indien vraag 2 wordt beantwoord op de wijze die ik heb voorgesteld, is vraag 1 niet langer relevant, aangezien er geen reden is voor een herberekening krachtens artikel 46 van verordening nr. 1408/71. Ik wijs er alleen op, dat uit wat ik zei in verband met vraag 2, volgt dat de uitkering voor het kerngezin niet kan worden verwerkt in het Italiaanse invaliditeitspensioen voor de toepassing van de vroeger in de tweede alinea van artikel 46, lid 3, van de verordening neergelegde anti-cumulatieregel. Die anti-cumulatieregel is thans ingetrokken ten gevolge van verordening (EEG) nr. 1248/92 van 30 april 1992 [6], die ingevolge haar artikel 4 in werking is getreden op 1 juni 1992. Bij deze verordening werden in verordening nr. 1408/71 de artikelen 46 bis, 46 ter en 46 quater opgenomen, die nieuwe anti-cumulatieregels bevatten. Indien Bettacini's pensioen ingevolge artikel 51 zou moeten worden herberekend, zouden de bepalingen van artikel 46 quater relevant zijn, omdat deze betrekking hebben op de samenloop van enerzijds uitkeringen bij ouderdom, invaliditeit en aan nabestaanden en anderzijds uitkeringen van verschillende aard. De nationale rechter heeft echter geen vraag gesteld over de uitlegging van artikel 46 quater en het is mijns inziens niet nodig de mogelijke werking van die bepaling voor een herberekening van Bettacini's invaliditeitspensioen te onderzoeken, vooral omdat een dergelijke herberekening, gelet op mijn antwoord op vraag 2, niet noodzakelijk is.

Conclusie

19. Mitsdien geef ik het Hof in overweging, de vragen van de Arbeidsrechtbank te Bergen te beantwoorden als volgt:

„Wanneer ter zake van een invaliditeitspensioen betaalde uitkeringen worden berekend overeenkomstig artikel 46 van verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad, moet artikel 51 van de verordening aldus worden uitgelegd, dat het een herberekening van die uitkeringen uitsluit in geval van toekenning van een uitkering als de hier in geding zijnde uitkering voor het kerngezin."

6 — PB 1992, L 136, blz. 7.