CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL F. CAPOTORTI VAN 16 NOVEMBER 1977 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. Het onderhavig geding vindt zijn oorsprong in een verwijzingsvonnis van de Arbeidsrechtbank te Antwerpen, die overeenkomstig artikel 177 van het EEG-Verdrag om een prejudiciële beslissing vraagt inzake de uitlegging van artikel 84, lid 4, van 's Raads verordening nr. 1408/71 van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op loontrekkenden en hun gezinnen, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen. Volgens genoemde bepaling mogen „de autoriteiten, organen en rechterlijke instanties van een Lid-Staat ... verzoekschriften of andere documenten welke hun toegezonden worden, niet afwijzen op grond van het feit dat zij in een officiële taal van een andere Lid-Staat zijn opgesteld". In de vragen van de Belgische rechter gaat het om de afbakening van de kring dergenen die bedoelde bepaling kunnen inroepen.

In het voor de Belgische rechters hangend geding was door een Belgisch onderdaan aan de Rijksdienst voor Werknemerspensioenen te Brussel verzocht om vaststelling van haar ouderdomspensioen overeenkomstig de desbetreffende Belgische regeling. Als loontrekkende was zij van 1937 tot 1941 en van 1945 tot 1947 in België werkzaam geweest, van 1941 tot 1945 in Duitsland en ten slotte van 1947 tot 1975 in Frankrijk, waar zij nadien was blijven wonen. Op 11 oktober 1974 had zij bij het ten deze bevoegde Franse bureau gevraagd om een berekening van haar pensioen mét inaanmerkingneming van haar in België vervulde arbeidstijd. Maar het Belgisch bureau dat zich over haar pensioenaanspraken voor laatstbedoelde periode had uit te spreken, wees het daartoe strekkend verzoek af, van welke afwijzende beschikking genoemd Frans bureau haar in kennis stelde. Zij heeft de afwijzende beschikking bestreden voor de Arbeidsrechtbank te Antwerpen, welk college zijn bevoegdheid ten deze ontleende aan het feit dat verzoekster in de tijd van haar tewerkstelling in dat land, laatstelijk in de omgeving van Antwerpen had gewoond.

Volgens artikel 2 van de Belgische wet van 15 juni 1935 — betreffende het gebruik der talen in gerechtszaken — moet voor rechterlijke instanties in de provincie Antwerpen in het Nederlands worden geprocedeerd. Volgens artikel 40 van die wet en artikel 862 van het wetboek van rechtsvordering moet de Belgische rechter ambtshalve de nietigheid uitspreken van procesakten welke zijn geredigeerd in een andere dan de voorgeschreven taal. Het onderhavig verzoekschrift was in het Frans en niet in het Nederlands opgesteld. De Antwerpse rechter vroeg zich evenwel af of een nationaal voorschrift als het onderhavige niet heeft te wijken voor de bovenaangehaalde bepaling van artikel 84, lid 4, van verordening EEG nr. 1408/71, ook al wordt daarop een beroep gedaan door een onderdaan van de Staat die in zijn procedurevoorschriften het gebruik van een bepaalde taal verlangt. De Belgische rechter formuleerde zijn vragen als volgt:

„1) Heeft de bepaling van artikel 84, lid 4 van de verordening nr. 1408/71 van de Raad ten aanzien van alle personen die onder de personele werkingssfeer (artikel 2) van de verordening vallen, voorrang op artikel 2 en 40, 1° lid van de wet van 15 juni 1935 op het taalgebruik in gerechtszaken?

1 — Vertaald uit het Italiaans.

2) Meer bepaald: Geldt de bepaling van artikel 84, lid 4 van de verordening nr. 1408/71 ook voor verzoekschriften, ingediend bij een Belgische rechtbank, door een persoon van Belgische nationaliteit, die onder de personele werkingsfeer (artikel 2) van de verordening valt?
3) Is het eventueel terzake relevant, voor de toepassing van artikel 84, lid 4 van de verordening nr. 1408/71 of de betrokken persoon op het ogenblik van het indienen van het verzoekschrift bij de Belgische rechtbank, in België verblijft of in een andere Lid-Staat?"

2. Het lijdt mijns inziens geen twijfel dat de hiervoor aangehaalde bepaling van artikel 84, lid 4, rechtstreeks toepasselijk is, voor zover krachtens die bepaling voor de gezagsorganen van de Lid-Staten een verbod geldt (namelijk het verbod op verzoekschriften van werknemers afwijzend te beschikken alleen omdat zij zijn gesteld in de taal van een andere Lid-Staat) dat zijn tegenhanger vindt in een subjectief recht der individuele betrokkenen, wier belangen er bescherming in vinden. Aan die bepaling moet dan ook, ten voordele van al degenen die *ratione personae* onder verordening nr. 1408/71 vallen, voorrang worden ingeruimd ten opzichte van alle ermede strijdige nationale voorschriften betreffende het gebruik der talen in het verkeer met de overheid, met name in rechte.

De personele werkingssfeer der verordening wordt in haar artikel 2 aldus omschreven dat zij „van toepassing [is] op werknemers op wie de wetgeving van een of meer Lid-Staten van toepassing is of geweest is, en die onderdanen van een der Lid-Staten ... zijn ...".

Zonder moeite kan worden vastgesteld dat de verordening geen voorschriften bevat waarin de werkingssfeer van genoemd artikel 84, lid 4, uitdrukkelijk tot bepaalde categorieën van rechtssubjecten, behorende tot de in artikel 2 omschreven categorie van werknemers, wordt beperkt. Meer in het algemeen kan worden gezegd dat er, wat betreft de Staten jegens welke werknemers de hun in de verordening zelve toegekende rechten kunnen doen gelden, van enig onderscheid ofwel van uitsluitingen geen sprake is. Het lijdt bij voorbeeld geen twijfel dat de werknemers de bepalingen betreffende de harmonisatie van nationale wettelijke regelingen inzake de sociale zekerheid — waarom het in de hierbedoelde verordening in hoofdzaak gaat — ook jegens hun eigen Staat kunnen inroepen.

Ook zonder uitdrukkelijke limitatieve bepalingen mag men zich evenwel afvragen of een oplossing als hier bedoeld geldt — en juist moet worden geacht — voor om het even welke bepaling der verordening. Er kan redelijkerwijs twijfel rijzen wanneer het gaat om een bepaling als die van artikel 84, lid 4, welke in hoofdzaak lijkt te zijn geschreven voor werknemers die zich als gevolg van hun „verplaatsing" binnen de Gemeenschap moeten richten tot gezagsorganen van andere Staten, wier taal zij vermoedelijk onvoldoende kennen. In casu vonden, naar wij zagen, de vragen van de nationale rechter hun oorsprong in het feit dat verzoekster, ofschoon behorende tot de categorie der werknemers tot wie de verordening gericht is (de rechtbank te Antwerpen stelde dit punt niet aan de orde), onderdaan is van de staat tot welks rechterlijke macht zij haar verzoekschrift heeft gericht — in een andere taal dan volgens de nationale wettelijke regeling had moeten gebeuren —. Het is dus de vraag of artikel 84, lid 4, ook bij stilzwijgen van de desbetreffende bepalingen, geacht moet worden niet te zijn geschreven voor de betrekkingen tussen werknemers en hun eigen nationale gezagsorganen. Uitgaande van de overweging dat artikel 84, lid 4, in hoofdzaak is bedoeld om het pad te effenen van de migrerende werknemers voor wie, omdat zij een andere taal spreken, de rechtsbescherming jegens de autoriteiten van de staat waarnaar zij emigreerden anders met meer lasten en moeilijkheden gepaard zou gaan, zou men inderdaad tot de slotsom

kunnen komen dat de bepaling redelijkerwijze buiten toepassing moet blijven wanneer een werknemer zich richt tot de gezagsorganen van zijn eigen staat — waarvan de taal bij hem bekend verondersteld wordt —. Kortom, een aan het doelmatigheidscriterium gebaseerde uitlegging tendeert in de richting van een beperking — ten nadele van de werknemer — van de draagwijdte welke op het eerste gezicht aan de verordening der Gemeenschap schijnt te komen.

3. Ik meen evenwel dat zulk een uitlegging niet kan worden aanvaard, en wel zulk om drieërlei redenen.

Ik merk in de eerste plaats op dat ofschoon de hierbedoelde bepaling er in feite in hoofdzaak op gericht schijnt het verkeer tussen de migrerende werknemer en buitenlandse gezagsorganen te vergemakkelijken, het nochtans niet uitgesloten is te achten dat er, ook in de betrekkingen tussen de werknemers en de gezagsorganen van hun staat van oorsprong, met deze bepaling ook anderszins, namelijk met het oog op behoeften en situaties verband houdende met de migratieverschijnselen binnen de Gemeenschap, goed kan worden gewerkt. Men denke aan de positie van een werknemer die komt te wonen in een andere Lid-Staat dan waartoe hij behoort — en tot welks autoriteiten hij zich richt —, zoals met verzoekster in het hoofdgeding het geval is. Hij kan dan voor ernstige moeilijkheden komen te staan, wanneer hij zijn verzoek moet indienen in de taal die voor de geadieerde rechter is voorgeschreven, ook al is die rechter een orgaan van zijn eigen staat, en wel omdat het hem na lange afwezigheid uit zijn land van oorsprong beter en gemakkelijker afgaat zich te bedienen van de taal van het land waar hij zich gevestigd heeft en werkzaam is (voor kinderen van zulk een werknemer ligt dat nog meer voor de hand), dan wel omdat hij, ofschoon onderdaan van een meertalige staat, met de in een bepaalde streek van zijn land van oorsprong voorgeschreven taal maar weinig vertrouwd geraakt is en de taal van de staat zijner inwoning goed beheerst.

In zulke gevallen kan de betrokken bepaling ontegenzeggelijk bijdragen tot bescherming van de rechten der migrerende werknemers in het verkeer met de gezagsorganen van hun land van oorsprong, hetgeen betekent dat de bepaling ook dan daadwerkelijk tot de vrijheid van het verkeer der werknemers binnen de Gemeenschap bijdraagt — en daarmee zijn eigenlijke functie vervult —.

In de tweede plaats bedenke men dat het gemeenschapsrecht, en wel in de eerste plaats de rechtstreeks toepasselijke bepalingen van het gemeenschapsrecht, in grote lijnen tenderen in de richting van een voor alle rechtsubjecten geldende uniforme regeling. De rechten welke individuele betrokkenen aan het systeem ontlenen, behoren dan ook in beginsel jegens alle Lid-Staten, de eigen staat daaronder begrepen, te kunnen worden ingeroepen. Een naar staatsburgerschap gedifferentieerde toepassing van het gemeenschapsrecht zou ertoe kunnen leiden dat buitenlanders ten opzichte van de eigen staatsburgers in een geprivilegieerde situatie komen te verkeren.

Ik meen dit te kunnen illustreren aan een dicht bij het onderhavige geval gelegen casuspositie: stel dat een Franse werkneemster hetzelfde werk heeft verricht en zich op dezelfde wijze binnen de Gemeenschap heeft „voortbewogen" als verzoekster; dan kan zij zich stellig in het Frans tot de rechtbank te Antwerpen wenden om haar deels op in België verrichte arbeid gebaseerde pensioenaanspraak te doen gelden. Er zou in gemeenschapsrechtelijk opzicht worden gediscrimineerd ten nadele van een Belgisch onderdaan indien zij zich in een voor de toepassing van verordening nr. 1408/71 wezenlijk identieke situatie (tewerkstelling, achtereenvolgens, in België en Frankrijk), niet tot de rechtbank de Antwerpen zou mogen wenden in de taal waarmee zij het meest vertrouwd is.

Hiermede wil niet gezegd zijn dat de nationaliteit voor het gemeenschapsrecht niet ter zake doet. Integendeel, tal van communautaire rechtsregelen (ook die van de hierbedoelde verordening) stellen het génot van individuele rechten ten duidelijkste van het bezit van de nationaliteit van een der Lid-Staten afhankelijk; hun personele werkingssfeer berust, althans in hoofdzaak, op de nationaliteit. Ik acht her evenwel onaanvaardbaar dat de nationaliteit, in het bestek van de communautaire rechtsorde, aanleiding zou mogen geven tot een beperking van de rechten der individuele betrokkenen, in die zin dat zij hun rechten niet zouden kunnen uitoefenen — dan wel dat die rechtsuitoefening onmogelijk zou worden — in het verkeer met de staat waartoe betrokkene zelf behoort.

Ten slotte is er nog een derde reden om een limitatieve uitlegging van het hiervoor bedoelde artikel 84, lid 4, af te wijzen. Men dient niet te vergeten dat het Hof in zijn uitlegging van gemeenschapsrechtelijke bepalingen waarin men het vrije verkeer der werknemers heeft willen garanderen, in een richting tendeert welke zeer wel als „sociaal" mag worden aangemerkt — in die zin dat het Hof, in geval van twijfel, de voor de werknemers meest gunstige uitlegging verkiest —. Zo leert de jurisprudentie telkens weer dat het Hof niet aarzelt communautaire bepalingen waaraan de migrerende werknemers voordelen kunnen ontlenen, in ruime zin uit te leggen, ook al mochten zij dientengevolge, vergeleken met werknemers die hun hele loopbaan in een enkele staat vervullen, in een geprivilegieerde situatie komen te verkeren (men zie het arrest van 10 november 1971, gewezen in de zaak 27/71, Keller, Jurispr. 1971, blz. 885, met name blz. 890-891).

Met die oriëntering van 's Hofs rechtspraak — waarbij de letterlijke tekst van het gemeenschapsrecht meermalen ten gunste van migrerende werknemers en hun gezinnen werd uitgebreid — zou het nauwelijks te rijmen zijn, indien men thans aan artikel 84, lid 4, van verordening nr. 1408/71 een uitlegging zou geven welke aan de bewoordingen van artikel 2 (betreffende de personele werkingssfeer van de verordening) geen recht doet wedervaren en, van een restrictieve opvatting van de functie der bepaling uitgaande, zou concluderen dat zij in het verkeer tussen de migrerende werknemers en de gezagsorganen van de staat welks nationaliteit zij bezitten, buiten toepassing moet blijven.

Ik wil de netelige linguistieke problemen waarvoor vele staten, meer dan één Lid-Staat van de Gemeenschap daaronder begrepen, zich ten deze gesteld zien, niet onderschatten. Werkelijk ernstig gevaar voor misbruik van het gemeenschapsrecht — in die zin dat iedere migrerende werknemer er nu, met zodanig rechtsmisbruik, gemakkelijk toe over zou gaan om, als hij zich tot de autoriteiten van zijn staat heeft te wenden, één der niet in de nationale wet voorgeschreven gemeenschapstalen te gebruiken acht ik evenwel niet aanwezig. Een werknemer die zich met een verzoekschrift tot de overheid wendt, is het in de regel om inwilliging begonnen; hij zal dan complicaties, aan vertaling verbonden oponthoud en wellicht zelfs ongerechtvaardigde wrevel willen vermijden. Het mag er dus redelijkerwijze voor worden gehouden dat een werknemer zich alleen in geval van werkelijke moeilijkheden tot een bestuurs- of rechterlijke instantie zal wenden in een andere taal dan die instantie krachtens de eigen wetgeving bezigt. Te verwachten is dan ook dat het tussen staten en hun eigen burgers slechts in sporadische gevallen tot toepassing van artikel 84, lid 4, zal komen. Voorts zij, wat betreft de praktische problemen welke voor de nationale overheden verbonden kunnen zijn aan de ontvangst van in andere talen gestelde verzoekschriften of stukken, herinnerd aan artikel 81, *b* van verordening nr. 1408/71, waarin aan bedoelde gezagsorganen de bevoegdheid is ingeruimd zich tot de in artikel 80 en volgende bedoelde Administratieve Commissie te wenden wanneer

er stukken, op de uitvoering der verordening betrekking hebbende, moeten worden vertaald.

Ik zie dus geen geldige redenen — van logische dan wel van praktische aard — om de hierbedoelde bepaling in het verkeer met staten welks nationaliteit de werknemers bezitten, niet van toepassing te verklaren.

4. Nochtans zou ik willen nagaan waartoe aanvaarding van het standpunt dat het in voormeld artikel 84, lid 4, toegekende recht meer restrictief moet worden opgevat — ten einde de deur niet voor misbruik open te stellen —, leidt.

Kennelijk onjuist lijkt mij de opvatting dat de nationale autoriteiten het hierbedoelde recht zouden mogen ontzeggen in de enkele gevallen waarin zij op grond van een onvermijdelijk discretionaire beoordeling van de positie van iedere werknemer afzonderlijk, het gebruik van een andere taal dan in de nationale wet is voorgeschreven, getoetst aan de doelstelling van de communautaire verordening, niet gerechtvaardigd mochten achten.

Gezien het beginsel van de rechtszekerheid, toegepast op het gemeenschapsrecht, en het beginsel dat het in alle Lid-Staten uniform tot toepassing moet kunnen komen, kan er geen sprake van zijn dat de nationale gezagsorganen arbitrair over de toepasselijkheid der hierbedoelde voorschriften op hun eigen staatsburgers zouden kunnen beslissen. En van een van geval tot geval gedifferentieerde toepassing van voornoemd artikel 84, lid 4, kan geen sprake zijn wanneer men te maken heeft met een wettekst die zulke onderscheidingen niet maakt. Anderzijds is het zoeken van objectieve criteria voor een op artikel 84, lid 4, toegesneden, volledige en uitputtende omschrijving van de term misbruik, een hachelijke zaak.

Mocht het Hof uiteindelijk niet willen afzien van de mogelijkheid om de werkingssfeer der hier bedoelde bepaling in te perken voor zover zulks ter vermijding van misbruik noodzakelijk is, dan kan het *voor het ogenblik* volstaan met het opstellen van uitleggingscriteria aan de hand waarvan de draagwijdte der bepaling, toegespitst op situaties als de onderhavige, beter kan worden omlijnd. In algemene bewoordingen kan worden vastgesteld dat zulk een situatie wordt gekenmerkt door het feit dat de werknemer, op het tijdstip waarop hij zijn verzoekschrift bij de autoriteiten van zijn land van herkomst indiende, was blijven wonen op het grondgebied van de andere Lid-Staat waar hij laatstelijk had gewerkt. Ik wees er reeds op dat het vooral in gevallen als het onderhavige voor de migrerende werknemers dikwijls tot werkelijke moeilijkheden kan leiden, wanneer de toepasselijkheid van artikel 84, lid 4, wordt uitgesloten. Als zulke gevallen zich voordoen, is het dan ook ongetwijfeld in overeenstemming met de „ratio" der aangehaalde bepaling, wanneer men het er voor houdt dat de werknemer zich ook in het verkeer met de overheid van zijn eigen land, kan bedienen van de taal van de Lid-Staat waar hij woonachtig is.

5. Op grond van een en ander geef ik het Hof in overweging het door de Arbeidsrechtbank te Antwerpen overeenkomstig artikel 177 van het EEG-Verdrag gedaan verzoek om uitlegging in die zin te beantwoorden dat artikel 84, lid 4, van 's Raads verordening EEG nr. 1408/71 prevaleert boven ieder ermee strijdig nationaal rechtsvoorschrift en dat alle werknemers en hun gezinsleden die „ratione personae" onder de verordening vallen, ongeacht nationaliteit en woonplaats, zich bij het opstellen van verzoekschriften en stukken voor de onderscheiden gezagsorganen, van om het even welke officiële taal der Lid-Staten mogen bedienen.

Subsidiair zou het Hof, wanneer het de vragen in meer beperkte zin, en wel alleen voor situaties als onderhavige, mocht willen beantwoorden, kunnen volstaan met de uitspraak dat een werknemer, woonachtig in de Lid-Staat waarnaar hij is geëmigreerd, en die ook voor het opstellen van verzoekschriften of stukken voor de gezagsorganen van de staat welks nationaliteit hij bezit, van de taal van eerstbedoelde staat gebruik wenst te maken, artikel 84, lid 4, van genoemde verordening mag inroepen.