3. Vrij verkeer van personen — Werknemers — Gemeenschapsregeling — Situaties zonder aanknoping aan gemeenschapsrecht — Niet-toepasselijkheid — Werknemer die nooit gebruik heeft gemaakt van recht van vrij verkeer — Weigering van aan nationale werknemers toegekende voordelen aan gezinslid — Toelaatbaarheid

(Verordening nr. 1612/68 van de Raad)

1. Verordening nr. 1408/71 sluit niet van haar materiële werkingssfeer uit een door een nationaal solidariteitsfonds betaalde aanvullende uitkering, die wordt toegekend aan personen die een ouderdoms-, weduwen- of invaliditeitspensioen ontvangen, ten einde hun een minimum inkomen te verzekeren, voor zover de betrokkenen een wettelijk beschermd recht op toekenning van een dergelijke uitkering hebben.

2. Een gezinslid van een werknemer kan ingevolge verordening nr. 1408/71 alleen maar aanspraak maken op afgeleide rechten, dat wil zeggen rechten verkregen in de hoedanigheid van gezinslid van een werknemer. Bijgevolg kan een gezinslid van een werknemer, onderdaan van een Lid-Staat, zich niet beroepen op verordening nr. 1408/71 ter verkrijging van een aanvullende uitkering die gekoppeld is aan een pensioen dat hij in die Lid-Staat ontvangt in een andere hoedanigheid dan die van gezinslid van een werknemer.

3. De gemeenschapsregeling ter zake van het vrije verkeer van werknemers kan niet worden toegepast op situaties die geen enkele aanknoping hebben met een van de situaties waarvoor het gemeenschapsrecht is geschreven. Dit is het geval bij werknemers die nooit gebruik hebben gemaakt van hun recht van vrij verkeer binnen de Gemeenschap. Bijgevolg kan een gezinslid van een werknemer, onderdaan van een Lid-Staat, zich niet beroepen op verordening nr. 1612/68 ter verkrijging van dezelfde sociale voordelen als nationale werknemers, wanneer de werknemer tot wiens gezin hij behoort, nooit gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer binnen de Gemeenschap.

RAPPORT TER TERECHTZITTING
in zaak 147/87 *

I — De feiten en het procesverloop

1. *De toepasselijke wetgeving*

In Frankrijk is in 1956 een „Fonds national de solidarité" opgericht ter bevordering van een algemeen beleid ter bescherming van bejaarden en invaliden, met name door verbetering van pensioenen, renten en ouderdoms- of invaliditeitsuitkeringen. Het Fonds kent een zogenoemde „aanvullende uitkering" toe aan rechthebbenden op ouder-

* Procestaal: Frans.

doms- en invaliditeitsuitkeringen die onvoldoende inkomsten hebben. Ten tijde van het ontstaan van het geschil in het hoofdgeding waren de toekenningsvoorwaarden voor de aanvullende uitkering met name vastgesteld in de artikelen L 685 en L 707 van de code de la sécurité sociale. Volgens die bepalingen werd de aanvullende uitkering slechts toegekend aan personen die de Franse nationaliteit bezaten, en aan vreemdelingen met wier land van herkomst een wederkerigheidsovereenkomst bestond. Bij ministeriele circulaire van 23 januari 1980 werden voor de toekenning van deze uitkering staatlozen gelijkgesteld met vluchtelingen; deze laatsten kwamen voor de uitkering in aanmerking indien zij voldeden aan de inkomensvoorwaarden van de artikelen L 685 en volgende.

2. *Voorgeschiedenis van het geschil*

S. Zaoui, geboren in Algerije op 24 juli 1953, is gehuwd met een Française en woont in Frankrijk. Hij bezit niet de Franse nationaliteit, is geen staatloze — deze status is hem geweigerd bij besluit van het Office français de protection de réfugiés et apatrides — en geen vluchteling in de zin van het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 betreffende de status van vluchtelingen. Zaoui ontvangt een invaliditeitspensioen alsmede de uitkering voor volwassen gehandicapten; deze laatste is hem toegekend in zijn hoedanigheid van echtgenoot van een persoon van Franse nationaliteit.

In november 1980 diende Zaoui een aanvraag in om een aanvullende uitkering van het Fonds national de solidarité. De Caisse régionale d'assurance maladie de l'Île-de-France (hierna: CRAMIF) weigerde hem die uitkering, op grond dat hij niet de Franse nationaliteit bezat of die van een staat waarmee een wederkerigheidsovereenkomst bestond, en geen staatloze was. Voor het tribunal des affaires de sécurité sociale te Nanterre betoogde Zaoui, dat de aanvullende uitkering van het Fonds national de solidarité een sociale-zekerheidsuitkering is in de zin van het gemeenschapsrecht, in het bijzonder van verordening nr. 1408/71. Aangezien hij als gezinslid van een gemeenschapsonderdaan de uitkering voor volwassen gehandicapten ontvangt, zou hij bij wege van gelijkstelling ook recht hebben op de aanvullende uitkering. De CRAMIF voerde aan, dat de aanvullende uitkering geen sociale-zekerheidsuitkering is, maar een bijstandsuitkering, die niet onder het gemeenschapsrecht valt. Voorts zou de uitkering voor volwassen gehandicapten niet op één lijn kunnen worden gesteld met de aanvullende uitkering.

3. *Prejudiciële vragen*

Van oordeel dat de oplossing van het geschil afhangt van de uitlegging van het gemeenschapsrecht, heeft het tribunal des affaires de sécurité sociale te Nanterre bij vonnis van 9 oktober 1986 de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

1) Valt de toepassing van het Fonds national de solidarité overeenkomstig de artikelen L 685 (oud) en L 707 (oud) van de code de la sécurité sociale binnen de werkingssfeer van verordening nr. 1408/71 of van enige andere gemeenschapsverordening ?

2) Kan Zaoui, die zelf niet de Franse nationaliteit bezit (en die tot nu toe ook niet als staatloze is erkend), doch wiens echt-

genote wel de Franse nationaliteit bezit, een beroep doen op de gemeenschapsregelingen ?

4. *Het procesverloop*

Het verwijzingsvonnis is op 11 mei 1987 ter griffie van het Hof ingeschreven.

Krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door de Franse regering, vertegenwoordigd door E. Belliard en C. Chavance als gemachtigden, en de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door J. Griesmar, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde.

Bij beschikking van 30 september 1987 heeft het Hof, op rapport van de rechter-rapporteur en de advocaat-generaal gehoord, krachtens artikel 95, paragrafen 1 en 2, van het Reglement voor de procesvoering besloten de zaak naar de Vierde kamer te verwijzen en zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

II — Samenvatting van de bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen

a) Met betrekking tot de eerste vraag merkt de *Commissie* op, dat de in geding zijnde uitkering ontegenzeglijk binnen de materiële werkingssfeer van verordening nr. 1408/71 valt. Zij verwijst naar 's Hofs arrest van 24 februari 1987 (gevoegde zaken 379-381/85 en 93/86, Giletti e.a., Jurispr. 1987, blz. 955) waarin het Hof voor recht verklaarde, dat artikel 4, lid 4, van verordening nr. 1408/71 aldus moet worden uitgelegd, dat het een door een nationaal solidariteitsfonds betaalde aanvullende uitkering niet uitsluit van de materiële werkingssfeer van die verordening. Met betrekking tot het zinsdeel „enige andere gemeenschapsverordening" is de Commissie van mening, dat de enige andere verordening die eventueel in aanmerking komt, verordening nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap (PB 1968, L 257, blz. 2) is. Artikel 7, lid 2, van deze verordening bepaalt, dat werknemers die onderdaan van een andere Lid-Staat zijn, in de staat van tewerkstelling dezelfde sociale voordelen genieten als de nationale werknemers.

b) Wat de tweede vraag betreft, zijn de *Franse regering* en de *Commissie* evenwel eenstemmig van oordeel, dat Zaoui zich niet op verordening nr. 1408/71 kan beroepen, aangezien hij niet binnen de personele werkingssfeer van die verordening valt, waarvan artikel 2, lid 1, bepaalt: „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, dan wel op het grondgebied van een der Lid-Staten wonende staatlozen of vluchtelingen zijn, alsmede op hun gezinsleden en op hun nagelaten betrekkingen." In zijn rechtspraak heeft het Hof erop gewezen (zie bij voorbeeld het arrest van 23 november 1976, zaak 40/76, Kermaschek, Jurispr. 1976, blz. 1669), dat deze bepaling betrekking heeft op twee duidelijk onderscheiden categorieën: werknemers enerzijds, hun gezinsleden en nagelaten betrekkingen anderzijds; terwijl personen van de eerste categorie de in de verordening bedoelde uitkeringsrechten als eigen rechten kunnen opeisen, hebben degenen die tot de tweede categorie behoren, uitsluitend afgeleide rechten, verkregen in de hoedanigheid van gezinslid of nagelaten betrekking van een

werknemer, dat wil zeggen van iemand die tot de eerste categorie behoort.

Vervolgens onderzoekt de *Franse regering*, of Zaoui zich als gezinslid van een gemeenschapswerknemer kan beroepen op afgeleide rechten. Te dezen verwijst zij naar de vaste rechtspraak van het Hof, volgens welke een werknemer uit een Lid-Staat, die nooit in een andere Lid-Staat in loondienst heeft gewerkt, niet kan worden geacht onder de toepassing van de gemeenschapsverordeningen te vallen. Zaoui nu heeft geen afgeleide rechten, aangezien zijn echtgenote nooit in een andere Lid-Staat heeft gewerkt en derhalve niet is te beschouwen als een migrerend werknemer in de zin van verordening nr. 1408/71.

De *Commissie* betoogt, dat de aanvullende uitkering van het Fonds national de solidarité aan begunstigden wordt toegekend als een eigen recht, en niet als een afgeleid recht op grond van hun hoedanigheid van gezinslid van een werknemer. Derhalve kan Zaoui, die geen migrerend gemeenschapswerknemer is, zich tot staving van zijn aanspraak op de aanvullende uitkering niet op verordening nr. 1408/71 beroepen.

Met betrekking tot de toepasselijkheid van verordening nr. 1612/68 merkt de Commissie nog op, dat Zaoui geen gezinslid is van een „werknemer die onderdaan is van een Lid-Staat en die op het grondgebied van een andere Lid-Staat is te werk gesteld" in de zin van die verordening. In dit verband verwijst de Commissie naar het arrest van 27 oktober 1982 (gevoegde zaken 35 en 36/82, Morson en Jhanjan, Jurispr. 1982, blz. 3723).

c) De *Franse regering* geeft in overweging, de prejudiciële vragen te beantwoorden als volgt:

„Het gemeenschapsrecht betreffende het vrije verkeer van werknemers moet aldus worden uitgelegd, dat het niet van toepassing is op situaties die geheel in de interne sfeer van een Lid-Staat zijn gelegen, zoals die van een gezinslid van een onderdaan van een Lid-Staat die nooit in een andere Lid-Staat heeft gewoond of gewerkt."

De *Commissie* geeft in overweging de vragen te beantwoorden als volgt:

„1) Artikel 4, lid 4, van verordening nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de sociale-zekerheidsregelingen op loontrekkenden en hun gezinnen, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, moet aldus worden uitgelegd, dat het van de materiële werkingssfeer van die verordening niet uitsluit een door een nationaal solidariteitsfonds betaalde aanvullende uitkering, die wordt gefinancierd uit de belastingopbrengsten en wordt toegekend aan personen die een ouderdoms-, weduwen- of invaliditeitspensioen ontvangen, ten einde hun een minimuminkomen te verzekeren, voor zover de betrokkenen een wettelijk beschermd recht op toekenning van een dergelijke uitkering hebben.

2) Voor de toepassing van artikel 2, lid 2, van bovengenoemde verordening kunnen de gezinsleden van een werknemer in de zin van artikel 1, lid 1, van die verordening, indien zij bij de werknemer op het grondgebied van een Lid-Staat wonen, ten laste van het bevoegde orgaan van die Staat aanspraak maken op uitkeringen die beantwoorden aan de afgeleide rechten die zij als gezinslid van een werknemer hebben verworven, doch niet op uitkeringen die beantwoorden aan

een eigen recht, zoals de aanvullende uitkering van het Fonds national de solidarité, die aan de begunstigden wordt betaald ter aanvulling van hun ouderdoms- of invaliditeitspensioen, ongeacht hun eventuele hoedanigheid van gezinslid van een werknemer.

3) Verordening nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap, is niet van toepassing op situaties die geen enkele aanknoping hebben met een van de situaties waarvoor het gemeenschapsrecht is geschreven. Gezinsleden van een werknemer die onderdaan is van een Lid-Staat en die niet is te werk gesteld op het grondgebied van een andere Lid-Staat, die bij die werknemer wonen in de Lid-Staat waarvan deze de nationaliteit bezit, kunnen er zich derhalve niet op beroepen."

T. Koopmans
rechter-rapporteur