CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL J. L. DA CRUZ VILAÇA

van 9 december 1987 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. A — Het tribunal des affaires de sécurité sociale te Nanterre heeft het Hof twee prejudiciële vragen gesteld over de materiële (eerste vraag) en personele werkingssfeer (tweede vraag) van de gemeenschapsverordeningen inzake de sociale zekerheid.

2. De verwijzende rechter noemt 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 [1], maar breidt zijn vragen meteen uit tot „enige andere gemeenschapsverordening". In haar opmerkingen wijst de Commissie erop, dat het bij deze laatste enkel maar kan gaan om verordening nr. 1612/68 van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap. [2]

3. De prejudiciële vragen zijn gesteld in het kader van een geschil over het recht op de „aanvullende uitkering" van het Franse „Fonds national de solidarité", welke uitkering is ingesteld ten behoeve van ontvangers van ouderdoms- en invaliditeitspensioenen, die onvoldoende inkomsten hebben.

4. Ingevolge de artikelen L 685 en L 707 van de in het hoofdgeding toepasselijke code de la sécurité sociale kan de aanvullende uitkering enkel worden toegekend aan personen van Franse nationaliteit en aan onderdanen van landen waarmee een wederkerigheidsverdrag is gesloten. Bij ministerieel rondschrijven zijn apatriden voor de toekenning van deze uitkering gelijkgesteld met vluchtelingen, die aanspraak hebben op de uitkering indien zij voldoen aan de voorwaarden van de artikelen L 685 en volgende van de code de sécurité sociale.

5. Het bijzondere van deze zaak, vergeleken met andere waarin het Hof zich al heeft moeten uitspreken over de aanvullende uitkering, houdt verband met de persoon van verzoeker in het hoofdgeding.

6. Immers, Saada Zaoui, aan wie het bevoegde Franse orgaan de aanvullende uitkering heeft geweigerd, is geen Fransman en heeft ook niet de nationaliteit van een andere Lid-Staat van de EEG of van een staat waarmee Frankrijk een wederkerigheidsverdrag heeft gesloten.

7. Bovendien hebben de Franse autoriteiten geweigerd hem als staatloze te erkennen, terwijl anderzijds vaststaat dat hij niet de status van vluchteling heeft.

8. De in Algerije geboren Zaoui woont in Frankrijk, waar hij een invaliditeitspensioen en een uitkering voor volwassen gehandicapten ontvangt; hij is getrouwd met een Franse vrouw, maar door dat huwelijk heeft hij niet de Franse nationaliteit verworven.

* Vertaald uit het Portugees.

1 — PB 1971, L 149, blz. 2.

2 — PB 1968, L 257, blz. 2.

9. **B** — De prejudiciële vragen van de Franse rechter en de opmerkingen van de Franse regering en de Commissie zijn weergegeven of samengevat in het rapport ter terechtzitting.

10. **C** — a) Met zijn eerste vraag wenst de nationale rechter te vernemen, of een uitkering zoals de aanvullende uitkering van het Fonds national de solidarité valt binnen de materiële werkingssfeer van verordening nr. 1408/71, zoals omschreven in artikel 4, of van enige andere gemeenschapsverordening, dat wil dus zeggen verordening nr. 1612/68.

11. b) Moest de tweede vraag van de nationale rechter ontkennend worden beantwoord, dan zou het in het kader van deze zaak waarschijnlijk niet nodig zijn een antwoord te geven op de eerste vraag.

12. Maar om aan het verzoek van de verwijzende rechter te voldoen, zal ik nogmaals ingaan op het probleem van de toepasselijkheid van de gemeenschapsregeling op een uitkering als door het Fonds national de solidarité wordt toegekend.

13. c) Laat ik eerst snel de voornaamste kenmerken van deze uitkering vermelden, zoals die zijn beschreven in het arrest Giletti.[3]

14. Het gaat om een solidariteitsuitkering, gefinancierd uit de algemene middelen, en bedoeld om in het algemeen een bestaansminimum te verzekeren; de uitkering is gekoppeld aan een andere, al dan niet op bijdragebetaling berustende uitkering en wordt toegekend afhankelijk van het inkomen van de betrokkene, maar zonder enig verband met zijn arbeidsverleden; in bepaalde omstandigheden kan zij worden teruggevorderd van de nalatenschap van de begunstigde.

15. d) Laten wij om te beginnen eens bezien, hoe het probleem in het kader van verordening nr. 1408/71 kan worden opgelost.

16. In de rechtspraak van het Hof is een duidelijk antwoord op deze vraag te vinden.

17. Zoals artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1408/71 bepaalt en laatstelijk in het arrest Giletti werd bevestigd, „vallen niet op bijdragebetaling berustende uitkeringen niet buiten de werkingssfeer van de verordening" (r. o. 7); ingevolge artikel 1, sub t, aangehaald in rechtsoverweging 8 van het arrest, omvat het begrip uitkering verder „verhogingen in verband met aanpassing aan het loon- of prijsniveau of aanvullende uitkeringen".

18. Van de andere kant, hoewel ingevolge artikel 4, lid 4, maatregelen van sociale bijstand buiten de werkingssfeer van de verordening vallen, overwoog het Hof, dat niet valt uit te sluiten dat een nationale wettelijke regeling uit hoofde van haar personele werkingssfeer, doelstellingen en wijze van toepassing tegelijkertijd verwant is zowel met de sociale zekerheid als met de bijstand (Giletti, r. o. 9).

19. Naar het Hof verklaarde, is dit precies het geval met een wetgeving als die betreffende het Franse solidariteitsfonds, die „in feite een tweevoudige functie heeft: in de eerste plaats waarborgt zij een bestaansminimum aan personen die daaraan behoefte hebben, en in de tweede plaats zorgt zij voor een aanvulling op het inkomen van hen die ontoereikende sociale-zekerheidsuitkeringen ontvangen" (Giletti, r. o. 10).

3 — Arrest van 24 februari 1987, gevoegde zaken 379 tot en met 381/85 en 93/86, Giletti, Jurispr. 1987, blz. 955, r. o. 3 en 4. Zie ook mijn conclusie van 21 januari 1987 in die zaken.

20. „Voor zover een dergelijke wetgeving recht geeft op aanvullende uitkeringen ter verhoging van de sociale-zekerheidspensioenen, zonder dat daarbij de persoonlijke behoeften en de persoonlijke situatie in aanmerking worden genomen — hetgeen kenmerkend is voor de bijstand —, behoort zij tot het stelsel van de sociale zekerheid in de zin van verordening nr. 1408/71" (Giletti, r. o. 11).

21. Het is dus volkomen duidelijk, dat de uitkering uit het Fonds national de solidarité als een sociale-zekerheidsuitkering binnen de in artikel 4 omschreven materiële werkingssfeer van verordening nr. 1408/71 valt, wanneer zij wordt toegekend ter aanvulling van een invaliditeitspensioen zoals verzoeker in het hoofdgeding ontvangt (artikel 4, lid 1, sub b).

22. Concreet hangt echter alles af van het antwoord op de tweede vraag, namelijk of de begunstigde binnen de personele werkingssfeer van verordening nr. 1408/71 valt.

23. e) Maar alvorens dat te onderzoeken, dienen we ons eerst bezig te houden met de vraag, of de uitkering uit het Fonds national de solidarité binnen de materiële werkingssfeer van een andere gemeenschapsverordening valt, meer bepaald binnen die van verordening nr. 1612/68.

24. Het gaat hier om artikel 7, lid 2, van deze verordening, dat bepaalt dat werknemers die onderdaan van een andere Lid-Staat zijn, in de staat van tewerkstelling „dezelfde sociale voordelen" genieten als de nationale werknemers.

25. De toepassing van deze bepaling — een eenvoudige norm ter uitvoering van het beginsel van gelijke behandeling — hangt blijkens de bewoordingen ervan af van de hoedanigheid van degene die zich erop beroept; in deze zaak kunnen wij er dus mee volstaan, het probleem te onderzoeken in samenhang met de tweede vraag van de verwijzende rechter.

26. Het lijkt daarom niet nodig na te gaan, of wij hier te doen hebben met een „sociaal voordeel" in de zin van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68.[4]

27. D — De tweede vraag komt erop neer, of iemand die niet de nationaliteit van een Lid-Staat bezit noch ook die van een derde land waarmee een wederkerigheidsovereenkomst is gesloten, en die bovendien in de Lid-Staat waar hij woont, niet als staatloze is erkend, als gezinslid van een werknemer die woont en altijd gewoond heeft in de Lid-Staat waarvan hij de nationaliteit bezit, en tevens als gerechtigde tot een of meer invaliditeitsuitkeringen, een beroep kan doen op de gemeenschapsverordeningen nrs. 1408/71 en 1612/68 om in de Lid-Staat van woonplaats recht te krijgen op een uitkering als die van het Fonds national de solidarité.

28. Het is dus de personele werkingssfeer van de verordeningen die wij dienen af te bakenen in verband met de omstandigheden die de achtergrond vormen van de gestelde prejudiciële vraag.

29. In dit verband zij erop gewezen, dat de beginselen aan de hand waarvan dit probleem moet worden opgelost, met betrekking tot elk van beide verordeningen niet dezelfde kunnen zijn; naar immers uit de

4 — Daar de hier besproken aanvullende uitkering binnen de materiële werkingssfeer van verordening nr. 1408/71 valt, kan het nuttig zijn te herinneren aan 's Hofs redenering in het arrest van 27 maart 1985 (zaak 122/84, Scrivner, Jurispr. 1985, blz. 1027, r.o. 16). Het Hof ging er daar van uit, dat enkel dan moest worden onderzocht of een uitkering (i.c. het Belgische „minimex") als „sociaal voordeel" kon worden gekwalificeerd, „indien mocht worden vastgesteld dat zij geen sociale-zekerheidsuitkering in de zin van verordening nr. 1408/71 is".

rechtspraak blijkt, heeft het Hof aan de verordeningen inzake de sociale zekerheid een uitlegging gegeven die zich niet beperkt tot het gebied dat door de bepalingen inzake het vrije verkeer van werknemers wordt beheerst. [5]

30. a) Beginnen we met verordening nr. 1408/71.

31. Zoals artikel 2, lid 1, zegt, is deze verordening van toepassing „op werknemers op wie de wetgeving van een of meer Lid-Staten van toepassing is geweest, 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".

32. Op basis hiervan stelt Zaoui, dat hij binnen de personele werkingssfeer van de verordening valt, daar hij gezinslid (echtgenoot) is van een werknemer die onderdaan is van een Lid-Staat en aan de wetgeving van die staat is onderworpen.

33. De in artikel 3 van de verordening neergelegde regel van gelijke behandeling zou derhalve op hem van toepassing zijn, zodat hij op gelijke voet als eigen onderdanen een beroep zou kunnen doen op de nationale wetgeving, te meer omdat hij al een uitkering ontvangt (uitkering voor volwassen gehandicapten) die hem is toegekend in zijn hoedanigheid van gezinslid van een werknemer en volgens modaliteiten die het mogelijk maken ze op één lijn te stellen met de aanvullende uitkering van het Fonds national de solidarité.

34. Ik geloof niet, dat wij ons bij deze zienswijze kunnen aansluiten.

35. Hier lijkt integendeel de Commissie het gelijk aan haar zijde te hebben, waar zij stelt dat Zaoui, hoewel echtgenoot van een Frans werkneemster, geen beroep kan doen op verordening nr. 1408/71 en met name de artikelen 2, lid 1, en 3, ter verkrijging van een sociale-zekerheidsuitkering als die van het Fonds national de solidarité, die aan de begunstigden wordt toegekend op grond van een eigen recht en niet op grond van een afgeleid recht, dat wil zeggen een recht in de definitie waarvan de hoedanigheid van gezinslid van een werknemer een noodzakelijk element is.

36. Evenals de Commissie begin ik met een citaat uit het arrest Kermaschek van 23 november 1976 [6], waarin het ging om Duitse werkloosheidsuitkeringen, waarop, op basis van de artikelen 67 en 69 van verordening nr. 1408/71, aanspraak werd gemaakt door een met een Duitser gehuwde vrouw met de nationaliteit van een derde land.

37. Het Hof overwoog in dat arrest (r.o. 7), dat artikel 2, lid 1, van verordening nr. 1408/71 „betrekking heeft op twee duidelijk onderscheiden categorieën: werknemers enerzijds, hun gezinsleden en nagelaten betrekkingen anderzijds... Terwijl de tot de eerste categorie behorende personen de in de verordening bedoelde rechten op uitkering als eigen rechten kunnen inroepen, kunnen degenen die tot de tweede categorie behoren, alleen maar aanspraak maken op afgeleide rechten, verkregen in de hoedanigheid van gezinslid of nagelaten betrekking van een werknemer, dat wil zeggen iemand die tot de eerste categorie behoort".

38. Met andere woorden: de gelijke behandeling waarop de verwant van een werknemer van de eerste categorie krachtens de ar-

5 — Zie arrest van 19 maart 1964, zaak 75/63, Unger, Jurispr. 1964, blz. 375.

6 — Zaak 40/76, Jurispr. 1976, blz. 1669.

tikelen 2, lid 1, en 3 recht heeft, moet worden afgemeten aan de rechtssituatie en de afgeleide rechten van gezinsleden van werknemers van de betrokken Lid-Staat, en niet aan de rechtssituatie en de eigen rechten van de werknemers van die Lid-Staat.

39. Het in het arrest Kermaschek uiteengezette beginsel is nadien bevestigd door het arrest Frascogna van 6 juni 1985[7] en het arrest Deak van 20 juni 1985.[8]

40. Daar Zaoui geen werknemer met de nationaliteit van een andere Lid-Staat is, noch staatloze of daarmee gelijkgestelde, doch enkel gezinslid van een nationale werknemer, heeft hij enkel de rechten die zijn toegekend aan gezinsleden van die werknemers als zodanig, dat wil zeggen als verwanten van die werknemers.

41. De aanvullende uitkering van het Fonds national de solidarité wordt toegekend uit hoofde van een eigen recht van de begunstigden en niet uit hoofde van een afgeleid recht van gezinsleden van werknemers. Iemand in de situatie van Zaoui kan dus niet op grond van de bepalingen van verordening nr. 1408/71 toekenning van die uitkering verlangen.

42. Hiervan wordt niet afgedaan door de omstandigheid dat de betrokkene (al dan niet terecht) een uitkering voor volwassen gehandicapten ontvangt.

43. De vergelijking die de betrokkene maakt tussen deze uitkering en die van het Fonds national de solidarité en waarop hij zijn aanspraak op deze laatste uitkering baseert, is immers geen probleem dat aan de hand van het gemeenschapsrecht kan worden opgelost; de toekenningsvoorwaarden van de twee uitkeringen lijken overigens maar gedeeltelijk samen te vallen.

44. b) Wat verordening nr. 1612/68 betreft, waarvan artikel 7, lid 2, bepaalt dat werknemers die de nationaliteit van een andere Lid-Staat bezitten, in de Lid-Staat van tewerkstelling dezelfde sociale voordelen genieten als nationale werknemers, meen ik dat deze evenmin van toepassing is in een geval als dat van Zaoui, die niet de nationaliteit van een Lid-Staat bezit.

45. Volgens 's Hofs rechtspraak is het beginsel van gelijke behandeling in ieder geval niet enkel van toepassing op de migrerend werknemer zelf, maar ook op zijn gezinsleden — ook indien deze niet de nationaliteit van een lid-Staat bezitten — die gebruik hebben gemaakt van hun recht ex artikel 10 van verordening nr. 1612/68 om zich met die werknemer te vestigen in de Lid-Staat van tewerkstelling.[9]

46. Zoals de Commissie in haar opmerkingen beklemtoont, zijn de rechten die de gezinsleden van een migrerend werknemer aan de artikelen 7 en 10 van verordening nr. 1612/68 ontlenen, gekoppeld aan die welke die werknemer zelf ontleent aan artikel 48 van het Verdrag en de desbetreffende uitvoeringsregelingen.

7 — Arrest 157/84, Jurispr. 1985, blz. 1739, 1748, r.o. 15 tot en met 17.

8 — Arrest 94/84, Jurispr. 1985, blz. 1873, 1884 en 1885, r.o. 14 tot en met 16.

9 — Zie de arresten Frascogna, r.o. 23, en Deak, r. o. 22 (reeds aangehaald); verder arrest van 30 september 1975, zaak 32/75, Cristini, Jurispr. 1975, blz. 1085, 1095, r.o. 14 en volgende; arrest van 16 december 1976, zaak 63/76, Inzirillo, Jurispr. 1976, blz. 2057, 2068, r.o. 19 en 20.

47. In zijn arrest Lebon van 18 juni 1987 [10] herinnerde het Hof eraan, dat „het feit dat in een andere Lid-Staat werkzame werknemers/onderdanen van een Lid-Staat met betrekking tot de aan hun familieleden toegekende voordelen op dezelfde voet worden behandeld als de werknemers/onderdanen van de [staat van tewerkstelling], bijdraagt tot de integratie van de migrerende werknemers in het gastland overeenkomstig de doelstellingen van het vrije verkeer van werknemers".

48. Dus enkel voor zover de werknemer van dat recht gebruik heeft gemaakt, kunnen zijn gezinsleden als indirect begunstigden en uit hoofde van een afgeleid recht voor zichzelf een beroep doen op de gemeenschapsregeling. In één woord: wil artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 van toepassing zijn, dan moet de persoon die zich erop beroept, gezinslid zijn van „een werknemer die onderdaan is van een Lid-Staat en die op het grondgebied van een andere Lid-Staat is tewerkgesteld" (artikel 10).

49. In het onderhavige geval evenwel, zo merkt de Commissie op, is verzoeker in het hoofdgeding, wiens vrouw de Franse nationaliteit heeft, maar van wie uit het dossier niet blijkt dat zij ooit in een andere Lid-Staat heeft gewerkt, niet de echtgenoot van een werknemer in de zin van artikel 10 van verordening nr. 1612/68. Deze verordening is derhalve niet op hem van toepassing.

50. In dezelfde zin is door het Hof reeds beslist in zijn arrest Morson en Jhanjan van 27 oktober 1982 [11], dat betrekking had op de situatie van twee vrouwen van Surinaamse nationaliteit, die zich wilden vestigen bij hun zoon die de Nederlandse nationaliteit had en in Nederland in loondienst werkzaam was, maar nooit in een andere Lid-Staat had gewerkt. Volgens het Hof vallen familieleden ten laste van een werknemer die onderdaan is van de Lid-Staat op het grondgebied waarvan hij is te werk gesteld, niet binnen de termen van verordening nr. 1612/68 (r. o. 13); in hetzelfde arrest (r. o. 16) verklaarde het Hof, dat de verdragsbepalingen betreffende het vrije werknemersverkeer (met name artikel 48) en de desbetreffende uitvoeringsbepalingen (waaronder verordening nr. 1612/68) „niet kunnen worden toegepast op situaties die geen enkel aanknopingspunt hebben met een van de situaties waarvoor het gemeenschapsrecht is geschreven". [12]

51. E — Mitsdien geef ik het Hof in overweging de door het tribunal des affaires de sécurité sociale te Nanterre gestelde vragen te beantwoorden als volgt:

„1) Artikel 4 van verordening nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op loontrekkenden en

10 — Arrest 316/85, Jurispr. 1987, blz. 2811, r. o. 11.

11 — Gevoegde zaken 35 en 36/82, Jurispr. 1982, blz. 3723, 3736, r. o. 13 en volgende.

12 — In gelijke zin arrest van 28 juni 1984, zaak 180/83, Moser, Jurispr. 1984, blz. 2539, r. o. 14 tot en met 16; zie ook arrest van 23 januari 1986, zaak 298/84, Iorio, Jurispr. 1986, blz. 247, r. o. 14.

hun gezinnen, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, moet aldus worden uitgelegd, dat binnen de materiële werkingssfeer van deze verordening valt een aanvullende uitkering, toegekend door een nationaal solidariteitsfonds aan personen die een 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) De artikelen 2, lid 1, en 3 van verordening nr. 1408/71 kunnen niet worden ingeroepen door de gezinsleden van een werknemer/onderdaan van een Lid-Staat, ter verkrijging van een uitkering zoals die van het Fonds national de solidarité, welke aan de begunstigden wordt toegekend op persoonlijke titel, ongeacht hun eventuele hoedanigheid van gezinslid van een werknemer; daarbij is niet van belang welke nationaliteit die gezinsleden hebben.

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 het gemeenschapsrecht. Zij kan derhalve niet worden ingeroepen door de gezinsleden van een werknemer/onderdaan van een Lid-Staat, die niet de nationaliteit van een andere Lid-Staat bezitten en bij de werknemer wonen in de Lid-Staat waarvan hij onderdaan is en waar hij werkt zonder ooit gebruik te hebben gemaakt van het recht van vrij verkeer binnen de Gemeenschap."