RAPPORT VAN DE RECHTER-RAPPORTEUR
in zaak C-297/92 *

I — De juridische context

Artikel 9, lid 2, van verordening nr. 1408/71 bepaalt:

„Indien de wetgeving van een Lid-Staat de toelating tot de vrijwillige of vrijwillig voortgezette verzekering afhankelijk stelt van de vervulling van tijdvakken van verzekering, worden, voor zover nodig, de tijdvakken van verzekering of van wonen welke krachtens de wetgeving van een andere Lid-Staat vervuld zijn, in aanmerking genomen alsof het tijdvakken van verzekering betrof welke krachtens de wetgeving van eerstbedoelde Staat vervuld waren."

Ingevolge de Italiaanse wet kan de werknemer wiens arbeid is beëindigd, met toestemming van het INPS vrijwillig doorgaan met het betalen van premies. Tot de voortgezette vrijwillige verzekering worden uitsluitend personen toegelaten die kunnen aantonen, dat zij gedurende ten minste vijf jaar, ongeacht in welke periode, verplichte bijdragen hebben betaald krachtens het Italiaanse sociale-zekerheidsstelsel of gedurende ten minste drie van de vijf aan het verzoek om vrijwillige voortzetting voorafgaande jaren.

Voor het recht op een invaliditeitspensioen verlangt de Italiaanse wettelijke regeling enerzijds, dat vijf jaar zijn verstreken sinds de datum waarop de verplichting tot premiebetaling een aanvang nam, en anderzijds, dat de verzekerde gedurende vijf jaar premie heeft betaald met een minimum van een jaar premiebetaling gedurende de vijf jaar die voorafgingen aan de datum van pensionering.

II — De feiten en het procesverloop

C. Baglieri, van Italiaanse nationaliteit, heeft van 23 augustus 1965 tot 4 april 1975 in de Bondsrepubliek Duitsland gewerkt, waarna zij is teruggekeerd naar Italië, alwaar zij het INPS op 17 december 1979 verzocht om premie te mogen betalen voor een vrijwillige verzekering, ter voortzetting van de door haar verplicht betaalde premies in Duitsland, teneinde te kunnen voldoen aan de minimumvoorwaarden voor een invaliditeitspensioen krachtens het Italiaanse stelsel. Baglieri heeft nooit in Italië gewerkt.

Op basis van de hierboven uiteengezette juridische context wees het INPS het verzoek van Baglieri af. Daarop dagvaardde Baglieri het INPS voor de Pretore di Siracusa met een vordering tot erkenning van haar recht op een invaliditeitspensioen. Na in een voorlopige uitspraak te hebben verklaard, dat het INPS krachtens artikel 9, lid 2, van verordening nr. 1408/71 gehouden was de vrijwillige premiebetalingen van mevrouw Baglieri te accepteren, erkende de Pretore in zijn definitieve uitspraak het recht van Baglieri op een invaliditeitspensioen.

* Procestaal: Italiaans.

Het INSP ging van deze beslissing van de Pretore in beroep bij het Tribunale di Siracusa, dat de uitspraak op 7 juni 1990 bekrachtigde. Tegen deze uitspraak heeft het INPS cassatieberoep ingesteld en Baglieri incidenteel cassatieberoep. De Corte Suprema di Cassazione heeft het incidenteel beroep verworpen en bij beschikking nr. 512/92 van 12 juli 1992 de procedure in het hoofdgeding geschorst en de volgende prejudiciële vraag aan het Hof voorgelegd:

„Moet artikel 9, lid 2, van verordening nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971, bepalende dat ‚de onder de wetgeving van een andere Lid-Staat vervulde verzekeringstijdvakken, voor zover nodig, in aanmerking worden genomen alsof het verzekeringstijdvakken zijn die onder de wetgeving van eerstbedoelde staat zijn vervuld', aldus worden uitgelegd, dat toegang tot de vrijwillig voortgezette verzekering ook kan worden verleend aan de werknemer die niet verscheidene, voor samentelling vatbare tijdvakken van arbeid in meerdere Lid-Staten — waaronder de Lid-Staat waarin het verzoek is ingediend — heeft vervuld, doch slechts één voorafgaand tijdvak van arbeid als migrerend werknemer in een andere Lid-Staat, wat zou betekenen dat de in laatstbedoelde staat deswege betaalde verplichte bijdragen in aanmerking moeten worden genomen voor de toelating tot de vrijwillige verzekering in de staat waarin om voortzetting van de verzekering is verzocht?"

De verwijzende rechter merkt op, dat hij zeer wel op de hoogte is van de door het Hof in zijn arrest van 27 januari 1981 (zaak 70/80, Vigier, Jurispr. 1981, blz. 229) aan genoemd artikel 9, lid 2, gegeven uitlegging, doch dat er zijns inziens redenen zijn om deze rechtspraak te herzien; ten eerste het feit, dat er tien jaar zijn verstreken sinds genoemd arrest werd gewezen en de Gemeenschap zich nieuwe doelen heeft gesteld, vooral ten aanzien van de opheffing van iedere beperking van het vrije verkeer van werknemers tussen de Lid-Staten; voorts het feit dat het handhaven van de in dat arrest gegeven restrictieve uitlegging zou kunnen leiden tot schending van de in het Verdrag neergelegde beginselen inzake het vrije verkeer van werknemers en hun sociale zekerheid; ten slotte lijkt een meer extensieve uitlegging hem beter overeen te komen met de geest en letter van een Italiaanse wet (nr. 398 van 3 oktober 1987) houdende bepalingen ter bescherming van Italiaanse werknemers die buiten de Gemeenschap werkzaam zijn, ingevolge welke wet die werknemers gerechtigd zijn tot premiebetaling. Welnu, het handhaven van de restrictieve uitlegging zou tot ongunstige situaties kunnen leiden voor deze groep migrerende werknemers, afhankelijk van de Lid-Staat of de derde staat waarin zij werkzaam zijn.

III — De procedure voor het Hof

De verwijzingsbeschikking is op 7 juli 1992 ter griffie van het Hof ingeschreven.

Overeenkomstig artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door het INPS, verzoeker in het hoofdgeding, vertegenwoordigd door C. de Angelis, advocaat, en de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door A. Aresu, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, overeenkomstig artikel 104, lid 4, van het Reglement voor de procesvoering besloten niet tot mondelinge behandeling over te gaan.

IV — Bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen

1. De *Commissie* merkt op, dat de gestelde vraag moet worden beantwoord op basis van artikel 9, lid 2, van verordening nr. 1408/71. Volgens haar gaat dit artikel duidelijk uit van het beginsel van samentelling van de in verschillende Lid-Staten vervulde tijdvakken van premiebetaling, krachtens welk beginsel de sociale-zekerheidsorganen van elke staat waarin een werknemer werkzaamheden heeft verricht, bij het toekennen van een recht op uitkering en de berekening daarvan alle verzekeringstijdvakken in aanmerking moeten nemen die door die werknemer in de verschillende Lid-Staten zijn vervuld. Welnu, in het onderhavige geval gaat het erom, vast te stellen of deze bepaling van toepassing is bij de toegang tot een voortgezette verzekering in een Lid-Staat waarin de betrokkene nooit heeft gewerkt noch premie heeft betaald.

De Commissie verwijst naar verscheidene arresten van het Hof (van 12 juli 1979, zaak 266/78, Brunori, Jurispr. 1979, blz. 2705, r. o. 5 en 6; 24 april 1980, zaak 110/79, Coonan, Jurispr. 1980, blz. 1445, r. o. 12 en 13; arrest Vigier, reeds aangehaald; 25 februari 1986, zaak 254/84, De Jong, Jurispr. 1986, blz. 671, r. o. 14 en 15, en zaak 284/84, Spruyt, ibid., blz. 685, r. o. 18 en 19; 24 september 1987, zaak 43/86, De Rijke, Jurispr. 1987, blz. 3611, r. o. 13 en 14; 28 februari 1989, zaak 29/88, Schmitt, Jurispr. 1989, blz. 581, en 18 mei 1989, zaak 368/87, Hartmann Troiani, Jurispr. 1989, blz. 1333, r. o. 15-17) en concludeert eruit, dat artikel 9, lid 2, voldoende is uitgekristalliseerd in een vaste rechtspraak, volgens welke a) de nationale wetgeving van elke staat de voorwaarden van aansluiting tot de diverse nationale stelsels bepaalt, en b) het feit dat iemand in een Lid-Staat heeft gewerkt en daar tijdvakken van verplichte verzekering heeft vervuld, hem niet het recht verleent toe te treden tot een sociale-zekerheidsstelsel van een andere Lid-Staat waar hij nooit heeft gewerkt. In dit verband plaatst de Commissie in het bijzonder het arrest Vigier op de voorgrond, gelet op de gelijkenis tussen de feiten van die zaak en die van de onderhavige zaak, en haalt daarbij rechtsoverweging 20 aan:

„(...) artikel 9, lid 2, van verordening nr. 1408/71 moet worden uitgelegd in die zin, dat een sociaal verzekeringsorgaan van een Lid-Staat niet verplicht is rekening te houden met tijdvakken van verzekering die krachtens de wetgeving van een andere Lid-Staat zijn vervuld, wanneer de betrokken werknemer in de eerstgenoemde Lid-Staat nooit de wettelijk vereiste bijdrage heeft betaald ter verkrijging van de hoedanigheid van verzekerde in de zin van de wetgeving van deze Lid-Staat".

Zij voegt hieraan toe, dat het meer recente arrest Hartmann Troiani (reeds aangehaald), ondanks een ietwat afwijkende formulering, dezelfde inhoud heeft:

„Artikel 9 van verordening nr. 1408/71 moet aldus worden uitgelegd, dat de voorwaarde van aansluiting bij een stelsel van verplichte verzekering in een Lid-Staat, waaraan volgens de wettelijke regeling van die staat moet zijn voldaan op het tijdstip waarop een verzoek om nabetaling van vrijwillige verzekeringsbijdragen voor het ouderdomspensioen wordt ingediend, niet kan worden geacht te zijn vervuld wanneer degene die het verzoek indient, op dat tijdstip is aangesloten bij een stelsel van verplichte verzekering in een andere Lid-Staat."

Vervolgens gaat de Commissie in op de kritische opmerkingen die de verwijzende rech-

ter heeft gemaakt over de restrictieve koers die de rechtspraak vaart.

Met betrekking tot de *aanstaande opheffing van alle beperkingen voor het vrije verkeer van werknemers tussen de Lid-Staten en het feit dat er tien jaar zijn verstreken sinds het arrest Vigier,* erkent de Commissie, dat er sprake is van een nieuw juridisch kader. In dit verband noemt zij artikel 8 A, tweede alinea, van het Verdrag (totstandbrenging, vóór 31 december 1992, van een interne markt, die een ruimte zonder binnengrenzen omvat waarin het vrije verkeer van, onder meer, personen is gewaarborgd), de drie richtlijnen van de Raad, die een algemeen verblijfsrecht op het grondgebied van de Lid-Staten toekennen aan personen uit een Lid-Staat (90/364/EEG, 90/365/EEG en 90/366/EEG, alle van 28 juni 1990, PB 1990, L 180, blz. 26, 28 en 30), het Communautair handvest van de sociale grondrechten van werknemers, tijdens de Europese Raad van Straatsburg van 9 december 1989 aangenomen krachtens artikel 117 EEG-Verdrag, en waarin in de eerste alinea van punt 10 wordt gewezen op het belang van het recht van elke Europese werknemer op een „doeltreffende sociale bescherming", en tenslotte het voorstel van de Commissie om de werkingssfeer van de verordeningen nrs. 1408/71 en 574/72 uit te breiden tot alle verzekerde personen in de verschillende nationale stelsels van sociale verzekering (PB 1992, C 46).

Zij is echter van oordeel, dat deze nieuwe juridische context, vergeleken met de rechtssituatie die aan voornoemde rechtspraak van het Hof ten grondslag lag, geen wijzigingen heeft gebracht in de rechtsgrondslag en de grondbeginselen van de coördinatie van de nationale stelsels van sociale zekerheid.

Ten aanzien van de *vermeende schending van de in het Verdrag neergelegde beginselen inzake het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap en hun sociale zekerheid* betoogt de Commissie, dat 's Hofs uitlegging van verordening nr. 1408/71, zoals met name gegeven in het arrest van 15 juli 1964 (zaak 100/63, Van den Veen, Jurispr. 1964, blz. 1105, punt II.1) en bevestigd in de arresten van 13 juli 1966 (zaak 4/66, Hagenbeek, Jurispr. 1966, blz. 617); 5 juli 1967 (zaak 1/67, Ciechelski, Jurispr. 1967, blz. 235), en 28 mei 1974 (zaak 191/73, Niemann, Jurispr. 1974, blz. 571), in overeenstemming is met de geest van de artikelen 48 e. v. van het Verdrag. Uit deze rechtspraak leidt de Commissie af, dat uit artikel 51 van het Verdrag voortvloeit, dat een migrerend werknemer die in verschillende Lid-Staten heeft gewerkt, nooit zijn recht op sociale-verzekeringsuitkeringen kan verliezen, aangezien de onder verschillende nationale stelsels van sociale zekerheid vervulde verzekeringstijdvakken moeten worden samengeteld alsof zij in een enkele Lid-Staat waren vervuld. Op grond hiervan concludeert zij, dat daar waar de regels van de samentelling nimmer kunnen leiden tot situaties die ongunstiger zijn dan de situatie waarin de werknemer van een Lid-Staat zonder de samentelling zou hebben verkeerd, het omgekeerde eveneens moet gelden: de migrerend werknemer kan als gevolg van de samentelling geen grotere voordelen genieten dan die welke hij krachtens de wetgeving van de betrokken Lid-Staat zou hebben genoten (zie arrest Niemann, reeds aangehaald, r. o. 5-7).

De Commissie merkt op, dat het Hof altijd naar een bepaald nationaal stelsel verwijst en nooit naar een algemeen „gemeenschapsstelsel", omdat „de verordeningen niet een gemeenschappelijk stelsel van sociale zekerheid hebben opgezet, doch verschillende stelsels laten voortbestaan die verschillende vorderingen doen ontstaan op onderscheiden organen, tegenover welke de uitkeringsgerechtigde rechtstreeks aanspraken bezit, hetzij uitsluitend krachtens een nationale

wettelijke regeling, hetzij krachtens de nationale regeling zo nodig aangevuld door het gemeenschapsrecht" (arrest van 6 maart 1979, zaak 100/78, Rossi, Jurispr. 1979, blz. 831, r. o. 13, bevestigd door de arresten van 12 juni 1980, zaak 733/79, Laterza, Jurispr. 1980, blz. 1915, r. o. 8; 9 juli 1980, zaak 807/79, Gravina, Jurispr. 1980, blz. 2205, r. o. 7, en 10 maart 1983, zaak 232/82, Baccini II, Jurispr. 1983, blz. 583, r. o. 17). Voorts merkt zij op, dat alleen de nationale wetgevingen de rechtstitel kunnen verschaffen ter verkrijging van socialeverzekeringsuitkeringen en dat de aansluiting een conditio sine qua non is om een dergelijke uitkering te kunnen verkrijgen (arresten van 15 januari 1986, zaak 41/86, Pinna, Jurispr. 1986, blz. 1, r. o. 20 en 21, en 28 november 1991, zaak C-186/90, Durighello, Jurispr. 1991, blz. I-5773, r. o. 14 en 15). Welnu, in casu is Baglieri nooit aangesloten geweest bij een Italiaans stelsel van sociale zekerheid; bijgevolg is juist aan de voorafgaande voorwaarde voor de toepasselijkheid van de gemeenschapsregel van samentelling niet voldaan.

De Commissie betoogt, dat de belanghebbende niet vermag te verbloemen, dat het onmogelijk is het door haar op grond van de uitleg van artikel 9, lid 2, van verordening nr. 1408/71 gevorderde toegewezen te krijgen, met een beroep op de artikelen 48, 51 en 118 van het Verdrag, zoals de verwijzingsbeschikking het doet voorkomen. De Commissie onderbouwt dit met drie argumenten: allereerst is artikel 9, lid 2, van verordening nr. 1408/71 de specifieke regelgeving op dit gebied (lex specialis); voorts lijkt het bestaan van een autonome rechtsgrondslag haar onverenigbaar met het arrest Rossi (reeds aangehaald), volgens hetwelk er geen gemeenschappelijk stelsel van sociale zekerheid bestaat, doch „*verschillende* stelsels die *verschillende* vorderingen doen ontstaan op *onderscheiden* organen"; ten slotte heeft het Hof in het arrest Hartmann Troiani (reeds aangehaald) geconcludeerd, dat het aan de Lid-Staat staat om de voorwaarden van aansluiting bij een stelsel van sociale zekerheid te bepalen, op voorwaarde dat er geen discriminatie op grond van nationaliteit plaats vindt.

Ten aanzien van de *vermeende ongunstige situaties voor de groep migrerende werknemers, al naargelang de Lid-Staat of de derde staat waarin zij werkzaam zijn,* merkt de Commissie op, dat de Italiaanse wet nr. 398 van 3 oktober 1987 in een bijzonder stelsel van sociale zekerheid voorziet voor de werknemers die naar derde landen zijn gemigreerd, hetgeen in casu niet relevant is. Zij overweegt, dat een Italiaan die in Duitsland werkt, eventueel in een minder gunstige situatie verkeert dan een andere werknemer, die werkt in een derde land waarmee Italië geen bilateraal verdrag heeft gesloten, maar benadrukt, dat het gemeenschapsrecht hiermee niets van doen heeft.

Aangezien zij van oordeel is, dat de door het Hof aan artikel 9, lid 2, gegeven uitlegging nog steeds geldig is, stelt de Commissie voor, de Corte Suprema di Cassazione het volgende antwoord te geven:

„Artikel 9, lid 2, van verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, moet worden uitgelegd in die zin, dat niet kan worden geacht te zijn voldaan aan de voorwaarde van aansluiting bij een stelsel van verplichte verzekering in een Lid-Staat — een voorwaarde waaraan krachtens de wetgeving van die Lid-Staat noodzakelijkerwijs moet zijn voldaan op het tijdstip waarop de belanghebbende verzoekt vrijwillige bijdragen te mogen betalen voor de invaliditeitsverzekering —, wanneer de verzoeker op geen enkel tijdvak van verplichte

verzekering kan bogen ter verkrijging van de hoedanigheid van verzekerde krachtens de sociale wetgeving van die Lid-Staat, terwijl hij voordien één enkel tijdvak van arbeid in een andere Lid-Staat heeft vervuld, alwaar hij tijdvakken van verplichte premiebetaling heeft vervuld, gelijk aan het aantal jaren dat hij er arbeid heeft verricht."

2. Het *INPS* merkt op, dat artikel 9, lid 2, door de Corte Suprema di Cassazione altijd aldus is uitgelegd, dat deze bepaling de vervulde tijdvakken in aanmerking neemt bij de samentelling, en voegt daaraan toe, dat ook het Hof van Justitie deze bepaling aldus heeft uitgelegd (arrest Vigier van 27 januari 1981, reeds aangehaald). Het INPS is van oordeel, dat deze rechtspraak gerechtvaardigd is, omdat de betrokken bepaling slechts in de samentelling van verzekeringstijdvakken voorziet, teneinde te kunnen voldoen aan de door de nationale wetgevingen gestelde eisen. Welnu, in het onderhavige geval ontbreekt de verzekeringsbijdrage krachtens de Italiaanse regeling.

Volgens het INPS wordt deze uitleg bovendien bevestigd door artikel 13, lid 2, sub e, van verordening nr. 1408/71, dat de mogelijkheid biedt om in het buitenland vervulde verzekeringstijdvakken samen te tellen met de in Italië wegens de militaire dienst bijgeschreven fictieve verzekeringstijdvakken. Deze bepaling luidt:

„Op degene die wordt opgeroepen of opnieuw wordt opgeroepen voor militaire dienst of vervangende burgerdienst in een Lid-Staat, is de wetgeving van die Staat van toepassing. Indien toepassing van deze wetgeving afhankelijk is van het vervullen van tijdvakken van verzekering vóór de opkomst in of na het verlaten van de militaire of vervangende burgerdienst, worden de tijdvakken van verzekering welke krachtens de wetgeving van een andere Lid-Staat zijn vervuld, voor zover nodig, in aanmerking genomen alsof het tijdvakken van verzekering betrof, vervuld krachtens de wetgeving van eerstbedoelde Staat (...)"

Het INPS betoogt, dat deze bepaling een uitzondering vormt op het stelsel van het gemeenschapsrecht, welke uitzondering wordt gerechtvaardigd door de bijzondere aard van de betrokken fictieve verzekeringstijdvakken. Dit was noodzakelijk om bij voorbeeld de mogelijkheid te bieden een fictieve bijdrage in Italië te crediteren ten behoeve van personen die in dat land niet de hoedanigheid van verplicht verzekerde hebben en een periode van nationale dienstplicht hebben vervuld. Deze uitzondering zou de regel van het stelsel bevestigen, namelijk dat het gebaseerd is op de door de nationale wetgevingen gestelde eisen.

Het INPS merkt tevens op, dat het alleen ingevolge bepaalde bepalingen in de verdragen van Italië met Zweden, Zwitserland en Liechtenstein is toestaan om, op grond van de enkele omstandigheid dat verzekeringsbijdragen in die landen zijn betaald, vrijwillig verzekeringsbijdragen in Italië te betalen.

Ten aanzien van de door de verwijzende rechter opgeworpen vraag, of de uitlegging van artikel 9, lid 2, nog geldig is „bezien in het licht van de huidige doelen van de Gemeenschap, vooral ten aanzien van de opheffing van iedere beperking van het vrije verkeer van werknemers tussen de Lid-Staten", merkt het INPS op, dat het om een „de lege ferenda"-probleem gaat, dat er niet toe kan leiden, dat aan de betrokken bepaling een betekenis wordt toegekend die afwijkt van haar huidige betekenis. Het INPS is bovendien van oordeel, dat er een tegenstelling bestaat tussen de stellingname van de

Corte Suprema di Cassazione in haar arrest 2033/88, waarin zij artikel 9, lid 2, een duidelijke bepaling achtte, en haar huidige stellingname waarbij zij een andere uitlegging voorstaat: het uiteindelijke resultaat zou zijn, dat men iets anders uit deze bepaling leest dan erin staat en door de Corte di Cassazione als duidelijk is gekwalificeerd.

Ten aanzien van de opmerking van de verwijzende rechter, dat een ruime uitlegging overeenkomt met de letter en de geest van de bepalingen van de Italiaanse wet nr. 398 van 3 oktober 1987, benadrukt het INPS, dat het om een wet gaat die van toepassing is op Italiaanse werknemers die werkzaam zijn in landen buiten de Gemeenschap waarmee geen verdragen zijn gesloten, en dat de bepaling die de criteria voor de vaststelling en de berekening van verzekeringsbijdragen regelt, is aangenomen om de werkgever van de last van een dubbele bijdrage te bevrijden. Het INPS twijfelt er overigens aan, of de Italiaanse Staat deze wet vandaag de dag nog steeds zou goedkeuren.

Concluderend verzoekt het INPS het Hof vast te stellen dat artikel 9, lid 2, van verordening nr. 1408/71 aldus moet worden uitgelegd,

„dat de in verschillende Lid-Staten vervulde arbeidstijdvakken in aanmerking worden genomen ‚bij de samentelling', maar niet bij de beoordeling of een werknemer verplicht verzekerd is in Italië, alwaar hij om de vrijwillige voortzetting verzoekt van de in een andere Lid-Staat vervulde verzekeringstijdvakken; krachtens artikel 5 van wet nr. 218 van 4 april 1952 en artikel 11 van wet nr. 1338 van 12 augustus 1962, zoals later gewijzigd en aangevuld, vloeit hieruit voort, dat de enkele verplicht betaalde bijdragen van Baglieri in de Bondsrepubliek Duitsland niet geacht kunnen worden van belang te zijn voor de voortgezette vrijwillige verzekering in Italië."

J. C. Moitinho de Almeida
rechter-rapporteur