In zaak 242/83,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van het Belgische Hof van Cassatie, in het aldaar aanhangig geding tussen

CAISSE DE COMPENSATION POUR ALLOCATIONS FAMILIALES DU BÂTIMENT, DE L'INDUSTRIE ET DU COMMERCE DU HAINAUT

en

SALVATORE PATTERI,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van de artikelen 51 EEG-Verdrag en 77 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 (PB L 149 van 1971, blz. 2), en subsidiair, over de geldigheid van artikel 77, lid 2, sub b, onder i, van deze verordening,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: T. Koopmans, kamerpresident, G. Bosco en R. Joliet, rechters,

advocaat-generaal: M. Darmon
griffier: J. A. Pompe, adjunct-griffier

het navolgende

ARREST

De feiten

De feiten, het procesverloop en de krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG ingediende opmerkingen kunnen worden samengevat als volgt:

I — De feiten en het procesverloop

Salvatore Patteri, van Italiaanse nationaliteit, geniet een invaliditeitspensioen dat hem in België, alwaar hij van 28 juni

1956 tot 31 juli 1971 als mijnwerker heeft gewerkt, is toegekend krachtens het Belgische stelsel voor mijnwerkerspensioenen; tevens geniet hij een prorata invaliditeitspensioen ten laste van het bevoegde Italiaanse orgaan omdat hij van 1942 tot 1956 in Italië heeft gewerkt. Tot 9 augustus 1979, datum waarop hij definitief naar Italië is teruggekeerd, ontving hij in België kinderbijslag voor zijn drie bij hem wonende kinderen.

Bij brief van 21 september 1979 deelde de Caisse de compensation pour allocations familiales du bâtiment, de l'industrie et du commerce du Hainaut (hierna: de Caisse) Patteri mee, dat krachtens artikel 77, lid 2, sub b, onder i, van verordening nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van sociale zekerheidsregelingen op loontrekkenden en hun gezinnen, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen (PB L 149 van 1971, blz. 2), Italië de kinderbijslagen diende te betalen. Voorts weigerde de Caisse het verzoek van Patteri in te willigen, om hem in elk geval het verschil te betalen tussen het bedrag van de in België uit te keren en de in Italië uit te keren, lagere, kinderbijslagen.

Na deze weigering vorderde Patteri van de Caisse betaling van het verschil tussen het bedrag van de Belgische en dat van de Italiaanse bijslagen voor de Arbeidsrechtbank te Charleroi, die deze vordering bij vonnis van 18 juni 1980 ongegrond verklaarde, op grond dat artikel 77, lid 2, sub b, onder i, van verordening nr. 1408/71 enkel was bedoeld om te bepalen welke wettelijke regeling toepasselijk is en dat de Belgische wet, te weten artikel 51, derde alinea, van de bij Koninklijk Besluit van 19 december 1939 samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders, geen recht op kinderbijslag doet ontstaan ten behoeve van buiten het Rijk opgevoede kinderen.

Nadat Patteri hoger beroep had ingesteld stelde het Arbeidshof te Bergen in zijn arrest van 25 september 1981 vast, dat appellant ten laste van de Caisse recht had op betaling van het verschil tussen het bedrag van de kinderbijslagen die krachtens de Belgische wet verschuldigd zouden zijn geweest indien hij in België was blijven wonen en dat van de in Italië sedert 9 augustus 1979 daadwerkelijk ontvangen kinderbijslagen. Deze uitspraak was gebaseerd op de overweging dat appellant voordat hij van woonplaats veranderde aanspraak kon maken op Belgische kinderbijslag. Volgens het Arbeidshof kan het gemeenschapsrecht, dat de in artikel 51 EEG-Verdrag neergelegde doelstelling nastreeft, niet tot gevolg hebben dat een werknemer die gebruik maakt van zijn recht op vrij verkeer de sociale-zekerheidsvoordelen verliest die hij uitsluitend krachtens de wettelijke regeling van een Lid-Staat geniet, daar verordening nr. 1408/71 uitgaat van het fundamentele beginsel dat de werknemers die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen moeten kunnen genieten van de in de verschillende Lid-Staten verworven uitkeringen ten belope van het hoogste bedrag van die uitkeringen. Tenslotte was het Arbeidshof van oordeel, dat uit de uitlegging die het Hof aan artikel 77, lid 2, sub b, onder i, van verordening nr. 1408/71 heeft gegeven in het arrest van 12 juni 1980 (zaak 733/79, Laterza, Jurispr. 1980, blz. 1915), volgt dat „het recht op kinderbijslagen ten laste van de staat op het grondgebied waarvan de rechthebbende op een invaliditeitspensioen woont, niet het recht op hogere kinderbijslagen doet vervallen, dat voordien ten laste van een andere Lid-Staat is verkregen" en dat

„wanneer het daadwerkelijk ontvangen bedrag der kinderbijslagen in de Lid-Staat van woonplaats lager is dan de bijslagen overeenkomstig de wettelijke regeling van de andere Lid-Staat, de werknemer tegenover het bevoegde orgaan van laatstbedoelde staat recht heeft op aanvullende bijslagen ten belope van het verschil tussen de twee bedragen."

In haar cassatieberoep tegen dit arrest voerde de Caisse één enkel, uit twee onderdelen bestaand cassatiemiddel aan. In het eerste onderdeel stelde zij, dat het weliswaar juist is dat de Belgische samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag slechts gelden voor zover zij niet worden gestuit door rechtstreeks toepasselijke gemeenschapsbepalingen, doch dat voor buitenwerkstelling van de nationale wet nog wel moet worden vastgesteld dat haar werking daadwerkelijk is gestuit door een of meer gemeenschapsbepalingen met rechtstreekse werking. Volgens de Caisse is artikel 51 EEG-Verdrag echter slechts een bepaling die de Raad machtigt om de maatregelen vast te stellen welke op het gebied van de sociale zekerheid noodzakelijk zijn voor het vrije verkeer van de werknemers, met name door een stelsel in te voeren waarmee het mogelijk is de migrerende werknemers te waarborgen, dat de uitkeringen aan personen die op het grondgebied van de Lid-Staat verblijven, zullen worden betaald. Dit artikel machtigt de Raad niet om een gemeenschappelijk stelsel van sociale zekerheid in te voeren, maar uitsluitend om de maatregelen vast te stellen waarmee de daadwerkelijke betaling van de sociale-zekerheidsuitkeringen aan de migrerende werknemers wordt gewaarborgd; de grondslag en het bedrag van deze uitkeringen blijven evenwel bij uitsluiting geregeld door de stelsels die verschillende schuldvorderingen op de onderscheiden organen doen ontstaan. Volgens het cassatieberoep moet verordening nr. 1408/71, en met name artikel 77 daarvan, aldus worden uitgelegd, dat zij ten gunste van particulieren slechts een rechtstreekse aanspraak doet ontstaan in de mate dat zulks nodig is om de daadwerkelijke betaling te *verkrijgen* van uitkeringen waarvan de grondslag en het bedrag bij uitsluiting door de onderscheiden nationale stelsels geregeld blijven. Bijgevolg kan artikel 77 van verordening nr. 1408/71 voor de migrerende werknemers tegenover de autoriteiten van een Lid-Staat geen rechtstreekse aanspraak doen ontstaan op betaling van kinderbijslagen die niet krachtens de nationale wet van die Staat zijn *verschuldigd.*

In het tweede onderdeel van het enige cassatiemiddel werd gezegd, dat, gesteld al dat artikel 77, lid 2, sub b, onder i, van verordening nr. 1408/71 aldus moet worden uitgelegd, dat het recht op kinderbijslagen ten laste van de Staat op het grondgebied waarvan de rechthebbende op een invaliditeitspensioen woont, het eerder ten laste van een andere Lid-Staat ontstane recht op hogere kinderbijslag, althans het recht op een aanvullende bijslag gelijk aan het verschil tussen de twee bedragen, niet doet vervallen, in dat geval dient te worden vastgesteld dat de verordening voor de begunstigde een recht heeft doen *ontstaan* dat in geen enkele nationale wet is voorzien en dat zodoende met verordening nr. 1408/71 een bevoegdheid wordt uitgeoefend, die ruimer is dan — en verschilt van — de aan de Raad bij artikel 56 EEG-Verdrag toegekende bevoegdheid, zodat deze verordening artikel 51 schendt en derhalve nietig is krachtens de artikelen 145, 173 en 189 EEG-Verdrag.

In de overwegingen bij haar cassatieberoep erkende de Caisse dat haar beroep

indruiste tegen de uitlegging die in het bestreden arrest, conform de eerdere uitlegging van het Hof van Justitie (zie vorengenoemd arrest-Laterza), aan artikel 77, lid 2, sub b, onder i, van verordening nr. 1408/71 was gegeven.

De Caisse stelde evenwel, dat nieuwe feiten een nieuwe verwijzing naar het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag rechtvaardigden. Volgens de Caisse waren deze nieuwe feiten enerzijds de overweging dat het arrest-Laterza (en andere arresten waarin over verwante gevallen uitspraak is gedaan) de litigieuze bepaling (of verwante bepalingen) heeft uitgelegd, zonder aandacht te besteden aan de geldigheid van de uitgelegde bepaling, en anderzijds, dat artikel 51 EEG-Verdrag de Raad slechts machtigt om verordeningen vast te stellen die rechtstreekse rechten in het leven kunnen roepen, (a) om de rechthebbenden sociale uitkeringen te verstrekken door de opeenvolgende nationale referentieperiodes bijeen te tellen (artikel 51, sub a), en (b) om te waarborgen dat de uitkeringen die krachtens een nationale wettelijke regeling zijn verschuldigd daadwerkelijk worden betaald aan personen die op het grondgebied van een andere Lid-Staat verblijven (artikel 51, sub b).

Het Belgische Hof van Cassatie heeft in zijn arrest van 3 oktober 1983 overwogen, dat het middel vragen betreffende de uitlegging van het gemeenschapsrecht opwierp, die niet eerder aan het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen leken te zijn voorgelegd, en dat deze vragen moesten worden beantwoord voordat het zelf uitspraak kon doen. Het heeft derhalve besloten de behandeling van de zaak te schorsen tot het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen bij wege van prejudiciële beslissing uitspraak heeft gedaan over de navolgende vragen:

1. Machtigt artikel 51 EEG-Verdrag de Raad enkel tot het vaststellen van maatregelen waardoor het mogelijk is te waarborgen dat de sociale uitkeringen daadwerkelijk aan de migrerende werknemers worden betaald, terwijl de grondslag en het bedrag ervan uitsluitend blijven geregeld door de verschillende stelsels die verschillende vorderingen op onderscheiden organen doen ontstaan, en dient verordening nr. 1408/71 en inzonderheid artikel 77 daarvan derhalve aldus te worden uitgelegd, dat het particulieren slechts een rechtstreeks recht toekent voor zover dit noodzakelijk is voor de daadwerkelijke betaling van uitkeringen waarvan de grondslag en het bedrag bij uitsluiting door de verschillende nationale rechtsstelsels blijven geregeld, zodat vorengenoemde bepaling voor migrerende werknemers tegenover de autoriteiten van een Lid-Staat geen rechtstreeks recht kan doen ontstaan op betaling van kinderbijslagen die niet krachtens de nationale wettelijke regeling van deze Lid-Staat verschuldigd zijn?

2. Gesteld dat artikel 77, lid 2, sub b, onder i, van deze verordening aldus moet worden uitgelegd dat het recht op kinderbijslagen ten laste van de Staat op het grondgebied waarvan de rechthebbende op een invaliditeitspensioen woont, het eerder ten laste van een andere Lid-Staat ontstane recht op hogere bijslagen — althans het recht op een aanvullende bijslag gelijk aan het verschil tussen de beide bedragen — niet doet vervallen, en zodoende ten gunste van de betrokkene een recht doet ontstaan dat in geen van de nationale wettelijke regelingen is voorzien, is dan verordening

nr. 1408/71, gelet op artikel 51 EEG-Verdrag, geldig?

Het verwijzingsarrest is op 25 oktober 1983 ter griffie van het Hof ingeschreven.

Krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door de Caisse, eiseres in cassatie, vertegenwoordigd en bijgestaan door A. De Bruyn, advocaat bij het Belgische Hof van Cassatie, en M. Mahieu, advocaat te Brussel; S. Patteri, verweerder in cassatie, vertegenwoordigd door D. Rossini, vakbondsafgevaardigde; de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door J. Griesmar, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde, bijgestaan door F. Herbert, advocaat te Brussel; de Raad van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door J. Carbery, adviseur bij de juridische dienst van de Raad te Brussel, als gemachtigde; de regering van de Bondsrepubliek Duitsland, vertegenwoordigd door M. Seidel en E. Röder als gemachtigden; en de regering van de Italiaanse Republiek, vertegenwoordigd door P. G. Ferri, avvocato dello Stato, als gemachtigde.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

Het Hof heeft eveneens besloten de zaak krachtens artikel 95, paragrafen 1 en 2, van het Reglement voor de procesvoering naar de Eerste kamer te verwijzen.

II — Schriftelijke opmerkingen, ingediend krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG

In haar memorie gaat de *Caisse* ervan uit dat de twee, formeel weliswaar verschillende vragen, in feite maar een probleem betreffen. Zij zijn enkel gesteld om te vernemen of artikel 51 EEG-Verdrag de Raad machtigt om verordeningen vast te stellen die de migrerende werknemers tegenover de autoriteiten van een Lid-Staat rechtstreekse rechten verlenen op uitkering van kinderbijslagen die niet krachtens de nationale wet van die Lid-Staat verschuldigd zijn. Kort geformuleerd is het werkelijke probleem, hoe ver de aan de Raad bij artikel 51 EEG-Verdrag toegekende bevoegdheden reiken.

In het eerste deel van haar memorie zet de Caisse gedetailleerd uiteen wat precies nieuw is aan de door haar aangevoerde feiten op grond waarvan zijn — daarin met enige aarzeling gevolgd door het Belgische Hof van Cassatie — het Hof van Justitie verzoekt om een prejudiciële vraag in heroverweging te nemen waarover het eerder reeds uitspraak heeft moeten doen, en zijn rechtspraak te wijzigen. Het nieuwe en bepalende karakter van de aangevoerde feiten moet volgens de Caisse worden beoordeeld met inachtneming van de arresten die het Hof van Justitie vroeger op bedoeld gebied heeft gewezen. Het arrest-Laterza waarnaar in het arrest van het Arbeidshof te Bergen van 25 september 1981 uitdrukkelijk wordt verwezen, is het enige waarin artikel 77, lid 2, sub b, onder i, van verordening nr. 1408/71 wordt uitgelegd. In dit arrest wordt deze bepaling evenwel slechts uitgelegd door enerzijds te verwijzen naar de doelstellingen van het EEG-Verdrag en anderzijds naar de considerans van de verordening zelf, en inzonderheid naar de zevende en achtste overweging van de considerans. Dit arrest doet geen uitspraak over de grenzen van de bevoegdheden die de Raad bij artikel 51 EEG-Verdrag zijn toegekend, noch over de eventuele ongeldigheid van

de betrokken bepaling wanneer deze volgens een bepaalde uitlegging die grenzen zou overschrijden. Daarop onderzoekt de Caisse de rechtspraak betreffende verordening nr. 3/58, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1/64, hoewel zij toegeeft dat bij verwijzingen naar de verschillende oplossingen die zijn gegeven toen deze teksten nog van toepassing waren, met de grootste omzichtigheid moet worden tewerkgegaan. Een onderzoek van de arresten van 17 juni 1970 (zaak 3/70, Di Bella, Jurispr. 1970, blz. 415), 13 juli 1976 (zaak 19/76, Triches, Jurispr. 1976, blz. 1243), en 13 oktober 1976 (zaak 32/76, Saieva, Jurispr. 1976, blz. 1523) leidt niet tot een duidelijk antwoord op de vraag die in de onderhavige zaak aan de orde is. Tenslotte gaat de Caisse de rechtspraak na, die de toepassing van verordening nr. 1408/71 betreft, te weten, om te beginnen, het arrest van 6 mei 1979 (zaak 100/78, Rossi, Jurispr. 1979, blz. 831), en vervolgens de arresten van 22 mei 1980 (zaak 143/79, Walsh, Jurispr. 1980, blz. 1639), 9 juli 1980 (zaak 807/79, Gravina, Jurispr. 1980, blz. 2205) en 15 september 1983 (zaak 279/82, Jerzak, Jurispr. 1983, blz. 2603), en concludeert zij, dat ook deze rechtspraak geen duidelijkheid verschaft over de omvang van de bevoegdheid die de Raad bij artikel 51 EEG-Verdrag is toegekend. Volgens de Caisse lijdt het dan ook geen twijfel dat nieuwe feiten aan het licht zijn getreden, die een nieuw onderzoek naar de uitlegging van artikel 77, lid 2, sub b, onder i, van verordening nr. 1408/71 rechtvaardigen.

Wat de grond betreft van het vraagstuk van de omvang van de bevoegdheden die de Raad bij artikel 51 EEG-Verdrag zijn toegekend, gaat de Caisse ervan uit, dat deze bepaling in hoofdzaak ten doel heeft, de Raad een bevoegdheid te verlenen om een stelsel in te voeren waardoor het mogelijk is voor migrerende werknemers en hun rechthebbenden te waarborgen dat zij, doordat de referentietijdvakken worden bijeengeteld, recht verkrijgen en behouden op nationale sociale-zekerheidsuitkeringen (artikel 51, sub a) en dat de uitkeringen zullen worden betaald aan personen die op het grondgebied van de Lid-Staten verblijven (artikel 51, sub b). Voor het overige beschikt de Raad met betrekking tot het op basis van artikel 51 EEG-Verdrag in te voeren stelsel over een discretionaire bevoegdheid, zij het dat hij de nationale stelsels niet door een uniek stelsel mag vervangen en van de nationale wettelijke regelingen moet (en dus zeker màg) afwijken op twee bepaalde punten, te weten: a) de berekening van de referentietijdvakken, b) de daadwerkelijke betaling op het grondgebied van alle Lid-Staten. Volgens de Caisse moet elke verordening die deze eisen niet eerbiedigt ongeldig worden geacht.

De Caisse heeft derhalve voorgesteld de twee volgende vragen te onderzoeken:

1. *verplicht* artikel 51 EEG-Verdrag de Raad een regeling vast te stellen, ten gevolge waarvan rechthebbenden die niet op het grondgebied van een Lid-Staat verblijven, recht houden op de krachtens de wettelijke regeling van die Staat verschuldigde uitkeringen, zelfs indien die wettelijke regeling die betaling afhankelijk stelt van het verblijf op het grondgebied van die Staat, en aan de wettelijke regeling van de Staat van woonplaats ook een recht op dezelfde uitkeringen wordt ontleend?

2. *machtigt* artikel 51 EEG-Verdrag de Raad om een dergelijke regeling vast te stellen?

Ten aanzien van de *eerste* vraag merkt de Caisse op, dat het Hof heeft overwogen dat volgens een van de met de artikelen 48 tot en met 51 EEG-Verdrag nagestreefde (negatief geformuleerde) doelstellingen, de migrerende werknemers — of hun rechthebbenden — hun rechten krachtens een deel van de wettelijke regeling van de Lid-Staten niet mogen verliezen, en dat het Hof op grond van deze overweging heeft beslist, dat wanneer de bijslag die in een Lid-Staat wordt geschorst, hoger is dan de bijslag die in een andere Lid-Staat wordt uitgekeerd, een anticumulatiebepaling slechts gedeeltelijk behoort te worden toegepast. Juist op dit punt verzoekt de Caisse het Hof, zijn standpunt in heroverweging te nemen, aangezien wanneer een tekst bevoegdheidsbepalingen bevat en zelf de doelstellingen opsomt die de betrokken wetgevende instantie (in casu de Raad) moet naleven, deze tekst slechts kan worden uitgelegd in het licht van de daarin uitgedrukte doelstellingen. Hieruit volgt, dat de enige doelstellingen die de Raad moet naleven, de twee in de artikelen 51, sub a en sub b, EEG-Verdrag neergelegde doelstellingen zijn. De enige doelstelling die de Raad met name ingevolge artikel 51, sub b, dat in casu van toepassing is, moet naleven is dat hij een stelsel moet invoeren dat ten behoeve van migrerende werknemers en hun rechthebbenden het recht op betaling van de krachtens de nationale wettelijke regelingen verschuldigde uitkeringen in stand laat, zelfs indien de rechthebbenden op het grondgebied van een andere Lid-Staat verblijven.

De Caisse vervolgt haar betoog met te wijzen op verschillen tussen de in artikel 77, lid 2, sub a, en artikel 77, lid 2, sub b, van verordening nr. 1408/71 bedoelde gevallen. Bij de eerste bepaling — hierop heeft de Caisse geen kritiek — heeft de Raad een logische uitvoering gegeven aan zijn *verplichting* om ervoor te zorgen dat, wanneer het recht op een uitkering uitsluitend krachtens de wettelijke regeling van een Lid-Staat bestaat, dit niet kan worden aangetast (door opheffing of schorsing) louter omdat de rechthebbende op het grondgebied van een andere Lid-Staat is gaan wonen, en zulks zelfs indien de wettelijke regeling van de Staat van herkomst het recht of de daadwerkelijke betaling van de uitkeringen afhankelijk stelt van de voorwaarde dat men op zijn eigen nationale grondgebied woont. Met betrekking tot de tweede bepaling stelt de Caisse evenwel, dat stellig een der *algemene* doelstellingen van de artikelen 48 tot en met 51 EEG-Verdrag is, er voor te zorgen dat de rechten van de migrerende werknemers, ongeacht hun verplaatsingen binnen de Gemeenschap, *wat de grondslag ervan betreft* behouden blijven, doch dat het daarom niet minder waar is dat artikel 51, sub b, een nauwkeurige omschrijving geeft van de terzake door de Raad na te streven doelstelling. Dit doel is namelijk enkel, de daadwerkelijke betaling van de rechten te waarborgen, wanneer zij krachtens een bepaalde nationale wettelijke regeling verschuldigd zijn, doch zij wat de grondslag betreft tenietgaan bij verplaatsing binnen de Gemeenschap. Artikel 51, sub b, staat niet eraan in de weg dat, wanneer twee wettelijke regelingen van toepassing zijn en een keuze moet worden gemaakt teneinde een cumulatie van uitkeringen te voorkomen, de Raad gewoon kiest. Het antwoord op de eerste door de Caisse geformuleerde vraag is dus zonder meer ontkennend, nu artikel 51, sub b, EEG-Verdrag, de Raad niet ertoe verplicht bij zijn keuze beide wettelijke regelingen te combineren om aldus voor de werknemers de uitkering van de

gunstigste wettelijke regeling te behouden. Door te voorzien in de daadwerkelijke betaling van de uitkeringen die door de Lid-Staat van woonplaats verschuldigd zijn — volgens de uitlegging die de Caisse aan artikel 77, lid 2, sub b, onder i, van verordening nr. 1408/71 geeft het enige dat de Raad heeft gedaan — heeft de Raad de uitdrukkelijke doelstellingen die hij krachtens artikel 51, sub b, EEG-Verdrag moet nastreven, niet miskend.

Ten aanzien van haar *tweede* vraag oppert de Caisse om te beginnen twijfels met betrekking tot de stelling dat de Raad — die uitdrukkelijk is gemachtigd om het woonplaatsvereiste te laten vallen, wanneer, ten gevolge van die voorwaarde het recht op sociale uitkeringen die in een Lid-Staat verschuldigd zijn, tenietgaat, en, bij gebreke van enig recht in een andere Lid-Staat, elke aanspraak op sociale uitkeringen vervalt — beschikt over een voldoende ruime beoordelingsmarge om te beslissen dat indien verscheidene nationale wettelijke regelingen terzelfdertijd van toepassing zijn, een anti-cumulatiebepaling slechts gedeeltelijk zal werken en het hier in geding zijnde recht op het „verschil" in stand laat. De Caisse stelt zich namelijk op het standpunt dat het in artikel 51 EEG-Verdrag voorziene mechanisme, zoals het Hof reeds heeft verklaard, ertoe strekt uit te maken welke de toepasselijke nationale wettelijke regeling is, zoiets als een internationaal privaatrechtelijk mechanisme binnen de communautaire rechtsorde. Daaruit volgt, dat indien krachtens de „verwijzingsregel" die is neergelegd in de ter uitvoering van artikel 51 EEG-Verdrag vastgestelde gemeenschapsverordening, een nationale wettelijke regeling toepasselijk is, deze zonder meer moet worden toegepast, met alle daarin voorziene toepassingsvoorwaarden, inclusief het woonplaatsvereiste. Vanuit dat gezichtspunt mag de Raad slechts van het in de nationale wettelijke regeling gestelde vereiste van woonplaats afwijken in het enige, uitdrukkelijk in artikel 51 EEG-Verdrag voorziene geval (de daadwerkelijke betaling waarborgen van uitkeringen die ten gevolge van een verplaatsing binnen de gemeenschap verloren zouden gaan), doch niet in andere gevallen (gelijktijdige toepassing van wettelijke regelingen die in verschillende uitkeringsbedragen voorzien). Concluderend stelt de Caisse, dat artikel 77, lid 2, sub b, onder i, van verordening nr. 1408/71 in zijn huidige redactie niet ten doel heeft ervoor te zorgen dat rechten die in de Staat van herkomst zijn ontstaan behouden blijven wat het gedeelte van die uitkeringen betreft dat hoger is dan de in de Staat van woonplaats verschuldigde uitkeringen, wanneer de nationale wettelijke regeling daar niet in voorziet. Deze bepaling moet slechts in die zin — die strijdig is met de letterlijke tekst ervan — worden uitgelegd, indien men aanneemt, dat artikel 51, sub b, EEG-Verdrag de Raad ertoe verplicht dit doel te waarborgen, en indien men derhalve aanneemt dat deze bepaling zo moet worden uitgelegd om de geldigheid ervan wat artikel 51, sub b, EEG-Verdrag betreft, in stand te houden. Volgens de Caisse bevat genoemd artikel van het EEG-Verdrag niet een dergelijke verplichting.

Artikel 77, lid 2, sub b, onder i, van verordening nr. 1408/71 moet volgens de Caisse worden uitgelegd op basis van de normale betekenis van de bewoordingen ervan, dat wil zeggen in die zin dat zodra krachtens de wettelijke regeling van verscheidene Lid-Staten het in artikel 77, lid 1, bedoelde recht op bijslagen is ontstaan, deze bijslagen worden uitgekeerd overeenkomstig de wettelijke regeling van de Lid-Staat op het grondgebied waarvan de rechthebbende woont, en wel uitsluitend overeenkomstig deze wettelijke regeling, zonder dat daarnaast, indien dat in de tekst niet is voorzien, recht bestaat op het verschil tussen de aldus betaalde „uitkering" en de, eventueel, hogere uitkering die krachtens de wettelijke regeling van een andere Lid-Staat verschuldigd zou zijn.

Artikel 77, lid 2, sub b, onder i, van verordening nr. 1408/71 mag dus slechts aldus worden uitgelegd dat het in weerwil van zijn uitdrukkelijke bewoordingen, ten gevolge heeft dat de wettelijke regeling van een andere Staat dan die van woonplaats gedeeltelijk van toepassing blijft, indien is vastgesteld dat artikel 51, sub b, EEG-Verdrag een dergelijke oplossing voorschrijft, wat volgens de Caisse kennelijk niet het geval is.

Wat de geldigheid van artikel 77, lid 2, sub b, onder i, van verordening nr. 1408/71 betreft is de Caisse van mening dat, indien wordt aanvaard dat artikel 51, sub b, EEG-Verdrag de Raad slechts machtigt om een stelsel in te voeren dat de daadwerkelijke betaling van de bijslagen waarborgt, daaruit moet worden afgeleid dat, wanneer het recht op bijslag wordt ontleend aan meer dan een nationale wettelijke regeling, de Raad slechts bevoegd is door middel van een anti-cumulatiebepaling aan te geven welke nationale wettelijke regeling de enige toepasselijke is. Daaruit moet tevens worden afgeleid, dat de Raad een nationale wettelijke regeling alleen maar toepasselijk kan verklaren — zelfs indien niet is voldaan aan het in de nationale wettelijke regeling gestelde woonplaatsvereiste — wanneer, indien deze nationale wettelijke regeling niet zou worden toegepast, de rechthebbende generlei uitkering zou ontvangen. De andere uitlegging — die het Hof weliswaar voorheen heeft gevolgd — leidt volgens de Caisse ertoe dat artikel 77, lid 2, sub b, onder i, van verordening nr. 1408/71 wat artikel 51, sub b, EEG-Verdrag betreft ongeldig is.

Concluderend geeft de Caisse in overweging de vragen van het Belgische Hof van Cassatie te beantwoorden als volgt:

Eerste vraag

„Artikel 51, sub b, van het Verdrag moet aldus worden uitgelegd, dat het de Raad van Ministers enkel opdraagt, een stelsel in te voeren dat de daadwerkelijke betaling van de bijslagen waarborgt aan personen die op het grondgebied van de Lid-Staten verblijven, en met het oog op dit enig doel, de toepassing uit te sluiten van wettelijke regelingen van Lid-Staten ingevolge welke personen die op het grondgebied van een andere Lid-Staten wonen, het recht op deze bijslagen verliezen; hieruit volgt dat artikel 77, lid 2, sub b, onder i, van verordening nr. 1408/71 aldus moet worden uitgelegd, dat wanneer een werknemer recht heeft op pensioenen of renten krachtens de wettelijke regelingen van meer dan een Lid-Staat, de bijslagen, ongeacht in welke staat de rechthebbende op het pensioen of de rente woont, worden toegekend overeenkomstig de wettelijke regeling van de Staat op het grondgebied waarvan hij woont, indien het recht op een van de bijslagen wordt ontleend aan de wettelijke regeling van deze Staat, met uitsluiting van elke bijslag of deel daarvan dat verschuldigd is krachtens de wetgeving van een andere Staat."

Tweede vraag

„Artikel 51, sub b, van het Verdrag moet aldus worden uitgelegd, dat het de Raad van Ministers niet machtigt een stelsel in te voeren waarbij het recht op gezinsbijslagen ten laste van de Staat op het grondgebied waarvan de rechthebbende op een invaliditeitspensioen woont, het eerder ten laste van een andere Lid-Staat onstane recht op hogere bijslagen — althans het recht op een aanvullende bijslag gelijk aan het verschil tussen beide bedragen — niet doet vervallen, en zodoende ten gunste van de betrokkene een recht doet ontstaan waarin geen enkele van de nationale wettelijke regelingen heeft voorzien. Hieruit volgt dat, indien artikel 77, lid 2, sub b, onder i, van verordening nr. 1408/71 aldus zou moeten worden uitgelegd, dat het zo'n stelsel invoert, dit artikel niet geldig zou zijn wat artikel 51, sub b, van het Verdrag betreft."

In zijn bij het Hof ingediende opmerkingen stelt *Patteri,* dat hij door zijn woon-

plaats naar Italië over te brengen zijn eerder in België ontstane recht op kinderbijslagen niet heeft verloren en dat hij, overeenkomstig de rechtspraak van het Hof van Justitie, aanspraak kan maken op het verschil tussen de krachtens de Belgische regeling en de krachtens de Italiaanse regeling verschuldigde bijslagen. Volgens hem is de toekenning van de kinderbijslagen in artikel 77 van verordening nr. 1408/71 als volgt geregeld:

a) wanneer een migrerende werknemer recht heeft op een pensioen of rente ten laste van een enkele Lid-Staat, worden hem de kinderbijslagen overeenkomstig de wettelijke regeling van die Staat toegekend (lid 2, sub a);

b) wanneer een migrerende werknemer recht heeft op pensioenen of renten ten laste van meer dan een Lid-Staat, worden hem de kinderbijslagen toegekend, in de eerste plaats overeenkomstig de wettelijke regeling van de Staat waar hij woont (lid 2, sub b, onder i), en subsidiair, overeenkomstig de wettelijke regeling van de Staat waar hij het langst verzekerd is geweest (lid 2, sub b, onder ii).

Om uit te maken welke wettelijke regeling van toepassing is en dus ook welk orgaan voor de betaling van de bijslagen moet instaan, moet worden gelet op de situatie van de verzekerde op het ogenblik dat zich de gebeurtenis voordoet die het recht op de bijslagen doet ontstaan (invaliditeitsverklaring). De wijziging van woonplaats doet slechts een „wetsconflict" ontstaan, dat moet worden opgelost overeenkomstig 's Hofs rechtspraak terzake (arresten in de zaken 733/79, Laterza, 807/79, Gravina, en 320/82, D'Amario); de toepassingsmodaliteiten ervan zijn sedertdien vastgesteld in besluit nr. 122 van 20 april 1983 van de Administratieve commissie van de Europese Gemeenschappen voor de sociale zekerheid van migrerende werknemers (PB C 295 van 1983, blz. 4).

Patteri wijst er overigens op, dat artikel 90, lid 1, van verordening nr. 574/72 bepaalt, dat, om in aanmerking te komen voor de bijslagen krachtens artikel 77 of artikel 78 van verordening nr. 1408/71 de aanvrager verplicht is een aanvraag tot het orgaan van zijn woonplaats te richten, op de wijze die is bepaald in de door dit orgaan toegepaste wettelijke regeling. Het lijkt evident te zijn dat deze formaliteit moet worden vervuld op het ogenblik waarop het recht wordt vastgesteld. Voorts legt artikel 92 van verordening nr. 574/72 degene aan wie krachtens artikel 77 of artikel 78 van verordening nr. 1408/71 bijslagen worden betaald, de verplichting op om het orgaan dat deze bijslagen verschuldigd is, op de hoogte te brengen onder meer van iedere overbrenging van woonplaats ten gevolge waarvan reeds verworven rechten op uitkeringen verloren worden. Volgens Patteri moet tenslotte rekening worden gehouden met het feit dat het probleem van de cumulatie van de kinderbijslagen van het Belgische stelsel met gelijkaardige bijslagen die verschuldigd zijn krachtens andere wettelijke en administratieve regelingen, in het Belgische recht wordt geregeld in artikel 60 van de samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag, zoals gewijzigd bij koninklijk besluit van 15 juli 1982 (Belgisch Staatsblad 1982, blz. 8393).

In verband met de bewering van de Caisse dat de Belgische wettelijke regeling generlei recht op kinderbijslag doet ontstaan ten behoeve van buiten het nationale grondgebied opgevoede kinderen (artikel 51, laatste alinea, samengeordende wetten van 19. 12. 1939), betoogt Patteri, dat een dergelijk territorialiteitsbeding krachtens artikel 51, sub b, EEG-Verdrag geen effect kan sorteren. Verwijzend naar het arrest van het Hof van 20 oktober 1977 in zaak 32/77, Giuliani

(Jurispr. 1977, blz. 1857), merkt hij op dat artikel 51 EEG-Verdrag twee uiteenlopende doelstellingen aangeeft. Punt b van dit artikel waarborgt — ongeacht de regels betreffende samenstelling en proratisering — de betaling van de sociale zekerheidsuitkeringen op het grondgebied van alle Lid-Staten. Het woonplaatsvereiste van artikel 51, laatste alinea, van de Belgische samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag is dus uitdrukkelijk opgeheven door artikel 51, sub b, EEG-Verdrag en stilzwijgend door artikel 10 van verordening nr. 1408/71, nu de in de Belgische wettelijke regeling voorziene toekenning van hogere kinderbijslag wegens invaliditeit vereist dat men een pensioen geniet (artikel 56, paragraaf 2, sub 1-b, samengeordende wetten). Daaruit volgt, dat een migrerend werknemer het pensioen en de daarmee samenhangende uitkeringen waarop hij recht heeft, vrij naar het grondgebied van elke andere Lid-Staat kan exporteren. Bij wijze van conclusie stelt Patteri, dat de Caisse artikel 60 van de genoemde Belgische samengeordende wetten mag toepassen en van de Belgische kinderbijslagen het bedrag van de Italiaanse mag aftrekken. Hij geeft het Hof derhalve in overweging de in de arresten in de zaken 733/79, Laterza, 807/79, Gravina en 320/82, D'Amario gedane uitspraken te bevestigen, en daaraan toe te voegen dat artikel 77 van verordening nr. 1408/71, zo uitgelegd, niet in strijd is met artikel 51 EEG-Verdrag.

De *Raad van de Europese Gemeenschappen* verdedigt in zijn opmerkingen de geldigheid van artikel 77, lid 2, sub b, onder i, van de door hem vastgestelde verordening nr. 1408/71. Met verwijzing naar de in artikel 3 EEG-Verdrag aangekondigde maatregelen en de doelstellingen van de artikelen 48 tot en met 51 van dat Verdrag, is de Raad van mening dat uit de bewoordingen van artikel 51, alsook uit de plaats van dit artikel in het hoofdstuk betreffende het vrije verkeer van werknemers — een van de fundamentele beginselen van de Gemeenschap — duidelijk blijkt dat de vaststelling van maatregelen op het gebied van de sociale zekerheid ondergeschikt is aan de noodzaak om het vrije verkeer te verwezenlijken. De Raad erkent dat, afgezien van de maatregelen die nodig zijn om te waarborgen dat alle tijdvakken worden bijeengeteld welke door de verschillende nationale wetgevingen in aanmerking kunnen worden genomen en dat de migrerende werknemer de bijslagen kan ontvangen, ongeacht de Lid-Staat op het grondgebied waarvan hij zijn woonplaats heeft, artikel 51 helemaal niet aangeeft hoe de Raad het daarin omschreven algemene doel moet bewerkstelligen. De Raad wijst erop dat artikel 51 EEG-Verdrag de vaststelling beoogt van maatregelen „welke noodzakelijk zijn voor de totstandkoming van het vrije verkeer van werknemers"; op basis van de uitlegging die het Hof in genoemd arrest-Laterza aan deze bepaling heeft gegeven, is de Raad van mening, dat artikel 51 hem niet alleen machtigde, maar de verplichting oplegde om maatregelen vast te stellen om in alle gevallen de door de migrerende werknemers op grond van het nationale recht verworven rechten te beschermen. De Raad deelt de standpunten die het Hof in de genoemde arresten-Rossi en -Laterza heeft ingenomen, en wijst erop dat de Administratieve commissie van de Europese Gemeenschappen voor de sociale zekerheid van migrerende werknemers in haar besluit nr. 122 van 20 april 1983 deze situatie heeft bekrachtigd door te besluiten dat de rechten die de migrerende werknemers aan het nationale recht ontlenen niet kunnen worden gekort (PB C 295 van 1983, blz. 4).

Bij wijze van conclusie vraagt de Raad het Hof te verklaren, dat artikel 77, lid 2, sub b, onder i, van verordening nr. 1408/71 geldig is voor zover de werknemers daarin andere rechten worden verleend dan die welke louter aan het nationale recht zijn ontleend, en het in zaak 733/79 gewezen arrest te bevestigen.

De memorie van de *Commissie van de Europese Gemeenschappen* is toegespitst op de uitlegging van artikel 51 EEG-Verdrag, daar de geldigheidsvraag in de tweede prejudiciële vraag aan het Hof slechts rijst, wanneer artikel 51 EEG-Verdrag de strikte draagwijdte heeft die de Caisse eraan geeft. De Commissie is het evenwel niet eens met de uitlegging die de Caisse aan dit artikel geeft. Desbetreffend stelt zij, dat het Hof de strekking van artikel 51 reeds heeft vastgelegd in zijn eerste arresten op het vlak van de sociale zekerheid waarin het zegt „dat dus het totstandkomen van een zo groot mogelijke vrijheid van verkeer van werknemers, temeer nu deze opgenomen is onder de ‚grondslagen' der Gemeenschap, het voornaamste doel van artikel 51 vormt en derhalve de uitlegging van de verordeningen gegeven ter toepassing van dit artikel beïnvloedt" (arrest van 19. 3. 1964, zaak 75/63, Unger, Jurispr. 1964, blz. 368, inz. blz. 384, nader uitgewerkt in het arrest van 9. 6. 1964, zaak 92/63, Nonnenmacher, Jurispr. 1964, blz. 583, inz. blz. 599). In dit verband heeft het Hof met inachtneming van de doelstellingen van artikel 51 een van de fundamentele beginselen voor de uitlegging van de verordeningen betreffende de sociale zekerheid vastgesteld, te weten het beginsel van het behoud van de verworven rechten: „het doel der artikelen 48 tot en met 51 van het Verdrag zou niet worden bereikt doch integendeel miskend, indien de werknemer, om van de hem gewaarborgde vrijheid van verkeer gebruik te maken, zich in het verlies van reeds in een der Lid-Staten verkregen rechten zou moeten schikken zonder dat daarvoor een tenminste gelijkwaardige uitkering in de plaats zou komen" (arrest van 15. 7. 1964, zaak 100/63, van der Veen, Jurispr. 1964, blz. 1161, inz. blz. 1180).

Voor de Commissie is het dan ook duidelijk dat artikel 51 niet — zoals de Caisse stelt — kan woren gereduceerd tot een bepaling die slechts voorziet in de invoering van een stelsel voor het bijeentellen van tijdvakken, en daarnaast in een stelsel van export van uitkeringen. Terzake baseert de Caisse zich op de conclusie van advocaat-generaal Reischl van 21 februari 1979 in zaak 139/78 (Coccioli, Jurispr. 1979, blz. 991, 1003), waarin hij erop wijst dat doorslaggevend is voor de uitlegging van artikel 51, de verwijzing in de eerste alinea van die bepaling naar „de maatregelen welke op het gebied van de sociale zekerheid noodzakelijk zijn voor de totstandkoming van het vrije verkeer van werknemers". De bevoegdheid van de Raad is immers bepaald en beperkt door de noodzaak om, ook op het vlak van de sociale zekerheid een daadwerkelijk en doeltreffend vrij verkeer te waarborgen.

De verwijzing van de Caisse naar de laatste alinea van artikel 51 betreffende maatregelen die het mogelijk maken de daadwerkelijke betaling van de sociale uitkeringen aan de migrerende werknemers te waarborgen betreft slechts een van de *instrumenten* waarvan gebruik kan worden gemaakt wat, nog steeds volgens de Commissie, blijkt uit de tekst zelf van artikel 51 („... met name ..."). De ter uitvoering van artikel 51 vastgestelde verordening nr. 1408/71 bevat derhalve, naast bepalingen die de in artikel 51 genoemde bijeentelling van de tijdvakken en de export van uitkeringen tot stand brengen, verschillende bepalingen die erop zijn gericht, het vrij verkeer van de werknemers te waarborgen door in het bestaan zelf van het recht op uitkeringen

in te grijpen. De Commissie noemt twee voorbeelden, een ter zake van werkloosheidsuitkeringen (arrest van 20. 3. 1979, zaak 139/78, Coccioli, Jurispr. 1979, blz. 991), en een ter zake van invaliditeitsuitkeringen (zaak 181/83, Weber, opmerkingen van de Commissie). Het bijeentellen van de tijdvakken (artikel 51, sub a) en de export van uitkeringen (artikel 51, sub b) zijn niet de *doelstellingen* van artikel 51, maar twee *maatregelen* die noodzakelijk zijn om het doel — het vrije verkeer van werknemers — te waarborgen. De Caisse haalt dus de doelstellingen en de instrumenten waarmee die doelstellingen kunnen worden bereikt, door elkaar. De Commissie is van mening dat artikel 51 EEG-Verdrag de Raad machtigt om alle maatregelen te treffen die nodig zijn om een *daadwerkelijk* vrij verkeer van de werknemers te waarborgen. Hieruit volgt, dat de werknemer geen nadeel mag ondervinden door dat hij het hem gewaarborgde recht op vrij verkeer uitoefent. In zijn rechtspraak op het vlak van de sociale zekerheid heeft het Hof steeds erop gewezen dat de verordeningen betreffende de sociale zekerheid van migrerende werknemers niet een gemeenschappelijk stelsel van sociale zekerheid in het leven hebben geroepen, doch verschillende stelsels hebben laten voortbestaan die verschillende vorderingen doen ontstaan op de onderscheiden organen, doch volgens de Commissie heeft het zulks juist gedaan om te voorkomen dat zou worden overgegaan tot een algemene globalisering van de loopbaan wat zou leiden tot het verlies van rechten die uitsluitend krachtens een nationale wettelijke regeling, dan wel krachtens een nationale wettelijke regeling, aangevuld door het gemeenschapsrecht, zijn verkregen. De Commissie verwijst hier naar het arrest van 21 oktober 1975, zaak 24/75, Petroni, blz. 1149.

De in het arrest-Laterza gegeven uitlegging van artikel 77, lid 2, sub b, onder i, van verordening nr. 1408/71 sluit volgens de Commissie aan bij de strekking van artikel 51 EEG-Verdrag. Het Hof heeft immers verklaard dat bij de uitlegging van de artikelen 77 tot en met 79 van verordening nr. 1408/71 dient te worden gelet op de artikelen 40 tot en met 51 EEG-Verdrag. Zo herinnert het Hof aan het beginsel van de verworven rechten ingevolge hetwelk de gemeenschapsregeling, behoudens uitdrukkelijke uitzonderingen in overeenstemming met de doelstellingen van het Verdrag, niet op dusdanige wijze mag worden toegepast, dat de migrerende werknemer — of zijn rechtverkrijgenden — zijn rechten krachtens een deel van de wettelijke regeling van een Lid-Staat verliest (arrest van 6. 3. 1971, zaak 100/78, Rossi, Jurispr. 1979, blz. 831, waarnaar vorengenoemd arrest-Laterza verwijst). De Commissie merkt op, dat in de zaak-Rossi advocaat-generaal Capotorti het standpunt verdedigde, dat het recht op aanvullende kinderbijslagen moet bestaan *los van het nationale recht* en dat, in overeenstemming met de fundamentele regels die aan artikel 51 EEG-Verdrag ten grondslag liggen, het recht op aanvullende bijslagen inderdaad rechtstreeks uit de communautaire rechtsorde voortvloeit (Jurispr. 1979, blz. 831, 851). Het Hof heeft de juistheid van dit standpunt bevestigd en in het arrest-Rossi gesproken van de rechtstreekse vordering die een rechthebbende heeft „krachtens de nationale wettelijke regeling, zonodig aangevuld door het gemeenschapsrecht." Volgens de Commissie zijn artikel 77 van verordening nr. 1408/71, als verwijzingsregel, en zijn geldigheid als zodanig niet onverenigbaar met de algemene beginselen die in de omvangrijke rechtspraak van het Hof zijn afgeleid uit artikel 51, zoals advocaat-generaal Rozès heeft opgemerkt in haar conclusie in zaak 320/80, (D'Amario, arrest van 24. 11. 1983, dat nog eens het beginsel bevestigt dat de gunstigste uitkering moet worden toegekend).

Volgens de Commissie staat ook vast, dat Patteri aanspraak kon maken op de Belgische kinderbijslagen voordat hij op 9 augustus 1979 zijn woonplaats en die van zijn gezin naar Italië overbracht. Het is dus wel degelijk het gebruik dat van het recht op vrij verkeer wordt gemaakt, dat een uitsluitend krachtens een nationale wettelijke regeling verkregen bijslag doet verloren gaan. Dit is voor de Commissie een bijkomende reden om artikel 77, lid 2, sub b, onder i, in de lijn van de rechtspraak in de zaak-Laterza uit te leggen.

Tenslotte staat vast dat voor zover artikel 51, derde alinea, van de samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag wordt toegepast op personen die een beroep kunnen doen op verordening nr. 1408/71, dit artikel in strijd is met de doelstellingen die met de artikelen 48 tot en met 51 EEG-Verdrag worden nagestreefd. De rechtstreekse toepasselijkheid van de bepalingen van het EEG-Verdrag en de toepassingsverordeningen die het woonplaatsvereiste opheffen, ontslaat de Lid-Staten niet van de hun door het Verdrag opgelegde verplichting om hun nationale wetgeving in overeenstemming te brengen met de vereisten van het gemeenschapsrecht (arrest van 4. 4. 1974, zaak 167/73, Commissie t. Frankrijk, Jurispr. 1974, blz. 359). De Belgische organen kunnen een nationale bepaling die had moeten worden gewijzigd, dan ook niet meer tegen gemeenschapsonderdanen inroepen.

De Commissie geeft in overweging de vragen te beantwoorden als volgt.

„1. De totstandkoming en het waarborgen van een zo groot mogelijke vrijheid van verkeer van werknemers vormen het doel van artikel 51 EEG-Verdrag. Dit wordt niet bereikt maar miskend, indien de werknemer door gebruik te maken van het hem gewaarborgde vrije verkeer rechten zou verliezen die hij hetzij uitsluitend krachtens een nationale wettelijke regeling, hetzij krachtens een nationale wettelijke regeling aangevuld door het gemeenschapsrecht heeft verworven. Gelet op een en ander moet verordening nr. 1408/71 die regels vaststelt en uitwerkt ter coördinatie van de nationale wettelijke regelingen, de werknemer die zich binnen de Gemeenschap verplaatst de totaliteit van de in de onderscheiden Lid-Staten verworven uitkeringen waarborgen ten belope van het hoogste van deze bedragen.

2. Artikel 77, lid 2, sub b, onder i, van verordening nr. 1408/71 moet aldus worden uitgelegd, dat het recht op gezinsbijslagen ten laste van de Staat op het grondgebied waarvan de rechthebbende op een invaliditeitspensioen woont, het eerder ten laste van een andere Lid-Staat ontstane recht op hogere gezinsbijslagen niet doet vervallen. Wanneer het bedrag van de daadwerkelijk in de Staat van woonplaats ontvangen gezinsbijdragen lager is dan de bijslagen waarin de wettelijke regeling van een andere Lid-Staat voorziet, kan de werknemer tegenover het bevoegde orgaan van laatstbedoelde Staat aanspraak maken op een aanvullende bijslag, gelijk aan het verschil tussen beide bedragen.

3. Bij onderzoek van de gestelde vragen is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van de bepalingen van verordening nr. 1408/71 kunnen aantasten."

In haar bij het Hof ingediende opmerkingen gaat de *regering van de Bondsrepubliek Duitsland* voor de uitlegging van artikel 77, lid 2, sub b, onder i, van verordening nr. 1408/71 uit van de bewoordingen van die bepaling, de structuur van hoofdstuk 8 van die verordening, en ook

nog van een vergelijking met de structuur van hoofdstuk 7. Uit de betrokken bepaling blijkt, dat er enkel een recht bestaat tegenover de Lid-Staat van woonplaats, en niet tegenover een andere Lid-Staat. Ook van de andere bepalingen van hoofdstuk 8 van de verordening is de strekking dat er steeds maar een Lid-Staat bijslagen moet toekennen voor kinderen die ten laste komen van rechthebbenden op pensioenen of renten, dan wel voor wezen. Hoofdstuk 7 van de verordening is eveneens gebaseerd op het beginsel dat steeds slechts een enkele Lid-Staat verplicht is, de gezins- en kinderbijslagen uit te keren. Volgens dit hoofdstuk wordt de Lid-Staat die de uitkering moet verstrekken bepaald volgens het beginsel van de „Staat van woonplaats" (artikel 73, lid 2). De opstellers van de verordeningen hebben uit artikel 51 EEG-Verdrag dus niet afgeleid, dat steeds de hoogste uitkering moet worden uitgekeerd, of dat de uitkeringen van twee Lid-Staten kunnen worden gecumuleerd. Anders hadden zij niet de artikelen 73, lid 2, of 74, lid 2, van de verordening behoeven vast te stellen, volgens welke de kinderbijslagen moeten worden betaald die zijn voorzien in de wettelijke regeling van de Staat op het grondgebied waarvan de gezinsleden wonen (deze bijslagen zijn in de regel lager dan de in de wettelijke regeling van de Staat van tewerkstelling van de werknemer voorziene uitkeringen).

Wanneer naar Belgisch recht verweerder in cassatie recht heeft op de bijslagen, kan dit recht slechts worden geschorst indien krachtens de wettelijke regeling van de Staat van woonplaats overeenkomstige uitkeringen zijn verschuldigd. Immers, in dat geval wordt de anti-cumulatiebepaling slechts gedeeltelijk toegepast en moet het eventuele verschil als aanvulling worden uitgekeerd. Het Belgische Hof van Cassatie heeft er evenwel op gewezen, dat artikel 51, derde alinea, van de samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag bepaalt, dat gezinsvergoedingen niet zijn verschuldigd ten bate van buiten het Rijk opgevoede kinderen. Volgens de Duitse regering kan verweerder in cassatie naar Belgisch recht dan ook geen aanspraak maken op kinderbijslagen. De bijslagen waarin artikel 77 van verordening nr. 1408/71 voorziet zijn bedoeld als bijdragen in het onderhoud van de kinderen. Daar de onderhoudskosten afhangen van de kosten van levensonderhoud in het land van woonplaats, lijkt het vanuit sociaal oogpunt billijk dat de kinderbijslagen voor in Italië wonende kinderen worden toegekend overeenkomstig de Italiaanse wettelijke regeling.

Concluderend stelt de Duitse regering, dat wat het gemeenschapsrecht betreft in casu geen aanspraak op Belgische kinderbijslagen bestaat.

De *regering van de Italiaanse Republiek* twijfelt in haar memorie aan de juistheid en de logica van de definitie die de verwijzende rechter geeft van de maatregelen waarin verordening nr. 1408/71 kan voorzien, te weten maatregelen „waardoor het mogelijk is te waarborgen dat de sociale-zekerheidsuitkeringen daadwerkelijk aan de migrerende werknemers worden betaald, terwijl de grondslag en het bedrag van deze uitkeringen uitsluitend blijven geregeld door de verschillende stelsels die verschillende vorderingen op onderscheiden organen doen ontstaan". Deze formulering betreft uitsluitend de *middelen* — te weten, vooral de communautaire wetgevingstechniek — en niet de *doelstellingen* waarmee de in artikel 51 EEG-Verdrag bedoelde verordening in elk geval in overeenstemming moet zijn. Hoewel het buiten kijf staat dat op het grondgebied van de Gemeenschap de sociale zekerheid van de werknemers wordt gewaarborgd door de onderscheiden wettelijke regelingen en nationale organen die geheel zelfstandig de premissen, voorwaarden en basisregels vaststellen aan de hand waarvan de rech-

ten op sociale-zekerheidsuitkeringen van de werknemers worden bepaald, heeft de communautaire regeling ten doel de nationale stelsels te coördineren om de migrerende werknemers een volledige en afdoende bescherming te waarborgen. Daartoe is het niet genoeg om enkel de tekst van artikel 51 EEG-Verdrag sub a en b in aanmerking te nemen, hetgeen in de vraag lijkt te worden gedaan. De rechtspraak van het Hof heeft immers al een ruimer perspectief aangegeven, door uit te gaan van de gedachte dat „de verordeningen betreffende de sociale zekerheid van migrerende werknemers hun grondslag, raam en begrenzing vinden in de artikelen 48 tot en met 51 van het Verdrag" (arrest van 21. 10. 1975, vorengenoemde zaak 24/75, Petroni, Jurispr. 1975, blz. 1149, r.o. 11). Bij de uitlegging van verordening nr. 1408/71 moet als richtsnoer worden aangehouden, dat daaruit de beginselen en de met de doelstellingen van het Verdrag betreffende het vrije verkeer van werknemers overeenstemmende gevolgen worden afgeleid; uiteraard mag een uitlegging die tot zo'n resultaat leidt niet tot gevolg hebben dat de zo uitgelegde bepaling van een verordening indruist tegen artikel 51 van het Verdrag. In dat verband stelt de Italiaanse regering, dat het Hof in zijn rechtspraak herhaaldelijk heeft verklaard dat een zodanige toepassing van de gemeenschapsbepaling dat een werknemer, omdat hij zich verplaatst binnen het grondgebied van de Gemeenschap (en dus gebruik maakt van een door het EEG-Verdrag gewaarborgd recht), sociale-zekerheidsuitkeringen verliest waarop hij krachtens de wettelijke regeling van een Lid-Staat recht heeft, onverenigbaar is met het beginsel van het vrije verkeer van werknemers.

De Italiaanse regering is van mening dat de huidige structuur van de sociale zekerheid in het kader van de Gemeenschap inhoudt, dat de werknemer, zolang hij in zijn land van oorsprong blijft, geheel en uitsluitend onder de wetten betreffende de sociale zekerheid van dat land valt, terwijl, zodra hij zich binnen de Gemeenschap verplaatst, zijn sociale bescherming automatisch wordt beheerst door het gemeenschapsrecht dat krachtens de in de artikelen 48 tot en met 51 EEG-Verdrag beoogde doelstellingen de invloed moet regelen van het vrije verkeer van de werknemer op de voorwaarden en modaliteiten waaronder iemand sociale uitkeringen kan genieten. Zo is het uitgesloten dat de communautaire wetgeving niet tezamen met de nationale bepalingen die in ieder geval in aanmerking komen, zou komen tot de omschrijving van het „statuut" van de migrerende werknemer; men kan dus stellen dat ieders individuele rechtspositie afhankelijk is van de samenloop van de nationale voorschriften met de bepalingen van verordening nr. 1408/71. Terzake bestaat de bijdrage van de gemeenschapswetgeving in bepaalde wijzigingen van de gevolgen die anders uit de uitsluitende toepassing van de nationale bepalingen zouden voortvloeien. Wettig kunnen dit alle wijzigingen zijn, die nodig zijn om de toepassing van de in het EEG-Verdrag neergelegde beginselen inzake het vrije verkeer van werknemers te waarborgen. Zo gezien kan artikel 51, derde alinea, van de Belgische samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag slechts worden toegepast om uit te maken of een migrerende werknemer *recht* op uitkeringen heeft, in de mate dat verordening nr. 1408/71 dat toestaat. Zodra deze Belgische bepaling namelijk bepaalde rechtsgevolgen verbindt aan de verplaatsing van de werknemer binnen de Gemeenschap, betreedt zij het gebied waarvoor de gemeenschapsverordening geldt.

De onoverkomelijke administratieve moeilijkheden waartoe de toepassing van de rechtspraak in de zaak-Laterza zou

hebben geleid, is volgens de Italiaanse regering niet van doorslaggevend belang. Anders zouden rechten die hun grondslag vinden in de authentieke rechtsbeginselen die de communautaire rechtsorde uitmaken worden opgeofferd aan een zekere administratieve voortvarendheid.

Gelet op het logisch verband tussen beide vragen — de eerste leidt de tweede in — geeft de Italiaanse regering in overweging één enkel antwoord te geven, dat luidt als volgt:

„Het feit dat het bevoegde orgaan van een Lid-Staat bij de toepassing van een der bepalingen van verordening nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 — en met name van artikel 77, lid 2, sub b, onder i — verplicht is aan een migrerend werknemer een uitkering toe te kennen die gelijk is aan het verschil tussen de qua grondslag, doel en aard identieke uitkering die in de wettelijke regeling van die Staat is voorzien, en de overeenstemmende uitkering die in de wettelijke regeling van de andere Staat is voorzien, is geen grond voor ongeldigheid van de verordening, wanneer deze verplichting, gelet op de verplaatsing van de rechthebbende of zijn gezinsleden binnen de Gemeenschap, noodzakelijk is om de in de artikelen 48 tot en met 51 EEG-Verdrag neergelegde doelstellingen te verwezenlijken."

III — Mondelinge behandeling

Ter terechtzitting van 30 mei 1984 zijn mondelinge opmerkingen gemaakt door eiseres in cassatie, vertegenwoordigd door M. Mahieu; de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door P. G. Ferri als gemachtigde; de Raad van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door J. Carbery als gemachtigde, en de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door F. Herbert, advocaat.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 21 juni 1984 conclusie genomen.

In rechte

1 Bij arrest van 3 oktober 1983, ingekomen ten Hove op 25 oktober daaropvolgende, heeft het Belgische Hof van Casatie krachtens artikel 177 EEG-Verdrag twee prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van artikel 51 EEG-Verdrag en van artikel 77 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 (PB L 149 van 1971, blz. 2), en subsidiair, over de geldigheid van artikel 77, lid 2, sub b, onder i, van deze verordening.

2 Deze vragen zijn gerezen in een geding betreffende het besluit van het bevoegde Belgische sociale orgaan om en Italiaanse werknemer die zowel in België als in Italië rechthebbende is op een invaliditeitspensioen en die in Italië woont, per 9 augustus 1979 geen aanvullende bijslag voor kinderen ten

laste toe te kennen, gelijk aan het verschil tussen het bedrag van de Belgische bijslagen en dat van de, lagere, Italiaanse bijslagen.

3 Uit het door de verwijzende rechter overgemaakte dossier blijkt, dat betrokkene, die van 28 juni 1956 tot 31 juli 1971 in België heeft gewerkt, krachtens de Belgische wettelijke regeling kinderbijslagen voor zijn ten laste komende kinderen heeft ontvangen tot zijn definitieve terugkeer naar Italië op 9 augustus 1979. Na die datum weigerde het Belgische sociale orgaan betrokkene het verschil uit te betalen tussen het bedrag van de Belgische kinderbijslagen, dat hij tot dan toe had ontvangen, en de, lagere, kinderbijslagen die hij sindsdien in Italië ontvangt. Het staafde zijn besluit met een beroep op artikel 77, lid 2, sub b, onder i, van verordening nr. 1408/71, volgens hetwelk de kinderbijslagen waarop een werknemer, als rechthebbende op een invaliditeitspensioen dat verschuldigd is krachtens de wettelijke regeling van meer dan een Lid-Staat, aanspraak kan maken, ongeacht op het grondgebied van welke Lid-Staat deze rechthebbende dan wel zijn kinderen wonen, worden toegekend „overeenkomstig de wettelijke regeling van die van deze Staten, op het grondgebied waarvan hij woont, indien het recht op een van de in lid 1 bedoelde bijslagen aldaar wordt ontleend aan de wettelijke regeling van deze Staat."

4 Het Belgische sociale orgaan achtte dit probleem nog niet opgelost wat de uitlegging betreft die het Hof aan dit artikel heeft gegeven in zijn arrest van 12 juni 1980 (zaak 733/79, Laterza, Jurispr. 1980, blz. 1915). Volgens het Belgische orgaan verleent artikel 51 EEG-Verdrag de Raad slechts de bevoegdheid om er voor te zorgen dat de referentietijdvakken worden bijeengeteld en de uitkeringen daadwerkelijk worden betaald aan personen die op het grondgebied van de Lid-Staten verblijven, en kan artikel 77, lid 2, sub b, onder i, van verordening nr. 1408/71, gelet op deze grenzen, niets anders bevatten dan een verwijzingsregel die het toepasselijke nationale recht aanwijst. Derhalve was het van mening dat, indien artikel 77, lid 2, sub b, onder i, aldus zou moeten worden uitgelegd, het een recht doet ontstaan dat niet is voorzien in een nationale wettelijke regeling, het niet door artikel 51 EEG-Verdrag wordt gedekt.

5 De betrokkene kwam op tegen deze enge uitlegging van artikel 51 EEG-Verdrag en van verordening nr. 1408/71, tengevolge waarvan hij de hogere kinderbijslagen die hij zou hebben behouden wanneer hij in België was blijven wonen, zou verliezen.

6 Het Hof van Cassatie, bij hetwelk cassatieberoep was ingesteld tegen het arrest van het Hof van Beroep te Bergen, waarin betrokkene in het gelijk was gesteld, was van oordeel dat het middel vragen opwierp betreffende de

uitlegging van het gemeenschapsrecht die nog niet eerder aan het Hof leken te zijn voorgelegd. Het Hof van Cassatie heeft derhalve de volgende vragen gesteld:

„1. Machtigt artikel 51 EEG-Verdrag de Raad enkel tot het vaststellen van maatregelen waardoor het mogelijk is te waarborgen dat de sociale uitkeringen daadwerkelijk aan de migrerende werknemers worden betaald, terwijl de grondslag en het bedrag ervan uitsluitend blijven geregeld door de verschillende stelsels die verschillende vorderingen op onderscheiden organen doen ontstaan, en dient verordening nr. 1408/71 en inzonderheid artikel 77 daarvan derhalve aldus te worden uitgelegd, dat het particulieren slechts een rechtstreeks recht toekent voor zover dit noodzakelijk is voor de daadwerkelijke betaling van uitkeringen waarvan de grondslag en het bedrag bij uitsluiting door de verschillende nationale rechtsstelsels blijven geregeld, zodat vorengenoemde bepaling voor migrerende werknemers tegenover de autoriteiten van een Lid-Staat geen rechtstreeks recht kan doen ontstaan op betaling van kinderbijslagen die niet krachtens de nationale wettelijke regeling van deze Lid-Staat verschuldigd zijn?

2. Gesteld dat artikel 77, lid 2, sub b, onder i, van deze verordening aldus moet worden uitgelegd dat het recht op kinderbijslagen ten laste van de Staat op het grondgebied waarvan de rechthebbende op een invaliditeitspensioen woont, het eerder ten laste van een andere Lid-Staat ontstane recht op hogere bijslagen — althans het recht op een aanvullende bijslag gelijk aan het verschil tussen de beide bedragen — niet doet vervallen, en zodoende ten gunste van de betrokkene een recht doet ontstaan dat in geen van de nationale wettelijke regelingen is voorzien, is dan verordening nr. 1408/71, gelet op artikel 51 EEG-Vedrag, geldig?"

7 Zoals het Belgische sociale orgaan en de Commissie van de Europese Gemeenschappen opmerken, betreffen de twee aan het Hof voorgelegde vragen in feite slechts één probleem: de uitlegging van artikel 51 EEG-Verdrag. De geldigheid van artikel 77, lid 2, sub b, onder i, van verordening nr. 1408/71 kan immers slechts worden betwist, indien artikel 51 de beperkte strekking heeft die het Belgische sociale orgaan daaraan toekent.

8 Blijkens de tekst zelf van artikel 51 zijn de twee genoemde maatregelen — te weten: (waarborgen) „a) dat, met het oog op het verkrijgen en het behoud van het recht op uitkeringen alsmede voor de berekening daarvan, al die tijdvakken worden bijeengeteld welke door de verschillende nationale wetge-

vingen in aanmerking worden genomen, en b) dat de uitkeringen aan personen die op het grondgebied van de Lid-Staten verblijven, zullen worden betaald" — slechts twee mogelijke instrumenten uit een geheel van maatregelen die de Raad moet vaststellen om het vrije verkeer van werknemers te bevorderen. Zoals uit een vaste rechtspraak blijkt (arresten van 19. 3. 1964, zaak 75/63, Unger, Jurispr. 1964, blz. 369; 9. 6. 1964, zaak 92/63, Nonnenmacher, Jurispr. 1964, blz. 583 en 15. 7. 1964, zaak 100/63, van der Veen, Jurispr. 1964, blz. 1161), is het waarborgen van dit vrije verkeer de fundamentele doelstelling van artikel 51 EEG-Verdrag. De door het Belgische sociale orgaan voorgestane enge uitlegging kan dan ook niet worden gevolgd.

9 Zoals het Hof herhaaldelijk heeft geoordeeld, beïnvloedt de doelstelling van artikel 51 EEG-Verdrag de uitlegging van de verordeningen die de Raad op het vlak van de sociale zekerheid van migrerende werknemers heeft vastgesteld.

10 In het verlengde van deze beginselen heeft het Hof in vorengenoemd arrest van 12 juni 1980 geoordeeld, dat artikel 77, lid 2, sub b, onder i, van verordening nr. 1408/71 niet aldus mag worden uitgelegd, dat een werknemer, wanneer de door een Lid-Staat verschuldigde uitkeringen worden vervangen door in een andere Lid-Staat verschuldigde uitkeringen, het recht op de meest gunstige uitkering verliest. Daar deze uitlegging dwingend volgt uit de doelstelling van artikel 51 EEG-Verdrag, kan de geldigheid van het aldus uitgelegde artikel 77, lid 2, sub b, onder i, van verordening nr. 1408/71 niet op grond van artikel 51 EEG-Verdrag in twijfel worden getrokken.

11 Mitsdien moet op de gestelde vragen worden geantwoord, enerzijds, dat indien in het in artikel 77, lid 2, sub b, onder i, van verordening nr. 1408/71 bedoelde geval het bedrag van de door de Staat van woonplaats betaalde uitkeringen lager is dan dat van de door de andere bevoegde Staat toegekende uitkeringen, de werknemer recht behoudt op het hoogste bedrag en hij tegenover het bevoegde sociale orgaan van laatstbedoelde Staat aanspraak kan maken op een aanvullende uitkering gelijk aan het verschil tussen de twee bedragen, en anderzijds, dat bij onderzoek van de gestelde vragen niet is gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van artikel 77, lid 2, sub b, onder i, van verordening nr. 1408/71 kunnen aantasten.

Kosten

12 De kosten door de Raad van de Europese Gemeenschappen, de Commissie van de Europese Gemeenschappen, de regering van de Bondsrepubliek Duits-

land en de regering van de Italiaanse Republiek wegens indiening hunner opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale wettelijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Eerste kamer),

uitspraak doende op de door het Belgische Hof van Cassatie bij arrest van 3 oktober 1983 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1. **Indien in het geval bedoeld in artikel 77, lid 2, sub b, onder i, 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 (PB L 149 van 1971), het bedrag van de door de Staat van woonplaats betaalde uitkeringen lager is dan dat van de door de andere bevoegde Staat toegekende uitkeringen, behoudt de werknemer recht op het hoogste bedrag en kan hij tegenover het bevoegde sociale orgaan van laatstbedoelde Staat aanspraak maken op een aanvullende uitkering gelijk aan het verschil tussen de twee bedragen.**

2. **Bij onderzoek van de gestelde vragen is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van artikel 77, lid 2, sub b, onder i, van verordening nr. 1408/71 kunnen aantasten.**

Koopmans Bosco Joliet

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 12 juli 1984.

De griffier
voor deze

H. A. Rühl
Hoofdadministrateur

De president van de Eerste kamer

T. Koopmans