Conclusie van de Advocaat-Generaal K. Roemer van 8 november 1967[1]

Mijnheer de President, mijne heren Rechters,

Het thans te behandelen verzoek om een prejudiciële beslissing werd door de Belgische Raad van State gedaan. Het betreft hier — zoals in een groot aantal andere zaken — de door de Raad van Ministers gegeven voorschriften inzake de sociale zekerheid van migrende werknemers, waarbij het om de volgende feiten gaat.

Verweerder in het hoofdgeding, een Belgisch onderdaan, wonende in Frankrijk, was achtereenvolgens in België (1 jaar) en in Frankrijk (aanvankelijk 13 jaar) werkzaam en sociaal verzekerd. De 5e mei 1960 (op 60-jarige leeftijd) verzocht hij met een beroep op het Franse recht — dat normaliter een pensioengerechtigde leeftijd van 60 jaar voorziet — aan het verzekeringsorgaan van zijn woonplaats toekenning van een pensioen, waarna hem overeenkomstig artikel 28 van de Verordening no. 3 een gedeeltelijk Frans pensioen werd gegeven en wel met ingang van 1 oktober 1960, dat wil zeggen het tijdstip waarop hij — rekening houdend met de Belgische verzekeringsduur — de Franse minimum verzekeringsduur van 60 kwartalen had vervuld. Bovendien zond de Franse verzekeringsinstelling het verzoek aan de Belgische instelling voor sociale verzekering door, die het — daar in België een pensioengerechtigde leeftijd van 65 jaar geldt — eveneens als een verzoek om vervroegde toekenning van een pensioen beschouwde. Zij bepaalde dienovereenkomstig met toepassing van artikel 28 van Verordening no. 3 het Belgische deel van het pensioen, waarbij een in het Belgische recht voorziene aftrek werd toegepast van 20 % naar gelang van het aantal jaren dat voor het bereiken van de 65-jarige leeftijd ontbrak en nodigde verzoeker uit te verklaren dat hij iedere beroepswerkzaamheid zou staken, daar het Belgische pensioen anders niet zou kunnen worden uitbetaald.

Betrokkene ging tegen deze beschikking in beroep bij de Commission d'Appel spéciale en voerde daartoe aan, dat hij zijn werk in ieder geval tot het bereiken van de 65-jarige leeftijd wilde voortzetten. De bestreden beschikking werd vernietigd op grond van de overweging dat het geen verzoek om vervroegde vaststelling van een pensioen betrof en derhalve artikel 28, lid 1, sub f), van Verordening no. 3 moest worden toegepast.

Het Belgische verzekeringsorgaan kon zich hiermede evenwel niet verenigen, daar volgens zijn mening de voorwaarden voor toekenning niet alleen in Frankrijk doch ook in België waren vervuld, hetgeen de toepassing van de zoëven genoemde bepaling uitsloot en tevens de mogelijkheid om alleen in Frankrijk een aanspraak geldend te maken.

1 — Vertaald uit het Duits.

Toen de Commission supérieure des pensions in hoger beroep de beslissing van de Commission d'Appel bevestigde — en wel met name op grond van de overweging dat betrokkene door zijn werkzaamheden voort te zetten aan een wezenlijke voorwaarde voor de vaststelling van het Belgische pensioen op 1 oktober 1960 niet had voldaan — werd de zaak ten slotte door het Office national des pensions pour ouvriers voor de Belgische Raad van State gebracht. Hierbij betoogde verzekerde opnieuw dat het tot de bevoegde instantie van zijn woonplaats gericht verzoek geacht moest worden tevens een verzoek te zijn aan alle Lid-Staten waarin hij verzekeringstijdvakken had vervuld. Bovendien zou naar Belgisch recht het bereiken van de 65-jarige leeftijd geen eis voor de toekenning van pensioen zijn, hetgeen betekent dat artikel 28, lid 1, sub f), van Verordening no. 3 niet van toepassing is.

Daar de Raad van State zich aldus voor vragen van uitlegging van gemeenschapsrecht geplaatst zag — namelijk van artikel 28 van Verordening no. 3 en artikel 30 van Verordening no. 4 — en het college deze punten van beslissende betekenis achtte, besloot het bij arrest van 24 maart 1967 het geding te schorsen en aan het Hof van Justitie der Europese Gemeenschappen overeenkomstig artikel 177 van het E.E.G.-Verdrag de volgende vragen voor te leggen :

Eerste vraag : Mag een werknemer, die achtereenvolgens of afwisselend naar het recht van twee of meer Lid-Staten verzekeringstijdvakken heeft vervuld — waarbij de samentelling van deze perioden voor het ontstaan van de aanspraak op uitkering in geen dezer staten vereist is — kiezen tussen de methode van berekening naar artikel 28, van Verordening no. 3 en de methode te volgen verbonden aan de toepassing van de voorschriften krachtens welke hij de verzekeringstijdvakken heeft vervuld, of verzet de mogelijkheid om de in artikel 28 van Verordening no. 3 voorziene berekeningsmethode op deze werknemer toe te passen, zich tegen toepassing van eerstgenoemde rechtsvoorschriften ?

Tweede vraag : Hoe moet, wanneer de werknemer de in vraag 1 bedoelde keus mag doen, gezien het feit dat de Verordeningen nos. 3 en 4 de wijze waarop deze keuze moet worden gedaan niet regelen, een verzoek om pensioen worden uitgelegd, hetwelk slechts bij het bevoegde orgaan van één Lid-Staat wordt ingediend en dat berust op verzekeringstijdvakken welke naar het recht van twee of meer Lid-Staten werden vervuld ? Moet zodanig verzoek geacht worden afstand in te houden van het recht de eventueel gunstiger toepassing van het recht dezer staten te verlangen ? Of moet het zo worden geïnterpreteerd dat daarmede automatisch om toepassing van het gunstigste systeem wordt verzocht ?

Derde vraag : Wanneer het op de wijze als in de tweede vraag omschreven ingediende verzoek moet worden uitgelegd in die zin dat daarbij toepassing van het gunstigste systeem wordt verlangd, geldt het dan noodzakelijk als een behoorlijk bij ieder nationaal orgaan ingediend verzoek

waarmede in plaats van toepassing van het in Verordening no. 3 voorziene stelsel van pro rata-berekening de toekenning van eventueel ruimere aanspraken op grond van de door dit orgaan toe te passen nationale rechtsvoorschriften wordt verlangd ?

Vierde vraag : Indien de werknemer de keus heeft als bedoeld bij de eerste vraag en het overeenkomstig de tweede vraag ingediende verzoek beschouwd moet worden als een verzoek hetwelk tot ieder nationaal verzekeringsorgaan eventueel met het doel de toepassing van de voorschriften van elk dezer staten te verkrijgen is gericht, wanneer moet hij dan dit keuzerecht uitoefenen ? Mag hij daarmede wachten totdat hij definitief — dat wil zeggen nadat alle rechtsmiddelen zijn uitgeput, dan wel niet aangewend — zekerheid heeft verkregen omtrent de aanspraken welke hij krachtens artikel 28 van Verordening no. 3 alsmede bij toepassing van de verschillende nationale rechtsvoorschriften geldend kan maken ?

Vijfde vraag : Wanneer de werknemer niet het bij de eerste vraag bedoelde keuzerecht heeft, betreft dan het overeenkomstig artikel 30, lid 1, van Verordening no. 4 ingediende verzoek om pensioen noodzakelijkerwijs prestaties waarop in een staat, waarin hij verzekeringstijdvakken heeft vervuld, een korting wordt toegepast omdat vervroegde vaststelling werd gevraagd ?

Zesde vraag : Wanneer de werknemer deze keuzemogelijkheid niet heeft, betreft dan het overeenkomstig artikel 30, lid 1, van Verordening no. 4 gedaan verzoek noodzakelijkerwijs die uitkeringen welker voldoening in een staat waarin hij verzekeringstijdvakken heeft vervuld afhankelijk werd gesteld van het niet voortzetten van zijn werkzaamheden, een eis die door de voorschriften van de andere staat niet wordt gesteld ?

Over deze vragen hebben zich bij de schriftelijke behandeling overeenkomstig artikel 20 van het Statuut van het Hof van Justitie de Belgische Regering, het Office national des pensions pour ouvriers en de Commissie van de E.E.G. uitgesproken. Bij de mondelinge behandeling heeft alleen de Commissie stelling genomen.

Deze beschouwingen alsmede de ons voorgelegde feiten geven aanleiding tot de volgende opmerkingen.

De beantwoording van de gestelde vragen

Vraag 1

Blijkens zijn eerste vraag begeert de Conseil d'Etat te weten of voor werknemers die in meerdere Lid-Staten verzekerd waren de mogelijkheid bestaat te kiezen tussen toepassing enerzijds van artikel 28 van Verordening no. 3 en anderzijds van de nationale voorschriften ingevolge welke de aanspraak telkens zonder samentelling van verzekeringstijdvakken overeenkomstig artikel 27 van Verordening no. 3 ontstond.

Gelijk de Commissie, de Belgische Regering en het Office national des pensions pour ouvriers eenstemmig en terecht betoogden, moet deze vraag ontkennend worden beantwoord.

Een zodanig keuzerecht kwam vroeger in een reeks van bilaterale verdragen voor, welke inmiddels door Verordening no. 3 werden vervangen en het bestaat in zekere zin nog in het kader van de Verordening no. 3 (artikelen 14 en 14 a) alsmede van de Verordening no. 4 (artikelen 12 en 13). Voor het overige moeten de genoemde verordeningen van de Raad bij gebreke van afwijkende bepalingen zonder enig voorbehoud worden toegepast, daar zij krachtens artikel 189 van het E.E.G.-Verdrag in alle Lid-Staten verbindend zijn. Dit geldt uiteraard ook voor het hier van belang zijnde artikel 28, voor zover aan de daarin gestelde voorwaarden is voldaan. Hiervoor pleit ten slotte — gelijk de Belgische Regering terecht heeft opgemerkt — niet in de laatste plaats het in artikel 28 voorziene stelsel van aanvullingen, hetwelk bij erkenning van het keuzerecht geen zin zou hebben.

Aanvullend dient evenwel nog te worden opgemerkt dat, gezien de door de Belgische Raad van State ter beoordeling voorgelegde feiten aan toepassing van artikel 28 van Verordening no. 3, de pro rata-berekening dus, in geen geval kan worden gedacht. Dit geldt niet alleen wanneer men van de door de Raad van State in zijn vragen neergelegde vooronderstelling uitgaat, dat samentelling van verzekeringstijdvakken — in verschillende Lid-Staten vervuld — krachtens artikel 27 van Verordening no. 3 voor het verkrijgen van een aanspraak in geen der beide in aanmerking komende Lid-Staten nodig is (in zoverre is het arrest in de zaak 100-63 beslissend). Het geldt eveneens, wanneer men — met de Commissie — op grond van de ons bekende feiten van mening is dat weliswaar voor de rechtvaardiging van de Belgische aanspraak de Franse verzekeringstijdvakken niet in aanmerking behoeven te worden genomen, doch daarentegen wel de Belgische tijdvakken voor het doen ontstaan van de Franse aanspraak, daar slechts op deze wijze per 1 oktober 1960 de Franse minimum verzekeringsduur kon worden bereikt. Voor deze tweede mogelijkheid zijn de arresten in de zaken 1 en 2-67 doorslaggevend, waarin werd beslist dat de pro rata-berekening het correlaat vormt tot de samentelling en deze berekening derhalve slechts in die Lid-Staat mag worden toegepast waarin voor het ontstaan van de aanspraak op uitkering mede op in het buitenland vervulde tijdvakken moet worden gelet.

De Commissie heeft voorts aangetoond dat men in het onderhavige geval — waarin toepassing der overgangsbepalingen van de Belgische wet van 12 juli 1957 niet in aanmerking komt — uiteindelijk, hetzij met of zonder pro rata-berekening, tot hetzelfde Belgische pensioenbedrag komt, daar volgens het Belgische recht slechts een pensioen kan worden verkregen dat proportioneel met de verzekeringsduur overeenstemt. In geen enkel opzicht kan dan ook de vraag van de pro rata-berekening en een desbetreffend keuzerecht voor de beoordeling van de stand van zaken in België van belang zijn.

Derhalve moet niet alleen de eerste vraag ontkennend worden beantwoord, doch tevens worden vastgesteld, dat, gezien dit antwoord, de vragen

2 tot 4 irrelevant zijn geworden, nu daarbij het keuzerecht wordt vooronder-steld.

Vraag 5

Hiermede wordt het probleem opgeworpen of een krachtens artikel 30 van Verordening no. 4 in een Lid-Staat ingediende pensioenaanvrage noodzakelijkerwijs vaststelling der uitkeringen in een andere Lid-Staat ten gevolge heeft, ook wanneer daarop wegens vervroegde indiening een korting moet worden toegepast.

Gelijk ons bij de behandeling gebleken is, vindt deze korting naar Belgisch recht plaats, zolang het 65e levensjaar niet werd bereikt en wel naar evenredigheid van de daartoe nog ontbrekende levensjaren.

Het zou op zichzelf bevreemding kunnen wekken, dat de Raad van State deze vraag heeft opgeworpen, immers het college gaat ervan uit dat toepassing van artikel 27 van Verordening no. 3 — een samentelling dus van verzekeringstijdvakken in verschillende staten — in geen der beide in aanmerking komende Lid-Staten noodzakelijk was, zodat de conclusie voor de hand zou liggen, dat het Belgische feitencomplex uitsluitend naar Belgisch recht en zonder toepassing van het gemeenschapsrecht behandeld moet worden.

De zaak krijgt evenwel een ander aspect wanneer men bedenkt dat in werkelijkheid een samentelling van verzekeringstijdvakken voor het doen ontstaan van de aanspraak in een Lid-Staat, namelijk in Frankrijk, nodig was, zodat het gemeenschapsrecht voor het gehele feitencomplex reeds op deze grond niet buiten beschouwing mag blijven.

Niettemin mag men, wel beschouwd, niet van de noodzakelijkheid ener gelijktijdige vaststelling der pensioenaanspraken uitgaan.

Gelijk ik reeds bij de behandeling van de zaak-Colditz betoogde, spreekt de tekst van artikel 28, lid 1, sub e) en f), voor de mogelijkheid van een successieve vaststelling der uitkeringen op een daartoe gedaan verzoek voor zover dit — gelijk in België — bij vervroegde toekenning van pensioen vereist is; met andere woorden men zou de opvatting kunnen verdedigen dat het uitdrukkelijk indienen van een verzoek om pensioen als een voorwaarde in de zin van deze bepalingen moet worden beschouwd. Anderzijds — dit bleek eveneens in de zaak-Colditz — volgt uit artikel 30 van Verordening no. 4 niet dwingend dat het indienen van een verzoek bij het verzekeringsorgaan van een Lid-Staat noodzakelijkerwijs het aanhangig maken van een verzoek bij alle andere in aanmerking komende verzekeringsorganen inhoudt, want dit artikel dient er slechts toe de behandeling van pensioenaanvragen te vergemakkelijken en te bespoedigen; daaruit kan evenwel niet worden afgeleid wanneer en onder welke omstandigheden een gelijktijdige vaststelling van pensioenaanspraken nodig is.

Uiteindelijk moet derhalve, evenals in de zaak-Colditz, de overweging doorslaggevend zijn dat de toepassing der voorschriften inzake sociale zekerheid van de migrerende werknemers voor de verzekerde niet tot een verlies

van aanspraken mag leiden. Zodanig verlies zou de Belgische verzekerde lijden indien hij gedwongen werd, hetzij vóór het bereiken van de 65-jarige leeftijd van toekenning van een pensioen in Frankrijk af te zien, hetzij een vermindering van zijn Belgische aanspraak te aanvaarden. Zodanig nadeel zou evenmin kunnen worden gerechtvaardigd op grond van de overweging dat het Belgische verzekeringsorgaan onvermijdelijk een verlies zou lijden, daar immers, gelijk bekend, Verordening no. 3 geen onderlinge compensaties tussen de verzekeringsorganen voorziet wanneer in het buitenland vervulde verzekeringstijdvakken in aanmerking worden genomen.

Met een beroep op algemene beginselen, die de toepassing der gemeenschapsvoorschriften inzake de sociale zekerheid van migrerende werknemers beheersen, komen wij derhalve tot de slotsom, dat in het hier weergegeven geval niet van de noodzaak ener gelijktijdige vaststelling der aanspraken op uitkering mag worden uitgegaan.

Vraag 6

Met zijn zesde vraag begeert de Raad van State ten slotte te weten, of een krachtens artikel 30 van Verordening no. 4 in een Lid-Staat gedaan verzoek noodzakelijkerwijs tot vaststelling van uitkeringen in een andere Lid-Staat leidt, ook wanneer de uitbetaling daarvan afhankelijk is gesteld van het staken der beroepswerkzaamheden.

Het komt mij voor, dat ook de beantwoording van deze vraag geen aanleiding tot moeilijkheden geeft. Ik moge hiertoe met name naar mijn conclusie in de zaak 2-67 verwijzen, waarin ik reeds op de ook thans ter sprake komende bijzonderheid van het Belgische recht ben ingegaan, namelijk dat ingevolge de wet van 21 mei 1955 de uitkering van het pensioen wordt uitgesteld indien de betrokkene blijft werken. Beslissend is derhalve dat de in België vereiste verklaring, dat de betrokkene zijn werkzaamheden opgeeft, als een *voorwaarde* in de zin van artikel 28, lid 1, sub e) en f), moet worden beschouwd. Daar de verzekerde evenwel in het onderhavige geval zodanige verklaring niet wilde doen, moet worden aangenomen, dat zijn in Frankrijk ingediend verzoek om pensioen niet de vaststelling van het Belgische pensioen tot voorwerp kon hebben, daar aan een noodzakelijke voorwaarde niet was voldaan, een voorwaarde welker vervulling voor de verzekerde met een verlies van rechten gepaard zou zijn gegaan.

Derhalve moet, in afwijking van de opvatting van het Office national des pensions pour ouvriers en van de Belgische Regering, ook de zesde vraag ontkennend worden beantwoord.

Samenvattend, meen ik dan ook dat de gestelde vragen als volgt moeten worden beantwoord :

Vraag 1

Verordening no. 3 verleent de verzekerden die een pensioenaanvrage indienen niet het recht tussen de toepassing van de verordening en van de voorschriften der verschillende staten te kiezen, hetgeen evenwel niet bete-

kent dat in ieder geval de pro rata-berekening van artikel 28 moet worden toegepast.

Vragen 5 en 6

Deze vragen dienen ontkennend te worden beantwoord.

Volgens vaste rechtspraak staat de kostenbeslissing niet aan het Hof van Justitie maar aan de Belgische Raad van State.