CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL G. TESAURO van 24 oktober 1991 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. De onderhavige prejudiciële vraag betreft de afbakening van het toepassingsgebied van de artikelen 19 en 25 van verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad [1], naar aanleiding van een geval met de navolgende bijzonderheden. A. M. Twomey, een Brits onderdaan die een tijdje in het Verenigd Koninkrijk had gewoond en gewerkt, was na afloop van haar dienstverband — blijkbaar om zeer persoonlijke redenen — naar Ierland verhuisd, waar zij sindsdien heeft gewoond zonder er werkzaamheden te verrichten.

Een paar maanden na haar verhuizing naar Ierland werd Twomey, die op dat ogenblik amper 20 jaar was, arbeidsongeschikt verklaard wegens rugklachten.

Daarop diende Twomey bij het Department of Social Security van het Verenigd Koninkrijk een aanvraag in voor een uitkering bij ziekte overeenkomstig de wettelijke regeling van dat land. Haar aanvraag werd echter afgewezen op grond van Section 82 (5) van de Social Security Act 1975, dat aanvragers die „*niet* in Groot-Brittannië verblijven" van een dergelijke uitkering uitsluit.

Vaststaat — en dit moet worden benadrukt —, dat in het onderhavige geval de betrokkene zich na het beëindigen van haar dienstverband niet bij het Britse arbeidsbureau had ingeschreven, maar dat zij niettemin een uitkering bij ziekte zou hebben ontvangen, indien zij zich op het nationale grondgebied zou hebben bevonden: de enige reden voor het vervallen van het recht dat zij door haar aansluiting bij het sociale-zekerheidsstelsel van het land waar zij werkte, had verworven, was derhalve haar verhuizing naar een andere Lid-Staat.

2. In deze omstandigheden heeft de nationale rechter het Hof een vraag gesteld, die in wezen erop is gericht te vernemen, of het woonplaatsvereiste dat Section 82 (5) van de Social Security Act 1975 voor het verkrijgen van de gevraagde uitkering bij ziekte stelt, aan betrokkene kan worden tegengeworpen. De verwijzende rechter wenst met name te vernemen, of een geval als hierboven beschreven wordt geregeld door artikel 19 of door artikel 25 van verordening nr. 1408/71.

3. De Chief Adjudication Officer en de Commissie hebben dienaangaande diametraal tegengestelde standpunten geformuleerd. Eerstgenoemde stelt, dat voor het onderhavige geval uitsluitend artikel 25 relevant is en dat deze bepaling het door de litigieuze wettelijke regeling gestelde woonplaatsvereiste rechtvaardigt.

De Commissie meent daarentegen, dat artikel 25 niet relevant is, en stelt, dat het on-

* Oorspronkelijke taal: Italiaans.

1 — 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 (PB 1971, L 149, blz. 2).

derhavige geval volledig binnen het toepassingsgebied van artikel 19 valt, hetgeen zou impliceren, dat belanghebbende het recht heeft, de uitkering waarin de Britse regeling voorziet, te „exporteren" naar het land waarnaar zij is verhuisd.

4. Allereerst moet worden opgemerkt, dat artikel 25, dat met name betrekking heeft op werklozen en hun gezinsleden, voor uitkeringen bij ziekte een stelsel creëert dat in grote lijnen gelijk is aan dat voor de werkloosheidsuitkeringen bedoeld in de artikelen 69 en 71 van verordening nr. 1408/71.

Ratione personae geldt artikel 25 immers enkel voor werklozen waarop de bepalingen van artikel 69 of van artikel 71 van toepassing zijn, met andere woorden werklozen die zich naar een andere dan de bevoegde Lid-Staat begeven om daar werk te zoeken, of die tijdens het verrichten van hun laatste werkzaamheden in een andere dan de bevoegde Lid-Staat woonden.

Inhoudelijk geeft de bepaling, zoals gezegd, voor uitkeringen bij ziekte in wezen dezelfde regels als voor werkloosheidsuitkeringen. Zo kan een werkloze die zich naar een andere Lid-Staat begeeft om daar werk te zoeken, en die overeenkomstig artikel 69 zijn recht op een werkloosheidsuitkering van de bevoegde Lid-Staat (de Lid-Staat waar hij laatstelijk heeft gewerkt) gedurende drie maanden behoudt, op grond van artikel 25 gedurende dezelfde periode aanspraak maken op prestaties bij ziekte, zowel op verstrekkingen (die voor de rekening van het bevoegde orgaan worden verleend door het orgaan van de Lid-Staat waarheen hij zich heeft begeven) als op uitkeringen (die in beginsel door het bevoegde orgaan worden betaald). Zo ook kan een werkloze die tijdens het verrichten van zijn laatste werkzaamheden in een andere dan de bevoegde Lid-Staat (de Lid-Staat waar hij werkte) woonde, en die op grond van artikel 71, lid 1, sub a, ii, of sub b, ii, recht heeft op een werkloosheidsuitkering in het land waar hij woont, aanspraak maken op prestaties bij ziekte (verstrekkingen en uitkeringen) volgens de wettelijke regeling van het land waar hij woont.

5. Aan de hand van deze elementen kan de werkingssfeer van artikel 25 voldoende nauwkeurig worden afgebakend. Dit artikel regelt immers de prestaties bij ziekte voor personen die bij een stelsel van werkloosheidsverzekering zijn aangesloten, en derhalve bij een arbeidsbureau zijn ingeschreven en de desbetreffende uitkeringen ontvangen.

Artikel 25 betreft dus voornamelijk de prestaties bij ziekte uit hoofde van aansluiting bij een stelsel van werkloosheidsverzekering, waarop de betrokkene aanspraak kan maken indien hij bij het bevoegde arbeidsbureau staat ingeschreven. Zo nodig kan artikel 25 ook worden toegepast op prestaties bij ziekte uit hoofde van een ander publiekrechtelijk stelsel van sociale zekerheid, die evenwel worden aangevraagd door een verzekerde die op dat ogenblik recht heeft op werkloosheidsuitkeringen. Zoals ik hierboven reeds heb opgemerkt, is in beide gevallen de belangrijkste voorwaarde voor de toepasselijkheid van artikel 25 op een bepaald geval, dat de betrokken prestaties bij ziekte worden aangevraagd door een verzekerde die tegelijkertijd recht heeft op werkloosheidsuitkeringen. Indien niet aan deze voorwaarde is voldaan, is toepassing van artikel 25 immers volstrekt onlogisch, aangezien het niet opgaat, dat iemand die niet als

werkzoekende is ingeschreven en geen enkele werkloosheidsuitkering ontvangt, een beroep doet op een bepaling die een samenhangende regeling voor prestaties bij ziekte en werkloosheidsuitkeringen tot stand beoogt te brengen.

In het onderhavige geval gaat het nu juist om een persoon die bij geen enkel stelsel van werkloosheidsverzekering is aangesloten en derhalve geen enkele uitkering ontvangt. Een beroep op artikel 25 lijkt derhalve niet ter zake dienend.

6. Vervolgens kan men zich afvragen, of verzoekster in het onderhavige geval niet met een beroep op artikel 19 van de verordening zou kunnen opkomen tegen de toepassing van het in de litigieuze nationale wettelijke regeling gestelde woonplaatsvereiste.

In dit verband zij eraan herinnerd, dat Twomey blijkens de verwijzingsbeschikking haar recht op uitkeringen bij ziekte niet baseert op haar hoedanigheid van werkloze, maar uitsluitend op het feit dat zij voorheen was aangesloten bij het sociale zekerheidsstelsel voor werknemers. Verder zij herhaald, dat betrokkene voldeed aan alle voorwaarden die in de nationale wettelijke regeling zijn gesteld voor het ontstaan van het recht op de betrokken uitkeringen. Twomey heeft dit recht enkel verloren omdat zij naar Ierland was verhuisd.

Dit gezegd zijnde, moet worden opgemerkt, dat artikel 19 betrekking heeft op prestaties bij ziekte die worden aangevraagd door een „werknemer" die op het grondgebied van een andere dan de bevoegde Lid-Staat woont. Hier rijst derhalve de vraag, of op artikel 19 enkel een beroep kan worden gedaan door een actieve werknemer dan wel ook door iemand die, zoals verzoekster, tijdelijk zonder werk zit?

Gelet op de navolgende elementen, kan deze vraag mijns inziens zonder problemen bevestigend worden beantwoord.

In de eerste plaats is de definitie van het begrip werknemer in artikel 1, sub a, van verordening nr. 1408/71 uitsluitend gebaseerd op de aansluiting van de verzekerde bij een stelsel van sociale zekerheid en niet op het daadwerkelijk verrichten van werkzaamheden.

In de tweede plaats is het Hof duidelijk deze richting ingeslagen. Zo wordt reeds in het arrest Pierik[2] overwogen:

„In artikel 1, sub a, van verordening nr. 1408/71 wordt het begrip ‚werknemer' omschreven als ieder die verplicht of vrijwillig is verzekerd bij een van de in de alinea's i, ii en iii, van die bepaling bedoelde stelsels van sociale zekerheid. Deze omschrijving, gegeven ‚voor de toepassing van deze verordening', heeft een algemene strekking en omvat mitsdien ieder die, al dan niet beroepswerkzaamheden verrichtend, de hoedanigheid bezit van verzekerde krachtens de sociale zekerheidswetgeving van één of meer Lid-Staten. Daaruit volgt dat degenen die recht hebben op een pensioen of een rente, verschuldigd krachtens de wettelijke regeling van één of meer Lid-Staten, zelfs indien zij geen beroepswerkzaamheden ver-

2 — Arrest van 31 mei 1979, zaak 182/79, Jurispr. 1979, blz. 1977.

richten, wegens hun aansluiting bij een stelsel van sociale zekerheid vallen onder de bepalingen van de verordening inzake ‚werknemers', tenzij voor hen bijzondere bepalingen gelden."

Een soortgelijke overweging is te vinden in het arrest Walsh [3]:

„Verordening nr. 1408/71 is blijkens sommige harer bepalingen van toepassing op bepaalde categorieën van personen die op het tijdstip waarop het risico zich verwezenlijkt, arbeidsrechtelijk niet als ‚loontrekkenden' zijn te beschouwen. Het zou in strijd zijn met de geest van deze bepalingen en met een van de belangrijkste doelstellingen van de verordening — namelijk de werknemers die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, de verworven rechten en voordelen te waarborgen — om, door een enge uitlegging van de omschrijving van het begrip ‚werknemer', van het toepassingsgebied van de verordening alle andere gevallen uit te sluiten waarin, volgens de betrokken wetgeving, de verzekering het risico van de verzekerde blijft dekken, ook wanneer deze niet meer gehouden is bijdragen te betalen."

In het recentere arrest Coppola [4] vindt men aanwijzingen in dezelfde richting.

7. Gezien deze ruime uitlegging van het begrip werknemer in de rechtspraak, moet mijns inziens in het onderhavige geval worden aangenomen, dat de omstreden uitkeringen bij ziekte door artikel 19 van verordening nr. 1408/71 worden geregeld. Uit de hierboven aangehaalde rechtspraak blijkt, dat — anders dan door de Chief Adjudication Officer is gesteld — voor de toepassing van artikel 19 niet is vereist, dat de verzekerde gebeurtenis zich heeft voorgedaan op een ogenblik dat de werknemer nog actief was; het volstaat immers, dat de — zij het werkloze — verzekerde op het moment waarop de ziekte intreedt, door het verzekeringsstelsel van de bevoegde Lid-Staat is gedekt.

Bovendien mag niet uit het oog worden verloren, dat de hier voorgestane uitlegging van artikel 19, zoals de Commissie terecht heeft opgemerkt, in overeenstemming is met het fundamentele beginsel van het behoud van de verworven rechten, waarmee wordt beoogd te vermijden, dat een migrerende werknemer door het uitoefenen van zijn recht van vrij verkeer, sociale-zekerheidsrechten die hij volgens de wettelijke regeling van een Lid-Staat heeft verworven, geheel of ten dele verliest. [5] Aangezien dit beginsel van groot belang is voor de volledige bescherming van een van de in het Verdrag neergelegde fundamentele vrijheden, moet het zo ruim mogelijk worden gewaarborgd en vormt het derhalve een fundamenteel criterium bij de afbakening van de draagwijdte van de bepalingen van verordening nr. 1408/71.

De toepassing van artikel 19 heeft in het onderhavige geval immers enkel tot gevolg, dat betrokkene de uitkeringen bij ziekte waarop zij krachtens de wettelijke regeling van de bevoegde staat recht heeft, mag „exporteren", waardoor geheel overeenkomstig de voornaamste doelstellingen van de verordening wordt vermeden, dat zij het door haar aansluiting bij het publiekrechtelijk stelsel van sociale zekerheid ontstane recht op uitkeringen zou verliezen door het *enkele feit,* dat zij van de ene Lid-Staat naar een andere verhuist.

3 — Arrest van 22 mei 1980, zaak 143/79, Jurispr. 1980, blz. 1639.

4 — Arrest van 12 januari 1983, zaak 150/82, Jurispr. 1983, blz. 43.

5 — Zie laatstelijk het arrest van 4 oktober 1991, zaak C-349/87, Paraschi, Jurispr. 1991, blz. I-4501, r. o. 22.

8. Voor de volledigheid dient ten slotte nog aandacht te worden besteed aan twee bezwaren die de Chief Adjudication Officer ten aanzien van de hier voorgestelde oplossing heeft geformuleerd.

In de eerste plaats betoogde hij, dat artikel 19 slechts van toepassing is, indien de verhuizing van de bevoegde staat naar een andere Lid-Staat *tijdens* het dienstverband plaatsvindt en niet — zoals in het onderhavige geval — na het beëindigen daarvan. In de tweede plaats stelde hij, dat toepassing van artikel 19 in het geval van een werknemer zonder werk onverenigbaar zou zijn met het feit, dat in de verordening een bijzondere bepaling voor werklozen, namelijk artikel 25, voorkomt.

Met betrekking tot het eerste bezwaar kan zonder meer worden opgemerkt, dat de door de Chief Adjudication Officer voorgestane restrictieve uitlegging van artikel 19 door de inhoud noch door de structuur van de verordening wordt gerechtvaardigd. Waar verordening nr. 1408/71 heeft willen voorschrijven, dat het verschil tussen de bevoegde Lid-Staat en de Lid-Staat van woonplaats *tijdens* het dienstverband moest bestaan, heeft zij dit uitdrukkelijk gezegd. Een dergelijke precisering komt juist voor in het reeds genoemde artikel 71, terwijl artikel 19 geen enkele uitdrukkelijke verwijzing bevat. Nog afgezien van het feit, dat de tekst hiervoor geen enkel houvast biedt, lijkt een dergelijke beperking van de strekking van artikel 19 hoe dan ook ongerechtvaardigd en in strijd met het doel, de verworven rechten van migrerende werknemers een ruime bescherming te bieden.

Het tweede bezwaar lijkt mij evenmin gegrond. Artikel 25 — en alleen artikel 25 — is immers van toepassing ingeval de prestaties bij ziekte worden gevraagd door iemand die tegelijkertijd werkloosheidsuitkeringen ontvangt. Artikel 19 blijft daarentegen van toepassing in de — eerder zeldzame — gevallen dat de prestaties bij ziekte worden gevraagd door iemand zonder werk die bij geen enkel stelsel van werkloosheidsverzekering is aangesloten. In het tweede geval voorkomt de toepassing van artikel 19, zoals gezegd, dat iemand die krachtens de wettelijke regeling van de bevoegde Lid-Staat een recht op prestaties bij ziekte heeft verworven, door toepassing van een woonplaatsclausule als die welke in de litigieuze regeling is opgenomen, dit recht verliest wegens het enkele feit dat hij naar een andere Lid-Staat verhuist.

9. Gelet op het voorgaande, geef ik het Hof in overweging de vraag van de nationale rechter te beantwoorden als volgt:

„Artikel 19 van verordening (EEG) nr. 1408/71 verzet zich ertegen, dat met betrekking tot iemand die na het beëindigen van zijn dienstverband en hoewel hij niet bij een stelsel van werkloosheidsverzekering is aangesloten, op grond van de wettelijke regeling van een Lid-Staat recht heeft op uitkeringen bij ziekte, een woonplaatsclausule als die van de litigieuze regeling wordt toegepast, waardoor de betrokkene het recht op de uitkeringen verliest door het enkele feit, dat hij naar een andere dan de bevoegde Lid-Staat verhuist."