CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL C. O. LENZ van 18 november 1993 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

A — Inleiding

1. Het onderhavige verzoek van de Social Security Commissioner om een prejudiciële beslissing werpt vragen op betreffende de volgende vraagstukken: welke staat is bevoegd voor de toekenning van uitkeringen bij invaliditeit, en kunnen voor de aanspraak op uitkering in een andere Lid-Staat vervulde tijdvakken van wonen in aanmerking worden genomen.

2. Verzoekster in het hoofdgeding, van Britse nationaliteit, begon haar loopbaan met arbeid in loondienst in het Verenigd Koninkrijk gedurende de jaren 1964 en 1965. Zij onderbrak haar arbeid in verband met huwelijk en moederschap. In 1973 verhuisde het gezin in verband met het werk van de echtgenoot naar België. Aldaar hervatte verzoekster haar arbeid in 1974 en zij bleef werken tot 1982.

3. In 1982 moest zij om gezondheidsredenen stoppen met werken. Zij lijdt aan een spastische hemiplegie, waardoor zij aan een rolstoel is gebonden. Later verhuisde het gezin, opnieuw wegens het werk van de echtgenoot, naar Frankrijk, waar het van 1983 tot 1985 gevestigd was. Daarna keerde het naar het Verenigd Koninkrijk terug.

4. Aldaar diende Toosey een aanvraag in om Severe Disablement Allowance (uitkering wegens ernstige invaliditeit), die door de plaatselijke autoriteiten werd afgewezen op de formele grond dat de Britse autoriteiten niet bevoegd waren, alsook op de materiële grond dat verzoekster niet voldeed aan de voorwaarde dat zij in de twintig jaar voorafgaande aan de aanvraag gedurende tien jaar in het Verenigd Koninkrijk had gewoond.

5. Verzoekster daarentegen is van mening, dat de Britse autoriteiten bevoegd zijn krachtens het gemeenschapsrecht. Bovendien moeten volgens haar in een andere Lid-Staat vervulde tijdvakken van wonen eveneens ingevolge het gemeenschapsrecht in aanmerking worden genomen.

6. De verwijzende rechter wenst te vernemen, of artikel 71, lid 1, sub b-ii, van verordening (EEG) nr. 1408/71 van toepassing is op een geval als dat van verzoekster (vraag 1). Zo ja, dan wenst hij te vernemen, welk orgaan dan bevoegd is, dat van de staat van tewerkstelling (artikel 39, lid 1, van verordening nr. 1408/71) of dat van de woonstaat (artikel 39, lid 5, gelezen in samenhang met artikel 71, lid 1, sub b-ii; vraag 2). De vragen 3 tot en met 5 betreffen de vraag,

* Oorspronkelijke taal: Duits.

onder welke omstandigheden in een andere Lid-Staat vervulde tijdvakken van wonen in aanmerking kunnen worden genomen om te bepalen of aan de voorwaarden voor de aanspraak op uitkering is voldaan. Ten slotte vraagt de verwijzende rechter, welke verplichtingen het orgaan van de woonstaat heeft wanneer het orgaan van de staat van tewerkstelling bevoegd is, waarbij hij denkt aan zowel de formele verplichting tot het verlenen van medewerking, als een eventueel bestaande verplichting om een voorschot te verstrekken op het recht op uitkering (vraag 6).

7. Voor de tekst van de vragen, de details van de feiten van de zaak, het rechtskader en de argumenten van partijen wordt verwezen naar het rapport ter terechtzitting.

B — Beoordeling rechtens

8. Verzoekster valt als werknemer die als Brits onderdaan in meer dan één Lid-Staat werkzaam is geweest, ongetwijfeld binnen de personele werkingssfeer van verordening nr. 1408/71 [1] (artikel 2). Titel III, hoofdstuk 2, bevat regelingen betreffende uitkeringen bij invaliditeit, waarbij wordt onderscheiden tussen uitkeringen waarvan het *bedrag onafhankelijk* is van de duur van de tijdvakken van verzekering (artikelen 37-39) en uitkeringen waarvan het bedrag afhankelijk is van de duur van de tijdvakken van verzekering of van wonen (artikelen 40 en 41). Ingevolge bijlage IV, Deel A, van de verordening [2] zijn voor België de „wettelijke regelingen met betrekking tot de algemene invaliditeitsregeling" (rubriek A) en voor Groot-Brittannië „afdeling 36 van de wet betreffende de sociale zekerheid 1975 (Social Security Act 1975)" [3] (rubriek L) als uitkeringen van de eerste categorie te beschouwen. De toepasselijkheid van afdeling 1 van het hoofdstuk betreffende de uitkeringen bij invaliditeit staat derhalve buiten kijf.

9. Artikel 39, dat het opschrift „vaststelling van uitkeringen" draagt, bevat een bepaling waarin wordt vastgesteld welk orgaan bevoegd is. In beginsel is dat het orgaan van de Lid-Staat waarvan „de wetgeving van toepassing was *op het tijdstip waarop de arbeidsongeschiktheid* met daaropvolgende invaliditeit is ontstaan". [4] Indien een aanspraak bestaat, is uitsluitend dit orgaan bevoegd in de zin van de verordening (artikel 39, lid 2). Enkel indien jegens dit orgaan geen aanspraak bestaat — ook wanneer in aanmerking wordt genomen, dat aan bepaalde voorwaarden die aanspraak op een uitkering geven, in een andere Lid-Staat is voldaan (artikel 38) — kan subsidiair een ander orgaan bevoegd zijn (artikel 39, lid 3). Zowel de primair als de subsidiair bevoegde organen zijn organen van een (eerdere) Lid-Staat van tewerkstelling.

1 — Geconsolideerde versie van verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, (PB 1992, C 325, blz. 1).

2 — Vergelijk artikel 37, lid 2.

3 — Met terugwerkende kracht tot 29 november 1984 ingevoegd bij verordening (EEG) nr. 2195/91 (PB 1991, L 206, blz. 2).

4 — Cursivering van mij.

10. Een uitzonderingsbepaling die inhoudt dat het orgaan van de woonstaat bevoegd is, is neergelegd in artikel 39, lid 5, in de voor het onderhavige geding geldende versie van de verordening. [5] Verzoekster beroept zich op deze bepaling. Artikel 39, lid 5, verwijst naar artikel 71, lid 1, sub a-ii, en sub b-ii, eerste zin. Artikel 71 is op zijn beurt een bijzondere regeling in het hoofdstuk betreffende de uitkeringen bij werkloosheid. Het vormt een zelfstandige afdeling 3 met als opschrift: „Werklozen die tijdens het verrichten van hun laatste werkzaamheden op het grondgebied van een andere dan de bevoegde Lid-Staat woonden".

11. De bevoegde Lid-Staat is ingevolge de algemene regeling in artikel 13, lid 2, sub a, de Lid-Staat van tewerkstelling. De personele werkingssfeer van artikel 71 is derhalve a priori beperkt tot personen die tijdens hun tewerkstelling in een andere Lid-Staat — in welke vorm dan ook — hebben gewoond. De eerste verwijzing (artikel 71, lid 1, sub a-ii) heeft betrekking op grensarbeiders in de zin van artikel 1, sub b, van de verordening. Tot deze categorie van werknemers behoort verzoekster in elk geval niet. [6] Zij stelt daarentegen, dat zij werknemer is in de zin van artikel 71, lid 1, sub b-ii, eerste zin, daar zij als werknemer die geen grensarbeider is, is teruggekeerd naar het grondgebied van de staat waar zij woonde.

12. Deze uitlegging van de bepaling ziet eraan voorbij, dat de staat waarnaar de werknemer in de zin van de bepaling terugkeert, reeds tijdens het tijdvak van tewerkstelling als woonstaat moest kunnen worden aangemerkt. Dat dit verband reeds tijdens de tewerkstelling moet hebben bestaan, blijkt uit de inhoud, de context en de plaats van de bepaling in de verordening. Onder welke omstandigheden aan het criterium „wonen" moet worden geacht te zijn voldaan, is een andere vraag. [7] In elk geval is ter zake niet gesteld, dat verzoekster tijdens haar tewerkstelling in België op het grondgebied van het Verenigd Koninkrijk heeft gewoond.

13. Bovenstaande uitlegging van artikel 71 vindt steun in de rechtspraak. In het arrest Di Paolo [8] verklaarde het Hof, dat artikel 71, lid 1, sub b-ii, eng moet worden uitgelegd. In het arrest Guyot [9] verklaarde het, dat artikel 71 *niet* van toepassing is op werklozen die tijdens het verrichten van hun laatste werkzaamheden woonden in de Lid-Staat

5 — De regeling van lid 5 komt thans overeen met die van artikel 39, lid 6, eerste alinea, zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 1248/92 (PB 1992, L 136, blz. 7, in werking getreden op 1 juni 1992). In 1991 en 1992 zijn de desbetreffende voorschriften zowel op gemeenschapsniveau als in het nationale recht gewijzigd. Naar aanleiding daarvan ontvangt verzoekster volgens de regering van het Verenigd Koninkrijk sinds 1992 de Severe Disablement Allowance, zodat ervan kan worden uitgegaan, dat de beantwoording van de prejudiciële vraag enkel voor de vroegere rechtssituatie van belang is.

6 — Noch als echte noch als onechte grensarbeider, hetgeen onder omstandigheden de toepasselijkheid van artikel 71, lid 1, sub b-ii, mogelijk had gemaakt (zie arrest van 12 juni 1986, zaak 1/85, Miethe, Jurispr. 1986, blz. 1837). In zaak 76/76, Di Paolo (arrest van 17 februari 1977, Jurispr. 1977, blz. 315), nam het Hof als aanwijzing voor de handhaving van de woonplaats in aanmerking, dat de werkneemster haar gezin in de betrokken staat had achtergelaten.

7 — In zaak 236/87, Bergemann (arrest van 22 september 1988, Jurispr. 1988, blz. 5125), bracht de verzoekster haar woonplaats tijdens het bestaan van de arbeidsverhouding over naar een andere Lid-Staat. Daarna keerde zij niet meer naar de staat van tewerkstelling terug, daar zij tijdens de laatste weken van de arbeidsverhouding wegens vakantie niet aldaar verbleef. In zaak C-102/91, Knoch (arrest van 8 juli 1992, Jurispr. 1992, blz. I-4341) keerde de verzoekster telkens voor enkele maanden naar haar woonstaat terug, nadat zij gedurende het academische jaar in het Verenigd Koninkrijk werkzaam was geweest als docente vreemde talen.

8 — Arrest van 17 februari 1977, zaak 76/76, reeds aangehaald.

9 — Arrest van 11 oktober 1984, zaak 128/83, Guyot, Jurispr. 1984, blz. 3507.

waar zij werkten. In de zaak Gray [10] ten slotte werd het Hof niet met zoveel woorden gevraagd of artikel 71 toepasselijk was, aangezien de verwijzende rechter — zoals het Hof opmerkte — de toepasselijkheid daarvan reeds had uitgesloten. Zo het Hof deze premisse evenwel onjuist had geacht, zou het dit in zijn prejudiciële beslissing stellig te kennen hebben gegeven.

14. Aangezien verzoekster derhalve niet binnen de personele werkingssfeer van artikel 71 van de verordening valt, kan zij zich niet op artikel 39, lid 5, van de verordening beroepen. Daarom is op haar de algemene regel van artikel 39, leden 1 en 2, van toepassing, ingevolge welke het bevoegde orgaan van België als de staat waar de laatste werkzaamheden zijn verricht, bevoegd is. Zou de betrokkene om welke reden ook (waarvan in casu niet is gebleken) geen recht op uitkering van dit orgaan hebben, dan zou het bevoegde orgaan van het Verenigd Koninkrijk ingevolge artikel 39, lid 3, van de verordening als orgaan van een vroegere staat van tewerkstelling daarvoor in de plaats moeten treden.

15. De eerste vraag van de verwijzende rechter moet derhalve ontkennend worden beantwoord. De tweede, de derde en de vierde vraag hebben betrekking op de toepasselijkheid van artikel 39, lid 5. Gelet op de door mij voorgestane oplossing, behoeft derhalve op deze vragen niet te worden ingegaan.

16. Rechtens relevant, ook in geval van bevoegdheid ingevolge artikel 39, lid 1 of 3, van de verordening, is de vraag betreffende de inaanmerkingneming van tijdvakken van wonen in het kader van artikel 38, die de verwijzende rechter in de vierde vraag opwerpt en in wezen herhaalt in de vijfde vraag, die uitdrukkelijk wordt gesteld voor het geval de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord.

17. Volgens de ten tijde van de aanvraag om invaliditeitsuitkering in 1986 geldende versie van artikel 38 van de verordening konden uitdrukkelijk enkel *verzekeringstijdvakken* die krachtens de wettelijke regeling van een andere Lid-Staat waren vervuld, in aanmerking worden genomen voor de vaststelling van de aanspraak.

18. Volgens de regering van het Verenigd Koninkrijk kunnen in een andere Lid-Staat vervulde tijdvakken van wonen niet in aanmerking worden genomen. De uitkeringen kunnen uitsluitend worden toegekend indien is voldaan aan de voorwaarden van de wettelijke regeling van de Lid-Staat, in het kader waarvan het vereiste van een minimumaantal jaren van wonen in het Verenigd Koninkrijk wordt gesteld. De Commissie daarentegen is van mening, dat in een andere Lid-Staat vervulde tijdvakken van wonen in aanmerking moeten worden genomen.

19. Het doel van artikel 38 van de verordening is, de voorwaarden voor het recht op uitkering die door de wettelijke regeling van een Lid-Staat worden gesteld en binnen een wettelijke regeling van een andere Lid-Staat worden vervuld, te erkennen. Op dit punt is artikel 38 een nadere uitwerking van artikel 51, sub a, EEG-Verdrag, hetwelk vereist dat „met het oog op het verkrijgen en het

10 — Arrest van 8 april 1992, zaak C-62/91, Gray, Jurispr. 1992, blz. I-2737. Gray, Brits onderdaan, had bijna twintig jaar in Spanje gewoond en gewerkt. Na zijn terugkeer in het Verenigd Koninkrijk diende hij aldaar een aanvraag om werkloosheidsuitkering in.

behoud van het recht op uitkeringen alsmede voor de berekening daarvan, al die tijdvakken worden bijeengeteld welke door de verschillende nationale wetgevingen in aanmerking worden genomen".

20. Om in een stelsel dat *niet op de betaling van bijdragen berust,* aanspraken geldend te kunnen maken, wordt normaal gesproken niet de vervulling van *verzekeringstijdvakken* in dit stelsel geëist. Een enge uitlegging van artikel 38 zou dan ook bij aanspraken in een niet op de betaling van bijdragen berustend stelsel normaal gesproken geen praktische betekenis hebben. De aanvrager zou door de tussenkomst van verordening nr. 1408/71 geen recht verkrijgen. Het doel van artikel 51 EEG-Verdrag en de ter uitvoering daarvan vastgestelde verordening nr. 1408/71, namelijk een migrerend werknemer in de positie te brengen als had hij zijn werkzaamheden slechts in een enkele Lid-Staat verricht, zou niet worden bereikt, indien met factoren die zich in het kader van de uitoefening van het vrije verkeer van werknemers hebben voorgedaan, geen rekening zou worden gehouden in het kader van het sociale-zekerheidsstelsel van een andere Lid-Staat.

21. Een persoon die een status heeft op grond waarvan hij binnen de personele werkingssfeer van verordening nr. 1408/71 valt [11] (vergelijk artikel 2 van de verordening), zou in beginsel erop moeten kunnen vertrouwen, dat voor het sociale-verzekeringsrecht relevante feiten en omstandigheden ook in een andere Lid-Staat worden erkend. Daarom ben ik van mening dat tijdvakken van wonen die onder deze omstandigheden in het kader van een wettelijke regeling van een Lid-Staat zijn vervuld, ook in het kader van de wettelijke regeling van een andere Lid-Staat in aanmerking moeten worden genomen, voor zover die tijdvakken een voorwaarde voor de aanspraak op uitkering vormen. Artikel 38 van de verordening moet mijns inziens ruim worden uitgelegd, zodat niet enkel tijdvakken van *verzekering* maar ook de onder dezelfde voorwaarden vervulde tijdvakken van *wonen* moeten worden erkend.

22. De bij latere wijzigingsverordeningen ingevoerde regelingen pleiten niet tegen deze conclusie.

De uitbreiding van bijlage VI, rubriek L, nrs. 17 en 18, van de verordening naar aanleiding van de invoering van artikel 13, lid 2, sub f [12], bij verordening (EEG) nr. 2195/91 [13] spreekt mijns inziens niet tegen de erkenning van tijdvakken van wonen. De door de invoering van de uitkering bij ernstige invaliditeit [14] noodzakelijk geworden aanvulling van bijlage VI, rubriek L, betekent een verduidelijking van de rechtsgevolgen van het nieuwe artikel 13, lid 2, sub f.

23. Een eventuele subsidiaire aanspraak van verzoekster jegens het orgaan van het Verenigd Koninkrijk zou berusten op artikel 39, lid 3, van de verordening. In dit verband zou

11 — Dit behoeft niet de actieve uitoefening van werkzaamheden te zijn.

12 — Deze bepaling luidt als volgt: „(...) op degene die ophoudt onderworpen te zijn aan de wettelijke regeling van een Lid-Staat zonder dat hij op grond van een van de in de voorgaande punten genoemde regels of van een van de in de artikelen 14 tot en met 17 bedoelde uitzonderingen of bijzondere regels aan de wettelijke regeling van een andere Lid-staat wordt onderworpen, is de wettelijke regeling van toepassing van de Lid-Staat op het grondgebied waarvan hij woont overeenkomstig de bepalingen van deze wettelijke regeling alleen".

13 — PB 1991, L 206, blz. 2.

14 — Zie de zeventiende overweging van de considerans van verordening nr. 2195/91.

bijlage VI, rubriek L, nr. 17-b, van toepassing zijn. Deze luidt als volgt:

„(de werknemer of de zelfstandige heeft) recht op gelijkstelling met tijdvakken van aanwezigheid of wonen in het Verenigd Koninkrijk voor tijdvakken van verzekering vervuld als werknemer of zelfstandige op het grondgebied of overeenkomstig de wettelijke regeling van een andere Lid-Staat".

Deze aanvulling van de verordening pleit mijns inziens niet tegen een vergelijkbare erkenning van tijdvakken van wonen vóór de inwerkingtreding van dit voorschrift.

24. Ook de inwerkingtreding van wijzigingsverordening (EEG) nr. 1248/92 [15] leidt niet tot een ander resultaat. Ingevolge deze verordening moeten sinds 1 juni 1992 uitdrukkelijk ook in andere Lid-Staten vervulde tijdvakken van wonen in het kader van artikel 38 in aanmerking worden genomen. In de considerans van deze verordening wordt uitdrukkelijk overwogen [16]:

„dat de artikelen 38 en 45 van verordening (EEG) nr. 1408/71 dienen te worden gewijzigd, ten einde de voorschriften *te verduidelijken* volgens welke tijdvakken van verzekering of van wonen, vervuld in twee of meer Lid-Staten als werknemer en zelfstandige en/of in het kader van een algemeen en bijzonder stelsel, in aanmerking worden genomen".

15 — PB 1992, L 136, blz. 7.

16 — Zie de vierde overweging.

25. Daar sprake is van „verduidelijken" en niet van een nieuwe regeling, respectievelijk wijziging, of zelfs slechts van een aanvulling, kan uit de toepasselijkheid van de wijzigingsverordening niet a contrario worden geconcludeerd, dat voor de periode vóór haar inwerkingtreding tijdvakken van wonen niet in aanmerking moeten worden genomen.

26. Ten slotte moet worden geantwoord op de zesde vraag van de verwijzende rechter, die hij stelt voor het geval krachtens artikel 39, lid 1, het Belgische orgaan bevoegd is. De verwijzende rechter vraagt naar de eventuele verplichtingen van het orgaan van de woonstaat, zowel in formeel als in materieel opzicht. Uitgaande van de premisse dat het orgaan van de staat van tewerkstelling verplicht is de uitkering te betalen, bestaat een dergelijke verplichting niet voor het orgaan van de woonstaat. In het kader van de uitkeringen bij invaliditeit is geen regeling getroffen, waarbij de verplichting tot betaling van de uitkering wordt verdeeld tussen de bevoegde staat en de woonstaat, zoals in het hoofdstuk betreffende de uitkeringen bij ziekte en moederschap, met in het verlengde daarvan een aanspraak op vergoeding door de organen onderling.

27. Met betrekking tot de formele criteria voor de indiening van een aanvraag zijn daarentegen voorschriften vastgesteld, die beogen de indiening van een aanvraag door de rechthebbenden te vergemakkelijken en tegelijkertijd de organen van de Lid-Staten te binden. Zo voorziet artikel 86 van verordening nr. 1408/71 in de mogelijkheid dat een aanvraag met sauvering van de gestelde termijn wordt ingediend bij het orgaan van een andere dan de bevoegde Lid-Staat. Artikel 35 van verordening nr. 574/72 bevat

evenwel een bijzondere bepaling voor aanvragen van uitkeringen bij invaliditeit. Dit artikel bepaalt uitdrukkelijk, dat de aanvraag kan worden ingediend bij het bevoegde orgaan van de woonplaats. Dit orgaan is dan verantwoordelijk voor de doorzending van de aanvraag naar het bevoegde orgaan.

28 Bovengenoemde procedurevoorschriften zijn *minimumvereisten* waaraan de organen van de Lid-Staten moeten voldoen. Niets belet de Lid-Staten, strengere eisen te stellen ten einde voor een rechthebbende de indiening van een aanvraag te vergemakkelijken. Juist in geval van uitkeringen bij invaliditeit moet worden gedacht aan een verplichting van de autoriteiten van de woonstaat om bijstand te verlenen, daar de indiening van een aanvraag in een andere Lid-Staat toch al niet eenvoudig is en voor een gehandicapte nog veel moeilijker. Een daartoe strekkende, uitdrukkelijke verplichting op grond van het gemeenschapsrecht valt evenwel niet aan de verordeningen nrs. 1408/71 en 574/72 te ontlenen.

C — Conclusie

29. Bijgevolg geef ik het Hof in overweging, de vragen te beantwoorden als volgt:

„1) Artikel 71, lid 1, sub b-ii, eerste zin, van verordening (EEG) nr. 1408/71 is niet van toepassing op een werknemer die na de beëindiging van zijn tewerkstelling zijn woonplaats naar een andere Lid-Staat overbrengt.

2) Het bevoegde orgaan van een Lid-Staat moet de tijdvakken van wonen die door een onder de personele werkingssfeer van de verordening vallend persoon zijn vervuld in een andere Lid-Staat, erkennen als waren zij vervuld op het grondgebied van de bevoegde Lid-Staat.

3) De aanvrager kan zijn aanvraag met sauvering van de gestelde termijn indienen bij het orgaan van de woonstaat, dat verantwoordelijk is voor de doorzending van de aanvraag naar het bevoegde orgaan. Het orgaan van de woonstaat is niet verplicht, de uitkering te betalen."