CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL F. G. JACOBS

van 30 november 2000 [1]

1. De basisverordening van de Gemeenschap aangaande de sociale zekerheid, verordening (EEG) nr. 1408/71 [2], geldt uitdrukkelijk niet alleen voor onderdanen van de Gemeenschap, maar ook voor staatlozen en vluchtelingen. In deze zaken rijzen twee hoofdvragen wat de geldigheid en uitlegging van de verordening betreft: was de Raad bevoegd staatlozen en vluchtelingen in de personele werkingssfeer van de verordening op te nemen en, zo ja, is de verordening van toepassing op personen die rechtstreeks uit een derde land in een lidstaat zijn geïmmigreerd en zich niet binnen de Gemeenschap hebben verplaatst, wanneer alle elementen van hun situatie geheel in de interne sfeer van één lidstaat liggen? Ingeval deze beide hoofdvragen bevestigend worden beantwoord, wordt het Hof daarenboven nog gevraagd of bepaalde gezinsbijslagen op grond van deze verordening moeten worden toegekend.

Verordening nr. 1408/71 en haar rechtsgrondslag

2. Artikel 51 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 42 EG) bepaalde:

„De Raad stelt met eenparigheid van stemmen op voorstel van de Commissie de maatregelen vast welke op het gebied van de sociale zekerheid noodzakelijk zijn voor de totstandkoming van het vrije verkeer van werknemers met name door een stelsel in te voeren waardoor het mogelijk is voor migrerende werknemers en hun rechthebbenden te 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 wetgevingen in aanmerking worden genomen,

b) dat de uitkeringen aan personen die op het grondgebied van de lidstaten verblijven, zullen worden betaald."

1 — Oorspronkelijke taal: Engels.

2 — De meest recente versie is gepubliceerd in deel I van bijlage A bij verordening (EG) nr. 118/97 van 2 december 1996 tot wijziging en bijwerking van verordening (EEG) nr. 1408/71 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, en van verordening (EEG) nr. 574/72 tot vaststelling van de wijze van toepassing van verordening (EEG) nr. 1408/71 (PB 1997, L 28, blz. 1). Alhoewel verordening nr. 118/97 in werking trad nadat de in de hoofdgedingen bestreden beslissingen waren genomen, zijn de relevante bepalingen dezelfde gebleven.

3. Artikel 235 EG-Verdrag (thans artikel 308 EG) bepaalde:

„Indien een optreden van de Gemeenschap noodzakelijk blijkt om, in het kader van de gemeenschappelijke markt, een der doelstellingen van de Gemeenschap te verwezenlijken zonder dat dit Verdrag in de daartoe vereiste bevoegdheden voorziet, neemt de Raad met eenparigheid van stemmen op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement de passende maatregelen."

4. Verordening nr. 1408/71, die in de plaats is gekomen van verordening nr. 3 van 1958 [3] die later nog aan de orde komt, omvatte in haar oorspronkelijke versie alleen loontrekkenden; haar titel luidde: „Verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op loontrekkenden en hun gezinnen, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen". [4] De oorspronkelijke versie was vooral gebaseerd op de artikelen 2, 7 [5] en 51 EG-Verdrag [6] (de artikelen 2 en 7, thans, na wijziging, artikel 2 EG en artikel 12 EG).

5. Artikel 2, lid 1, van die versie van de verordening luidde:

„Deze verordening is van toepassing op werknemers op wie de wetgeving van een of meer lidstaten van toepassing is of geweest is, en die onderdanen van een der lidstaten, dan wel op het grondgebied van een der lidstaten wonende staatlozen of vluchtelingen zijn, alsmede op hun gezinsleden en op hun nagelaten betrekkingen."

6. In 1981 werd bij verordening nr. 1390/81 verordening nr. 1408/71 uitgebreid tot zelfstandigen en hun gezinsleden. [7] Verordening nr. 1390/81 is vooral gebaseerd op de artikelen 2, 7, 51 en 235 van het Verdrag. [8] Vreemd genoeg brengt verordening nr. 1390/81 geen wijziging aan in de considerans van verordening nr. 1408/71 ter verklaring van die uitbreiding; dat gebeurde, zo lijkt het, pas in 1997 toen bij verordening (EG) nr. 118/97 van de Raad van 2 december 1996 [9] de titel, de considerans, de inhoudsopgave en de bepalingen van verordening nr. 1408/71 werden vervangen door een nieuwe bijgewerkte tekst die rekening hield met de vele wijzigingen die sinds de bijwerking van 1983, die de considerans ongemoeid liet, waren aangebracht. [10] De considerans van de in

3 — Verordening nr. 3 van de Raad van 25 september 1958 inzake de sociale zekerheid van migrerende werknemers (PB 1958, 30, blz. 561).

4 — PB 1971, L 149, blz. 2.

5 — Bij het Verdrag betreffende de Europese Unie vernummerd tot artikel 6.

6 — Eerste visum.

7 — Verordening (EEG) nr. 1390/81 van de Raad van 12 mei 1981, waarbij verordening (EEG) nr. 1408/71 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen is uitgebreid tot zelfstandigen en hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, PB 1981, L 143, blz. 1.

8 — Eerste visum.

9 — Aangehaald in voetnoot 2, in werking getreden op 1 februari 1997.

10 — Verordening (EEG) nr. 2001/83 van de Raad van 2 juni 1983 tot wijziging en bijwerking van verordening (EEG) nr. 1408/71 en verordening (EEG) nr. 574/72 tot vaststelling van de wijze van toepassing van verordening (EEG) nr. 1408/71, PB 1983, L 230, blz. 6.

1997 bijgewerkte versie verwijst wat betreft de rechtsgrondslag in het bijzonder naar de artikelen 51 en 235.

7. Artikel 2, leden 1, en 2, van de verordening, in de in 1981 uitgebreide en in de betrokken periode van kracht zijnde versie, bepaalt:

„1. Deze verordening is van toepassing op werknemers of zelfstandigen op wie de wetgeving van één of meer lidstaten van toepassing is of geweest is, en die onderdanen van één der lidstaten, dan wel op het grondgebied van één der lidstaten wonende staatlozen of vluchtelingen zijn, alsmede op hun gezinsleden en op hun nagelaten betrekkingen.

2. Voorts is deze verordening van toepassing op nagelaten betrekkingen van werknemers of zelfstandigen op wie de wetgeving van één of meer lidstaten van toepassing is geweest, ongeacht de nationaliteit van deze werknemers of zelfstandigen, wanneer hun nagelaten betrekkingen onderdanen van één der lidstaten dan wel op het grondgebied van één der lidstaten wonende staatlozen of vluchtelingen zijn."

8. Artikel 1, sub a, geeft een hele ruime definitie van „werknemer" en „zelfstandige" en omvat eigenlijk iedere persoon die op een of andere wijze verzekerd is tegen een van de risico's die onder de takken van sociale zekerheid vallen, waarop de verordening van toepassing is. Dientengevolge omvat de verordening zowel degenen die een werkloosheidsuitkering ontvangen als degenen die arbeid verrichten.

9. Artikel 3, lid 1, bepaalt:

„Personen die op het grondgebied van één der lidstaten wonen en op wie de bepalingen van deze verordening van toepassing zijn, hebben de rechten en verplichtingen voortvloeiende uit de wetgeving van elke lidstaat onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die staat, behoudens bijzondere bepalingen van deze verordening."

10. Artikel 4, lid 1, bepaalt dat de verordening van toepassing is op alle wettelijke regelingen betreffende de daar opgesomde takken van sociale zekerheid. Hieronder vallen de „gezinsbijslagen", waartoe zowel „Kindergeld" (kinderbijslag) als „Erziehungsgeld" (kindertoelage) wordt gerekend, die in de hoofdgedingen aan de orde zijn. [11]

11 — Zie voor de definitie van „gezinsbijslagen", artikel 1 sub (u), sub (i), van de verordening en voor die van kindertoelage, het arrest van 10 oktober 1996, Hoever en Zachow, (C-245/94 en C-312/94, Jurispr. blz. I-4895, punt 27).

De feiten en de hoofdgedingen

11. In de zaken Khalil (C-95/99), Osseili (C-97/99) en Nasser (C-98/99) gaat het steeds om een uit Libanon afkomstig Palestijns echtpaar dat in de jaren tachtig op de vlucht voor de burgeroorlog in Libanon naar Duitsland is gekomen, waar het sindsdien ononderbroken heeft gewoond en waar het de erkenning als politiek vluchteling is geweigerd. Tijdens de betrokken periode voorzag het gezin Khalil in zijn levensonderhoud door middel van de aan de echtgenoot van verzoekster uitbetaalde werkloosheidsuitkering en aanvullende sociale bijstand, terwijl in de zaken Osseili en Nasser de verzoekende echtgenoot inkomsten uit arbeid genoot.

12. In de zaak Chaaban (C-96/99) gaat het om een uit Libanon afkomstig Koerdisch echtpaar dat, op de vlucht voor de burgeroorlog in Libanon, in 1985 naar Duitsland is gekomen, waar het sindsdien ononderbroken heeft gewoond. De erkenning als politieke vluchteling is geweigerd. De verzoekende echtgenoot was in de betrokken periode in loondienst.

13. In de zaak Addou (C-180/99) gaat het om een Algerijnse onderdaan van wie de echtgenoot in de voor het hoofdgeding relevante periode de Marokkaanse nationaliteit bezat. De echtgenoten zijn in 1988 vanuit respectievelijk Algerije en Marokko naar Duitsland gekomen, waar zij sindsdien ononderbroken hebben gewoond. De verzoekende vrouw verzocht tevergeefs als vluchteling te worden erkend; haar echtgenoot werd in 1994 wel erkend als vluchteling en is daarna [12] Duits onderdaan geworden. Gedurende de betrokken periode was hij in loondienst.

14. In de vier eerste zaken (Khalil, Chaaban, Osseili en Nasser) gaat het om toekenning van „Kindergeld" (kinderbijslag), terwijl het in de zaak Addou gaat om toekenning van „Erziehungsgeld" (kindertoelage). Met ingang van 1 januari 1994 is de nationale regelgeving inzake die uitkeringen [13] in die zin gewijzigd [14] dat vreemdelingen voor betaling van kinderbijslag voortaan in het bezit moesten zijn van een Aufenthaltsberechtigung (vestigingsvergunning) of Aufenthaltserlaubnis (verblijfsvergunning). Het bezit van een Aufenthaltsbefugnis (beperkte verblijfsvergunning) was — anders dan daarvoor — niet langer voldoende.

15. Het Bundessozialgericht legt in zijn verwijzingsbeschikkingen uit dat de wetgever met de nieuwe regeling het recht op kinderbijslag of kindertoelage beoogde te beperken tot de vreemdelingen van wie in de regel te verwachten is dat zij duurzaam

12 — Waarschijnlijk na de periode waarop de aanspraak betrekking heeft, alhoewel dat niet uitdrukkelijk wordt vermeld.

13 — Het Bundeskindergeldgesetz in de versie van 30 januari 1990, BGBl. I, blz. 149, en het Bundeserziehungsgeldgesetz in de versie van 9 juli 1990, BGBl. I, blz. 1354.

14 — Voor het Bundeskindergeldgesetz door artikel 5, lid 1, van het Duitse Erste Gesetz zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms van 21 december 1993 (BGBl. 1993 I, blz. 2353) en voor het Bundeserziehungsgeldgesetz door artikel 4, lid 1, van het Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms van 23 juni 1993 (BGBl. 1993 I, blz. 944).

in Duitsland zullen verblijven; volgens de wetgever is dit alleen het geval met vreemdelingen die in het bezit zijn van een Aufenthaltsberechtigung of Aufenthaltserlaubnis. De Aufenthaltsbefugnis is in de systematiek van het Auslandergesetz een verblijfstitel van lagere rang dan de Aufenthaltsberechtigung of Aufenthaltserlaubnis. Deze was uitdrukkelijk alleen voor de-facto vluchtelingen in het leven geroepen, dus voor vreemdelingen van wie het verblijf op het grondgebied van de Bondsrepubliek alleen om humanitaire redenen (bijvoorbeeld burgeroorlog in het land van herkomst) werd gedoogd.

16. Aan verzoekster Khalil en verzoekers Chaaban, Osseili en Nasser is kinderbijslag voor hun kinderen geweigerd, omdat zij niet de vereiste vestigings- of verblijfsvergunning bezaten. Aan verzoekster Addou werd de kindertoelage voor haar dochter om dezelfde reden geweigerd.

17. In alle gevallen gingen verzoekers zonder succes in beroep tegen de afwijzende beschikkingen. Alle zaken zijn door verzoekers doorgezet en kwamen uiteindelijk voor het Bundessozialgericht. In de eerste vier zaken betoogden verzoekers voor de nationale rechter dat hetzij de verzoeker zelf (in de zaken Khalil, Osseili en Nasser) hetzij de echtgenote (in de zaak Chaaban) staatloos was en overeenkomstig artikel 2, lid 1, juncto artikel 3, lid 1, van de verordening voor de toekenning van de onder de verordening vallende uitkeringen op dezelfde wijze behandeld moet worden als Duitse onderdanen en andere burgers van de lidstaten van de Europese Unie. Het bezit van een bepaalde verblijfstitel deed derhalve niet ter zake. In de zaak Addou oordeelde het Landessozialgericht in hoger beroep dat verzoekster als gezinslid van een erkend vluchteling op dezelfde wijze behandeld moest worden als de burgers van de Unie.

18. Volgens het Bundessozialgericht is het evenwel twijfelachtig of er voor het opnemen van staatlozen en vluchtelingen in de personele werkingssfeer van de verordening voldoende rechtsgrond bestond. Daarom heeft het de procedures geschorst en het Hof een aantal vragen ter prejudiciële beslissing voorgelegd. In alle zaken zijn de eerste twee vragen van het Bundessozialgericht er in de eerste plaats op gericht of verordening nr. 1408/71 van toepassing is op staatlozen of vluchtelingen en hun gezinsleden, wanneer zij volgens het EG-Verdrag geen recht op vrij verkeer hebben, en, indien dit het geval is, of de verordening dan van toepassing is op die personen als zij rechtstreeks uit een derde land in een lidstaat zijn geïmmigreerd en zich niet binnen de Gemeenschap hebben verplaatst. Als dat het geval is, wordt het Hof verder nog gevraagd of een gezinsbijslag moet worden toegekend, wanneer een der echtgenoten onderdaan van een derde staat en werknemer is, terwijl de andere echtgenoot staatloos en geen werknemer is (in de zaak

Chaaban), dan wel wanneer de ene echtgenoot vluchteling en werknemer is, terwijl de andere echtgenoot noch onderdaan van een lidstaat noch werknemer noch erkend vluchteling is (in de zaak Addou).

De eerste vraag

19. Artikel 48 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 39 EG), dat het eerste artikel is in titel III (Het vrije verkeer van personen, diensten en kapitaal) van hoofdstuk I van het Verdrag, bepaalde dat het verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap vrij is. Niettegenstaande enige eerdere suggesties dat artikel 48 niet zou vereisen dat een werknemer onderdaan is van een lidstaat om in aanmerking te komen voor vrij verkeer, [15] is het vaste rechtspraak dat die bepaling het vrije verkeer alleen verzekert voor onderdanen van de Gemeenschap (thans Unieburgers). [16]

20. Het hierboven aangehaalde artikel 51, [17] dat eveneens in hoofdstuk I van titel III staat, draagt de Raad op de maatregelen vast te stellen die op het gebied van de sociale zekerheid noodzakelijk zijn voor de totstandkoming van het vrije verkeer van werknemers, waaronder begrepen maatregelen voor de samentelling en de export van uitkeringen.

21. Volgens de tekst ervan is de verordening van toepassing op staatlozen en vluchtelingen [18], die als zodanig — zij zijn immers geen onderdanen van de Gemeenschap — volgens het EG-Verdrag geen recht op vrij verkeer hebben. De vraag is daarom of de Raad bevoegd was om die personen in de personele werkingssfeer van de verordening op te nemen.

22. De beantwoording van de eerste vraag kan onnodig lijken, daar het naar mijn mening op de tweede vraag te geven antwoord, zoals zal blijken, volstaat om de verwijzende rechter in staat te stellen de bij hem aanhangige geschillen te beslechten. Niettemin werpt de eerste vraag een belangrijke en nieuwe principiële vraag op waarover het Hof naar mijn mening een oordeel moet geven.

De historische context van artikel 51 en de Verordening

23. Volgens mij is het nuttig de kwestie eerst te bezien in het licht van de historische context.

15 — Zie bijvoorbeeld Richard Plender, „An Incipient Form of European Citizenship", in *European Law and the Individual* (1976).

16 — Arrest van 5 juli 1984, Meade (238/83, Jurispr. blz. 2631), punt 7.

17 — Zie punt 2.

18 — Zie artikel 2, leden 1 en 2, aangehaald in punt 7.

24. Het verdrag betreffende de status van vluchtelingen, dat op 28 juli 1951 in Genève is ondertekend [19], en het verdrag betreffende de status van staatlozen, op 28 september 1954 ondertekend in New York, kunnen als uitgangspunt dienen. [20] (De oorsprong van deze beide verdragen is in feite terug te voeren op de periode direct na de Tweede Wereldoorlog. De Commissie van de Verenigde Naties voor de rechten van de mens benoemde kort na haar oprichting een werkgroep ten einde het vraagstuk van de staatlozen te onderzoeken. Daarna aanvaardde de Commissie een resolutie die erop aanstuurde dat „de Verenigde Naties op korte termijn de rechtspositie van staatlozen [...] in het bijzonder [...] wat hun wettelijke en sociale bescherming betreft in behandeling zou nemen". Dit leidde uiteindelijk tot een besluit van de Economische en Sociale Raad om een commissie voor vluchtelingen en staatlozen in te stellen, die in 1950 aan het werk ging. Op aanbeveling van deze commissie aanvaardde de Economische en Sociale Raad resoluties waarbij de Commissie voor Internationaal Recht verzocht werd de noodzakelijke ontwerpteksten voor te bereiden die als grondslag moesten dienen voor een internationale overeenkomst tot opheffing van de staatloosheid. De commissie zelf bereidde een ontwerpverdrag over de status van vluchtelingen voor.) [21]

25. De zes oorspronkelijke lidstaten van de Europese Gemeenschappen hebben beide verdragen ondertekend.

26. Het verdrag van Genève beoogde „de vroegere internationale overeenkomsten betreffende de status van vluchtelingen te herzien en te bevestigen en aan de toepassing van die overeenkomsten en aan de daarbij verleende bescherming uitbreiding te geven door middel van een nieuwe overeenkomst". [22] De basis van het verdrag was het in het Handvest van de Verenigde Naties en de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens neergelegde beginsel dat menselijke wezens zonder onderscheid de fundamentele rechten en vrijheden dienen te genieten. [23] Artikel 24 van het verdrag van Genève („Arbeidswetgeving en sociale zekerheid") bepaalt, voorzover in deze van belang:

„1. De verdragsluitende staten zullen de rechtmatig op hun grondgebied verblijvende vluchtelingen op dezelfde wijze behandelen als de eigen onderdanen wat de volgende aangelegenheden betreft.

[...]

b) sociale zekerheid (wettelijke voorschriften betreffende arbeidsongevallen, beroepsziekten, moederschap, ziekte, invaliditeit, ouderdom, overlijden, werkloosheid, gezinslasten en elk ander risico dat, overeenkomstig de

19 — United Nations Treaty Series, Deel 189, blz. 150 nr. 2545 (1954).

20 — United Nations Treaty Series, Deel 360, blz. 130, nr. 5158 (1960).

21 — Zie A. Peter Mutharika, The regulation of Statelessness under International en National Law (1989), blz. 28-33.

22 — Derde overweging van de preambule.

23 — Eerste overweging van de preambule.

nationale wetgeving, valt onder een stelsel van sociale zekerheid) [...]."

27. Het verdrag van New York, dat eveneens gebaseerd is op het beginsel dat menselijke wezens, zonder onderscheid, de fundamentele rechten en vrijheden dienen te genieten,[24] beoogt de status van staatlozen te regelen en te verbeteren.[25] Artikel 24 („Arbeidswetgeving en sociale zekerheid") verleent dezelfde bescherming aan staatlozen als artikel 24 van het verdrag van Genève aan vluchtelingen.

28. Verder bepaalt artikel 7 van elk van de twee verdragen:

„Behoudens de gevallen dat dit verdrag gunstiger bepalingen bevat, zal een verdragsluitende staat [vluchtelingen/staatlozen] op dezelfde wijze behandelen als vreemdelingen in het algemeen."

29. Op 11 december 1953 — en dus tussen de ondertekening van het verdrag van Genève en dat van New York — hebben de zes oorspronkelijke lidstaten twee overeenkomsten van de Raad van Europa ondertekend, namelijk de Europese interimovereenkomst betreffende de regelingen inzake sociale zekerheid voor ouderdom, invaliditeit en overlijden[26] en de Europese interimovereenkomst betreffende sociale zekerheid met uitsluiting van de regelingen voor ouderdom, invaliditeit en overlijden.[27]

30. De twee overeenkomsten van de Raad van Europa waren gebaseerd op het beginsel van gelijke behandeling van de onderdanen van alle verdragsluitende staten als eigen onderdanen bij de toepassing van de socialezekerheidswetgeving van elk van deze staten. Ingevolge de op dezelfde dag als de beide overeenkomsten ondertekende aanvullende protocollen waren de bepalingen van deze overeenkomsten onder dezelfde voorwaarden op vluchtelingen van toepassing als op onderdanen van de verdragsluitende staten; het begrip „vluchteling" werd gedefinieerd overeenkomstig het verdrag van Genève.[28]

31. Intussen hadden de zes oorspronkelijke lidstaten op 18 april 1951 het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal ondertekend. Artikel 69 van dit verdrag bepaalt, voorzover hier van belang:

„1. De deelnemende staten verbinden zich, ten aanzien van de werknemers die de

24 — Eerste overweging van de preambule.
25 — Vierde overweging van de preambule.
26 — European Treaties Series, deel 1, nr. 12.
27 — European Treaties Series, deel 1, nr. 13.
28 — Artikel 1 van beide protocollen.

nationaliteit van een der deelnemende staten bezitten en geschoold zijn voor een beroep in de kolenmijn- en staalindustrie, elke op de nationaliteit van deze werknemers gegronde beperking met betrekking tot hun tewerkstelling in deze industrieën op te heffen, behoudens de uit de noodzakelijke zorg voor de openbare orde en de volksgezondheid voortvloeiende beperkingen.

[...]

4. De deelnemende staten zullen met betrekking tot lonen en arbeidsvoorwaarden iedere discriminatie tussen nationale en geïmmigreerde werknemers verbieden, onverminderd bijzondere maatregelen met betrekking tot grensarbeiders; in het bijzonder zullen zij onderling nagaan welke regelingen noodzakelijk blijven teneinde te voorkomen, dat de bepalingen met betrekking tot de sociale zekerheid een belemmering vormen voor de verplaatsing van werknemers."

32. Op 9 december 1957 hebben de zes oorspronkelijke lidstaten van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal het Europees verdrag inzake de sociale zekerheid van migrerende werknemers ondertekend. De preambule van dit verdrag bevestigt het beginsel van gelijke behandeling van alle onderdanen van elk der verdragsluitende partijen alsmede van staatlozen en vluchtelingen, die op het grondgebied van een der verdragsluitende partijen wonen, ten aanzien van de toepassing van de nationale wetgevingen inzake de sociale zekerheid.[29] Het begrip vluchteling wordt gedefinieerd overeenkomstig het Verdrag van Genève;[30] het begrip „staatloze" wordt niet gedefinieerd.

33. Het verdrag beoogde de nationale stelsels op het gebied van de sociale zekerheid te coördineren[31], en wel voornamelijk door middel van samenvoeging van tijdvakken van verzekering die krachtens de wettelijke regelingen van andere verdragsluitende staten zijn vervuld[32], en door betaling van bepaalde uitkeringen aan personen die in een andere verdragsluitende staat wonen.[33] Het verdrag was van toepassing op „loonarbeiders of daarmede gelijkgestelden, die onderworpen zijn of geweest zijn aan de wettelijke regeling van een of meer verdragsluitende partijen en die, hetzij onderdanen van een der verdragsluitende partijen zijn, hetzij staatlozen of vluchtelingen zijn, die op het grondgebied van een der verdragsluitende partijen woonachtig zijn, alsmede op hun gezinsleden en op hun nagelaten betrekkingen".[34]

34. Nog geen jaar later, op 25 september 1958, heeft de Raad van de Europese Economische Gemeenschap verordening nr. 3 inzake de sociale zekerheid van migrerende werknemers vastgesteld. Die

29 — Zevende overweging.
30 — Artikel 1, sub k.
31 — Vijfde overweging.
32 — Artikel 9, lid 1.
33 — Artikel 10.
34 — Artikel 4, lid 1.

verordening berustte op de artikelen 51 en 227, lid 2, van het Verdrag. [35]

35. De eerste zes overwegingen van de considerans van verordening nr. 3 luiden:

„Overwegende dat een Europees Verdrag inzake de sociale zekerheid van migrerende werknemers, opgesteld met medewerking van het Internationaal Arbeidsbureau, op 9 december 1957 te Rome door de regeringen van de lidstaten van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal ondertekend werd;

Overwegende dat genoemd Verdrag ondertekend is voor de inwerkingtreding van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap;

Overwegende dat laatstgenoemd Verdrag de organen van de Gemeenschap verplicht onmiddellijk maatregelen te nemen, welke nodig zijn om geleidelijk tot een vrij verkeer van werknemers te komen;

Overwegende dat een stelsel, waardoor het mogelijk wordt migrerende werknemers en hun rechthebbenden te waarborgen enerzijds, 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 wetgevingen in aanmerking worden genomen, en anderzijds, dat de uitkeringen aan personen die op het grondgebied van de lidstaten verblijven, zullen worden betaald, een wezenlijk bestanddeel vormt van de instelling van een vrij verkeer van werknemers;

Overwegende dat voornoemd Europees Verdrag aan de doelstellingen van artikel 51 van het Verdrag beantwoordt, en dat derhalve zijn bepalingen, onder voorbehoud van de nodige aanpassingen, kunnen worden opgenomen in een op grond van artikel 51 vast te stellen Verordening;

Overwegende dat de Hoge Autoriteit van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal verklaard heeft dat het stelsel, voorzien in de hiernavolgende verordening, in de plaats kan treden van de regelingen bedoeld in artikel 69, lid 4, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal [...]."

36. Verordening nr. 3 herhaalt eigenlijk bijna letterlijk het Europees verdrag: In de woorden van advocaat-generaal Lagrange uit 1964 reproduceert „verordening nr. 3

35 — Artikel 227, lid 2, EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 299, lid 2, EG) bevatte bepalingen inzake de toepassing van communautaire regelgeving op Algerije en de Franse overzeese departementen.

volgens de considerans slechts de tekst van een verdrag inzake de sociale zekerheid [...], dat reeds was ondertekend, doch nog niet in werking getreden". [36] Zo luidt in het bijzonder artikel 4, lid 1:

„De bepalingen van deze verordening zijn van toepassing op de werknemers of daarmede gelijkgestelden, op wie de wettelijke regeling van een of meer lidstaten van toepassing is of geweest is en die onderdanen van een der lidstaten, dan wel staatlozen of vluchtelingen, op het grondgebied van een der lidstaten woonachtig, zijn, alsmede op hun gezinsleden en op hun nagelaten betrekkingen."

37. Ter afsluiting van dit overzicht van de historische context van de betrokken regelgeving wil ik opmerken dat artikel 2, lid 1, van verordening nr. 1408/71 in wezen identiek luidt, behoudens dat de begrippen „werknemers of daarmede gelijkgestelden" vervangen zijn door „werknemers" in de oorspronkelijke versie en later door „werknemers en zelfstandigen" bij de wijziging van 1981.

38. De historische verbondenheid wordt uitdrukkelijk bevestigd in de considerans van verordening nr. 1408/71, waarvan de laatste overweging luidt:

„Overwegende dat de onderhavige verordening in de plaats kan treden van de in artikel 69, lid 4, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal bedoelde regelingen."

39. De opneming van staatlozen en vluchtelingen in de personele werkingssfeer van verordening nr. 3 van 1958 en vervolgens in die van verordening nr. 1408/71 was dus — zoals de Commissie opmerkt — eenvoudigweg een consequentie van de internationale verplichtingen die de zes oorspronkelijke lidstaten zowel in het kader van de Verenigde Naties als binnen de Raad van Europa waren aangegaan. Op grond van die verplichtingen werden vluchtelingen en staatlozen door het nationale recht op het vlak van de sociale zekerheid al gelijkgesteld met de eigen onderdanen, terwijl de behandeling van buitenlandse onderdanen afhing van de wederkerigheid of van bilaterale dan wel multilaterale overeenkomsten. In het Europa van de jaren vijftig dat worstelde met de gevolgen van de Tweede Wereldoorlog, heerste ongetwijfeld de overtuiging dat het politiek en moreel onaanvaardbaar was wanneer een van de allereerste verordeningen van de juist opgerichte Europese Economische Gemeenschap een categorie mensen zou uitsluiten die uitdrukkelijk viel onder en beschermd werd door eerdere, de oorspronkelijke lidstaten bindende overeenkomsten en verdragen.

36 — Arrest van 19 maart 1964, Unger (75/63, Jurispr. blz. 371).

De rechtspraak van het Hof aangaande de personele werkingssfeer van de verordeningen

40. Alvorens me te richten op de centrale vraag of het opnemen van vluchtelingen in de personele werkingssfeer van verordening nr. 3 en verordening nr. 1408/71 verenigbaar is met artikel 51 van het Verdrag, is het wellicht nuttig de gevallen te behandelen waarin het Hof dit — zij het impliciet — aanvaard lijkt te hebben.

41. Het belangrijkste arrest is dat in de zaak Rzepa [37], waarin het Hof heeft geoordeeld over de toekenning van een invaliditeitsuitkering aan een vluchteling (en voormalig werknemer) op grond van verordening nr. 3 zonder de geldigheid van die verordening in twijfel te trekken. Het Hof kan daarom worden geacht impliciet de noodzaak te hebben aanvaard van de coördinatie van de nationale socialezekerheidswetgevingen wat staatlozen en vluchtelingen betreft.

42. Verder zijn er nog enige arresten waarin het Hof expliciet heeft verwezen naar de opneming van staatlozen en vluchtelingen in de personele werkingssfeer van verordening nr. 1408/71, zonder de rechtmatigheid daarvan in twijfel te trekken, hetgeen wederom als een impliciete aanvaarding kan worden opgevat. [38]

43. In de zaak Zaoui [39] tenslotte lijkt zowel het Hof als advocaat-generaal Cruz Vilaça ervan uit te gaan dat als verzoeker staatloos zou zijn geweest, hij zich op artikel 2, lid 1, van verordening nr. 1408/71 had kunnen beroepen.

44. De overwegingen van het Hof in die zaken hadden weliswaar geen betrekking op de vraag of de opneming van staatlozen en vluchtelingen in de personele werkingssfeer van verordening nr. 3 van 1958 en nr. 1408/71 rechtmatig was, niettemin blijkt eruit dat het Hof in procedures waarin de bepalingen van verordeningen aangaande staatlozen en vluchtelingen moesten worden uitgelegd, geen aanstoot heeft genomen aan de insluiting van laatstgenoemden in de personele werkingssfeer van de verordeningen. Die overwegingen bieden daarmee enige steun voor de opvatting dat het opnemen van vluchtelingen en staatlozen op het eerste gezicht niet onrechtmatig is.

37 — Arrest van 14 november 1974 (35/74, Jurispr. blz. 1241).

38 — Zie arresten van 23 november 1976, Kermaschek (40/76, Jurispr. blz. 1669, punt 7, en conclusie van advocaat-generaal Reischl, blz. 1682), 5 juli 1984, Meade (aangehaald in voetnoot 16, punt 3 van de conclusie van advocaat-generaal Mancini), 30 april 1996, Cabanis-Issarte, (C-308/93, Jurispr. blz. I-2097, punt 21), en 25 juni 1997, Mora Romero (C-131/96, Jurispr. blz. I-3659, punt 21).

39 — Arrest van 17 december 1987 (147/87, Jurispr. blz. 5511, punt 10 en conclusie van advocaat-generaal Cruz Vilaça, punt 40).

De uitlegging van artikel 51 door het Hof

45. Het Bundessozialgericht geeft in de verwijzingsbeschikkingen aan dat het de Raad in beginsel niet bevoegd acht de personele werkingssfeer van de door hem vastgestelde verordeningen uit te breiden tot buiten de groep personen zoals die in de rechtsgrondslag van de desbetreffende verordening is bepaald en afgebakend. Krachtens artikel 51, eerste alinea, stelt de Raad „de maatregelen vast welke op het gebied van de sociale zekerheid noodzakelijk zijn voor de totstandkoming van het vrije verkeer van werknemers". Naar de letter moet de Raad zich dus beperken tot het vaststellen van coördinatieregels ten behoeve van de Unieburgers die migrerend werknemer zijn, aangezien alleen zij het recht op vrij verkeer genieten.

46. Dit standpunt is in mijn ogen moeilijk te verenigen met de wijze waarop het Hof de verordeningen ziet. Hoewel het natuurlijk waar is dat zowel verordening nr. 3 als verordening nr. 1408/71 voornamelijk gebaseerd was op artikel 51 EG-Verdrag, heeft het Hof bij de uitlegging van die verordeningen dit artikel en daarmee de personele werkingssfeer van de daarop gebaseerde verordeningen altijd ruim opgevat. Zoals de Zweedse regering opmerkt, is het thans vaste rechtspraak dat de definitie van werknemer zoals die in dat artikel en in verordening 1408/71 wordt gebruikt, niet noodzakelijkerwijs overeenkomt met die van artikel 48.[40] Het is nuttig weer te geven hoe dit beginsel zich heeft ontwikkeld.

47. Een eerste aanzet is te vinden in de vroege verklaring van het Hof dat de doelstellingen van artikel 51 zich niet beperken tot de twee specifieke daarin genoemde doeleinden, te weten samentelling van tijdvakken van verzekering en van werken en de export van uitkeringen. Zo zette in de zaak Unger[41] — het eerste arrest over verordening nr. 3 — advocaat-generaal Lagrange uiteen dat de bepalingen sub a en b van het artikel 51 niet limitatief zijn, daar zij worden voorafgegaan door de woorden „met name"[42], en sprak het Hof in diezelfde zaak van het „voornaamste" doel van artikel 51.[43] Evenzo verwees het Hof in het arrest Singer[44] naar de „doelstellingen" van artikel 51. Dit lijkt te impliceren dat ook andere doelstellingen op grond van artikel 51 en in de context van verordening nr. 1408/71 kunnen worden nagestreefd. Het valt op dat de eerste vier officiële talen van de Gemeenschap — te weten het Frans, het Duits, het Italiaans en het Nederlands — in artikel 51 een woord gebruiken dat „met name" betekent,[45] hetgeen duidelijk steun aan dit standpunt biedt.

40 — Arrest van 12 mei 1998, Martínez Sala (C-85/96, Jurispr. blz. I-2691, punt 31).

41 — Aangehaald in voetnoot 36.

42 — Blz. 402.

43 — Blz. 384.

44 — Arrest van 9 december 1965, Singer (44/65, Jurispr. blz. 1148).

45 — „In particular" (Engels), „insbesondere" (Duits) en „in particolare" (Italiaans).

48. In het arrest Unger, gewezen in 1964, leek het Hof ervan uit te gaan dat het begrip „werknemer" in het kader van de artikelen 48 en 51 dezelfde betekenis had, hoewel het van oordeel was dat de door verordening nr. 3 van 1958 beschermde „werknemer" niet alleen degene is die daadwerkelijk een betrekking heeft.[46] Een jaar later legde advocaat-generaal Gand echter de grondslagen voor de toekomstige rechtspraak door in zijn conclusie in de zaak Singer te stellen dat de artikelen 48 en 51 niet noodzakelijkerwijs hetzelfde gebied bestrijken.[47]

49. Naarmate de rechtspraak van het Hof zich ontwikkelde, werd het steeds duidelijker dat artikel 51, en daarmee de personele werkingssfeer van de daarop berustende verordeningen, ruimer moest worden opgevat dan artikel 48. In het arrest Singer heeft het Hof artikel 52 van verordening nr. 3[48] — dat het van toepassing had geacht op, achtereenvolgens, een voormalig niet-migrerende werkneemster die in de betrokken periode niet had gewerkt, maar in afwachting van hervatting van haar werk vrijwillige verzekeringsbijdragen had betaald[49], op een niet-migrerende werknemer die onderweg naar zijn werk, hetgeen hem over het grondgebied van een andere lidstaat voerde, een ongeluk kreeg[50], en op een grensarbeider die een ongeluk had gekregen dat geen enkel verband had met zijn werk[51] — niet ongeldig willen verklaren wegens overschrijding door de Raad van de bevoegdheden uit hoofde van artikel 51 van het Verdrag. Advocaat-generaal Gand heeft in zijn conclusie, die door het Hof is gevolgd en waarin hij in overweging gaf om artikel 52 van verordening nr. 3 ook toe te passen wanneer een werknemer die in de ene lidstaat woonde en werkzaam was, in een andere lidstaat een ongeluk kreeg dat geen verband hield met zijn betrekking in loondienst, de eerdere uitlegging van het Hof van artikel 52 van verordening nr. 3 omschreven als voortkomende uit de „zeer ruime opvatting [van het Hof] van het toepassingsgebied ratione personae der verordening nr. 3".[52]

50. Het Hof bleef in de jaren zestig en zeventig artikel 51 en de personele werkingssfeer van de verordeningen ruim uitleggen. Zo was het in het arrest Vaassen[53] van oordeel dat verordening nr. 3 van toepassing was op de weduwe van een niet-migrerende werknemer, terwijl het enige internationale aspect was dat de weduwe — zijnde geen werkneemster — verhuisd was; in het arrest De Cicco[54] stelde het Hof een ambachtsman gelijk met een werknemer en breidde aldus de personele werkingssfeer van verordening nr. 3 uit. In dit laatste arrest besliste het Hof dat artikel 4 van verordening nr. 3 waarin het toepassingsgebied ratione personae wordt aangegeven, „gebaseerd is op een ruime opvatting van de kring der rechthebbenden [...] Dat het artikel aansluit bij de algemene neiging in het sociale recht der lidstaten om de voordelen der sociale zekerheid ter zake van identieke risico's en wisselvalligheden

46 — Arrest, aangehaald in voetnoot 36, blz. 386.

47 — Arrest, aangehaald in voetnoot 44, blz. 1163.

48 — Dit artikel gaf regels voor de situatie waarin een ontvanger van uitkeringen in de ene lidstaat letsel ondervond in een andere lidstaat.

49 — Arrest, reeds aangehaald, zie voetnoot 36.

50 — Arrest van 11 maart 1965, Bertholet (31/64, Jurispr. blz. 108).

51 — Arrest van 11 maart 1965, Koster (33/64, Jurispr. blz. 127).

52 — Conclusie in zaak 27/69, Entr'aide Médicale (arrest van 12 november 1969, Jurispr. blz. 405).

53 — Arrest van 30 juni 1966, Vaassen-Goebbels (61/65, Jurispr. blz. 258).

54 — Arrest van 19 december 1968 (19/68, Jurispr. blz. 658).

tot nieuwe categorieën van personen uit te breiden."

51. Het Hof herhaalde de beslissing uit het arrest De Cicco in het arrest Janssen [55] waarin het een zelfstandige helper op een boerenbedrijf gelijkstelde met een werknemer, en in het arrest Brack [56] waarin het verordening nr. 1408/71 (vóór de wijziging van 1981 waarbij de persoonlijke werkingssfeer werd uitgebreid tot zelfstandigen en hun gezinsleden) van toepassing achtte op iemand die op het tijdstip waarop het risico waartegen hij verzekerd was (ziekte), zich verwezenlijkte, als zelfstandige werkzaam was. Advocaat-generaal Mayras merkte in de zaak Brack op: „Zo kenden de regeling van de Gemeenschap en het Britse stelsel — evenals trouwens de sociale zekerheidsstelsels van de meeste lidstaten — aan de vooravond van de toetreding [1973] een gelijklopende — en gelijkgerichte — ontwikkeling, waarin de algemene trend tot uiting kwam de bevolking in haar geheel te beschermen." [57]

52. In het arrest echtelieden F was het Hof op grond van artikel 2, lid 1, juncto artikel 3, lid, 1, van verordening nr. 1408/71 van oordeel dat de gezinsleden van een werknemer, die zelf geen werknemer in de zin van de verordening waren en ook nooit geweest waren, in het genot dienen te worden gesteld van de wettelijke voorzieningen van de staat waarin zij wonen, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die staat. Advocaat-generaal Trabucchi had net als advocaat-generaal Mayras vastgesteld [58]:

„Indien wij willen dat het gemeenschapsrecht niet een louter mechanische regeling van de economie is, doch een ordening die past in de maatschappijvorm waarvoor zij is bedoeld, indien wij willen dat dit recht beantwoordt aan onze opvatting van sociale rechtvaardigheid en aan de eisen van Europese integratie niet alleen van de economie maar ook van de volkeren, dan mogen wij de [...] verwachting van de [...] [verwijzende rechter om geholpen te worden bij het oplossen van zijn gewetensconflict] niet beschamen."

53. In het arrest Inzirillo [59] oordeelde het Hof dat een minderjarige mindervalide onder de werkingssfeer van de verordening bleef vallen, alhoewel hij niet in staat was te werken, waarmede opnieuw verordening nr. 1408/71 en dus artikel 51 ruim werd opgevat. Deze trend wordt voortgezet: de laatste jaren heeft het Hof vastgesteld dat de coördinatieregels van de verordening ook van toepassing zijn op personen die zich niet binnen de Gemeenschap verplaatsen, wanneer hun situatie een element bevat dat buiten de interne sfeer van één lidstaat ligt en dat een coördinatie van de sociale

55 — Arrest van 27 oktober 1971, Janssen (23/71, Jurispr. blz. 859, punten 6 en 8).

56 — Arrest van 29 september 1976 (17/76, Jurispr. blz. 1429, punt 20).

57 — Ibidem, conclusie blz. 1463.

58 — Conclusie in zaak 7/75 (arrest van 17 juni 1975, Jurispr. blz. 697).

59 — Arrest van 16 december 1976, Inzirillo (63/76, Jurispr. blz. 2057).

zekerheidswetgevingen vereist [60], en heeft het bevestigd dat het in het kader van artikel 51 en verordening nr. 1408/71 gehanteerde begrip werknemer niet noodzakelijkerwijs samenvalt met dat van artikel 48. [61]

54. Tot slot van dit overzicht moeten twee arresten worden genoemd over de status van onderdanen van de Gemeenschap die in Algerije hadden gewerkt. Daarin erkende het Hof dat Algerije in de periode van zijn onafhankelijkheid van 1 juli 1962 tot 18 januari 1965 onder de geografische werkingssfeer van verordening nr. 3, omschreven in bijlage A bij de verordening, viel, waarmee het dus aanvaardde dat de Raad bevoegd was om op grond van artikel 51 te bepalen dat het grondgebied van een derde staat met dat van een lidstaat gelijkgesteld wordt. [62]

55. Ten slotte moet in verband met de respectievelijke werkingssferen van de artikelen 48 en 51 worden opgemerkt dat verordening nr. 1408/71 van toepassing is op ambtenaren [63], die uitdrukkelijk van de werkingssfeer van artikel 48 zijn uitgesloten. [64]

60 — Arrest van 5 maart 1998, Kulzer (C-194/96, Jurispr. blz. I-895, punt 31).

61 — Arrest Martínez Sala, aangehaald in voetnoot 40, punt 31.

62 — Arresten van 10 oktober 1973, Fiege (110/73, Jurispr. blz. 1001) en 26 juni 1975, Horst (6/75, Jurispr. blz. 823).

63 — Artikel 2, lid 3.

64 — Artikel 48, lid 4.

56. Het is daarom naar mijn mening volkomen duidelijk dat artikel 51 een aanzienlijk ruimere werkingssfeer heeft dan artikel 48. De werkingssfeer van de krachtens artikel 51 vastgestelde verordeningen mag dus ruimer zijn dan die van artikel 48: dit wordt genoegzaam aangetoond door de consistente wijze waarop het Hof zowel artikel 51 als de daarop gebaseerde verordeningen heeft uitgelegd.

Antwoord op de eerste vraag

57. Alle drie hierboven behandelde punten — de historische context van het opnemen van vluchtelingen en staatlozen in de personele werkingssfeer van verordeningen, de herhaalde impliciete aanvaarding daarvan door het Hof en de consistente ruime uitlegging van de personele werkingssfeer van artikel 51 en de daarop gebaseerde verordeningen door het Hof — pleiten eensluidend voor het standpunt dat de Raad bevoegd was vluchtelingen en staatlozen op te nemen in de personele werkingssfeer van de krachtens artikel 51 vastgestelde verordeningen.

58. Zoals wij hebben gezien, heeft verordening nr. 3 vanuit historisch perspectief bezien alleen een acquis overgenomen: de oorspronkelijke lidstaten waren al door

internationale verdragen en overeenkomsten van de Raad van Europa verplicht om vluchtelingen en staatlozen op dezelfde wijze te behandelen als hun eigen onderdanen. Zoals de Commissie opmerkte, blijkt duidelijk uit de protocollen bij de overeenkomsten van de Raad van Europa dat vluchtelingen alleen onder de overeenkomsten vielen voorzover de onderdanen van de verdragsluitende partijen zich konden beroepen op rechten die uit de overeenkomsten voortvloeiden, en dat zij deze rechten alleen hadden in het kader van grensoverschrijdende verhoudingen tussen de verdragsluitende partijen en niet binnen het land van ontvangst, daar de overeenkomsten niet van toepassing waren op zuiver interne verhoudingen tussen een verdragsluitende partij en haar eigen, binnenslands werkende onderdanen. Het Europese Verdrag en later de verordeningen nr. 3 en nr. 1408/71 geven dit uitgangspunt weer.

59. Bovendien voorzag verordening nr. 3 net als later verordening nr. 1408/71 niet in een aparte regeling voor vluchtelingen en staatlozen, maar stelde hen — nu zij al op grond van de volkenrechtelijke verplichtingen gelijkgesteld waren — alleen met het oog op de coördinatie van de nationale stelsels van sociale zekerheid gelijk met de onderdanen van een lidstaat. Deze gelijkstelling kan noodzakelijk worden geacht om het stelsel sluitend te maken, daar de lidstaten anders twee aparte coördinatiestelsels hadden gehad, een voor de onderdanen van de Gemeenschap en een ander voor vluchtelingen en staatlozen. Zoals door het Verenigd Koninkrijk en de Commissie is uiteengezet, zouden parallelle stelsels onvermijdelijk administratief ingewikkeld zijn geweest en praktische problemen hebben opgeroepen, hetgeen gemakkelijk vermeden kon worden door eenvoudigweg vluchtelingen en staatlozen in de personele werkingssfeer van de gemeenschapsverordeningen op te nemen.

60. In het licht van het bovenstaande kan het opnemen van vluchtelingen en staatlozen in de personele werkingssfeer van verordening nr. 1408/71 als ondergeschikt aan de voornaamste doelstellingen van artikel 51 en de daarop gebaseerde verordeningen worden beschouwd en dientengevolge als rechtmatig. Deze opneming was noodzakelijk om op dit gebied een doeltreffende coördinatie tot stand te brengen, maar, aangezien de werkingssfeer en de gevolgen ervan uiterst beperkt zijn, kan het terecht als ondergeschikt aan de coördinatiedoelstelling worden beschouwd.

61. Het is bovendien van belang in gedachten te houden dat verordening nr. 3 noch verordening nr. 1408/71 aan personen waarop deze van toepassing zijn, enig zelfstandig recht geeft op sociale zekerheidsuitkeringen in hun land van ontvangst; in het algemeen blijven de nationale regels de verkrijging en de omvang van die aanspraken bepalen. De verordeningen waarborgen alleen dat de personen waarop zij van toepassing zijn, in aanmerking komen voor samentelling en export van uitkeringen en dat zij geen nadelige gevolgen ondervinden wanneer zij zich binnen de Gemeenschap verplaatsen of hun situatie

anderszins een element bevat dat buiten de interne sfeer van één lidstaat ligt. De verordeningen coördineren dus alleen de nationale voorschriften zonder zelf enige communautaire aanspraak op sociale verzekeringsuitkeringen in het leven te roepen of in de bevoegdheid van de lidstaat op dat gebied te treden.

62. Een beroep op artikel 235 is niet nodig en ook niet van groot nut voor het onderbouwen van de rechtmatigheid van het opnemen van vluchtelingen en staatlozen in de personele werkingssfeer van verordening 1408/71. Dit artikel was een van de expliciete rechtsgronden van verordening nr. 1390/81,[65] die de personele werkingssfeer van verordening nr. 1408/71 uitbreidde tot zelfstandigen en hun gezinsleden. Het kan niet als rechtsgrondslag worden beschouwd voor andere aspecten van verordening nr. 1408/71 die al vóór die uitbreiding bestonden en verder gaan dan die uitbreiding.[66]

De tweede vraag

63. Met zijn tweede vraag wil de verwijzende rechter in wezen weten of de verordening in de omstandigheden van de bij hem aanhangige gedingen, waarin verzoekers zich niet binnen de Gemeenschap hadden verplaatst, van toepassing kan zijn.

64. Zoals gezegd, zijn de verzoeker en zijn/haar echtgeno(o)t(e) telkens naar Duitsland gekomen vanuit een derde land. In geen enkele zaak is de verzoeker of zijn/haar echtgeno(o)t(e) of kinderen vanuit Duitsland naar een andere lidstaat gegaan. Gedurende de betrokken periode ontving Khalil een door Duitsland uitgekeerde werkeloosheidsuitkering, terwijl Osseili, Nasser, Chabaan en Addou in Duitsland werkzaam waren.

65. Naar mijn mening kan de tweede vraag betrekkelijk eenvoudig beantwoord worden en wel, conform het voorstel van de Zweedse regering, de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie, in ontkennende zin. Volgens de rechtspraak van het Hof kunnen de ter uitvoering van de verdragsregels op het gebied van het vrije verkeer van werknemers vastgestelde verordeningen niet worden toegepast op situaties waarvan alle elementen geheel in de interne sfeer van een enkele lidstaat[67] liggen of — anders gezegd — die geen enkele aanknoping hebben met een van de

65 — Aangehaald in voetnoot 7.

66 — Zie conclusies van advocaat-generaal Léger in zaak C-20/96 (arrest van 4 november 1997, Snares, Jurispr. blz. I-6057, punt 71) en van advocaat-generaal Fennelly in de zaak Kulzer, aangehaald in voetnoot 60, punt 36.

67 — Arrest van 22 september 1992, Petit (C-153/91, Jurispr. blz. I-4973, punt 8, en de aldaar vermelde rechtspraak.

situaties waarvoor het gemeenschapsrecht is geschreven. [68] Zoals de regering van het Verenigd Koninkrijk terecht opmerkt, is volgens vaste rechtspraak de betrokkenheid van onderdanen van een derde land niet reeds voldoende als grensoverschrijdend element [69]; ik zie niet in waarom dit anders zou zijn wanneer het gaat om vluchtelingen of staatlozen.

66. Ter terechtzitting heeft de gemachtigde van de Spaanse regering betoogd dat sinds het arrest Kulzer [70] een grensoverschrijdende connectie niet langer vereist zou zijn. Volgens mij berust dit op een onjuiste lezing van die zaak. Kulzer was een Duitse onderdaan die in Duitsland woonde; zijn hele werkend bestaan had hij daar doorgebracht en hij genoot een Duits pensioen. Zijn dochter was naar Frankrijk gegaan waar zij bij haar moeder woonde van wie Kulzer gescheiden was. De aanvraag van Kulzer om kinderbijslag voor zijn dochter werd afgewezen op grond dat zij niet in Duitsland woonde. Onder verwijzing naar in het bijzonder de vijfde overweging van de considerans van verordening nr. 1408/71, waarin staat vermeld dat de verordening ook van toepassing is wanneer gezinsleden van de werknemer zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, was het Hof van oordeel dat Kulzer viel onder de verordening wanneer zijn kind ten laste zich met zijn voormalige echtgenote binnen de Gemeenschap had verplaatst. [71]

67. Advocaat-generaal Fennelly heeft hetzelfde standpunt verwoord in zijn conclusie:

„In het arrest Entr'aide Médicale heeft het Hof van de personele werkingssfeer van verordening nr. 3 een definitie gegeven die met enkele geringe wijzigingen eveneens de personele werkingssfeer van de verordening bepaalt: zij was van toepassing ‚op iedere werknemer of daarmee gelijkgestelde die zich bevindt in een der in die verordening voorziene situaties van internationale aard, alsook op zijn nationale betrekkingen'." [72]

68. Hij kwam tot de slotsom dat „iemand die aanspraak maakt op socialezekerheidsuitkeringen, zelfs wanneer hij nooit in een andere dan zijn eigen lidstaat heeft gewoond of gewerkt, in beginsel onder de werkingssfeer van de verordening kan vallen, indien alle materiële feiten niet tot het grondgebied van die lidstaat beperkt zijn, zoals bijvoorbeeld wanneer een gezinslid voor wie bijslagen worden aangevraagd, in een andere lidstaat woont". [73]

68 — Arrest van 27 oktober 1982, Morson /Jhanjan (35/82—36/82, Jurispr. blz. 3723, punt 16).

69 — Ibidem en arrest van 5 juni 1997, Uecker en Jacquet (C-64/69 en C-65/96, Jurispr. blz. I-3171).

70 — Aangehaald in voetnoot 60.

71 — Ibidem punten 30 en 31.

72 — Arrest, aangehaald in voetnoot 52, punt 4.

73 — Ibidem, punten 35 en 37 van de conclusie.

69. Daarom heeft het arrest Kulzer duidelijk geen wijziging aangebracht in de vaste rechtspraak die voor de toepassing van de verordeningen op het gebied van de sociale zekerheid een grensoverschrijdend aspect vereist. Dienovereenkomstig is mijn conclusie dat verordening nr. 1408/71 niet van toepassing is wanneer een werknemer die vluchteling of staatloos is, en zijn gezinsleden rechtstreeks uit een derde land in een lidstaat zijn geïmmigreerd en zich niet binnen de Gemeenschap hebben verplaatst en er verder geen relevant aanknopingspunt met een andere lidstaat aanwezig is.

De derde vraag (in de zaken Chabaan en Addou)

70. Met zijn derde vraag, die uitsluitend in de zaken Chabaan en Addou wordt gesteld, wil het Bundessozialgericht weten of een gezinsbijslag ook betaald moet worden als de ene echtgenoot onderdaan van een derde staat en werknemer, de ander daarentegen staatloos en geen werknemer is, dan wel de ene echtgenoot vluchteling en werknemer is en de ander noch onderdaan van een lidstaat noch werknemer noch erkend vluchteling.

71. Deze vragen zijn alleen aan de orde als het antwoord op de tweede vraag bevestigend luidt. Daar volgens mij de tweede vraag duidelijk ontkennend moet worden beantwoord, zal ik de derde vraag niet beantwoorden.

De vraag die in de zaak Addou niet werd voorgelegd

72. Ten slotte wil ik de mogelijkheid dat de Samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Economische Gemeenschap en het Koninkrijk Marokko, die in de betrokken periode van kracht was, op de zaak Addou toepasbaar is, niet onbesproken laten. [74]

73. Het Bundessozialgericht merkt in zijn verwijzingsbeschikking op dat volgens artikel 41, lid 1, van deze overeenkomst de werknemers van Marokkaanse nationaliteit en de bij hen woonachtige gezinsleden, onder voorbehoud van het bepaalde in de daaropvolgende leden, op het gebied van de sociale zekerheid onder een regeling vallen die wordt gekenmerkt door het ontbreken van elke discriminatie op grond van nationaliteit tussen deze werknemers en de eigen onderdanen van de lidstaten waar zij werkzaam zijn. Volgens artikel 41, lid 3, komen deze werknemers ook in aanmerking voor gezinsbijslagen voor de leden van hun gezin

74 — Getekend op 27 april 1976 te Rabat en namens de Gemeenschap goedgekeurd bij verordening (EEG) nr. 2211/78 van de Raad van 26 september 1978 (PB L 264, blz. 1).

die binnen de Gemeenschap wonen. Het Bundessozialgericht voegt hieraan toe dat door het Hof is beslist dat de non-discriminatiebepalingen van de Samenwerkingsovereenkomst rechtstreeks toepasselijk zijn en dus geen nadere wettelijke uitvoeringsmaatregel, zoals besluiten van de Samenwerkingsraad, vereisen. [75]

74. Het Bundessozialgericht zegt er niet aan te twijfelen dat het „Erziehungsgeld" (kindertoelage) een „gezinsbijslag" in de zin van artikel 41, lid 3, is en dat het irrelevant is dat de werknemer niet zelf aanspraak maakt op de toelage, maar zijn echtgenote die niet beroepsmatig werkzaam is, als gezinslid. [76] Aangezien volgens artikel 41 van de overeenkomst alleen de werknemer zelf, en niet een lid van zijn gezin, de Marokkaanse nationaliteit moet hebben, is de omstandigheid dat verzoekster zelf Algerijns onderdaan is, geen beletsel voor haar aanspraak op de kindertoelage.

75. Het Bundessozialgericht acht de overeenkomst echter niet toepasbaar op personen die niet als werknemer, maar als vluchteling naar Duitsland komen. Artikel 1 van de overeenkomst noemt als haar doelstelling, het bevorderen van een algemene samenwerking tussen de overeenkomstsluitende partijen ten einde bij te dragen tot de economische en sociale ontwikkeling van Marokko en de versteviging van de betrekkingen in de hand te werken. Beziet men de situatie van Marokko bij het sluiten van de overeenkomst objectief, dan kan er in die tijd logischerwijs geen enkele noodzaak hebben bestaan om de kwestie welke rechten toegekend moesten worden aan personen die niet als werknemer maar als vluchteling van Marokko naar Europa kwamen, op te lossen. Het Bundessozialgericht is van oordeel dat die bepaling een „acte clair" is, en heeft daarom uitdrukkelijk ervan afgezien het Hof te verzoeken zich ook op dat punt uit te spreken.

76. De Commissie betreurde in haar schriftelijke opmerkingen die beslissing, daar het volgens haar niet absoluut zeker is dat de Samenwerkingsovereenkomst niet van toepassing is op vluchtelingen met de Marokkaanse nationaliteit.

77. Ik ben geneigd het met de Commissie eens te zijn, daar ik de stelligheid van het Bundessocialgericht dat de kwestie een „acte clair" is, niet deel. Aangezien deze verwijzende rechter echter besloten heeft het Hof hierover geen beslissing te vragen, kan volgens mij het Hof hierop geen antwoord geven.

75 — Arresten van 31 januari 1991, Kziber (C-18/90, Jurispr. blz. I-199), 20 april 1994, Yousfi (C-58/93, Jurispr. blz. I-1353) en 3 oktober 1996, Hallouzi (C-126/95, Jurispr. blz. I-4807).

76 — Zie arrest Hoever en Zachow, aangehaald in voetnoot 11, inzake een aanspraak op kindertoelage ingevolge artikel 73 van verordening nr. 1408/71.

Conclusie

78. Naar mijn mening dienen de eerste en de tweede door het Bundessozialgericht voorgelegde vragen als volgt te worden beantwoord:

„1) Verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, is van toepassing op vluchtelingen en staatlozen die op het grondgebied van een van de lidstaten woonachtig zijn, en op hun gezinsleden die onderdaan zijn van een derde staat, ook wanneer deze personen volgens het Verdrag geen recht op vrij verkeer hebben.

2) Verordening nr. 1408/71 is niet van toepassing wanneer een werknemer die vluchteling of staatloos is, en zijn gezinsleden rechtstreeks uit een derde land in een lidstaat zijn geïmmigreerd en zich niet binnen de Gemeenschap hebben verplaatst en er verder geen relevant aanknopingspunt met een andere lidstaat aanwezig is."