ARREST VAN HET HOF (Achtste kamer)

7 juni 2012 *

„Sociale zekerheid van migrerende werknemers — Toepasselijke wetgeving — Werknemer met Nederlandse nationaliteit die buiten grondgebied van Europese Unie aan boord van baggerschepen onder Nederlandse vlag voor in Nederland gevestigde werkgever werkt — Woonplaats op grondgebied van andere lidstaat — Aansluiting bij Nederlands socialezekerheidsstelsel”

In zaak C-106/11,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Hoge Raad der Nederlanden bij arrest van 11 februari 2011, ingekomen bij het Hof op 3 maart 2011, in de procedure

M. J. Bakker

tegen

Minister van Financiën,

wijst
HET HOF (Achtste kamer),

samengesteld als volgt: A. Prechal, kamerpresident, K. Schiemann (rapporteur) en L. Bay Larsen, rechters,

advocaat-generaal: P. Cruz Villalón,

griffier: M.-A. Gaudissart, hoofd van administratieve eenheid,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 1 maart 2012,

gelet op de opmerkingen van:

— M. J. Bakker, vertegenwoordigd door H. Menger en V. J. de Groot, belastingadviseurs,

— de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door C. Wissels en C. Schillemans als gemachtigden,

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door V. Kreuschitz en M. van Beek als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

* Procestaal: Nederlands.

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van titel II van verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, in de versie zoals gewijzigd en bijgewerkt bij verordening (EG) nr. 118/97 van de Raad van 2 december 1996 (PB 1997, L 28, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 307/1999 van de Raad van 8 februari 1999 (PB L 38, blz. 1; hierna: „verordening nr. 1408/71").

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen M. J. Bakker en de Staatssecretaris van Financiën over de verplichte aansluiting van Bakker bij de Nederlandse sociale zekerheid in 2004.

Toepasselijke bepalingen

Recht van de Unie

3 Artikel 1, sub a-i, van verordening nr. 1408/71 definieert „werknemer" als ieder „die verplicht of vrijwillig voortgezet verzekerd is tegen een of meer gebeurtenissen, behorende tot de takken van een stelsel van sociale zekerheid voor werknemers of zelfstandigen of tot een bijzonder stelsel voor ambtenaren".

4 Artikel 2, lid 1, van verordening nr. 1408/71 luidt:

„Deze verordening is van toepassing op werknemers of zelfstandigen en op studenten op wie de wetgeving van een of meer lidstaten van toepassing is of geweest is, en die onderdanen van een der lidstaten [...] zijn [...]".

5 Artikel 13 van verordening nr. 1408/71, dat deel uitmaakt van titel II, „Vaststelling van de toe te passen wetgeving", bepaalt:

„1. Onder voorbehoud van de artikelen 14 quater en 14 septies zijn degenen op wie deze verordening van toepassing is, slechts aan de wetgeving van één enkele lidstaat onderworpen. De toe te passen wetgeving wordt overeenkomstig de bepalingen van deze titel vastgesteld.

2. Onder voorbehoud van de artikelen 14 tot en met 17:

[...]

c) is op degene die zijn beroepswerkzaamheden uitoefent aan boord van een zeeschip dat onder de vlag van een lidstaat vaart, de wetgeving van die staat van toepassing;

[...]"

Nederlands recht

6 Artikel 6 van de Algemene Ouderdomswet (Stb. 1956, 281; hierna: „AOW") bepaalt:

„1. Verzekerd overeenkomstig de bepalingen van deze wet is degene, die nog niet de leeftijd van 65 jaar heeft bereikt, en

a) ingezetene is;

b) geen ingezetene is, doch ter zake van in Nederland in dienstbetrekking verrichte arbeid aan de loonbelasting is onderworpen.

[...]"

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

7 Bakker, die de Nederlandse nationaliteit bezit, woonde in het jaar 2004 in Spanje en was in dat jaar op baggerschepen onder de Nederlandse vlag in dienstbetrekking werkzaam voor een te Rotterdam (Nederland) gevestigde onderneming. Hij verrichtte zijn werkzaamheden voornamelijk in de territoriale zee van China en van de Verenigde Arabische Emiraten. De baggerschepen stonden ingeschreven in het Nederlandse zeeschepenregister.

8 Bakker heeft bezwaar gemaakt tegen zijn aanslag in de inkomstenbelasting/premie volksverzekeringen in Nederland over 2004. De Rechtbank te Breda heeft zijn beroep tegen de uitspraak op bezwaar ongegrond verklaard. Daarop heeft Bakker hoger beroep ingesteld bij het Gerechtshof te 's-Hertogenbosch, dat de beslissing van de rechtbank heeft bevestigd.

9 Het Gerechtshof te 's-Hertogenbosch was van oordeel dat Bakker voor 2004 kon worden beschouwd als aangesloten bij de Nederlandse sociale zekerheid, ook al had hij buiten het grondgebied van de Europese Unie gewerkt. Deze rechterlijke instantie heeft haar oordeel hierop gegrond dat de Nederlandse wetgeving inzake de sociale zekerheid in het geval van belanghebbende als toepasselijk werd aangewezen door verordening nr. 1408/71, meer in het bijzonder titel II daarvan. Zij was met name van oordeel dat Bakker zijn werkzaamheden uitoefende op zeeschepen die varen onder de vlag van de lidstaat Nederland als bedoeld in artikel 13, lid 2, sub c, van voormelde verordening. De omstandigheid dat deze schepen gedurende de baggerwerkzaamheden nagenoeg stillagen in de territoriale zee buiten de Unie, doet hieraan naar het oordeel van het Gerechtshof te 's-Hertogenbosch niet af, omdat deze laatste bepaling geen beperking kent naar soort schip of naar plaats van de activiteiten.

10 In cassatie is de Hoge Raad der Nederlanden echter van oordeel dat gerede twijfel bestaat of titel II van verordening nr. 1408/71 in casu van toepassing is.

11 De Hoge Raad overweegt dat het Gerechtshof te 's-Hertogenbosch er terecht van is uitgegaan dat belanghebbende in 2004, enkel beoordeeld naar Nederlands recht, niet verplicht verzekerd was voor de volksverzekeringen, nu hij in dat jaar niet in Nederland woonde en er evenmin arbeid in dienstbetrekking verrichtte. De verwijzende rechter betwijfelt echter of het Gerechtshof te 's-Hertogenbosch ervan mocht uitgaan dat belanghebbende in 2004 onder de personele werkingssfeer van verordening nr. 1408/71 viel zodat titel II van deze verordening op hem van toepassing was.

12 Dienaangaande zet de verwijzende rechter uiteen dat de definitie van werknemer in artikel 1, sub a, van verordening nr. 1408/71 onder meer de eis stelt dat de betrokkene verplicht of vrijwillig voortgezet verzekerd is tegen een of meer aldaar nader omschreven gebeurtenissen. Deze definitie roept de vraag op of iemand als Bakker, die enkel beoordeeld naar nationaal recht niet verplicht verzekerd is doordat hij niet in Nederland woont, toch de voor toepassing van verordening nr. 1408/71 vereiste hoedanigheid van werknemer kan krijgen doordat de regels voor de bepaling van de toepasselijke wetgeving in titel II van die verordening de wetgeving van die lidstaat als toepasselijk aanwijst.

13 De Hoge Raad der Nederlanden is van oordeel dat deze vraag bevestigend moet worden beantwoord met het oog op een nuttig effect van de bepalingen van titel II van verordening nr. 1408/71.

14 De verwijzende rechter vraagt zich echter af of de toepasselijkheid van titel II van verordening nr. 1408/71 in dit geval afstuit op de omstandigheid dat belanghebbende werkzaamheden heeft verricht buiten het grondgebied bedoeld in artikel 299 EG. Hij wijst op de rechtspraak van het Hof volgens welke de regels van het recht van de Unie inzake het vrije verkeer van werknemers ook van toepassing zijn op werkzaamheden die worden verricht buiten het grondgebied van de Unie, indien de arbeidsverhouding een voldoende nauwe aanknoping met dat grondgebied behoudt (arrest van 29 juni 1994, Aldewereld, C-60/93, Jurispr. blz. I-2991, punt 14). Ook vermeldt de verwijzende rechter het arrest van 27 september 1989, Lopes da Veiga (9/88, Jurispr. blz. 2989, punt 17), dat eveneens

betrekking had op een zeevarende, waarin het Hof overwoog dat het erop aankomt of de arbeidsverhouding van de betrokkene een voldoende nauwe aanknoping met het Nederlandse grondgebied heeft.

15 De verwijzende rechter merkt op dat in 2004, in het kader van het beleid van het Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen op het gebied van de sociale zekerheid van werknemers in dienstbetrekking, als beleidsregel is ingevoerd dat titel II van verordening nr. 1408/71 van toepassing is op een zeevarende die de nationaliteit heeft van een lidstaat van de Unie of de Europese Economische Ruimte, woont in een dergelijke lidstaat en in dienstbetrekking werkzaam is op een schip dat niet de vlag van een lidstaat voert, enkel op grond dat de werkgever in Nederland gevestigd is.

16 Het gevolg van bedoelde beleidsregel is dat werknemers als Bakker door het uitvoeringsorgaan van de werknemersverzekeringen als verplicht verzekerden worden behandeld, ofschoon zij enkel beoordeeld naar de Nederlandse wetgeving niet tot de kring der verzekerden behoren. De verwijzende rechter merkt op dat een beleidsregel voor het heffen van premies voor de werknemersverzekeringen echter geen rechtsgrondslag vormt.

17 De verwijzende rechter zet uiteen dat de omstandigheid dat belanghebbende door het uitvoeringsorgaan voor althans een deel van de sociale verzekeringen in Nederland als verzekerde wordt aangemerkt, waardoor hij in feite sociale bescherming voor die verzekeringen geniet, een omstandigheid vormt die de band met Nederland versterkt. Indien daarentegen bij de beoordeling van de mate van aanknoping met het grondgebied van de Unie niet zou mogen worden uitgegaan van aansluiting bij het stelsel van sociale zekerheid van een lidstaat, rijst de vraag of een dergelijke aansluiting een noodzakelijke voorwaarde is om verordening nr. 1408/71 te kunnen toepassen op werkzaamheden buiten het grondgebied van de Unie. De rechtspraak van het Hof (zie arrest van 23 oktober 1986, Van Roosmalen, 300/84, Jurispr. blz. 3097, en reeds aangehaalde arresten Lopes da Veiga en Aldewereld) biedt geen zekerheid op dit punt.

18 De Hoge Raad der Nederlanden ziet zich dus geplaatst voor de vraag of in dit geval, gelet op alle omstandigheden, voldoende aanknoping bestaat met het grondgebied van de Unie. Indien titel II van verordening nr. 1408/71 in het onderhavige geval van toepassing is, zal belanghebbende volgens de verwijzende rechter overeenkomstig artikel 13, lid 2, sub c, van deze verordening aan de Nederlandse wetgeving onderworpen zijn.

19 Daarop heeft de Hoge Raad der Nederlanden besloten, de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof te verzoeken uitspraak te doen over de volgende vragen:

„1) Zijn de aanwijzingsregels van titel II van verordening [...] nr. 1408/71 van toepassing, met als gevolg dat de Nederlandse wetgeving wordt aangewezen, en dientengevolge premies mogen worden geheven op grond van de Nederlandse volksverzekeringen, in een geval als het onderhavige, waarin een in Spanje wonende werknemer met de Nederlandse nationaliteit als zeevarende werkzaam is in dienst van een in Nederland gevestigde werkgever, en zijn arbeid verricht aan boord van baggerschepen die buiten het grondgebied van de [Unie] varen onder Nederlandse vlag, terwijl hij enkel beoordeeld naar de Nederlandse nationale wetgeving niet is aangesloten bij het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid als gevolg van de omstandigheid dat hij niet in Nederland woont?

2) In hoeverre is het daarbij van belang dat bij de uitvoering van de Nederlandse werknemersverzekeringen een beleid wordt gevoerd op grond waarvan zeevarenden in een geval als het onderhavige door het uitvoeringsorgaan met een beroep op het gemeenschapsrecht als verzekerde worden aangemerkt?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

De eerste vraag

20 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in hoofdzaak te vernemen of artikel 13, lid 2, sub c, van verordening nr. 1408/71 aldus moet worden uitgelegd dat het eraan in de weg staat dat een wettelijke maatregel van een lidstaat van aansluiting bij het stelsel van sociale zekerheid van die lidstaat uitsluit een persoon in een situatie als die van verzoeker in het hoofdgeding, die de nationaliteit van die lidstaat bezit maar niet in die lidstaat woont en die in dienstbetrekking werkzaam is aan boord van een baggerschip dat onder de vlag van diezelfde lidstaat vaart en buiten het grondgebied van de Unie zijn werkzaamheden verricht.

21 Terwijl de Nederlandse regering en de Europese Commissie van oordeel zijn dat deze vraag bevestigend moet worden beantwoord, is Bakker een tegenovergestelde mening toegedaan.

22 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat artikel 13, lid 2, sub c, van verordening nr. 1408/71 uitdrukkelijk bepaalt dat op degene die zijn beroepswerkzaamheden uitoefent aan boord van een zeeschip dat onder de vlag van een lidstaat vaart, de wetgeving van die staat van toepassing is.

23 Op grond van deze bepaling is een persoon in de situatie van Bakker in beginsel aan de Nederlandse socialezekerheidswetgeving onderworpen aangezien deze persoon zijn beroepswerkzaamheden uitoefent aan boord van een zeeschip dat onder de Nederlandse vlag vaart.

24 Bakker heeft echter twee argumenten aangevoerd ten betoge dat artikel 13, lid 2, sub c, van verordening nr. 1408/71 op zijn situatie niet van toepassing is.

25 In de eerste plaats heeft hij in zijn schriftelijke opmerkingen uiteengezet dat de baggerschepen aan boord waarvan hij zijn beroepswerkzaamheid verrichtte niet onder het begrip „zeeschip” van bedoeld artikel 13, lid 2, sub c, vielen.

26 Dit argument kan niet worden aanvaard nu in deze bepaling geen voorwaarde wordt gesteld met betrekking tot het soort „zeeschip”. Voorts heeft de verwijzende rechter aangegeven dat de betrokken baggerschepen beschikten over een zeebrief en stonden ingeschreven in het Nederlandse zeeschepenregister.

27 In de tweede plaats heeft Bakker ter terechtzitting aangevoerd dat artikel 13, lid 2, sub c, van verordening nr. 1408/71 op zijn situatie niet van toepassing is aangezien de betrokken baggerschepen hoofdzakelijk in de territoriale zee van China en van de Verenigde Arabische Emiraten werden ingezet. Ingevolge artikel 2, lid 1, van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee, dat op 10 december 1982 te Montego Bay (Jamaica) is ondertekend, op 16 november 1994 in werking is getreden, op 28 juni 1996 door het Koninkrijk der Nederlanden is geratificeerd en namens de Europese Gemeenschap is goedgekeurd bij besluit 98/392/EG van de Raad van 23 maart 1998 (PB L 179, blz. 1), strekt de soevereiniteit van een kuststaat zich buiten zijn landgebied en zijn binnenwateren uit over een aangrenzende zeestrook, omschreven als de territoriale zee. Volgens Bakker vallen op de betrokken baggerschepen verrichte werkzaamheden bijgevolg onder de bevoegdheid van de kuststaten en niet onder die van de vlagstaat, te weten Nederland.

28 Dienaangaande volgt uit de rechtspraak van het Hof dat de enkele omstandigheid dat een werknemer zijn werkzaamheden buiten het grondgebied van de Unie verricht, niet volstaat om de toepassing van de regels van de Unie inzake het vrije verkeer van werknemers uit te sluiten wanneer de arbeidsverhouding een voldoende nauwe aanknoping met het grondgebied van de Unie behoudt. In een geval als aan de orde in het hoofdgeding bestaat een dergelijke aanknoping in de — door de

verwijzende rechter bevestigde — omstandigheid dat Bakker op een in Nederland ingeschreven zeeschip zijn beroepswerkzaamheden verricht in dienst van een in die lidstaat gevestigde onderneming (zie in die zin reeds aangehaalde arresten Lopes da Veiga, punt 17, en Aldewereld, punt 14).

29 Bovendien vereist noch de eerbiediging van de soevereiniteit van de kuststaat noch het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee, dat een werknemer in de situatie van Bakker het voordeel van de sociale dekking ontnomen wordt waarin de lidstaat onder de vlag waarvan het schip vaart voorziet overeenkomstig verordening nr. 1408/71, wanneer dat schip zich in de territoriale wateren van een andere staat dan die lidstaat bevindt.

30 Het tweede argument van Bakker kan derhalve niet slagen.

31 De verwijzende rechter betwijfelt of artikel 13, lid 2, sub c, van verordening nr. 1408/71 van toepassing is, aangezien Bakker niet onder de personele werkingssfeer van die verordening valt op grond dat hij niet verplicht verzekerd is voor de volksverzekeringen in Nederland, doordat hij daar niet woont.

32 Dienaangaande moet worden opgemerkt dat artikel 13, lid 2, sub c, van verordening nr. 1408/71 slechts bepaalt welke nationale wettelijke regeling van toepassing is op degenen die in dienstbetrekking werkzaam zijn aan boord van een zeeschip dat onder de vlag van een lidstaat vaart. Het bepaalt niet zelf onder welke voorwaarden het recht of de verplichting tot aansluiting bij een stelsel van sociale zekerheid of een bepaalde tak van een dergelijk stelsel ontstaat. Het staat aan de wettelijke regeling van elke lidstaat om deze voorwaarden vast te stellen (zie arrest van 17 januari 2012, Salemink, C-347/10, punt 38).

33 Niettemin moeten de lidstaten, die weliswaar bevoegd blijven om de voorwaarden voor aansluiting bij hun stelsels van sociale zekerheid in te richten, bij de uitoefening van deze bevoegdheid het Unierecht eerbiedigen. Inzonderheid mogen die voorwaarden niet tot gevolg hebben dat van het toepassingsgebied van de betrokken nationale wettelijke regeling worden uitgesloten de personen op wie die wettelijke regeling krachtens verordening nr. 1408/71 van toepassing is (zie in die zin arrest van 3 mei 1990, Kits van Heijningen, C-2/89, Jurispr. blz. I-1755, punt 20, en arrest Salemink, reeds aangehaald, punten 39 en 40).

34 Artikel 13, lid 2, sub c, van verordening nr. 1408/71 bepaalt uitdrukkelijk dat op degene die zijn beroepswerkzaamheden uitoefent aan boord van een zeeschip dat onder de vlag van een lidstaat vaart, de wetgeving van die staat van toepassing is. Het zou in strijd zijn met deze bepaling indien het woonplaatsvereiste dat de wetgeving van de betrokken lidstaat oplegt voor toelating tot het erin voorziene verzekeringsstelsel, kon worden tegengeworpen aan de personen bedoeld in genoemd artikel 13, lid 2, sub c (zie in die zin reeds aangehaalde arresten Kits van Heijningen, punt 21, en Salemink, punt 41).

35 Mitsdien kan als gevolg van artikel 13, lid 2, sub c, van verordening nr. 1408/71 een bepaling van de toepasselijke nationale wetgeving die voor de toelating tot het in die wetgeving voorziene stelsel van sociale zekerheid het vereiste stelt dat de betrokkenen hun woonplaats in de betrokken lidstaat hebben, niet worden tegengeworpen aan de in deze bepaling bedoelde personen (zie in die zin arrest Kits van Heijningen, reeds aangehaald, punt 22).

36 Blijkens het verwijzingsarrest is deze benadering de facto overgenomen in het beleid van het Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen, dat personen in de situatie van Bakker als verplicht verzekerden behandelt.

37 Gelet op het voorgaande moet op de eerste vraag worden geantwoord dat artikel 13, lid 2, sub c, van verordening nr. 1408/71 aldus moet worden uitgelegd dat het eraan in de weg staat dat een wettelijke maatregel van een lidstaat van aansluiting bij het stelsel van sociale zekerheid van die lidstaat uitsluit een persoon in een situatie als die van verzoeker in het hoofdgeding, die de nationaliteit van die

lidstaat bezit maar niet in die lidstaat woont en die in dienstbetrekking werkzaam is aan boord van een baggerschip dat onder de vlag van diezelfde lidstaat vaart en buiten het grondgebied van de Unie zijn werkzaamheden verricht.

De tweede vraag

38 Gelet op het antwoord op de eerste vraag hoeft de tweede vraag niet te worden beantwoord.

Kosten

39 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Achtste kamer) verklaart voor recht:

Artikel 13, lid 2, sub c, van verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, in de versie zoals gewijzigd en bijgewerkt bij verordening (EG) nr. 118/97 van de Raad van 2 december 1996, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 307/1999 van de Raad van 8 februari 1999, moet aldus worden uitgelegd dat het eraan in de weg staat dat een wettelijke maatregel van een lidstaat van aansluiting bij het stelsel van sociale zekerheid van die lidstaat uitsluit een persoon in een situatie als die van verzoeker in het hoofdgeding, die de nationaliteit van die lidstaat bezit maar niet in die lidstaat woont en die in dienstbetrekking werkzaam is aan boord van een baggerschip dat onder de vlag van diezelfde lidstaat vaart en buiten het grondgebied van de Europese Unie zijn werkzaamheden verricht.

ondertekeningen