derjarige minder-validen wordt voorzien, ook van toepassing op een volwassen minder-valide onderdaan van een andere Lid-Staat, die nimmer zelf in de Staat van wetgeving heeft gewerkt en aldaar woont op kosten van zijn vader, die als werknemer in de zin van voormelde verordening in diezelfde Staat tewerkgesteld is.

Donner Mertens de Wilmars Bosco

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op zestien december negentienhonderdzesenzeventig.

De griffier

A. Van Houtte

De president van de Eerste Kamer

A. M. Donner

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL G. REISCHL VAN 7 DECEMBER 1976 [1]

Mijnheer de president,
mijne heren rechters,

Volgens de Franse wet van 13 juli 1971 worden aan personen lijdende aan lichamelijke of geestelijke gebreken, bepaalde uitkeringen verstrekt. De regeling geldt voor minderjarigen tot en met de twintigjarige leeftijd, alsook voor volwassenen die de leeftijd van 65 jaar nog niet hebben bereikt. Laatstgenoemden moeten echter de Franse nationaliteit bezitten en ook in Frankrijk wonen.

De heer Inzirillo is een in Frankrijk werkzame en woonachtige Italiaan, die tracht te bereiken dat ook zijn in 1948 geboren, ernstig geesteszieke zoon, die eveneens de Italiaanse nationaliteit bezit en in Frankrijk woont — blijkbaar bij zijn ouders —, in het genot van de uitkering ten behoeve van aan bedoelde gebreken lijdende volwassenen wordt gesteld. Met verwijzing naar de in genoemde wet ten aanzien van de nationaliteit gestelde voorwaarde heeft de ten deze bevoegde instantie, de Caisse d'allocations familiales de l'arrondissement de Lyon, evenwel afwijzend op zijn verzoeken beschikt. Ook met stappen bij twee op het gebied van de sociale verzekering bevoegde commissies en met het beroep, tegen hun beslissingen ingesteld bij de Cour d'appel te Lyon had eiser geen succes. Met betrekking tot de door eiser gestelde schending van 's Raads verordening nr. 1612/68 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap (PB L 257 van 1968) overwoog de Cour d'appel — kennelijk niet

1 — Vertaald uit het Duits.

op de hoogte van 's Hofs arrest in de zaak 32-75 (Anita Cristini t. Société Nationale des Chemins de Fer Français, arrest van 30 september 1975, Jurspr. 1975, blz. 1085) —, dat het in artikel 7 der verordening alleen maar gaat om „sociale voordelen" die rechtstreeks verband houden met de dienstbetrekking — en wel met de arbeids- en loonvoorwaarden —, doch niet om uitkeringen bedoeld om betrokkenen sociale bescherming te bieden. Verordening nr. 1408/71 betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op loontrekkenden en hun gezinnen die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen (PB L 149 van 1971) zou echter niet van toepassing zijn omdat uitkeringen aan volwassenen als hierbedoeld niet als gezinsuitkeringen zouden zijn te beschouwen.

Eiser voorzag zich tegen deze uitspraak bij het Hof van Cassatie. Hij beperkte zich echter tot één middel: schending van verordening nr. 1408/71. Hij is en blijft van mening dat de steunuitkering welke hij voor zijn zoon verlangt, een uitkering van sociale zekerheid is die op grond van genoemde verordening aan de onderdanen van alle Lid-Staten gelijkelijk moet worden verstrekt.

Het Hof van Cassatie schorste bij arrest van 26 mei 1976 het geding en stelde de prejudiciële vraag of krachtens verordening nr. 1408/71 de bij de wet van 13 juli 1971 alleen aan Franse — en in Frankrijk wonende — onderdanen in uitzicht gestelde steunuitkering ten behoeve van minder-valide volwassenen ook moet worden toegekend aan iemand van Italiaanse nationaliteit die nooit zelf in Frankrijk als werknemer werkzaam is geweest, maar aldaar woont, terwijl zijn vader er als Italiaanse migrerende werknemer werkzaam is.

Verweerster heeft allereerst betoogd dat verordening nr. 1408/71 geen betrekking heeft op uitkeringen die een maatschappelijk verzorgingskarakter dragen. Als zodanig zouden zijn te beschouwen alleen naar behoefte toegekende uitkeringen aan volwassen minder-validen die nimmer werknemer zijn geweest of met werknemers waren gelijkgesteld. Bovendien zou de litigieuze steunuitkering kennelijk niet als gezinsuitkering in de zin van verordening nr. 1408/71 zijn te beschouwen. In de verordening zou alleen gedacht zijn aan de categorieën uitkeringen die bij het uitvaardigen der verordening reeds bestonden; de Franse uitkering aan minder-validen zou echter van later datum zijn. Anderzijds zouden personen boven de leeftijd van twintig jaar in de zin van de Franse sociale verzekering — en om hen gaat het — niet kunnen worden beschouwd als kinderen jegens wie een onderhoudsplicht geldt, nog daargelaten dat in casu niet de vader, maar betrokkene zelf de aanspraak zou moeten doen gelden.

De Commissie heeft hiertegen ingebracht dat een rechtens afdwingbare steunuitkering ten behoeve van minder-validen volwassenen zeer wel als deel van een sociaal verzekeringsstelsel kan worden beschouwd, zodat ervan moet worden uitgegaan dat zij ratione materiae onder verordening nr. 1408/71 valt. De steunuitkering komt onder anderen ten goede aan personen wier ouderdoms- of invaliditeitsuitkering beneden de steunbedragen ligt. Wat betreft het personeel toepassingsgebied der verordening: erkend dient te worden dat betrokkene op grond van zijn leeftijd niet meer als gezinslid — in de zin van het volgens de verordening ten deze doorslaggevende Franse recht — kan worden beschouwd. Gezien het beginsel van het vrije verkeer van werknemers en de in de verordening en de jurisprudentie algemeen speurbare trend, is deze uitkomst evenwel niet bevredigend, omdat het er niet voor mag worden gehouden dat de wetgever van de Gemeenschap met de omschrijving van gezinsleden naar nationaal recht zulke consequenties gewild heeft. Zo heeft eisers minder-valide zoon die bij eiser woont en blijkbaar ook door hem wordt onderhouden, volgens artikel 10 van verordening nr. 1612/68 het — niet aan een leeftijdsgrens gebonden — recht te wo-

nen in de Staat waar zijn vader woonachtig is, en bovendien kan hij op grond van verordening nr. 1251/70 der Commissie (PB L 142 van 1970) daar ook na de dood van zijn vader blijven wonen. Daaraan — en vooral ook aan 's Hofs arrest in de zaak 7-75 (Echtelieden F. t. Belgische Staat, arrest van 17 Juni 1975, Jurispr. 1975, blz. 679) kan slechts de gevolgtrekking worden verbonden dat zulke personen als gezinsleden van een migrerende werknemer zijn te beschouwen, waarmede vaststaat dat in zodanig geval het beginsel van artikel 3 van verordening nr. 1408/71 tot gelding moet komen, volgens hetwelk migrerende werknemers niet anders mogen worden behandeld dan onderdanen van de Staat waarin zij werkzaam zijn; de in de Franse wet van 13 juli 1971 ten aanzien van de nationaliteit gestelde voorwaarde is dan ook als niet wezenlijk te beschouwen.

Ik zou mij bij de opvatting der Commissie willen aansluiten.

De door verweerster uitvoerig besproken vraag of de steunuitkering voor volwassen niet-validen als gezinsuitkering in de zin van verordening nr. 1408/71 mag worden beschouwd, geeft voor mij niet de doorslag. Mijns inziens zijn met betrekking tot het materieel en personeel toepassingsgebied van verordening nr. 1408/71 in gevallen als het onderhavige — en met name voor het begrip gezinslid en de voor gezinsleden geldende eis ener gelijke behandeling — vooral twee vroegere prejudiciële beslissingen van belang. Het ging weliswaar om een Belgische wet — waarin eveneens steunuitkeringen ten behoeve van volwassen minder-validen waren voorzien —; ik zie echter niet in hoe men met betrekking tot een overeenkomstige, in Frankrijk geldende regeling tot een andere beoordeling zou kunnen komen.

In de zaak 39-74 (Luciana Mazzier t. de Belgische Staat, arrest van 12 november 1974, Jurispr. deel 1973, blz. 1251) werd overwogen dat de genoemde Belgische regeling tot de sociale verzekering behoort voorzover een ten behoeve van minder-validen voorziene steunuitkering wordt toegekend aan personen waarvoor verordening nr. 3 geldt. Ten aanzien van eiseres in het toenmalige bodemgeschil werd blijkbaar aangenomen dat dit het geval was: het Hof heeft in zijn arrest met genoemde vaststelling volstaan en is niet ingegaan op de subsidiair gestelde vraag of eiseres een aanspraak aan verordening nr. 1612/68 kon ontlenen. Voorts ging het in bedoeld geding om een vordering van een meerderjarige Italiaanse die met een Belg gehuwd was en zelf nimmer werkneemster was geweest — zodat zij aan het sociale verzekeringsrecht geen aanspraak kon ontlenen —.

In het andere, nog belangrijkere geval — zaak 7-75 — ging het om een kind van een migrerende werknemer, waarvoor een uitkering als hierbedoeld werd verlangd. Met zoveel woorden werd overwogen dat werknemers en hun gezinsleden ratione personae onder verordening nr. 1408/71 vallen. Uit artikel 3 juncto artikel 2 van genoemde verordening volgt dat de gezinsleden van een werknemer in het kader van het materieel toepassingsgebied der verordening aan de rechtsvoorschriften van het land hunner inwoning dezelfde rechten mogen ontlenen als onderdanen van dat land. Bovendien sprak het Hof uit — en dat is in casu van bijzonder belang — dat bedoelde gelijke behandeling niet bij het bereiken van de meerderjarigheid mag eindigen, wanneer het kind wegens gebreken niet zelf de hoedanigheid van werknemer in de zin der verordening kan verwerven. Tot dit resultaat kwam het Hof vooral ook omdat een andere beoordeling in strijd zou zijn gekomen met strekking van het beginsel van een vrij verkeer van werknemers, „immers, ware dit anders, [dan zou] de werknemer ten einde zijn kind duurzaam te verzekeren van de wegens zijn handicap noodzakelijk tegemoetkomingen, ertoe worden gebracht niet te blijven in de Lid-Staat waar hij zich heeft gevestigd en zijn werk heeft gevonden".

Van bijzonder belang lijkt mij ook hetgeen de advocaat-generaal Trabucchi —

die zich op hetzelfde standpunt stelde — in zijn conclusie heeft betoogd. Na uit verordening nr. 1612/68 te hebben afgeleid dat voor een migrerende werknemer ook wat betreft de voorwaarden waaronder zijn gezin in het gastland kan worden opgenomen, het beginsel van gelijke behandeling heeft te gelden en na er op te hebben gewezen dat het ter verwezenlijking van een werkelijke vrijheid van verkeer der werknemers binnen de Gemeenschap noodzakelijk is bedoelde werknemers in economisch opzicht, en met name ook wat de sociale uitkeringen betreft, metterdaad op één lijn te stellen met de werknemers uit het land zelve, heeft hij betoogd dat het geldend recht weliswaar geen speciaal op dit probleem toegesneden voorschriften bevat, doch dat de oplossing ondubbelzinnig besloten ligt in de beginselen en doelstellingen van het sociale recht der Gemeenschap, de algemene trend van de voorschriften van Raad en Commissie en 's Hofs Jurisprudentie. Bovendien zou bij gebreke van een voorschrift dat duidelijk spreekt vóór of tegen de erkenning van het beginsel van gelijke behandeling ten behoeve van volwassen kinderen van werknemers die met hun ouders samenwonen en door hun worden onderhouden, verordening nr. 1408/71 ook in het licht van een hoger gerechtigheidsbeginsel moeten worden uitgelegd. Ik zou me kunnen indenken dat zulke overwegingen ook in 's Hofs oordeel een rol hebben gespeeld, ofschoon het arrest op dit punt zwijgt.

Acht men dit standpunt juist — en er kunnen mijns inziens hoogstens formele juridische bezwaren tegen worden ingebracht — en gaat men er vanuit dat de steunuitkering ten behoeve van mindervaliden onder meer ter compensatie van gezinslasten in het leven is geroepen —, dan zou de vraag van de Cour de cassation in de door de Commissie voorgestane zin moeten worden beantwoord.

Mocht het echter, gezien de systematiek van verordening nr. 1408/71, bezwaar ontmoeten in de door mij voorgestane zin te beslissen, dan zou, hoewel het niet gevraagd is, duidelijk moeten worden uitgesproken dat een zelfde resultaat ook te rechtvaardigen ware met een beroep op artikel 7 van verordening nr. 1612/68:

„Een werknemer die onderdaan is van een Lid-Staat mag op het grondgebied van andere Lid-Staten niet op grond van zijn nationaliteit anders worden behandeld dan de nationale werknemers wat betreft alle voorwaarden voor tewerkstelling en arbeid, met name op het gebied van beloning, ontslag, en, indien hij werkloos is geworden, wederinschakeling in het beroep of wedertewerkstelling.

Hij geniet er dezelfde sociale en fiscale voordelen als de nationale werknemers.

....."

Gezien het door mij ten aanzien van verordening nr. 1408/71 ingenomen standpunt, behoef ik dit thans niet verder uit te werken. Ik wijs er slechts op dat in 's Hofs arrest 32-75 met zoveel woorden werd overwogen dat de verwijzing naar „sociale voordelen" in artikel 7, lid 2, niet restrictief mag worden uitgelegd, en dat het toepassingsgebied dezer bepaling, ratione materiae, veeleer — in de lijn van de gelijke behandeling welke met de bepaling wordt nagestreefd — in die zin moet worden afgegrensd dat *alle* sociale en fiscale voordelen er onder worden gebracht, om het even of zij met de arbeidsovereenkomst verband houden of niet.

Ik zou het echter zeer bedenkelijk achten, indien de Kamer dit zelf zou uitmaken. Met zo een beslissing zou namelijk worden teruggekomen op de aanvankelijk genoemde jurisprudentie inzake vragen van steunuitkeringen aan mindervaliden en het toepassingsgebied van verordening nr. 1408/71. Mocht de Kamer zich derhalve tot de laatstgenoemde opvatting aangetrokken gevoelen, dan zou het zeker aanbeveling verdienen de zaak naar het plenum te verwijzen en de beslissing aan het plenum over te laten.

Op grond van één en ander stel ik voor de vraag van het Hof van Cassatie als volgt te beantwoorden:

Onder verordening nr. 1408/71 vallen nationale wetsvoorschriften volgens welke er ten behoeve van minder-validen een rechtens beschermde aanspraak op een steunuitkering kan worden gemaakt. De bepalingen van verordening nr. 1408/71 zijn er om te waarborgen dat de werknemers en hun gezinsleden die krachtens het beginsel van het vrije verkeer van werknemers op het grondgebied van een Lid-Staat wonen, bij de uitvoering van onder het materieel geldingsgebied der verordeningen vallende wetten eenzelfde behandeling genieten als onderdanen van die Staat. Daarom mag de minder-valide zoon van een migrerende werknemer, ook al is hij meerderjarig, ten opzichte van de onderdanen van de Staat waar hij woonachtig is niet in het nadeel komen te verkeren als gevolg van het feit dat hij de nationaliteit van die Staat niet bezit.