CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL M. DARMON VAN 21 JUNI 1984 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. Het Belgische Hof van Cassatie heeft een prejudiciële vraag voorgelegd betreffende een situatie waarvan u reeds heeft moeten kennis nemen.

Kan een onderdaan van een Lid-Staat van de Gemeenschap — in casu S. Patteri, van Italiaanse nationaliteit — die gepensioneerd is, een invaliditeitspensioen geniet, en, na in een andere Lid-Staat te hebben gewerkt — in het onderhavige geval België —, zich weer in zijn land van herkomst vestigt, tegenover het bevoegde Belgische orgaan — in casu, de Caisse de compensation pour allocations familiales du bâtiment, de l'industrie et du commerce du Hainaut (hierna: de Caisse) — aanspraak maken op betaling van het verschil tussen het bedrag van de kinderbijslagen die hij in België ontving, en het, lagere, bedrag waarop hij recht heeft in Italië?

2. Dit geval is in precies dezelfde woorden gesteld en betreft dezelfde landen en dezelfde nationale wettelijke regelingen als dat van zaak 733/79 (Laterza).

Bij arrest van 12 juni 1980 (zaak 733/79, Laterza, Jurispr. 1980, blz. 1915) hebt u op de destijds door de Arbeidsrechtbank te Charleroi voorgelegde vraag geantwoord (r.o. 10):

„Artikel 77, lid 2, sub b-i, van verordening nr. 1408/71 moet aldus worden uitgelegd, dat het recht op kinderbijslagen ten laste van de staat op het grondgebied waarvan de rechthebbende op een invaliditeitspensioen woont, niet het recht op hogere kinderbijslagen doet vervallen, dat voordien ten laste van een andere Lid-Staat is verkregen. Wanneer het daadwerkelijk ontvangen bedrag der kinderbijslagen in de Lid-Staat van woonplaats lager is dan de bijslagen overeenkomstig de wettelijke regeling van de andere Lid-Staat, heeft de werknemer tegenover het bevoegde orgaan van laatstbedoelde staat recht op aanvullende bijslagen ten belope van het verschil tussen de twee bedragen."

3. Zowel bij de betrokken partij als het Arbeidshof en het Hof van Cassatie waarvoor partijen hun geding achtereenvolgens bepleitten, was deze rechtspraak wel bekend.

Het Hof van Cassatie is evenwel van oordeel dat het middel dat de Caisse ter staving van haar cassatieberoep aanvoert vragen betreffende de uitlegging van het gemeenschapsrecht opwerpt die blijkbaar niet eerder aan het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen leken te zijn voorgelegd. De u voorgelegde twee vragen luiden als volgt:

„1. Machtigt artikel 51 EEG-Verdrag de Raad enkel tot het vaststellen van de maatregelen waardoor het mogelijk is te waarborgen dat de sociale uitkeringen daadwerkelijk aan de migrerende werknemers worden betaald, terwijl de grondslag en het bedrag ervan uitsluitend blijven geregeld door de verschillende stelsels die verschillende vorderingen op on-

1 — Vertaald uit het Frans.

derscheiden organen doen ontstaan, en dient verordening nr. 1408/71 en inzonderheid artikel 77 daarvan derhalve aldus te worden uitgelegd, dat het particulieren slechts een rechtstreeks recht toekent voor zover dit noodzakelijk is voor de daadwerkelijke betaling van uitkeringen waarvan de grondslag en het bedrag bij uitsluiting door de verschillende nationale rechtsstelsels blijven geregeld, zodat vorengenoemde bepaling voor migrerende werknemers tegenover de autoriteiten van een Lid-Staat geen rechtstreeks recht kan doen ontstaan op betaling van kinderbijslagen die niet krachtens de nationale wettelijke regeling van deze Lid-Staat verschuldigd zijn?

2. Is verordening nr. 1408/71 gelet op artikel 51 EEG-Verdrag geldig, gesteld dat artikel 77, lid 2, sub b, onder i, van deze verordening aldus moet worden uitgelegd dat het recht op kinderbijslagen ten laste van de staat op het grondgebied waarvan de rechthebbende op een invaliditeitspensioen woont het eerder ten laste van een andere Lid-Staat ontstane recht op hogere bijslagen — althans het recht op een aanvullende bijslag gelijk aan het verschil tussen beide bedragen — niet doet vervallen, en zodoende ten gunste van de betrokkene een recht doet ontstaan dat in geen van de nationale wettelijke regelingen is voorzien?"

4. Zowel in haar schriftelijke als in haar mondelinge opmerkingen heeft de Caisse duidelijk verklaard dat zij hoopt op een ommekeer van 's Hofs rechtspraak in de zaak-Laterza, terwijl zij nochtans weet dat deze direct aansluit bij een vroegere rechtspraak (inzonderheid het arrest van 6. 3. 1979, zaak 100/78, Rossi, Jurispr. 1979, blz. 831) en het Hof die onlangs nog heeft bevestigd (arrest van 24. 11. 1983, zaak 320/82, D'Amario, Jurispr. 1983, blz. 3811).

Daartoe voert zij aan, dat artikel 77, lid 2, sub b, onder i, slechts kan worden uitgelegd binnen de grenzen van de bevoegdheden die de Raad bij artikel 51 EEG-Verdrag zijn toegekend, en wel ter verwezenlijking van twee in dat artikel opgenomen nauwkeurig omschreven doelstellingen, te weten

— de bijeentelling van de referentietijdvakken;

— de „uitvoer" van de uitkeringen naar de landen van de Gemeenschap.

Volgens de Caisse is deze bevoegdheidsvraag, waartoe alles is te herleiden, nooit duidelijk aan het Hof gesteld en heeft zij, in elk geval in 's Hofs rechtspraak nog geen uitdrukkelijk antwoord gekregen.

Inzonderheid heeft het Hof nooit uitspraak moeten doen over de vraag „of — en in welke mate — artikel 51 van het Verdrag de Raad van Ministers machtigt tot het vaststellen van een verordening ingevolge welke de autoriteiten van een Lid-Staat verplicht zijn, in strijd met uitdrukkelijke bepalingen van de nationale wet — in casu artikel 51, derde alinea, van de Belgische samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag, naar luid waarvan deze bijslagen ‚niet verschuldigd zijn ten bate van de buiten het Rijk opgevoede kinderen' —, kinderbijslagen te betalen voor kinderen die niet op het grondgebied van deze Staat wonen, niet alleen wanneer in de Staat van woonplaats geen enkel recht bestaat ... maar ook wanneer die Staat zulk een recht kent."

De Caisse is derhalve van mening, dat de betrokken bepaling van artikel 77 moet worden uitgelegd:

— „met inachtneming van de gewone betekenis van haar bewoordingen",

dat wil zeggen — anders dan het Hof in de zaak-Laterza heeft geoordeeld — als een artikel dat een verwijzingsregel van internationaal privaatrecht binnen het communautaire stelsel invoert, aan de hand waarvan kan worden uitgemaakt welke nationale wettelijke regeling toepasselijk is op het gebied van de kinderbijslagen: gelet op de verplichting die de Raad bij artikel 51, sub b, van het Verdrag is opgelegd, zou slechts aanspraak bestaan op door een andere Staat dan de Staat van woonplaats betaalde uitkeringen, indien de wetgeving van de Staat van woonplaats geen aanspraak op dat recht geeft; dan wel

— conform de rechtspraak van het Hof in vorengenoemde zaak, hetgeen dit artikel dan ongeldig zou maken wat artikel 51 van het Verdrag betreft, dat de Raad, die bevoegd is om de toepasselijke wettelijke regeling aan te wijzen, niet opdraagt en evenmin lijkt te machtigen om twee nationale wettelijke regelingen te combineren ten einde de migrerende werknemer en zijn rechthebbenden het recht op het hier bedoelde „verschil" te laten behouden.

Louter uitgaande van artikel 77 is de regering van de Bondsrepubliek Duitsland, interveniënte in de onderhavige zaak, evenals de Caisse van mening „dat wat het gemeenschapsrecht betreft, in casu geen recht op Belgische kinderbijslagen bestaat".

5. Zoals de Commissie in haar memorie stelt, werpt het probleem van de geldigheid van artikel 77, lid 2, sub b, onder i, de vraag op van de strekking van artikel 51 van het Verdrag.

Dit artikel luidt als volgt:

„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 her 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 Lid-Staten verblijven, zullen worden betaald."

Sinds 1964, en met name in de arresten-Unger, -Nonnenmacher en -van der Veen, heeft het Hof de betekenis en strekking vastgelegd van de artikelen 48 tot en met 51 EEG-Verdrag en van de verordeningen waarin deze worden toegepast.

Het heeft verklaard:

— „dat artikel 51 staat in het hoofdstuk, getiteld ‚De werknemers' en valt onder de Derde Titel (‚Het vrije verkeer van personen, diensten en kapitaal') van het Tweede Deel van het Verdrag (‚De grondslagen van de Gemeenschap'); dat dus het totstandkomen van een zo groot mogelijke vrijheid van verkeer van werknemers, temeer nu deze opgenomen is onder de ‚grondslagen' der Gemeenschap, het voornaamste doel van artikel 51 vormt en derhalve de uitlegging van de verordeningen gegeven ter toepassing van dit artikel beïnvloedt" (arrest van 19 maart 1964, zaak 75/63, Unger, Jurispr. 1964, blz. 369, 384);

— „dat [de artikelen 48 tot en met 51 van het Verdrag] een zo volledig mo-

gelijke vrijheid van verkeer beogen tot stand te brengen; dat dit oogmerk meebrengt dat wettelijke beperkingen welke de migrerende werknemer in een nadeliger positie zouden brengen, worden opgeheven; dat derhalve de voornoemde artikelen en de ter uitvoering daarvan genomen maatregelen in geval van twijfel moeten worden opgevat als strekkend om te voorkomen dat de migrerende werknemer bijzonderlijk wat zijn sociale zekerheid betreft in een nadeliger rechtspositie wordt gebracht" (arrest van 9. 6. 1964, zaak 92/63, Nonnenmacher, Jurispr. 1964, blz. 583, 599);

— „dat de verordeningen betreffende de sociale verzekering hun grondslag, raam en begrenzing vinden in de artikelen 48 tot en met 51 van het Verdrag welke het vrije verkeer der werknemers beogen te verzekeren; ... dat het doel der artikelen 48 tot en met 51 van het Verdrag niet zou worden bereikt doch integendeel miskend, indien de werknemer, om van de hem gewaarborgde vrijheid van verkeer gebruik te maken, zich in het verlies van reeds in een der Lid-Staten verkregen rechten zou moeten schikken zonder dat daarvoor een tenminste gelijkwaardige uitkering in de plaats zou komen" (arrest van 15. 7. 1964, zaak 100/63, van der Veen, Jurispr. 1964, blz. 1161, 1179, 1180).

Uit deze rechtspraak die sedertdien voortdurend is bekrachtigd, blijkt dat artikel 51 EEG-Verdrag ten doel heeft het vrije verkeer van werknemers te waarborgen. De twee sub a en b van dat artikel bedoelde maatregelen zijn de instrumenten om dit doel te bereiken. Ze geven meer algemeen uitvoering aan het uitdrukkelijk in de rechtspraktijk van het Hof erkende beginsel van de handhaving van verworven rechten. Het Hof kan de door de Caisse voorgestelde enige uitlegging van artikel 51 dan ook niet volgen.

6. De eerbiediging van dit beginsel — dat het vrij verkeer van werknemers moet waarborgen — is de grondslag waarop bijvoorbeeld de uitspraken van het Hof in de zaken-Rossi en -Laterza zijn gesteund.

In het verlengde van de rechtspraak van 1964 heeft het Hof in het arrest-Rossi overwogen, dat de verordeningen betreffende de sociale zekerheid van migrerende werknemers moeten worden uitgelegd „in het licht van de doelstellingen van de verdragsbepalingen (de artikelen 48-51) waarop zij zijn gebaseerd" (zaak 100/78, Rossi, Jurispr. 1979, blz. 831, r.o. 12).

Met eerbiediging van de „grondslag", het „raam" en de „begrenzing" van deze artikelen heeft het Hof in het arrest-Laterza, waarin trouwens uitdrukkelijk naar het arrest-Rossi wordt verwezen, artikel 77, lid 2, sub b, onder i, van verordening nr. 1408/71 uitgelegd.

Waar het vraagstuk betreffende de strekking van artikel 51 van het Verdrag kan worden geacht te zijn opgelost, is het onderhavige probleem hetzelfde als het probleem dat in de zaak-Laterza aan de orde was.

Het door het Hof toen op de gestelde vraag gegeven antwoord heb ik reeds aangehaald (zie hiervoor, sub 2).

Dit antwoord werd voorafgegaan door de overweging dat „de in verordening nr. 1408/71 vastgestelde en uitgewerkte regels ter coördinatie van de wettelijke regelingen van de Lid-Staten, berusten ... op het in de 7e en 8e considerans van de verordening neergelegde algemene beginsel, dat voornoemde regels de werknemers die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, alle uitkeringen

waarop in de verschillende Lid-Staten recht is verkregen, moeten waarborgen, „tot ten hoogste de uitkering die door één van deze Lid-Staten verschuldigd zou zijn".

In deze zaak heeft het Hof artikel 77 dus uitgelegd overeenkomstig de in het arrest-Rossi genoemde methode, dat wil zeggen „in het licht" van de doelstellingen van artikel 51 van het Verdrag. Deze „teleologische" uitlegging contrasteert met de wederom enge uitlegging, welke de Caisse het Hof verzoekt aan te houden.

Is hiermee niet alles gezegd? Ik wil slechts de woorden of althans de essentie van de uitspraken van het Hof in de zaken-Rossi en -Laterza herhalen. Ik beperk mij derhalve tot de vaststelling dat de strekking van artikel 51 in het licht van met name de zevende en achtste overweging van verordening nr. 1408/71, handhaving van de rechtspraak van het Hof vereist.

7. Met de Raad, de Commissie, de Italiaanse regering en verzoeker in het hoofdgeding geef ik concluderend het Hof derhalve in overweging, voor recht te verklaren:

1. Artikel 51 EEG-Verdrag beoogt een zo volledig mogelijke vrijheid van het verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap tot stand te brengen en te waarborgen; derhalve moeten de verordeningen die de Raad krachtens dit artikel heeft vastgesteld, overeenkomstig dit doel worden uitgelegd.

2. Zoals het Hof reeds heeft verklaard moet artikel 77, lid 2, sub b, onder i, van verordening nr. 1408/71 (mitsdien) aldus worden uitgelegd, dat het recht op kinderbijslagen ten laste van de staat op het grondgebied waarvan de rechthebbende op een invaliditeitspensioen woont, niet het recht op hogere kinderbijslagen doet vervallen, dat voordien ten laste van een andere Lid-Staat is verkregen. Wanneer het daadwerkelijk ontvangen bedrag der kinderbijslagen in de Lid-Staat van woonplaats lager is dan de bijslagen overeenkomstig de wettelijke regeling van de andere Lid-Staat, heeft de werknemer tegenover het bevoegde orgaan van laatstbedoelde staat recht op aanvullende bijslagen ten belope van het verschil tussen de twee bedragen."

3. Aldus uitgelegd is voornoemd artikel 77, lid 2, sub b, onder i, — conform de grondslag en binnen het raam en de begrenzing van artikel 51 van het Verdrag — geldig wat laatstgenoemd artikel betreft.