Conclusies van de Advocaat-Generaal

M. LAGRANGE

17 april 1964

Vertaald uit het Frans

Mijnheer de President, mijne heren Rechters,

De Centrale Raad van Beroep heeft ten tweede male (doch niet voor het laatst!) Uw Hof ter prejudiciële beslissing een vraag voorgelegd betreffende de uitlegging van de Verordening no. 3 inzake de sociale zekerheid van migrerende werknemers. Het betreft artikel 12 van deze verordening, dat als volgt luidt:

„Onverminderd de bepalingen van deze Titel is op werknemers of daarmede gelijkgestelden die werkzaam zijn op het grondgebied van een Lid-Staat, de wetgeving van deze Staat van toepassing, zelfs indien zij op het grondgebied van een andere Lid-Staat woonachtig zijn of indien hun werkgever of de zetel van de onderneming waarbij zij in dienst zijn, zich op het grondgebied van een andere Lid-Staat bevindt."

De Centrale Raad verzoekt om beantwoording van de vraag, „of artikel 12 der verordening aldus moet worden uitgelegd, dat op de daarin bedoelde personen uitsluitend van toepassing is de wetgeving van de Staat, op wiens grondgebied zij werkzaam zijn, en wel ongeacht of zij aan die wetgeving in feite een aanspraak ontlenen".

Het gaat vooral om het woord „uitsluitend". De vraag is n.l. of de wetgeving van het land van tewerkstelling (waarvan de toepassing volgens artikel 12 dwingend is voorgeschreven) op zichzelf de toepassing van elke andere wetgeving, met name die van het land van de woonplaats uitsluit, ongeacht welke voor- of nadelige gevolgen daaruit kunnen voortvloeien, — of dat aan een uitsluitende toepasselijkheid in deze zin in meerdere of mindere mate grenzen zijn gesteld en zo ja, in welke mate.

I

Alvorens deze vraag te onderzoeken zullen wij een overzicht van de feiten geven en trachten na te gaan, welke aspecten het probleem vertoont in het licht van de Nederlandse wetgeving. Hoewel Gij verplicht zijt uitspraak te doen betreffende een vraag die volgens arti-

kel 177 tot de bevoegdheid van Uw Hof behoort, zonder te oordelen over het gewicht van deze vraag voor de beslissing van het hoofdgeding, zijn wij van mening dat het steeds gewenst is zich een zo duidelijk mogelijk beeld van de voorgeschiedenis te vormen, ten einde, zij het slechts bij wijze van voorbeeld, de abstracte uitlegging, die van Uw Hof wordt gevraagd, tegen een concrete achtergrond te kunnen plaatsen.

In Nederland bestaan drie stelsels van verzekering, die voor de werknemers van belang zijn:

1. De „invaliditeits-, ouderdoms- en overlevingsrenteverzekering", die alleen voor werknemers geldt. Dit is de oudste regeling; werknemers tot een zekere inkomengrens zijn verplicht aangesloten; wanneer het jaarlijks loon *f* 8.000,— te boven gaat, is aansluiting niet langer verplicht. Daarentegen is het basisloon, waarover premie verschuldigd is, niet aan een maximum gebonden.

2. De A.O.W.-verzekering, ingevoerd bij de Algemene Ouderdomswet van 31 mei 1956. Anders dan het voorgaande, geldt dit stelsel voor de gehele bevolking. Het wordt gefinancierd met premies, die worden geheven over het inkomen van de betrokkene en die worden geïnd op dezelfde wijze als belastingen. Eveneens in tegenstelling met het vorige stelsel is de aansluiting niet van een zeker inkomen afhankelijk, doch is het premieplichtige inkomen wèl aan een maximum gebonden: dit bedroeg in 1962 *f* 8.250,— per jaar.

3. De A.W.W. (Algemene Weduwen- en Wezenwet)-verzekering, die het risico van overlijden dekt. Evenals het voorgaande, de A.O.W., geldt dit stelsel voor de gehele bevolking. Het is aan dezelfde regels onderworpen: aansluiting is niet afhankelijk van een zeker inkomen, doch van de dubbele voorwaarde dat de betrokkene ouder is dan 15 jaar en zijn woonplaats in Nederland heeft; premieplichtig inkomen maximaal *f* 8.250,— in 1962. De werkgever draagt niet in de financiering bij; deze geschiedt uitsluitend uit de — verplichte — bijdragen van de verzekerde, terwijl voorts de Staat voor een eventueel tekort van het systeem borg staat. Begunstigde is de weduwe, op voorwaarde

dat zij of wel op de dag van overlijden van de verzekerde 50 jaar is, of wel ten minste één kind te haren laste heeft of wel invalide is. Deze regeling is in beginsel op 1 oktober 1959 in werking getreden, onder voorbehoud van bepaalde uitvoeringsvoorschriften.

H. E. Moebs, die de Franse nationaliteit bezat, had enige tijd in loondienst gewerkt in Luxemburg, in Frankrijk en vervolgens in Nederland (van 1955 tot 1959). Het schijnt dat hij in laatstgenoemd land niet was aangesloten bij de „invaliditeits-, ouderdoms- en overlevingsrenteverzekering" voor werknemers, omdat zijn loon de inkomengrens overschreed. Daarentegen wordt in een verklaring van zijn werkgever, die ten processe is overgelegd, doch waarvan de Commissie geen kennis droeg toen zij haar opmerkingen indiende, vermeld dat de werkgever de bijdragen aan de A.O.W., n.l. 6,75% van het premieplichtig inkomen voor 1958 en 1959, heeft betaald tot 31 augustus 1959, op welke datum het arbeidscontract van Moebs werd beëindigd. In feite verklaart de werkgever, dat zowel de A.W.W.-premie als de A.O.W.-premie, dus niet alleen deze laatste, zijn ingehouden. Dit is een vergissing, daar de A.W.W. op 1 oktober 1959 in werking is getreden en de premies voor deze nieuwe regeling eerst met ingang van 1 januari 1960 zijn ingehouden, doch deze vergissing verandert niets aan de feiten: het tarief voor de nieuwe verzekering (de A.W.W.) ad 1,25% was slechts een fractie van het oude tarief, terwijl het A.O.W.-tarief voortaan 5,50% bedroeg (tevoren 6,75%).

Moebs heeft vervolgens in Frankrijk gewerkt van 1 tot 21 oktober 1959, datum van zijn overlijden. Hij bleef evenwel gedurende deze periode met zijn gezin in Nederland wonen. Eerst in de loop van het jaar 1960 heeft zijn weduwe zich in Frankrijk gevestigd. Vanaf 1 oktober 1959 was hij aangesloten bij de Franse sociale verzekeringen, doch Mevrouw Moebs kan volgens de Franse wet geen aanspraak maken op een weduwenpensioen, daar zij niet voldoet aan de vereisten die deze wet stelt, met name het vereiste van invaliditeit. Daarentegen had zij wel recht op een „kapitaalsuitkering bij overlijden", die zij inderdaad heeft ontvangen, zoals blijkt uit een stuk van zeer recente datum; voorts heeft zij recht op gezinsbijslagen, die in Frankrijk worden toegekend onafhankelijk van enige aansluiting bij de sociale verzekeringen of van de betaling van premies.

Mevrouw Moebs heeft daarom getracht in Nederland uit hoofde van de A.W.W. een pensioen te krijgen, waarop zij wegens haar acht minderjarige kinderen recht meent te hebben. Zij stelde, en stelt ook thans nog, dat haar echtgenoot, die tot zijn overlijden zijn Nederlandse domicilie had behouden, tenminste vanaf 1 oktober 1959 tot de datum van zijn overlijden, 21 oktober 1959, was aangesloten bij de A.W.W. Haar vordering is evenwel afgewezen door de bevoegde rechterlijke instanties, die zich onder meer hebben gebaseerd op een Koninklijk Besluit van 10 juli 1959, dat berustte op de Algemene Weduwen- en Wezenwet.

Deze wet bepaalt (artikel 7, lid 4): „Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kan van het bepaalde in het eerste lid (verzekerd is degene, die de leeftijd van 15 jaar heeft bereikt en ingezetene is) worden afgeweken: ... b. ten aanzien van personen, op wie een overeenkomstige regeling buiten het Rijk van toepassing is". Het Koninklijk Besluit van 10 juli 1959 bevat in verband hiermede de volgende bepaling: „In afwijking van het bepaalde in het eerste lid van artikel 6 van de Algemene Ouderdomswet en artikel 7 van de Algemene Weduwen- en Wezenwet wordt niet als verzekerde in de zin van die wetten aangemerkt: a. de ingezetene, die buiten het Rijk in dienstbetrekking arbeid verricht en ter zake van die arbeid krachtens een in het land, waar hij werkt, geldende wettelijke regeling inzake geldelijke gevolgen van ouderdom en overlijden verzekerd is". De betrokken rechterlijke instanties waren van oordeel dat Moebs, doordat hij in Frankrijk in loondienst was, krachtens een aldaar geldende wettelijke regeling tegen het risico van overlijden was verzekerd. Dit kan bezwaarlijk worden ontkend.

Hieruit volgt evenwel niet dat, zoals de Commissie zegt, het geschil in casu „waarschijnlijk" had kunnen worden beslist aan de hand van de Nederlandse wetgeving, zonder dat een beroep behoefde te worden gedaan op artikel 12 van Verordening no. 3. Immers, zou artikel 12 aldus moeten worden opgevat dat toepassing van de Franse wetgeving – dàt deze in casu van toepassing is, staat vast – toepassing van de Nederlandse wetgeving, althans van een wet als de A.W.W.,

niet uitsluit, dan zou hieruit stellig moeten worden afgeleid, dat de in het Koninklijk Besluit voorgeschreven beperkingen nietig zijn of althans niet betrekking hebben op de wetgeving van de landen van de Gemeenschap. Voor deze beperkingen zou dan n.l. geen aanknopingspunt meer zijn te vinden in de Verordening no. 3, evenmin trouwens als in de wet zelf, die uitzonderingen alleen toestaat voor zover het de toepassing van een „overeenkomstige regeling buiten het Rijk" betreft; dit is niet het geval, wanneer men, zoals in casu, enerzijds te maken heeft met een sociale wetgeving voor de beroepsbevolking alleen en anderzijds met een stelsel, dat voor de gehele bevolking geldt. Overigens zijn wat dit laatste betreft uiteraard alleen de Nederlandse rechters bevoegd tot toetsing van de wettigheid of toepasselijkheid van het Koninklijk Besluit aan de wet.

Hoe dit ook zij, onze uiteenzettingen hadden slechts ten doel, duidelijk te maken waarom de Centrale Raad het nodig heeft geacht zich tot het Hof te wenden met een verzoek om uitlegging van artikel 12 van de Verordening no. 3.

II

Met betrekking tot de zaak ten gronde, dat wil zeggen tot de uitlegging van artikel 12, kunnen wij kort zijn. De opmerkingen van de Commissie lijken ons n.l. volkomen juist en hebben ons volledig kunnen overtuigen.

Doel van artikel 12 is voornamelijk het regelen van een wetsconflict, door te bepalen welke wet van toepassing is wanneer het land van tewerkstelling en het land van de woonplaats verschillend zijn. Daartoe bevestigt het artikel de regel, die zowel in de nationale wetgevingen als in de vroegere verdragen algemeen was gevolgd, n.l. dat de wetgeving van het land van tewerkstelling van toepassing is, behoudens de uitzonderingen die in de verordening zelf uitdrukkelijk zijn voorzien: van meer belang dan de regel is in feite de limitatieve opsomming van deze uitzonderingen, die voor alle Lid-Staten gelden.

Doch de Commissie merkt terecht op, dat deze regel, met de bijbehorende uitzonderingen, wèl bindend voorschrijft welke wetgeving van toepassing is, doch niet, althans niet uitdrukkelijk, bepaalt, dat deze wetgeving steeds bij uitsluiting van toepassing is. Het is dus nog de vraag, of artikel 12 dwingt tot de opvatting dat de toepassing van alle andere wetgevingen is uitgesloten.

In de eerste plaats valt op te merken, dat deze vraag slechts aan de orde komt, wanneer de beide betrokken wetgevingen tot het toepassingsgebied van de Verordening no. 3 behoren. Het woord „wetgeving" wordt in artikel 1, sub b, gedefinieerd als „de bestaande en toekomstige wetten, reglementen en statutaire bepalingen van elke Lid-Staat met betrekking tot de in artikel 2, leden (1) en (2), van deze verordening vermelde regelingen en takken van sociale zekerheid". De definitie verwijst dus naar artikel 2, waar is bepaald: „Deze verordening is van toepassing op alle wettelijke regelingen inzake: .... (d) de uitkeringen aan nagelaten betrekkingen, met uitzondering van die welke in geval van arbeidsongevallen of beroepsziekten worden verleend".

De A.W.W. behoort dus zonder enige twijfel tot de „wettelijke regelingen" waarop deze Verordening no. 3 doelt, hoewel deze wet voor het eerst uitdrukkelijk is vermeld in artikel 7 van de Verordening no. 130 (Publikatieblad van 28 december 1963), waarbij bijlage G is aangevuld (zoals Uw Hof zal kunnen vaststellen in een geding dat binnenkort aan de orde komt). Dat de A.W.W., behalve voor werknemers, ook voor niet-werknemers geldt, is niet van belang. Trouwens, bijlage B bij de Verordening no. 3, die een lijst geeft van de wetgevingen waarop de verordening van toepassing is, noemt geheel algemeen voor Nederland „wettelijke regelingen betreffende ... e) de verzekering inzake vroegtijdig overlijden"; voorts noemt bijlage 9 bij de Verordening no. 4 onder de algemene stelsels in Nederland uitdrukkelijk „de weduwen- en wezenverzekering".

In de tweede plaats merken wij op dat, wil de vraag aan de orde komen, de beide wetgevingen hetzelfde risico moeten dekken: dat spreekt vanzelf.

Na deze voorafgaande opmerkingen zijn wij van oordeel, dat de door de Commissie voorgestelde onderscheidingen, die berusten op een vergelijkende analyse van het bepaalde in de Verordening no. 3 tegen de achtergrond van de toepasselijke wetgeving, met een poging de „ratio legis" vast te stellen, volkomen juist zijn.

In de eerste plaats dient onderscheid te worden gemaakt tussen wetgevingen die zijn gebaseerd op het verrichten van beroepsarbeid en die, welke uitgaan van de woonplaats. Aan de toepassing van beide wetgevingen ligt dus, zoals de Commissie opmerkt, niet dezelfde oorzaak ten grondslag. Het meest typische voorbeeld van het tweede geval is de Franse wetgeving over de gezinsbijslagen, die voor de gehele bevolking geldt.

Dit onderscheid – dat wil zeggen een casuspositie, waarbij beide onderscheiden gevallen zich voordoen – is evenwel niet voldoende om aan te nemen, dat de beide wetten tegelijk van toepassing zijn. Wij dienen nog een tweede onderscheid te maken, n.l. tussen verplichte en vrijwillige (of „vrijwillig voortgezette") verzekeringen. In het geval van de verplichte verzekering draagt de werkgever over het algemeen in de financiering van de verzekering bij. Het zou in strijd zijn met het doel van artikel 12, dat de werkgevers voor het dekken van hetzelfde risico een dubbele premie zouden moeten betalen, daar artikel 12 zowel beoogt dubbele premiebetaling te voorkomen als te waarborgen, dat de werknemer te allen tijde aan één der in aanmerking komende wettelijke regelingen aanspraken zal kunnen ontlenen.

Doch hetzelfde geldt voor de premiebetaling van de werknemer; dus zelfs in het tamelijk uitzonderlijk geval (zoals bij de A.O.W. en A.W.W.) dat alleen de verzekerde premie betaalt, kan hij er niet toe verplicht worden, gelijktijdig premie te betalen voor twee verzekeringen die hetzelfde risico dekken, de ene in het land van zijn woonplaats, de andere in het land van zijn tewerkstelling. Evenmin kan worden aangenomen dat één van de verzekeringen (bijvoorbeeld, zoals in casu, de A.W.W.) verplicht is het risico te blijven dekken, zonder dat daar enige bijdrage van de verzekerde tegenover staat.

Indien daarentegen de verzekering op een vrijwillige basis berust en uitsluitend ten laste van de verzekerde komt, vallen alle bezwaren weg; het zou zelfs volstrekt onbillijk zijn, de betrokkene in dit geval eventuele uitkeringen te ontnemen, indien hij ten gevolge van deze verzekering op een hogere uitkering aanspraak kan maken, of wel aanspraak kan maken op een uitkering in gevallen waarin dit op grond van de andere wet niet mogelijk is (zoals in het onderhavige geval). Dit geval heeft in feite veel gemeen met dat, waarin de betrokkene bij een verzekeringsmaatschappij of een onderlinge waarborgmaatschappij voor eigen rekening een aanvullende verzekering sluit, die bestemd is om beter beschermd te zijn tegen risico's, die de wet slechts onvolledig dekt. Doch het is nodig dat een dergelijke „vrijwillige" of „vrijwillig voortgezette" verzekering bij de wet is geregeld, wat in casu niet het geval is. Deze zienswijze stemt bovendien overeen met de Verordening no. 3, aangevuld door de Verordening no. 4, zoals de door de Commissie genoemde voorbeelden bewijzen: artikel 8, sub c, artikel 13, lid 1 (b) en lid 5 en, wat de gezinsbijslagen betreft, artikel 9, lid 4, van Verordening no. 4.

Afgezien van het zeer bijzondere geval van het Franse systeem voor de gezinsbijslagen (dat niet alleen berust op het criterium woonplaats, doch waarbij de uitkeringen worden toegekend los van enige premiebetaling van de verzekerde en waar het zelfs de vraag is of er wel iets over is gebleven van het begrip aansluiting, laat staan van het begrip verzekering) moet dus worden aangenomen dat artikel 12 alleen dan toestaat dat twee wetgevingen, die hetzelfde risico dekken, beide van toepassing zijn, indien bij één daarvan sprake is van een vrijwillige (of vrijwillig voortgezette) verzekering, waarvoor alleen de werknemer premie betaalt.

Ten einde bij het antwoord zoveel mogelijk uit te gaan van de door de Centrale Raad gebruikte formulering concluderen wij, dat Uw Hof als volgt moge beslissen:

Artikel 12 van de Verordening no. 3 moet aldus worden uitgelegd, dat de toepassing van de wetgeving van het land van tewerkstelling de gelijktijdige toepassing van de wetgeving van het land van de woon-

plaats uitsluit, wanneer beide wetgevingen, onverschillig of zij aan de aansluiting der verzekerden dezelfde eisen stellen, hetzelfde risico dekken en beide een stelsel van verplichte verzekering inhouden waarvoor door de verzekerden premie wordt betaald, ongeacht of, wanneer deze voorwaarden zijn vervuld, de verzekerden op een gegeven tijdstip aan de wetgeving van het land van tewerkstelling een aanspraak kunnen ontlenen.

De beslissing over de kosten blijve aan de Centrale Raad van Beroep voorbehouden.