HET HOF VAN JUSTITIE,

verklaart in antwoord op de in het arrest van de Cour d'appel te Parijs, Chambre Sociale, van 27 juni 1969 gestelde vraag, voor recht :

De bepalingen inzake vermindering of schorsing, voorzien bij de wettelijke regeling van een Lid-Staat in geval van samenloop met andere uitkeringen van sociale zekerheid kunnen krachtens artikel 11, lid 2, van Verordening no. 3, aan de verzekerden slechts worden tegengeworpen wanneer zij in het genot zijn van uitkeringen welke ingevolge de toepassing van genoemde verordening zijn verworven.

Gewezen te Luxemburg op tien december negentienhonderdnegenenzestig.

Lecourt		Monaco	Pescatore
Donner	Trabucchi	Strauß	Mertens de Wilmars

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op tien december negentienhonderdnegenenzestig.

De Griffier
A. Van Houtte

De President
R. Lecourt

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL K. ROEMER VAN 3 DECEMBER 1969 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

Aan het geding voor de Cour d'appel te Parijs, die zich ingevolge artikel 177 van het Verdrag tot ons Hof heeft gewend, liggen de navolgende feiten ten grondslag :

Mevrouw Dustin, weduwe van P. Duffy, had als Belgisch onderdaan uitsluitend in België gewoond en gewerkt. Op grond van de door haarzelf aan de te Brussel gevestigde Nationale Kas voor Bediendenpensioen voldane bijdragen had zij aanspraak verworven op ouderdomspensioen, dat haar sedert 1 september 1958 tot de telkens krachtens de wet bepaalde bedragen wordt uitbetaald.

1 — Vertaald uit het Duits.

P. Duffy, de met mevrouw Dustin gehuwde Franse onderdaan, had uitsluitend in Frankrijk gewoond en gewerkt en op grond van eigen bijdragen recht op ouderdomspensioen verkregen ten laste van de Caisse d'assurance vieillesse des travailleurs salariés te Parijs, dat hem tot aan zijn dood werd uitbetaald. Hij overleed op 9 maart 1965. Zijn weduwe, die sedert haar huwelijk bij haar man te Parijs woonde, is ingevolge het decreet van 29 december 1945 Frans onderdaan. Zij vroeg op 16 april 1965 bij het bevoegde Franse verzekeringsorgaan weduwenpensioen aan. Dit pensioen werd haar toegekend, doch niet ten volle. Het Franse verzekeringsorgaan paste op haar de bepalingen toe van artikel 351 van de Code de la Sécurité Sociale van 10 december 1956 juncto artikel 148 van het decreet van 29 december 1945. Volgens deze voorschriften kan een overlevende echtgenoot, die zelf aanspraken krachtens een sociale verzekering kan doen gelden, op het wettelijk weduwenpensioen in het geheel geen aanspraak maken onderscheidenlijk slechts tot het bedrag waarmede het weduwenpensioen de aanspraken welke hij uit hoofde van zijn eigen verzekering kan doen gelden, te boven gaat. Anders gezegd, de eigen aanspraken worden afgetrokken van het bedrag van het weduwenpensioen. Deze wijze van berekening, bedoeld ter vermijding van cumulatie van pensioenuitkeringen, geldt weliswaar volgens het Frans recht alleen voor de door een weduwe aan een Franse sociale verzekering ontleende aanspraken. De bevoegde Kas meende dit evenwel ook te mogen laten gelden voor de Belgische uitkeringen aan Mevrouw Duffy, en wel zulks op grond van artikel 11, lid 2, van Verordening no. 3, waarin wordt bepaald : „De bepalingen inzake vermindering of schorsing, voorzien bij de wettelijke regeling van een Lid-Staat in geval van samenloop met andere uitkeringen van sociale zekerheid... zijn op de rechthebbende van toepassing, zelfs indien het uitkeringen betreft welke verschuldigd zijn krachtens de wettelijke regeling van een andere Lid-Staat...".

Mevrouw Duffy kon zich met dit standpunt evenwel niet verenigen en wendde zich daarom tot de Commission de Première Instance du contentieux de la sécurité sociale te Parijs, welke haar bij beschikking van 11 juli 1967 inderdaad het gehele overlevingspensioen toekende. Tegen deze uitspraak kwam de Caisse d'assurance de vieillesse des travailleurs salariés te Parijs op haar beurt in beroep bij de Cour d'appel te Parijs, waar de zaak thans aanhangig is. De 18e Kamer, die van de zaak kennis nam, meent dat voor haar beslissing een uitlegging van het gemeenschapsrecht noodzakelijk is, welke tot „ernstige moeilijkheden" aanleiding geeft. Zij heeft daarom bij arrest van 27 juni 1969 het geding geschorst en om een prejudiciële uitspraak verzocht over de navolgende vraag :

„Kan een weduwe die wegens bezoldigde werkzaamheden in één enkele Lid-Staat verricht recht op uitkering van ouderdomspensioen heeft verworven en in een andere Lid-Staat, waar zij verblijf houdt, om uitkering van het door haar man in deze tweede Lid-Staat verworven pensioen verzoekt, zich Verordening no. 3 inzake de sociale zekerheid van migrerende werknemers — met name artikel 11, lid 2, betreffende bepalingen inzake vermindering en schorsing der uitkeringen — zien tegengeworpen ?"

Ten aanzien van deze vraag hebben partijen in het bodemgeschil en de Commissie van de Europese Gemeenschappen schriftelijk hun standpunt bepaald. Zowel de Commissie als mevrouw Duffy hebben bovendien ter gelegenheid van de mondelinge behandeling voor het Hof van Justitie opmerkingen gemaakt.

Laten wij thans pogen ons standpunt ten aanzien van de opgeworpen vraag te bepalen : Om te beginnen is men het er niet over eens of Verordening no. 3 wel ooit kan worden toegepast op personen die — zoals mevrouw Duffy en haar echtgenoot — nimmer migrerende werknemers zijn geweest, doch slechts in één land (mevrouw Duffy in België en haar man in Frankrijk) een onder de verzekeringsplicht vallende betrekking hebben vervuld. Deze vraag lijkt gemakkelijk te beantwoorden, wanneer men te rade gaat met de tekst van de bepaling waarin het toepassingsgebied van Verordening no. 3 wordt omschreven, namelijk artikel 4. Wij lezen daar : „De bepalingen van deze verordening zijn van toepassing op de werknemers en of daarmede gelijkgestelden, op wie de wettelijke regeling van een of meer Lid-Staten van toepassing is of geweest is en die onderdanen van een der Lid-Staten... zijn, alsmede op hun gezinsleden en op hun nagelaten betrekkingen. Bovendien zijn de bepalingen van deze verordening van toepassing op de nagelaten betrekkingen van de werknemer of van daarmede gelijkgestelden ongeacht de nationaliteit, op wie de wettelijke regeling van een of meer Lid-Staten van toepassing is geweest, wanneer deze nagelaten betrekkingen onderdanen van een der Lid-Staten... zijn". Volgens dit voorschrift kan het reeds voldoende zijn, dat een werknemer aan de bepalingen van één Lid-Staat onderworpen was en een analoge regeling zou voor zijn nagelaten betrekkingen moeten gelden. — Mevrouw Duffy trekt echter in twijfel, of dit voorschrift in absolute

zin dient te worden opgevat. Voor zoveel geen sprake is van migrerende werknemers in de eigenlijke zin van het woord — wier migratievrijheid door maatregelen op het gebied van de sociale zekerheid moet worden gewaarborgd — kan artikel 4 slechts bijzondere gevallen betreffen, welke als zodanig met zoveel woorden in Verordening no. 3 zijn voorzien. Bij wege van voorbeeld wijst zij op artikel 19 van Verordening no. 3, waarin uitkeringen zijn voorzien aan een werknemer, die bij een verzekeringsorgaan van een Lid-Staat is aangesloten en op het grondgebied van die Lid-Staat woont, doch wiens gezondheidstoestand gedurende een tijdelijk verblijf op het grondgebied van een andere Lid-Staat geneeskundige behandeling en opname in een ziekenhuis noodzakelijk maakt. — Men kan inderdaad zeggen, dat tot nu toe in 's Hofs rechtspraak betreffende artikel 4 steeds bijzondere gevallen aan de orde waren. In zaak 75-63 [1] ging het juist om het hiervoor genoemde artikel 19 van Verordening no. 3. Een ander geding [2] betrof artikel 22, lid 2, van Verordening no. 3, waarin de voorwaarden worden geregeld waaronder het orgaan van de woonplaats verstrekkingen in natura doet toekomen aan een rechthebbende, wiens verzekeringsorgaan op het grondgebied van een andere Lid-Staat is gevestigd. In een aantal andere zaken [3] en in de onlangs geëindigde procedure 27-69 ten slotte ging het om artikel 52 van Verordening no. 3, dat wil zeggen het arrest betrof een persoon „die prestaties geniet krachtens de wettelijke regeling van een Lid-Staat naar aanleiding van een op het grondgebied van een andere Staat ontstane schade", en die zich gesteld ziet voor de vraag hoe een aanspraak op schadevergoeding jegens een derde op het verplichte verzekeringsorgaan overgaat. — Aan deze uitspraken zou inderdaad een argument kunnen worden ontleend ten betoge, dat de ruime omschrijving van het toepassingsgebied van Verordening no. 3, zoals die in artikel 4 te vinden is, afgezien van eigenlijke migrerende werknemers, slechts bijzondere casusposities betreft, te weten zodanige waarin het voor de betrokkenen nadelig ware wanneer hun „territorialiteitsbepalingen" zouden „kunnen worden tegengeworpen" (zoals in arrest 61-65 [4] is geformuleerd).

Ware artikel 4 — anders dan uit vorenstaande overwegingen zou volgen en mevrouw Duffy meent — in absolute zin te verstaan, met andere woorden zou Verordening no. 3 ook volledig toepassing moeten vinden wanneer geen sprake is van echte migrerende werknemers, dan zou ook de toepassing van artikel 11, lid 2, op de aan de Franse rechter voorgelegde feiten moeten worden overwogen. Ook de tekst van dit voorschrift lijkt namelijk volkomen duidelijk. Daarin wordt, als gezegd, bepaald: „De bepalingen inzake vermindering of schorsing, voorzien bij de wettelijke regeling van een Lid-Staat in geval van samenloop met andere uitkeringen van sociale zekerheid... zijn op de rechthebbende van toepassing, zelfs indien het uitkeringen betreft welke verschuldigd zijn krachtens de wettelijke regeling van een andere Lid-Staat...".

Het heeft er werkelijk de schijn van, dat het Franse verzekeringsorgaan het Belgisch pensioen van mevrouw Duffy in mindering mag brengen, vooral omdat het voorbehoud van de laatste zin van lid 2 van artikel 11, dat slechts uitkeringen van dezelfde aard betreft, kennelijk op ons geval, dat wil zeggen bij het samenvallen van weduwenpensioen met ouderdomspensioen, niet van toepassing is.

Ter rechtvaardiging van dit resultaat ware volgens de Commissie te overwegen, dat Verordening no. 3 er niet slechts toe dient om, zoals in de beide onderdelen van artikel 51 van het E.E.G.-Verdrag zuiver „exemplair" tot uitdrukking komt, te waarborgen dat voor migrerende werknemers met het oog op het verkrijgen van 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 dat de uitkeringen aan personen die op het grondgebied van de Lid-Staten verblijven, zullen worden betaald. Verordening no. 3 is vooral bedoeld om bovendien, door afschaffing van de territoriale beperkingen, voor een verdergaande coördinatie van de wettelijke regelingen op het stuk van de sociale verzekering te zorgen, die regelingen dermate te „deterritorialiseren", dat ook feiten welke buitenslands plaatsvinden, zonder meer in aanmerking mogen worden genomen. Dit blijkt uit een gehele reeks voorschriften, die door de Commissie op bladzijde 11 van haar memorie zijn opgesomd.

De juistheid van een dergelijke verstrekkende opvatting moet echter mijns inziens om verschillende redenen in twijfel worden getrokken. In 's Hofs rechtspraak is er namelijk in antwoord op verzoeken om een prejudiciële uitspraak op het terrein van het sociale verzekeringsrecht reeds meermalen op gewezen, dat bij Verordening no. 3 geen gemeenschappelijk systeem van sociale zekerheid is ingevoerd; de verordening liet integendeel ver-

1 — Jurisprudentie Deel X, blz. 383 e.v.
2 — Zaak 61-65, Jurisprudentie Deel XII, blz. 280.
3 — Zaak 33-64, Jurisprudentie Deel XI, blz. 136. Zaak 44-65, Jurisprudentie Deel XI, blz. 1154.
4 — Jurisprudentie, Deel XII, blz. 280.

schillende stelsels — krachtens welke afzonderlijke aanspraken ontstaan — in stand (ik moge verwijzen naar de zaken 2-67 [1] en 9-67[2]. Reeds het arrest in de zaak 100-63 [3] laat in zoverre geen twijfel: „dat, zo de Staten bij de aanpassing hunner wetgevingen in het kader van artikel 100 al de mogelijkheid hebben om deze, met inachtneming der in het Verdrag en in hun nationaal recht voorziene waarborgen, zeer vergaand te wijzigen, artikel 51 geen bevoegdheid verleent om bij de verordening voorschriften te geven welke de in dit artikel gestelde doeleinden miskennen, die immers een begunstiging van het vrije verkeer der werknemers beogen..." In veel twijfelgevallen is het Hof van Justitie derhalve, evenals in het zojuist vermelde arrest, voor de uitlegging van Verordening no. 3 te rade gegaan met de principiële voorschriften van het Verdrag, waarbij het wees op de noodzaak van „interpretatie... in het licht van de doelstellingen der Verdragsbepalingen...", zó dat de uit te leggen voorschriften met deze doeleinden in overeenstemming zijn (zaak 9-67 [4]). Twee arresten zijn wat dit betreft al heel duidelijk. In het ene (zaak 4-66 [5]) wordt overwogen: „dat deze artikelen, evenals de gehele regeling waarvan zij deel uitmaken, 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". In de andere zaak (44-65 [6]) wordt overwogen: „dat nu de totstandkoming van een zo volledig mogelijke vrijheid van het verkeer der werknemers is opgenomen in de „grondslagen" van de Gemeenschap, zij het uiteindelijke doel van het artikel 51 vormt en mede bepalend is voor de uitoefening van de bevoegdheid welke bij die bepaling aan de Raad wordt toegekend" (soortgelijke formuleringen zijn overigens ook te vinden in de zaken 75-63, 100-63, 12-67 en 22-67. De accenten worden aldus duidelijk gelegd. Van een verstrekkende coördinatie en deterritorialisatie van het sociale verzekeringsrecht in het kader van de artikelen 48 tot en met 51 van het Verdrag kan derhalve stellig geen sprake zijn.

Bovendien vinden wij in de jurisprudentie steeds weer een gedachte terug, waaraan het Hof van Justitie bij de toepassing van Verordening no. 3 bijzondere betekenis hecht en die ook in casu van waarde kan blijken te zijn, de gedachte namelijk dat de toepassing van Verordening no. 3 niet tot beperking of verlies van aanspraken mag leiden noch mag medebrengen, dat in een Staat vervulde verzekeringstijdvakken voor wat de pensioenaanspraken betreft buiten beschouwing zouden moeten blijven. Ik kan te dien aanzien verwijzen naar de zaken 100-63 [7], 4-66 [8], 9-67 [9] en 22-67 [10]. Vooral het arrest in de zaak 2-67 [11] is in dit verband ondubbelzinnig. Daarin wordt uitdrukkelijk gezegd: „dat deze voorschriften" (te weten de voorschriften van Verordening no. 3) „die ten doel hebben de migrerende werknemer in bepaalde opzichten een gunstiger behandeling te doen geworden dan bij uitsluitende toepassing van het nationale recht het geval zou zijn, niet mogen worden geïnterpreteerd in een met dit doel onverenigbare zin".

Houdt men ook in casu dit motief voor ogen (ik zie niet in, hoe men eraan zou kunnen ontkomen zonder tegen de tot nu toe gewezen uitspraken in te gaan, dan komt men stellig tot een ondubbelzinnig resultaat. Op grond van de feiten schijnt vast te staan, dat voor zoveel de verkrijging of berekening van het recht op uitkering betreft (dat wil zeggen voor zoveel het niet in aanmerking nemen van territoriale beperkingen betreft) aan Verordening no. 3 voor mevrouw Duffy onderscheidenlijk voor haar echtgenoot geen gunstige gevolgen c.q. waren verbonden. Althans in zoverre kan worden gezegd, dat hier een voordeel, dat met de nadelige werking van artikel 11, lid 2, in compensatie kan worden gebracht ten einde de samenhang van het gehele systeem van Verordening no. 3 niet te verstoren, ontbreekt. Bovendien kan er geen sprake van zijn dat mevrouw Duffy een voordeel ontleent aan de toepassing van artikel 10 van Verordening no. 3, dat wil zeggen aan de uitkering van het Belgisch pensioen op haar woonplaats in het buitenland (welke uitkering trouwens rechtstreeks, dat wil zeggen zonder inschakeling van Franse verzekeringsorganen plaatsvindt). De oorsprong dezer — niet met toepassing van een nadelige bepaling te compenseren — faciliteit is in feite niet in Verordening no. 3 gelegen. Zie ik het goed, dan bestond deze mogelijkheid ook reeds krachtens de vroegere rechtstoestand, namelijk volgens artikel 10 van de op 1 juli 1951 inwerkinggetreden overeenkomst tussen België, Frankrijk en Italië. In artikel 10 dezer overeenkomst wordt namelijk bepaald: „Les prestations dont le service avait été suspendu

1 — Jurisprudentie, Deel XIII, blz. 254 e.v.
2 — Jurisprudentie, Deel XIII, blz. 293 e.v.
3 — Jurisprudentie, Deel X, blz. 1180.
4 — Jurisprudentie, Deel XIII, blz. 293.
5 — Jurisprudentie, Deel XII, blz. 300.
6 — Jurisprudentie, Deel XI, blz. 1155.
7 — Jurisprudentie, Deel X, blz. 1180.
8 — Jurisprudentie, Deel XII, blz. 300-301.
9 — Jurisprudentie, Deel XIII, blz. 293.
10 — Jurisprudentie, Deel XIII, blz. 407.
11 — Jurisprudentie, Deel XIII, blz. 256.

en application de la législation de l'une des Parties Contractantes en raison de la nationalité ou de la résidence des intéressés seront rétablies". Tevens wordt in deze overeenkomst, voor wat de ouderdoms- en overlevingspensioenen betreft, niet een aan artikel 11 van Verordening no. 3 analoog voorbehoud gemaakt. Van artikel 10 van Verordening no. 3 kan dan ook niet worden gezegd, dat het voor mevrouw Duffy ten grondslag ligt aan een voordeel, waartegenover het gebruik maken van de mogelijkheid van vermindering, bedoeld in artikel 11, zou kunnen opwegen (of, om hier de terminologie van het arrest 33-64 betreffende artikel 52 aan te halen : als welks „tegenhanger" die mogelijkheid zou kunnen gelden). Wanneer de toepassing van artikel 11 op bepaalde gevallen — als het onderhavige — slechts tot nadelige consequenties lijkt te voeren, dient volgens de jurisprudentie met inachtneming van de grondbeginselen van het Verdrag een uitlegging te worden gekozen, welke zodanig resultaat uitsluit, immers slechts dan kan zij met de beginselen van het Verdrag in overeenstemming worden geacht. Artikel 11 is dan ook, naar wij moeten concluderen, in zijn toepassing beperkt tot gevallen waarin het om echte migrerende werknemers gaat, althans tot gevallen waarin Verordening no. 3 tenminste voor de verkrijging van het recht op uitkering en voor de berekening of betaling der uitkering een gunstig effect heeft.

De gestelde vraag moet derhalve, zin en doelstelling van Verordening no. 3 in aanmerking genomen, als volgt worden beantwoord : „Een weduwe, die wegens bezoldigde werkzaamheden in een enkele Lid-Staat verricht recht op uitkering van ouderdomspensioen heeft verworven en in een andere Lid-Staat, waar zij verblijf houdt, om uitkering van het door haar man in deze tweede Lid-Staat verworven pensioen verzoekt, kan zich Verordening no. 3 inzake de sociale zekerheid van migrerende werknemers — met name artikel 11, lid 2, betreffende de bepalingen inzake vermindering en schorsing der uitkeringen — niet zien tegengeworpen.