Conclusies van de Advocaat-Generaal

M. LAGRANGE

10 december 1963

Vertaald uit het Frans

Mijnheer de President, mijne heren Rechters,

Wederom heeft een Nederlandse rechter krachtens artikel 177 van het E.E.G.-Verdrag een prejudiciële vraag aan Uw Hof voorgelegd, n.l. de Centrale Raad van Beroep, rechterlijke instantie in laatste ressort in zaken betreffende de sociale zekerheid, wier uitspraken in het interne recht niet voor hogere voorziening vatbaar zijn. De gestelde vragen betreffen de uitlegging van enkele bepalingen van de verordening no. 3 inzake de sociale zekerheid van migrerende werknemers, welke verordening berust op artikel 51 van het Verdrag.

Uit procesrechtelijk oogpunt moet een bijzonderheid worden vermeld. Een sociaal verzekerde, mevrouw Hoekstra-Unger, was bij de Centrale Raad van Beroep in appel gegaan van een uitspraak van de Raad van Beroep te Amsterdam. Deze had een beslissing bekrachtigd, waarbij ziekengeld door het bevoegde orgaan was geweigerd. In deze uitspraak, die uitvoerig met redenen was omkleed, werd onder meer een betoog van eiseres verworpen, dat was gebaseerd op de artikelen 4 en 19 van de verordening no. 3. De appelrechter beperkt zich echter in zijn bevel van 21 mei 1963 tot de constatering dat, daar een vraag is opgeworpen betreffende de uitlegging van een gemeenschapsverordening, de procedure voorzien in artikel 177, derde alinea, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap dient te worden gevolgd. De Centrale Raad richt evenwel geen vragen tot het Hof, doch stelt alleen de stukken in handen van de fungerend-voorzitter, die bij brief van 12 juli 1963 aan de Griffier van het Hof een uiteenzetting geeft van de feitelijke en juridische gronden van het geding en een vraag formuleert daar, zoals hij zegt, de Centrale Raad „geoordeeld heeft zich te dezer zake te moeten wenden tot Uw Hof".

Het staat vast, dat de verplichting van de in het laatste lid van artikel 177 bedoelde nationale rechterlijke instantie om zich tot het Hof te wenden, wanneer in een aanhangige zaak een van de in het eerste lid omschreven vragen „wordt opgeworpen", de nationale rechter niet ontslaat van de plicht, zelf de aan het Hof te stellen vragen te formu-

leren; zulks nadat de rechter, in geval het verzoek om verwijzing uitdrukkelijk door een van partijen is gedaan, eerst heeft onderzocht of zich inderdaad een van de in het eerste lid bedoelde gevallen voordoet: uitlegging van het Verdrag enz.

Uw Hof zal hebben te beslissen. Ondanks de ietwat ongebruikelijke wijze waarop de zaak is voorgelegd, menen wij niettemin dat het Hof de verwijzing kan aanvaarden en kan antwoorden op de uit naam van de Centrale Raad door de fungerend-voorzitter gestelde vragen, ook al komen deze niet in het bevel voor. Door een weigering om dit te doen, zou het Hof zich blootstellen aan het verwijt van inmenging in de interne rechtspleging.

Niettegenstaande de twijfel die de Duitse regering hieromtrent heeft geuit menen wij voorts dat het Hof niet behoeft na te gaan of de gestelde vraag inderdaad van belang is voor de beslissing van het bodemgeschil omdat, ook al mocht de verordening no. 3 mevrouw Hoekstra geen uitkomst bieden, zij in elk geval in het gelijk zou dienen te worden gesteld op grond van een Duits-Nederlands verdrag inzake sociale verzekering. Immers, volgens Uw rechtspraak zijn de overwegingen, welke de nationale rechter tot het stellen van zijn vraag hebben geleid, evenals het gewicht hetwelk hij daaraan voor de beslissing van het hangende geschil toekent, aan een beoordeling van het Hof onttrokken. Het Hof heeft alleen zijn eigen bevoegdheid te beoordelen en moet op de gestelde vragen antwoorden, voor zover deze vallen binnen het gebied van artikel 177, lid 1.

Zoals in alle zaken die op artikel 177 zijn gebaseerd, dient het Hof in casu een abstracte uitlegging te geven van de voorgelegde bepalingen (Verdrag of handelingen van de Instellingen van de Gemeenschap). Degenen die gebruik hebben gemaakt van hun recht om bij het Hof opmerkingen in te dienen (mevrouw Hoekstra, een van de partijen in de hoofdzaak, de Commissie van de E.E.G. en de Duitse Regering) hebben hiernaar gestreefd. Hun uitvoerige uiteenzettingen, die op een hoog wetenschappelijk peil staan, bevatten alle gegevens welke nodig zijn om op de gestelde vraag te kunnen antwoorden. Toch mag niet uit het oog worden verloren, dat de procedure van artikel 177 zich steeds binnen het kader van een bestaand geschil afspeelt en dat de

concrete aspecten van het geschil er dikwijls toe bijdragen, de abstracte vraag van uitlegging te verduidelijken, zoals een voorbeeld dat doet ter toelichting van een theorie; hier komt dan nog bij, dat bij de rechtspleging het voorbeeld niet wordt gekozen door de theoreticus, doch als een realiteit aan de rechter wordt opgelegd. Wij menen dan ook, dat het wellicht nuttig kan zijn indien wij beginnen met een overzicht te geven van de omstandigheden, waaronder het geding in de interne rechtsorde is ontstaan voordat de zaak naar Uw Hof werd verwezen.

De betrokkene, M. K. H. Unger, echtgenote van R. Hoekstra, was uit hoofde van een arbeidsovereenkomst verplicht verzekerd tegen ziekte. Nadat aan deze arbeidsovereenkomst een einde was gekomen, werd zij op haar verzoek toegelaten tot het sluiten van een vrijwillige verzekering ingevolge de ziektewet, die het mogelijk maakt, dat een tot dusver verplichte verzekering op vrijwillige basis wordt voortgezet, „wanneer deze personen als zelfstandige een bedrijf of een beroep uitoefenen of zullen gaan uitoefenen, of wanneer ten aanzien van deze personen op grond van gebleken omstandigheden redelijkerwijze valt aan te nemen, dat het hun bedoeling is om bij geboden gelegenheid opnieuw in loondienst te treden": dit tweede geval doet zich hier voor.

Een maand later werd mevrouw Hoekstra tijdens een verblijf bij haar ouders in Duitsland ziek en moest zij zich onder geneeskundige behandeling stellen. Na terugkeer in Nederland maakte zij aanspraak op uitkering van ziekengeld, doch dit werd haar geweigerd op grond van een reglementaire bepaling in een ziekengeldreglement, volgens welke aan de vrijwillig verzekerden geen ziekengeld wordt toegekend zolang zij in het buitenland verblijven, „tenzij aan hen is toegestaan, onder de in de controlevoorschriften voor dergelijke gevallen aangegeven voorwaarde, tot herstel van gezondheid in het buitenland verblijf te houden" (hetgeen niet het geval was).

Betrokkene ging daarop van deze beschikking in appel bij de Raad van Beroep die in eerste instantie bevoegd was, waarbij zij zich onder meer beriep op artikel 19, lid 1, van verordening no. 3 van de Raad van de E.E.G. inzake de sociale zekerheid van migrerende werknemers, welke bepaling als volgt luidt:

„Een werknemer of een daarmede gelijkgestelde die is aangesloten bij een orgaan van een der Lid-Staten en op het grondgebied van die Staat woonachtig is, heeft recht op uitkeringen of verstrekkingen gedurende een tijdelijk verblijf op het grondgebied van een andere Lid-Staat, wanneer zijn gezondheidstoestand onmiddellijke geneeskundige behandeling, met inbegrip van opname in een ziekenhuis noodzakelijk maakt. Deze bepaling is eveneens van toepassing op een werknemer, die niet bij bedoeld orgaan is aangesloten, maar die recht heeft op uitkeringen of verstrekkingen van dat orgaan of dat recht zou hebben, indien hij zich op het grondgebied van eerstgenoemde Staat zou bevinden."

Zoals Gij ziet, wordt in deze bepaling geen onderscheid gemaakt tussen verplichte en vrijwillige verzekering, en is in het geval van een vrijwillige verzekering geen bijzondere toestemming vereist om in het buitenland een geneeskundige behandeling te ondergaan. Doch betrokkene moet zijn een „werknemer of een daarmede gelijkgestelde die is aangesloten bij een orgaan van een der Lid-Staten". Wat is een met een werknemer „gelijkgestelde" in de zin van deze bepaling? Het antwoord op deze vraag is te vinden in artikel 4, lid 1, van de verordening:

„De bepalingen van deze verordening zijn van toepassing op de werknemers 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, dan wel staatlozen of vluchtelingen, op het grondgebied van een der Lid-Staten woonachtig, zijn, alsmede op hun gezinsleden en op hun nagelaten betrekkingen."

Zich begevend op het gebied van de uitlegging, waartoe artikel 177, lid 2, hem het recht gaf, wees de Raad van Beroep de vordering van eiseres af in een uitspraak van 24 oktober 1962 (bijlage 1 bij de verwijzingsbrief), die ongetwijfeld het belangrijkste stuk is van het dossier en waarvan wij de voornaamste overwegingen hieronder overnemen:

„Overwegende, dat, gelet op de hiervoor aangehaalde verdragsbepalingen, de toepasselijkheid van de bepalingen van de E.E.G.-verordening zelve dan wel van enige bepaling van het hiervoor vermelde Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Bondsrepubliek Duitsland, afhankelijk is van het antwoord op de vraag of de betrokken persoon is een werknemer of daarmede gelijkgestelde in de zin van het hiervoor aangehaalde artikel 4 der E.E.G.-verordening;

Overwegende, dat, hoewel de E.E.G.-verordening niet nader aangeeft wie voor de toepassing en uitvoering van die verordening onder met werknemers gelijkgestelden moeten worden verstaan, het naar 's Raads oordeel duidelijk is dat daarmede bedoeld worden die bij het economische proces actief betrokken personen, welke weliswaar niet in loondienstverband werkzaam zijn, maar wier arbeidsverhouding voor de uitvoering van een of meer sociale verzekeringswetten door de nationale wetgeving van de betrokken Lid-Staat bij wetsduiding uitdrukkelijk met loondienst wordt gelijkgesteld;

Overwegende, dat noch in de Ziektewet, noch in de daarbij aansluitende regeling der vrijwillige Ziekteverzekering ten aanzien van het toekennen van de status van vrijwillig verzekerde gebruik gemaakt wordt van de juridische fictie in die zin, dat de vrijwillig verzekerde geacht wordt te zijn of gelijkgesteld wordt met een arbeider in de zin der Ziektewet, zodat klaagster hierin geen steun kan vinden voor de stelling dat zij ten deze is aan te merken als met een werknemer gelijkgesteld;

Overwegende, dat klaagsters stelling naar 's Raads oordeel evenmin enige steun vindt in de opzet der E.E.G.-verordening die immers, blijkens haar inleidende overwegingen, beoogt de bevordering van een vrij verkeer van werknemers tussen de Lid-Staten, bij welk oogmerk het recht op uitkering van ziekengeld van klaagster als in het buitenland verblijvende vrijwillig verzekerde – die immers tot die verzekering is toegelaten omdat zij tijdelijk had opgehouden werknemer te zijn – niet is betrokken."

Het betoog van de Raad van Beroep kan als volgt worden samengevat:

Eerst wordt een interpretatie van artikel 4 gegeven, in de vorm van het volgende syllogisme:

1. Het begrip met een werknemer „gelijkgestelde" moet worden gezocht in de nationale wet.
2. De Nederlandse wet kent geen „juridische fictie", volgens welke de vrijwillig verzekerde wordt gelijkgesteld met de werknemer in de zin van de sociale verzekering.
3. Dus kan alleen diegene als „gelijkgestelde" worden beschouwd, die de bijzondere voorwaarden vervult, waaraan, voor de uitvoering van een of meer sociale verzekeringswetten, de verlening van bepaalde uitkeringen aan een werknemer die niet in loondienst is, is onderworpen.

Tweede stuk van het betoog: de verordening no. 3 heeft ten doel, het vrije verkeer van werknemers tussen de Lid-Staten te bevorderen. Verzoekster heeft evenwel tijdelijk de hoedanigheid van werknemer verloren. De uitkeringen, die bij vrijwillige verzekering verschuldigd zijn, kunnen alleen worden toegekend onder de voorwaarden, die de nationale wetgeving stelt.

Aldus de casuspositie die de Centrale Raad aanleiding gaf, bij monde van zijn fungerend-voorzitter aan Uw Hof de vraag te stellen:

> „hoe dit verdrag en de ter uitvoering daarvan verrichte handelingen, waaronder deze verordening en in het bijzonder daarvan evengemelde bepaling, moeten worden uitgelegd en met name, of het begrip „een werknemer of een daarmede gelijkgestelde" geacht moet worden te zijn bepaald door de wettelijke regeling van de Lid-Staten dan wel een bovennationale inhoud te bezitten en, in het laatstgestelde geval, welke deze inhoud is, voor zover kennis daarvan nodig is ter beoordeling, of artikel 19, lid 1, voormeld, zich ertegen verzet ziekengeld te weigeren aan iemand, ten aanzien van wie vaststaat hetgeen ten aanzien van eiseres in het bovenstaande als vaststaande is aangenomen."

Zal het Hof deze vraag kunnen beantwoorden in de vorm, waarin zij is gesteld?

Eén ding staat vast: hoewel de verordening no. 3 volgens de considerans slechts de tekst van een verdrag inzake de sociale verzekering reproduceert, dat reeds was ondertekend doch nog niet in werking getreden, is zij niettemin rechtens een „verordening" in de zin van artikel 189 van het Verdrag, „verbindend in al haar onderdelen en . . . rechtstreeks toepasselijk in elke Lid-Staat". Dit betekent, dat de bepalingen van de verordening als zodanig regels van gemeenschapsrecht zijn en dat het nationale recht slechts in twee gevallen van kracht blijft: ofwel wanneer de verordening er uitdrukkelijk of stilzwijgend (doch in dit geval op ondubbelzinnige wijze) naar verwijst, ofwel uiteraard voor zover de verordening het nationale recht in stand laat.

Het trekken van de grens, al is die theoretisch gemakkelijk aan te geven, gaat uiteraard soms met moeilijkheden gepaard. Een leidraad is echter te vinden in het Verdrag, met name in artikel 51, op grond waarvan de verordening is uitgevaardigd.

Wij mogen dit artikel met U doorlezen:

„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 het 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."

De Raad was derhalve geenszins bevoegd, en heeft ook niet beoogd, een communautaire wetgeving inzake de sociale zekerheid te scheppen, die voor de verschillende nationale wetgevingen in de plaats zou treden. Er is ook geen sprake van aanpassing of harmonisatie van wetgevingen in de zin van artikel 100, welke trouwens niet door middel van een verordening tot stand zou kunnen komen. De nationale wetgevingen met hun verschillende stelsels van sociale zekerheid blijven bestaan, doch de wijze van uitvoering van deze wetgevingen wordt van rechtswege gewijzigd, voor zover de verordening bijzondere bepalingen bevat om deze uitvoering overeenkomstig de doeleinden van het Verdrag te doen verlopen, dat wil zeggen dat op het gebied van de sociale zekerheid het vrije verkeer der werknemers binnen de Gemeenschap wordt gewaarborgd.

Met deze gedachten voor ogen komt het ons voor, dat de uitlegging van de artikelen 4 en 19 van de verordening (de vraag van de wettigheid is niet aan de orde) niet op grote moeilijkheden stuit.

Het begin van artikel 4 luidt, zoals wij zagen, als volgt:

„De bepalingen van deze Verordening zijn van toepassing op de werknemers of daarmede gelijkgestelden, op wie de wettelijke regeling van een of meer Lid-Staten van toepassing is of geweest is . . ."

Het gaat hier om de vraag, op welke categorieën de verordening in het algemeen van toepassing is. Moet hierbij van een „communautair" begrip of van de nationale voorschriften worden uitgegaan?

Wij geloven niet, dat kan worden volstaan met een zuiver communautair begrip, dat dus zijn grondslag uitsluitend vindt in de bepalingen van het Verdrag. Immers, noch in artikel 51 noch elders is een omschrijving te vinden van wat een „werknemer" of een „werknemer in loondienst", laat staan een „gelijkgestelde" is. Evenmin bestaan er bepalingen, die voldoende duidelijk zijn om in deze leemte te voorzien en de grondslag te bieden voor een hechte juridische constructie; ook de geachte raadsman van mevrouw Hoekstra heeft ons voor een dergelijke constructie geen bouwstenen geleverd. Ten hoogste kan met de Commissie worden aangenomen, dat het begrip „werknemers of daarmede gelijkgestelden" een tegenstelling vormt tot de „werkzaamheden anders dan in loondienst", die vallen onder hoofdstuk 2 van titel III betreffende het recht van vestiging (artikel 52, lid 2). Dit betekent waarschijnlijk, dat de „werknemers", waarover het eerste hoofdstuk van titel III handelt, in de zin van het Verdrag werknemers in loondienst zijn, behoudens het geval waarin personen, die niet in loondienst zijn, met werknemers zijn „gelijkgesteld" en daardoor onder het eerste hoofdstuk vallen en dus buiten de voorschriften van hoofdstuk 2.

Ook kan met de Commissie worden aangenomen, dat de woorden „werknemers of daarmede gelijkgestelden" de „zeldzame gevallen" buitensluiten, waarin de wetgeving op de sociale zekerheid voor de gehele bevolking geldt; althans is deze wetgeving uitgesloten, voorzover zij van rechtswege geldt voor de categorieën van de bevolking, die niet in loondienst zijn.

Onder dit tweeledige voorbehoud menen wij, dat het criterium in feite moet worden gezocht in het vervolg van artikel 4: „. . . op wie de wettelijke regeling van een of meer Lid-Staten van toepassing is of geweest is". De nationale wetgevingen blijven gehandhaafd, zoals wij reeds zagen. Voor de vraag, welke personen in de zin van de sociale zekerheid met een werknemer zijn „gelijkgesteld": intellectuelen, ambachtslieden enz., moet eenvoudig naar deze wetgevingen worden verwezen. Het is daartoe niet nodig, dat de nationale wetgeving een algemene omschrijving van het begrip gelijkstelling bevat of terzake een „juridische fictie" schept, hetgeen zoals wij weten in Nederland niet het geval is, doch evenmin in de andere landen van de Gemeen-

schap. Naar onze mening is het voldoende, dat de nationale wetgeving waaronder de betrokkene valt een stelsel van sociale zekerheid kent ten gunste van personen die niet in loondienst zijn, om degenen, op wie dit stelsel van toepassing is, te beschouwen als met werknemers „gelijkgestelden" in de zin van artikel 4 van de verordening no. 3. Dit geldt ongetwijfeld voor een stelsel van vrijwillige verzekering, dat is bedoeld voor gewezen werknemers, die opnieuw in dienst zullen treden. Een bewijs hiervoor vinden wij in artikel 9 van de verordening.

Inderdaad wordt dus verwezen naar het interne recht, doch deze verwijzing is zelf een regel van communautair recht.

Hiermede is de vraag evenwel nog niet beslist. De constatering, dat iemand aan de voorwaarden van artikel 4 voldoet en zich derhalve op de verordening kan beroepen, is nog niet voldoende. Bovendien moet worden nagegaan, of de bepalingen waarop betrokkene zich beroept inderdaad op hem van toepassing zijn. Hier raken wij aan artikel 19 en de tweede door de voorzitter van de Centrale Raad gestelde vraag. Hier stuiten wij ook op het betoog van de rechter in eerste aanleg in het laatste gedeelte van zijn motivering.

Dit punt levert evenwel onzes inziens geen moeilijkheden op: wie „werknemer of daarmede gelijkgestelde" is in de zin van artikel 4, heeft volgens artikel 19, dat geen enkele bijzondere voorwaarde stelt, recht op de sociale verzekeringsuitkeringen „gedurende een tijdelijk verblijf op het grondgebied van een andere Lid-Staat, wanneer zijn gezondheidstoestand onmiddellijke geneeskundige behandeling, met inbegrip van opname in een ziekenhuis, noodzakelijk maakt". Eenmaal aangenomen, dat de vrijwillig verzekerde, die voorlopig zijn hoedanigheid van werknemer heeft verloren, moet worden beschouwd als te zijn „gelijkgesteld" met een werknemer in de zin van artikel 4, omdat zijn nationale wetgeving een zodanig systeem kent, moet de gelijkstelling eveneens op hem worden toegepast, wanneer in andere bepalingen van de verordening opnieuw de uitdrukking „werknemer of daarmede gelijkgestelde" wordt gebruikt, zoals in artikel 19.

Anders dan de rechter in eerste aanleg schijnt te menen, ligt deze interpretatie van artikel 19 bovendien geheel in de lijn van de doel-

einden welke artikel 51 van het Verdrag beoogt. Het gaat immers om maatregelen, „welke op het gebied van de sociale zekerheid noodzakelijk zijn voor de totstandkoming van het vrije verkeer van werknemers". Het is duidelijk, dat een maatregel, waarbij het grondgebied van de verschillende Lid-Staten voor het verlenen van de uitkeringen wordt gelijkgesteld met het grondgebied van het land van herkomst, aan dit doel beantwoordt. In dit verband merken wij nog op, dat de bepalingen sub a en b van artikel 51 niet limitatief zijn, daar zij worden voorafgegaan door de woorden „met name".

Wij hebben hier dus een geval, waar de interne rechtsregel (in casu de bepaling, dat het recht van een vrijwillig verzekerde op een uitkering wegens ziekte in geval van verblijf buitenlands een uitzonderingskarakter draagt) door een regel van gemeenschapsrecht wordt gewijzigd. Deze wijziging raakt evenwel niet het betrokken stelsel van sociale zekerheid, doch heeft alleen ten doel, en tevens tot gevolg, dat de uitvoering van dit stelsel wordt aangepast aan de door het Verdrag nagestreefde doeleinden.

Tot slot merken wij op, dat geen antwoord behoeft te worden gegeven op de vragen, die de Commissie heeft geformuleerd op blz. 27, sub b, daar deze onzes inziens niet zijn gesteld. Daarentegen menen wij dat wél artikel 19 dient te worden geïnterpreteerd, aangezien dit uitdrukkelijk is gevraagd.

Wij concluderen tot beantwoording der gestelde vragen op de volgende wijze (het eerste antwoord ontlenen wij vrijwel letterlijk aan de Commissie, daar dit onzes inziens voortreffelijk is geformuleerd):

1. „Met werknemers gelijkgesteld" in de zin van artikel 4, lid 1, van verordening no. 3 zijn diegenen die, op het gebied van de sociale zekerheid, krachtens de bepalingen van het nationale recht tegen een of meer bestaansrisico's verzekerd zijn in het kader van voor werknemers ingerichte stelsels, dit wat er zij van de juridische vorm of de bewoordingen die door de nationale wetgever voor deze uitbreiding worden gebruikt, en evenzeer ongeacht de vraag of de aansluiting van deze personen bij deze stelsels van sociale zekerheid verplicht gesteld is of op vrijwillige basis geschiedt.

2. Artikel 19, lid 1, van verordening no. 3 is van toepassing op de „werknemers of daarmede gelijkgestelden" van artikel 4, lid 1, welk begrip in beide bepalingen dezelfde betekenis heeft.

De uitspraak ten aanzien van de kosten blijve, overeenkomstig Uw rechtspraak, aan de Centrale Raad van Beroep voorbehouden.