CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL K. ROEMER VAN 18 MEI 1972 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

In de onderhavige prejudiciële zaak gaat het opnieuw om de uitlegging van verordening nr. 3 van de Raad inzake de sociale zekerheid van migrerende werknemers (PB 1958, blz. 561). Ditmaal stelde de Cour d'appel te Parijs de volgende vraag:

„Moet volgens verordening nr. 3 der EEG bij de beantwoording van de vraag of voor de vaststelling van de aanspraken van een migrerende werknemer op invaliditeitspensioen een tijdvak van werkloosheid kan worden gelijkgesteld met een tijdvak van arbeid, te rade worden gegaan met de gelijkstellingsregels in de wetgeving waaronder het tijdvak van werkloosheid werd vervuld, of met die in de wetgeving van het land waar het invaliditeitspensioen wordt aangevraagd?"

Verzoeker in het hoofgeding, Italiaan van nationaliteit, was jarenlang afwisselend in Italië en Frankrijk in loondienst werkzaam: van 1938 tot 1946 in Italië, van 1947 tot 1951 in Frankrijk, van 1952 tot 1955 weer in Italië, daarop van 1956 tot 1959 in Frankrijk en ten slotte van 1961 tot 1963 in Italië. Daarna heeft hij om gezondheidsredenen blijkbaar niet meer in loondienst gewerkt, afgezien van een korte periode, van 12 juni tot 24 juli 1965, toen hij in Italië een betrekking zou hebben gehad.

Toen Murru per 11 juni 1965 invalide werd verklaard, diende hij nog die zelfde maand op grond van zijn arbeidsperioden in Frankrijk een verzoek om Frans invaliditeitspensioen in bij de Caisse régionale d'assurance maladie de Paris. Dit verzoek werd afgewezen, omdat volgens de Franse sociale verzekering (artikel 250 van de Code de la sécurité sociale in de toenmalige redactie) de verzoeker moest bewijzen dat hij de laatste twaalf maanden vóór zijn invalideverklaring 480 uren in loondienst en in het tijdvak tussen het begin van de twaalfde maand en het begin van de negende maand vóór zijn invalideverklaring 120 uren in loondienst had gewerkt of zich toen in een daarmee gelijkgestelde situatie had bevonden (betaald ziekteverlof; geconstateerde gedwongen werkloosheid). Uit de bovenstaande uiteenzetting der feiten is reeds duidelijk dat Murru het bewijs van de vereiste arbeidsperiode niet kon leveren. Wat de werkloosheid betreft, stond weliswaar vast dat hij van 25 juli tot 27 november 1964 als werkzoekende ingeschreven was geweest bij een arbeidsbureau in Italië, waar hij sinds 1961 zijn woonplaats had, maar het betrof toen geen werkloosheid *met uitkering*, en dergelijke tijdvakken kunnen volgens inlichtingen van de Italiaanse sociale verzekering naar Italiaans recht voor het invaliditeitspensioen niet worden gelijkgesteld met tijdvakken van arbeid. Daar echter volgens de Caisse régionale een werkloosheidstijdvak met betaald werk moet worden gelijkgesteld naar de wetgeving waaronder het tijdvak viel, diende het verzoek van Murru te worden afgewezen.

Betrokkene ging hiermee niet akkoord. Hij wendde zich tot de Commission de première instance du contentieux de la sécurité sociale et de la mutualité sociale agricole de Paris, waar hij tot staving van zijn aanspraak betoogde dat naar Frans recht de voorwaarden van artikel 250 van de Code de la sécurité sociale waren vervuld, indien de aanvrager slechts ingeschreven was als werkloze. Elke dag van zodanige werkloosheid zou, zelfs zonder werkloosheidsuitkering, volgens de rechtspraak van het Cour de cassation (arrest van 13 april 1967) zijn gelijkgesteld met 6 werkuren. Volgens verordening nr. 3 inzake de sociale zekerheid van migrerende werknemers is deze rechtstoestand beslissend voor de beoordeling van een verzoek om Frans invaliditeitspensioen, zelfs bij gere-

1 — Vertaald uit het Duits.

gistreerde werkloosheid in een andere Lid-Staat.

Toen Murru ook voor de Commission de première instance geen gelijk kreeg, richtte hij zich tot het Cour d'appel te Parijs. Dit college heeft vervolgens op grond van de overweging dat verzoeker zich tot staving van zijn aanspraak mede op communautaire bepalingen beroept, het geding bij beschikking van 1 december 1971 geschorst en de reeds genoemde prejudiciële vraag gesteld.

Voor de beantwoording van deze vraag waarover alleen schriftelijke opmerkingen zijn gemaakt door partijen in het hoofdgeding en door de Europese Commissie, en tot beter begrip van het systeem van verordening nr. 3 zij allereerst opgemerkt dat het invaliditeitspensioen in sommige Lid-Staten wordt berekend naar de duur der verzekering (zoals in Italië) en in andere Lid-Staten (zoals Frankrijk) onafhankelijk van de verzekeringsduur. Indien een werknemer in verschillende Lid-Staten tegen invaliditeit verzekerd is geweest en *één* dezer staten de uitkering naar de duur der verzekering berekent, dan wordt de uitkering ingevolge artikel 26, lid 1, van verordening nr. 3 vastgesteld overeenkomstig het derde hoofdstuk dezer verordening (dus de bepalingen over de pensioenen bij ouderdom en overlijden).

Deze ook in casu geldende verwijzing wil het volgende zeggen. Krachtens artikel 27 van verordening nr. 3 worden voor het verkrijgen van het recht op uitkering „de tijdvakken van verzekering en de daarmede gelijkgestelde tijdvakken, vervuld krachtens de wettelijke regeling van elk der Lid-Staten, voor zover zij niet samenvallen, samengeteld". Volgens artikel 28 bepaalt daarna het verzekeringsorgaan van elk dezer Lid-Staten „overeenkomstig de eigen wettelijke regeling of de belanghebbende, de in artikel 27 bedoelde samentelling van tijdvakken in aanmerking genomen, aan de voorwaarden voldoet om aanspraak te kunnen maken op de in die wettelijke regeling bedoelde uitkeringen". Is dit geval, dan berekent elk betrokken nationaal verzekeringsorgaan „eerst het bedrag van de uitkering waarop de belanghebbende recht zou hebben, indien alle tijdvakken van verzekering of daarmede gelijkgestelde tijdvakken, samengeteld op de in artikel 27 aangegeven wijze, uitsluitend krachtens de eigen wettelijke regeling zouden zijn vervuld". Op basis van genoemd bedrag bepaalt het verzekeringsorgaan dan het bedrag van de „verschuldigde uitkering naar gelang van de verhouding van de duur van de tijdvakken welke vóór het intreden van de verzekerde gebeurtenis volgens de eigen wettelijke regeling zijn vervuld, tot de duur van de tijdvakken welke krachtens de wettelijke regelingen van alle betrokken Lid-Staten zijn vervuld".

Voor de verwijzende rechter is het nu van bijzonder belang hoe de gelijkgestelde tijdvakken moeten worden bepaald. De Commissie merkt terecht op dat het hierbij aankomt op de omschrijving in artikel 1, sub r), van verordening nr. 3: onder „gelijkgestelde tijdvakken" worden verstaan „de met tijdvakken van verzekering of, in voorkomend geval, met tijdvakken van arbeid gelijkgestelde tijdvakken, zoals deze worden omschreven in de wetgeving waaronder die tijdvakken zijn vervuld en voor zover zij in bedoelde wetgeving met tijdvakken van verzekering of arbeid worden gelijkgesteld". De uitlegging van deze tekst biedt zo te zien geen moeilijkheden. Uit de bewoordingen blijkt reeds dat de gelijkstelling alleen wordt bepaald door de wetgeving van de Lid-Staat, waaronder de betrokken tijdvakken werden vervuld. Het Hof heeft dit ook al duidelijk te kennen gegeven in arrest 14-67 (Jurisprudentie Deel XIII, blz. 413): „dat in deze dubbele verwijzing naar de nationale wetgeving duidelijk het beginsel tot uitdrukking komt dat de verordening, wanneer zij van „gelijkgestelde perioden" spreekt, het nationale recht niet beoogt te wijzigen of aan te vullen wanneer dit met de bepalingen van de artikelen 48 tot en met 51 van het Verdrag in overeenstemming is; dat met name uit de zinsnede „voor zover zij . . . worden gelijkgesteld" volgt dat de verordening ook verwijst naar de voorwaarden waaraan naar in-

tern recht moet zijn voldaan om een bepaalde periode met de eigenlijke verzekeringstijdvakken gelijk te kunnen stellen." De Commissie wijst er terecht op dat hierbij ook een belangrijk grondbeginsel is te ontlenen aan artikel 51 van het Verdrag, waar uitdrukkelijk wordt gesproken van een bijeentelling van „al die tijdvakken welke *door de verschillende nationale wetgevingen in aanmerking worden genomen*". Een soortgelijk beginsel ligt besloten in de definities van artikel 1, sub p) en q), van verordening nr. 3. Voor de termen „tijdvakken van verzekering" en „tijdvakken van arbeid" wordt ook daar uitdrukkelijk verwezen naar de wetgeving waaronder de betrokken tijdvakken zijn vervuld.
Niet zeer overtuigend is daartegenover het beroep van verzoeker in het hoofdgeding op het genoemde artikel 28 van verordening nr. 3 en op het in lid 1, sub a), vervatte voorschrift dat het orgaan van elke Lid-Staat *overeenkomstig de eigen wettelijke regeling* bepaalt of de belanghebbende aan de voorwaarden voldoet om aanspraak te kunnen maken op de in die wettelijke regeling bedoelde uitkeringen. Immers, uit het systeem van de artikelen 27 en 28 blijkt heel duidelijk dat genoemde bepaling pas speelt, nadat is vastgesteld (aan de hand van de wetgeving van de respectieve Lid-Staat), wat als gelijkgestelde tijdvakken kan gelden. Dit volgt uit artikel 27 waar wordt gesproken van een samentelling van de „tijdvakken van verzekering en de daarmede gelijkgestelde tijdvakken, *vervuld krachtens de wettelijke regeling van elk der Lid-Staten*". Eveneens volgt dit uit de zinsnede in artikel 28, lid 1, sub a): „de in artikel 27 bedoelde samentelling van tijdvakken in aanmerking genomen". Dit is door het Hof trouwens ook reeds uitgemaakt in arrest 14-67, waar het overwoog dat artikel 28, evenals artikel 27, van verordening nr. 3 het begrip „gelijkgestelde tijdvakken" niet nader omschrijft, doch dat hiertoe op artikel 1, sub r), moet worden gelet.
Ten slotte pleit nog voor de opvatting der Commissie dat verordening nr. 3 in alle gevallen waar voor de beoordeling van een aanspraak wordt uitgegaan van de fictie dat bepaalde tijdvakken in een Lid-Staat zijn vervuld en naar de wetgeving van die Staat moeten worden berekend, uitdrukkelijke bepalingen van dien aard bevat. Hiertoe zij bij voorbeeld gewezen op artikel 33 inzake de werkloosheid, waarvan lid 2 in het laatste zinsdeel zegt: „... mits deze tijdvakken als tijdvakken van verzekering of daarmede gelijkgestelde tijdvakken zouden zijn beschouwd, indien zij door de loonarbeiders of een daarmede gelijkgestelde op het grondgebied van eerstgenoemde staat waren vervuld". Lid 3 van artikel 33 is dienovereenkomstig geformuleerd: „Indien de wettelijke regeling van een der Lid-Staten inzake een niet op premie- of bijdragebetaling steunend stelsel de toekenning van uitkeringen afhankelijk stelt van het vervullen van tijdvakken van arbeid of daarmede gelijkgestelde tijdvakken of van tijdvakken van wonen, worden door het bevoegde orgaan, voor zover zulks noodzakelijk is, de tijdvakken van arbeid en daarmede gelijkgestelde tijdvakken welke op het grondgebied van de andere Lid-Staten zijn vervuld, beschouwd als tijdvakken van arbeid of daarmede gelijkgestelde tijdvakken of tijdvakken van wonen welke krachtens de wettelijke regeling van eerstgenoemde staat zijn vervuld." — In de artikelen 27 en 28 daarentegen ontbreken dergelijke formuleringen, voor zover het om de fundering van de aanspraak en om de verrekening van gelijkgestelde tijdvakken gaat.

In tegenstelling tot de zienswijze van verzoeker die voor zijn standpunt naast artikel 28 van verordening nr. 3 eigenlijk maar zeer in het vage kon wijzen op de geest en de beginselen van verordening nr. 3 en op de noodzaak van een ruime interpretatie in het belang van de migrerende werknemers, ware de

gestelde vraag overeenkomstig de mening van de Commissie en van de verweerster in het hoofdgeding als volgt te beantwoorden:

Beslissend voor de vraag of bepaalde tijdvakken, in het bijzonder tijdvakken van werkloosheid, voor een aanspraak op invaliditeitspensioen als gelijkgestelde tijdvakken moeten worden beschouwd en gelijkwaardig zijn aan tijdvakken van verzekering of van arbeid, is overeenkomstig artikel 1, sub r) van verordening nr. 3 de wetgeving van de Lid-Staat, waaronder die tijdvakken zijn vervuld.