CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
P. MENGOZZI
van 6 december 2016 [1]

Zaak C-690/15

Wenceslas de Lobkowicz
tegen
Ministère des Finances et des Comptes publics

[verzoek van de Cour administrative d'appel de Douai (bestuursrechter in tweede aanleg, Douai, Frankrijk) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing — Vrij verkeer van werknemers — Ambtenaar van de Europese Unie — Verplichte aansluiting bij het socialezekerheidsstelsel van de instellingen van de Europese Unie — Financiering van nationale socialezekerheidsprestaties — Inkomsten uit onroerend goed — Belastingplicht — Algemene sociale bijdrage — Sociale heffing — Aanvullende bijdragen"

I – **Inleiding**

1. Staat het Unierecht eraan in de weg dat een ambtenaar van de Europese Unie in de lidstaat waarvan hij fiscaal ingezetene is, wordt onderworpen aan sociale bijdragen en een sociale heffing over de inkomsten uit onroerend goed die hij in die lidstaat geniet?

2. Dat is kort samengevat de vraag die de Cour administrative d'appel de Douai (bestuursrechter in tweede aanleg, Douai, Frankrijk) in deze zaak voorlegt.

3. Deze vraag is gerezen in een geding tussen Wenceslas de Lobkowicz, sinds 2016 gepensioneerd ambtenaar van de Europese Commissie, en het Ministère des Finances et des Comptes publics (ministerie van Financiën en Overheidsrekeningen, Frankrijk) over de verschuldigdheid van sociale bijdragen en heffingen over in de jaren 2008 tot en met 2011 in Frankrijk genoten inkomsten uit onroerend goed.

4. Blijkens de motivering van de verwijzende rechter houdt het prejudiciële verzoek tevens verband met het arrest van 26 februari 2015, De Ruyter (C-623/13, EU:C:2015:123), waarin het Hof in wezen heeft geoordeeld dat een werknemer van Nederlandse nationaliteit die zijn fiscale woonplaats in Frankrijk had en binnen de werkingssfeer viel van verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op loontrekkenden en hun gezinnen, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen [2], in die lidstaat niet kon worden onderworpen aan de sociale bijdragen en de heffing – deels gelijk aan en deels overeenkomend met de in de onderhavige zaak aan de orde zijnde bijdragen en heffing – die over zijn inkomsten uit vermogen waren berekend.

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — Zoals gewijzigd en bijgewerkt bij verordening (EG) nr. 118/97 van de Raad van 2 december 1996 (PB 1997, L 28, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1606/98 van de Raad van 29 juni 1998 (PB 1998, L 209, blz. 1).

5. De verwijzende rechter verzoekt het Hof dus in wezen uit te maken of de oplossing die is ontwikkeld in het arrest van 26 februari 2015, De Ruyter (C-623/13, EU:C:2015:123), ook geldt voor de situatie van een ambtenaar van de Unie, van wie vaststaat dat hij niet binnen de werkingssfeer van verordening nr. 1408/71 valt.

II – **Toepasselijke bepalingen**

A – *Unierecht*

6. Krachtens artikel 12 van het Protocol (nr. 7) betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Unie, gehecht aan het VEU, het VWEU en het Euratom-Verdrag (hierna: „protocol"), worden de ambtenaren en overige personeelsleden van de Unie onderworpen aan een belasting ten bate van de Unie op de door haar betaalde salarissen, lonen en emolumenten en zijn zij vrijgesteld van nationale belastingen op deze ontvangsten.

7. Volgens artikel 13, eerste alinea, van het protocol worden de ambtenaren en overige personeelsleden van de Unie die zich uitsluitend uit hoofde van de uitoefening van hun ambt in dienst van de Unie vestigen op het grondgebied van een andere lidstaat dan de staat van de fiscale woonplaats, welke zij bezitten op het ogenblik van hun indiensttreding bij de Unie, voor de toepassing van de inkomsten-, vermogens- en successiebelastingen, alsmede van de tussen de lidstaten van de Unie gesloten overeenkomsten ter voorkoming van dubbele belasting, zowel in de staat waar zij zich hebben gevestigd als in de staat van de fiscale woonplaats, geacht hun woonplaats te hebben behouden in de laatstgenoemde staat, indien deze lid is van de Unie.

8. Artikel 14 van het protocol bepaalt dat de regeling inzake de sociale voorzieningen voor de ambtenaren en overige personeelsleden van de Unie bij verordening wordt vastgesteld.

9. Verordening (EEG, Euratom, EGKS) nr. 259/68 van de Raad van 29 februari 1968 tot vaststelling van het Statuut van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen en de regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van deze Gemeenschappen, alsmede van bijzondere maatregelen welke tijdelijk op de ambtenaren van de Commissie van toepassing zijn[3], als gewijzigd bij verordening (EU) nr. 1240/2010 van de Raad van 20 december 2010[4] (hierna: „statuut"), bepaalt met name dat de ambtenaren bijdragen aan de gemeenschappelijke socialezekerheids- en pensioenstelsels van de instellingen van de Unie.

10. Hoofdstuk 2 van titel V van het statuut, getiteld „Sociale zekerheid", bevat in de artikelen 72 tot en met 84 nadere regels met betrekking tot de als percentage van het basissalaris berekende bijdrage die de ambtenaren betalen voor de financiering van de verschillende door de gemeenschappelijke regelingen gedekte risico's. Ditzelfde hoofdstuk noemt achtereenvolgens de socialezekerheids- en pensioenprestaties waarop de ambtenaren en hun gezinsleden aanspraak hebben.

11. Artikel 4 van verordening nr. 1408/71 bepaalt dat deze verordening van toepassing is op alle wettelijke regelingen betreffende de volgende takken van sociale zekerheid: prestaties bij ziekte en moederschap; prestaties bij invaliditeit, met inbegrip van die tot instandhouding of verbetering van de verdiencapaciteit; uitkeringen bij ouderdom; uitkeringen aan nagelaten betrekkingen; prestaties bij arbeidsongevallen en beroepsziekten; uitkeringen bij overlijden; werkloosheidsuitkeringen en gezinsbijslagen.

3 — PB 1968, L 56, blz. 1.

4 — PB 2010, L 338, blz. 7.

12. Volgens artikel 13, lid 1, van verordening nr. 1408/71 zijn, onder voorbehoud van de artikelen 14 quater en 14 septies, degenen op wie deze verordening van toepassing is, slechts aan de wetgeving van één enkele lidstaat onderworpen. In artikel 13, lid 2, onder a), van dezelfde verordening is met name bepaald dat, onder voorbehoud van de artikelen 14 tot en met 17, op degene die op het grondgebied van een lidstaat werkzaamheden in loondienst uitoefent, de wetgeving van die staat van toepassing is, zelfs indien hij op het grondgebied van een andere lidstaat woont.

13. Met ingang van 1 mei 2010 is deze verordening vervangen door verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels [5], waarvan de artikelen 3 en 11 in wezen overeenkomen met de artikelen 4 en 13 van verordening nr. 1408/71.

B – *Frans recht*

14. Krachtens artikel L. 136-6 van de code de la sécurité sociale (wetboek sociale zekerheid), in de op de feiten van het hoofdgeding toepasselijke versie, zijn natuurlijke personen die hun fiscale woonplaats in Frankrijk hebben in de zin van artikel 4 B van de code général des impôts (algemeen belastingwetboek), onderworpen aan een bijdrage over inkomsten uit vermogen, die wordt berekend op basis van het nettobedrag dat in aanmerking wordt genomen voor de vaststelling van de inkomstenbelasting op, onder meer, inkomsten uit onroerend goed.

15. Volgens artikel 1600-0 C van het algemene belastingwetboek, dat behoort tot de bepalingen daarvan betreffende de algemene sociale bijdrage die wordt geheven ten behoeve van het kinderbijslagfonds, het ouderdomssolidariteitsfonds en de verplichte ziektekostenverzekeringsstelsels (contribution sociale généralisée; hierna: „CSG"), in de op de feiten van het hoofdgeding toepasselijke versie, zijn natuurlijke personen die in Frankrijk hun fiscale woonplaats hebben in de zin van voornoemd artikel 4 B, overeenkomstig artikel L. 136-6 van het wetboek sociale zekerheid onderworpen aan een bijdrage over inkomsten uit vermogen, berekend over het nettobedrag dat in aanmerking wordt genomen voor de vaststelling van de inkomstenbelasting op, onder meer, inkomsten uit onroerend goed.

16. Ingevolge artikel 1600-0 F bis van het algemene belastingwetboek, in de op de feiten van het hoofdgeding toepasselijke versie, zijn die personen voorts, overeenkomstig artikel L. 245-14 van het wetboek sociale zekerheid, onderworpen aan een sociale heffing (prélèvement social) van 2 % over die inkomsten en, op grond van artikel L. 14-10-4 van de code de l'action sociale et des familles (wetboek maatschappelijk welzijn en gezin), aan een aanvullende bijdrage van 0,3 %, alsook, krachtens artikel L. 262-24 van het wetboek maatschappelijk welzijn en gezin, aan een aanvullende bijdrage van 1,1 %.

III – **Hoofdgeding, prejudiciële vraag en procedure bij het Hof**

17. Verzoeker, Frans onderdaan, is van 1979 tot zijn pensionering, op 1 januari 2016, als ambtenaar in dienst geweest van de Europese Commissie. Krachtens hoofdstuk 2 van titel V van het statuut, met name artikel 72 daarvan, is hij verplicht verzekerd bij het stelsel van sociale zekerheid voor de ambtenaren en overige personeelsleden van de Unie.

18. Ingevolge artikel 13 van het protocol is verzoeker fiscaal ingezetene van Frankrijk. Hij geniet daar inkomsten uit onroerend goed en is op grond daarvan voor de jaren 2008 tot en met 2011 onderworpen geweest aan de CSG, aan de bijdrage ter vereffening van de sociale schuld (contribution pour le remboursement de la dette sociale; hierna: „CRDS"), aan de sociale heffing van 2 % en aan de bij die heffing komende bijdragen van 0,3 % en 1,1 %.

5 — PB 2004, L 166, blz. 1.

19. Na de autoriteiten vergeefs om vrijstelling van voornoemde heffingen te hebben verzocht, heeft verzoeker beroep ingesteld bij het Tribunal administratif de Rouen (bestuursrechter in eerste aanleg, Rouen, Frankrijk).

20. Bij vonnis van 13 december 2013 heeft deze rechter de zaak afgedaan zonder beslissing ter zake van de bedragen in verband met de CRDS, daar deze inmiddels door de autoriteiten waren terugbetaald [6], en de vorderingen van verzoeker afgewezen voor het overige.

21. Verzoeker heeft hoger beroep tegen dit vonnis ingesteld bij de Cour administrative d'appel de Douai.

22. De verwijzende rechter merkt om te beginnen op dat de bijdragen en de heffing in kwestie belastingen in de zin van het nationale recht vormen, zodat aan de verschuldigdheid ervan niet kan worden afgedaan door de omstandigheid dat verzoeker geen rechtstreekse tegenprestatie voor de betaling ervan ontvangt.

23. Vervolgens herinnert hij eraan dat uit het arrest van het Hof van 26 februari 2015, De Ruyter (C-623/13, EU:C:2015:123) weliswaar volgt dat fiscale heffingen op inkomsten uit vermogen die een rechtstreekse en relevante samenhang vertonen met sommige takken van sociale zekerheid, binnen de werkingssfeer van verordening nr. 1408/71 en verordening nr. 883/2004 vallen, maar dat ambtenaren van de Europese Unie en hun gezinsleden, die verplicht zijn aangesloten bij het stelsel van sociale zekerheid van de instellingen van de Unie, niet als „werknemers" in de zin van deze verordeningen kunnen worden aangemerkt. [7] Derhalve zijn artikel 13 van verordening nr. 1408/71 en artikel 11 van verordening nr. 883/2004 op hen niet van toepassing.

24. Ten slotte benadrukt de verwijzende rechter dat, gesteld al dat een ambtenaar van de Unie de hoedanigheid van werknemer in de zin van artikel 45 VWEU bezit, dit artikel geen algemene criteria geeft voor de verdeling van de bevoegdheden tussen de lidstaten en de instellingen van de Unie waar het gaat om de financiering van prestaties van sociale zekerheid of bijzondere, niet op premie- of bijdragebetalingen berustende prestaties.

25. De verwijzende rechter heeft dan ook besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vraag voor te leggen:

„Verzet een beginsel van het Unierecht zich ertegen dat een ambtenaar van de Europese Commissie wordt onderworpen aan [de CSG], aan de sociale heffing en aan de bij die heffing komende bijdragen van 0,3 % en 1,1 % over de in een lidstaat van de Europese Unie genoten inkomsten uit onroerend goed?"

26. Verzoeker, de Franse regering en de Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend over deze vraag. Overeenkomstig artikel 16, derde alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft de Franse regering het Hof verzocht in deze procedure in grote kamer zitting te houden. Verzoeker, de Franse regering en de Commissie hebben pleidooi gehouden ter terechtzitting van 18 oktober 2016.

6 — Uit de opmerkingen van verzoeker blijkt dat de vrijstelling voor de bedragen in verband met de CRDS is toegekend na de wijziging van artikel L-136-1 van het wetboek sociale zekerheid en het arrest van de Conseil d'État (Frankrijk) van 4 mei 2011, Ministre du Budget/Cousin (ECLI:FR:CESSR:2011:330551.20110504), waarin deze rechter heeft geoordeeld dat de CRDS, ook wanneer deze wordt geheven over inkomsten uit vermogen, alleen kan worden opgelegd aan personen die hun fiscale woonplaats in Frankrijk hebben en ten laste komen van een Frans verplicht ziektekostenstelsel. Het lijkt er echter op dat dit laatste criterium berust op een „wetstechnische weeffout" die is gecorrigeerd bij de begrotingswet sociale zekerheid 2012; deze wet is niet van toepassing op de feiten van het hoofdgeding; zie het rapport van Matt, J. L., *Impôt sur le revenu, Contribution sociale généralisée: Quelle réformes*?, Conseil des prélèvements obligatoires, Parijs, 2015, blz. 15, beschikbaar op de website: https://www.ccomptes.fr/

7 — De verwijzende rechter refereert in dit verband aan het arrest van 3 oktober 2000, Ferlini (C-411/98, EU:C:2000:530) over de uitlegging van verordening nr. 1408/71.

IV – **Analyse**

A – *Ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing en herformulering van de aan het Hof voorgelegde vraag*

27. De Franse regering stelt primair dat het prejudiciële verzoek kennelijk niet-ontvankelijk is, aangezien de verwijzende rechter een vraag in verband met artikel 45 VWEU heeft gesteld zonder informatie te verstrekken over de nationaliteit van verzoeker en zonder te vermelden of deze gebruik heeft gemaakt van zijn recht op vrij verkeer.

28. Dit bezwaar acht ik niet gegrond.

29. Het is juist dat de nationale rechter in de context van de samenwerking van artikel 267 VWEU een beschrijving dient te geven van het feitelijke en juridische kader waarin de gestelde vragen moeten worden geplaatst, of althans de feiten moet uiteenzetten waarop die vragen zijn gebaseerd. [8]

30. Zoals het Hof herhaaldelijk in herinnering brengt, heeft dit vereiste een tweeledig doel, te weten, ten eerste, het Hof in staat stellen tot een voor de verwijzende rechter nuttige uitlegging van het Unierecht en bruikbaar antwoord te komen, en, ten tweede, de regeringen van de lidstaten en andere belanghebbenden de mogelijkheid bieden opmerkingen in te dienen overeenkomstig artikel 23 van het Statuut van het Hof van de Europese Unie, volgens hetwelk immers alleen de verwijzingsbeslissingen ter kennis van de betrokken partijen worden gebracht. [9]

31. Bij de onderhavige verwijzing is geen sprake van de door de Franse regering gelaakte gebreken. Voorts kan het Hof ook niet weigeren antwoord te geven op de hem voorgelegde vraag op grond dat de aan het hoofdgeding ten grondslag liggende situatie slechts het grondgebied van één lidstaat betreft.

32. Ik ben het met de Franse regering eens dat een persoon die de hoedanigheid van ambtenaar van de Unie bezit, niet ipso jure, enkel op grond van die hoedanigheid, als werknemer in de zin van artikel 45 VWEU kan worden aangemerkt, aangezien daarvoor is vereist dat daadwerkelijk van het recht op vrij verkeer gebruik is gemaakt. [10] In casu staat evenwel vast, blijkens de schriftelijke opmerkingen die voornoemde regering subsidiair heeft ingediend, dat verzoeker in België bij de Commissie in dienst is getreden en dus gebruik heeft gemaakt van zijn recht op vrij verkeer om beroepswerkzaamheden in een andere lidstaat dan Frankrijk te verrichten. Voorts is verzoeker krachtens artikel 13 van het protocol fiscaal ingezetene van Frankrijk, hetgeen betekent dat hij op het tijdstip van zijn indiensttreding bij de Commissie in Brussel (België), in 1979, in die lidstaat woonplaats had. [11] Dat de verwijzende rechter het Hof niets heeft meegedeeld over de nationaliteit van betrokkene is derhalve zonder belang.

33. Hoe dan ook berust het door de Franse regering aangevoerde bezwaar op de onjuiste aanname dat de prejudiciële vraag, zoals zij die heeft geherformuleerd, uitsluitend op artikel 45 VWEU betrekking heeft.

8 — Zie in die zin met name beschikking van 14 november 2013, Mlamali (C-257/13, niet gepubliceerd, EU:C:2013:763, punt 18 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

9 — Zie in die zin met name beschikking van 14 november 2013, Mlamali (C-257/13, niet gepubliceerd, EU:C:2013:763, punten 18 en 24 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

10 — Zie arrest van 16 december 2004, My (C-293/03, EU:C:2004:821, punten 39-43). Zie ook mijn conclusie in de zaak Wojciechowski (C-408/14, EU:C:2015:393, punt 25).

11 — De fiscale woonplaats vormt dan ook, anders dan de Franse regering stelt, een gegeven aan de hand waarvan kan worden bepaald of een ambtenaar van de Unie binnen de werkingssfeer van artikel 45 VWEU valt. Artikel 13 van het protocol berust immers op de juridische fictie dat de ambtenaren en overige personeelsleden van de instellingen gedurende hun gehele carrière hun fiscale woonplaats, dat wil zeggen het centrum van hun belangen, behouden in de lidstaat waarin zij op het moment van hun indiensttreding woonachtig waren.

34. Naar mijn mening, en zoals ook blijkt uit de schriftelijke opmerkingen van de Commissie, is het echter heel wel mogelijk om de prejudiciële vraag, gelet op de bewoordingen ervan – verzet „een beginsel" van het Unierecht zich mogelijkerwijs ertegen dat een ambtenaar van de Unie wordt onderworpen aan sociale bijdragen en heffingen in de lidstaat waar hij zijn fiscale woonplaats heeft – vanuit een ander gezichtspunt te benaderen, namelijk dat van de uitlegging van het statuut, eventueel in samenhang met het beginsel van loyale samenwerking als neergelegd in artikel 4, lid 3, VEU, of om, zoals ik hieronder zal uiteenzetten, uit de uitlegging van artikel 14 van het protocol en de bepalingen van het statuut het beginsel van één toepasselijke socialezekerheidswetgeving af te leiden.

35. Uit de rechtspraak blijkt dat de prejudiciële vraag zijn relevantie voor de uitlegging van het Unierecht dus zou behouden, ongeacht of de betrokken ambtenaar of functionaris van de Unie van zijn recht op vrij verkeer gebruik heeft gemaakt. [12]

36. Hieruit volgt mijns inziens dat het Hof, zelfs al zou er sprake zijn van de door de Franse regering gestelde gebreken, niet tot de slotsom kan komen dat de prejudiciële vraag niet-ontvankelijk is of wegens onbevoegdheid door hem niet kan worden beantwoord.

37. Het is juist dat wanneer de nationale rechter nalaat een specifieke bepaling van Unierecht aan te geven om de uitlegging waarvan hij verzoekt, soms dusdanige problemen ontstaan dat het Hof genoodzaakt is beantwoording ten gronde van de hem voorgelegde prejudiciële vraag te weigeren. [13] Het komt echter regelmatig voor dat het Hof, gelet op alle door de verwijzende rechter meegedeelde gegevens en vanuit het nadrukkelijke streven om overeenkomstig artikel 267 VWEU een antwoord op het aan hem gerichte verzoek te geven dat nuttig is voor de beslechting van het hoofdgeding, rekening moet houden met rechtsnormen van de Unie die de nationale rechter in zijn vraag niet noemt. [14] Dit is met name het geval wanneer de aan het Hof voorgelegde prejudiciële vraag geen specifieke Unierechtelijke regel vermeldt en slechts in algemene zin naar het Verdrag of het Unierecht in zijn geheel verwijst. [15] Het Hof is dan ook bevoegd om in het geval van vragen die onnauwkeurig, vaag of onjuist zijn geformuleerd, uit alle door de verwijzende rechter verstrekte gegevens en de stukken van het hoofdgeding die elementen van Unierecht te putten die, gelet op het voorwerp van het geding, uitlegging behoeven. [16]

38. In casu moet de prejudiciële vraag mijns inziens, gelet op de hoedanigheid van verzoeker in het hoofdgeding en de oplossing die het Hof heeft uitgewerkt in het arrest van 26 februari 2015, De Ruyter (C-623/13, EU:C:2015:123), waaraan de verwijzende rechter uitgebreid heeft gerefereerd, aldus worden geherformuleerd dat zij ertoe strekt te vernemen of er, naar analogie met verordening nr. 1408/71 en verordening nr. 883/2004, een beginsel van uniciteit van de toepasselijke socialezekerheidswetgeving bestaat dat voortvloeit uit hetzij de uitlegging van artikel 45 VWEU, hetzij die van het protocol en de

12 — Zie, aangaande de niet-inaanmerkingneming of gedeeltelijke inaanmerkingneming van de door Belgische onderdanen in dienst van een instelling van de Unie gewerkte jaren voor het ontstaan van pensioenrechten in België, arrest van 16 december 2004, My (C-293/03, EU:C:2004:821); beschikking van 9 juli 2010, Ricci en Pisaneschi (C-286/09, niet gepubliceerd, EU:C:2010:420), en arrest van 10 september 2015, Wojciechowski (C-408/14, EU:C:2015:591). Zie ook, ten aanzien van de niet-inaanmerkingneming van de door een Belgische arbeidscontractant in dienst van een instelling van de Unie vervulde tijdvakken van arbeid voor het recht op werkloosheidsuitkeringen in België, arrest van 4 februari 2015, Melchior (C-647/13, EU:C:2015:54).

13 — Zie in die zin conclusie van advocaat-generaal Wahl in de zaak Gullotta en Farmacia di Gullotta Davide & C. (C-497/12, EU:C:2015:168, punt 89). Zie in die zin met name arrest van 13 februari 2014, Crono Service e.a. (C-419/12 en C-420/12, EU:C:2014:81).

14 — Zie bijvoorbeeld arresten van 21 februari 2006, Ritter-Coulais (C-152/03, EU:C:2006:123, punt 29), en 27 oktober 2009, ČEZ (C-115/08, EU:C:2009:660, punt 81). Indien de staat van het aan hem overgelegde dossier het toelaat, kan het Hof de prejudiciële vraag ook herformuleren om te vermijden dat anders waarschijnlijk opnieuw een verzoek om een prejudiciële beslissing wordt ingediend. De mogelijkheid van herformulering is dus ook ingegeven door redenen van proceseconomie. Zie in die zin mijn conclusie in de zaak Gysen (C-449/06, EU:C:2007:663, punt 43).

15 — Zie bijvoorbeeld arresten van 13 december 1984, Haug-Adrion (251/83, EU:C:1984:397, punten 9-11), en 26 september 1996, Arcaro (C-168/95, EU:C:1996:363, punten 21-23).

16 — Zie met name arresten van 13 december 1984, Haug-Adrion (251/83, EU:C:1984:397, punt 9); 26 september 1996, Arcaro (C-168/95, EU:C:1996:363, punt 21), en 11 maart 2010, Attanasio Group (C-384/08, EU:C:2010:133, punt 18 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

bepalingen van het statuut, eventueel in samenhang met het beginsel van loyale samenwerking, en dat zich ertegen verzet dat een ambtenaar van een instelling van de Unie wordt onderworpen aan de in het hoofdgeding aan de orde zijnde sociale bijdragen en heffing over de inkomsten uit onroerend goed die hij in de lidstaat van zijn fiscale woonplaats geniet.

B – *Ten gronde*

39. De beantwoording van de prejudiciële vraag, zoals door mij hierboven geherformuleerd, moet mijns inziens beginnen met een analyse van het arrest van 26 februari 2015, De Ruyter (C-623/13, EU:C:2015:123). Vervolgens zal ik nagaan of de in dit arrest ontwikkelde oplossing op de onderhavige zaak kan worden toegepast.

1. Arrest van 26 februari 2015, De Ruyter (C-623/13, EU:C:2015:123)

40. Zoals vermeld, was De Ruyter Nederlands onderdaan en werkte hij in dienst van een Nederlands bedrijf, maar had hij zijn fiscale woonplaats in Frankrijk. In de periode 1997-2004 ontving hij lijfrenten onder bezwarende titel uit Nederlandse bron die naar het oordeel van de Franse belastingdienst inkomsten uit vermogen vormden, zodat hij voor die lijfrenten aan de bijdragen voor de CSG en de CRDS, de sociale heffing van 2 % en de bij deze heffing komende bijdrage van 0,3 % werd onderworpen.

41. De Ruyter is bij de Franse bestuursrechters tegen de oplegging van deze sociale bijdragen en heffing opgekomen. Onder verwijzing naar de arresten van 15 februari 2000, Commissie/Frankrijk (C-34/98, EU:C:2000:84) en Commissie/Frankrijk (C-169/98, EU:C:2000:85)[17], betoogde hij dat die bijdragen en heffing specifiek waren bestemd voor de financiering van de Franse verplichte socialezekerheidsregelingen en derhalve in strijd waren met het beginsel van artikel 13 van verordening nr. 1408/71 dat de socialezekerheidswetgeving van slechts één lidstaat toepasselijk kan zijn.

42. Naar het oordeel van de verwijzende rechter die het Hof had aangezocht (de Franse Conseil d'État) stond buiten kijf dat de sociale bijdragen en heffing in kwestie bijdroegen aan de financiering van de Franse verplichte socialezekerheidsregelingen. Hij wenste evenwel te vernemen of die bijdragen en heffing, ondanks het feit dat zij, ten eerste, anders dan het geval was in de situaties die aanleiding hebben gegeven tot de arresten van 15 februari 2000, Commissie/Frankrijk (C-34/98, EU:C:2000:84) en Commissie/Frankrijk (C-169/98, EU:C:2000:85), niet over inkomsten uit arbeid en vervangende inkomsten, maar over inkomsten uit vermogen van de betrokken heffingsplichtige waren berekend, los van de uitoefening van een beroepsactiviteit, en, ten tweede, geen recht gaven op een prestatie of voordeel uit hoofde van een socialezekerheidsregeling, niettemin konden worden geacht een rechtstreekse en relevante samenhang met sommige takken van sociale zekerheid te vertonen, zodat zij wel degelijk binnen de werkingssfeer van verordening nr. 1408/71 vielen.

43. Het Hof heeft deze vraag bevestigend beantwoord.

44. Het heeft allereerst in herinnering gebracht dat de doorslaggevende factor voor de toepassing van verordening nr. 1408/71 de – rechtstreekse en voldoende relevante – samenhang is die de nationale bepaling moet vertonen met de wetten die de in artikel 4 van die verordening genoemde takken van sociale zekerheid regelen, los van de omstandigheid dat een bepaalde heffing in het nationale recht als „belasting" kan worden gekwalificeerd.[18]

17 — Het eerste arrest betrof de CRDS, het tweede de CSG.

18 — Arrest van 26 februari 2015, De Ruyter (C-623/13, EU:C:2015:123, punten 23 en 24).

45. Evenzo heeft het Hof zijn rechtspraak [19] aangehaald volgens welke het al dan niet bestaan van tegenprestaties in de vorm van uitkeringen zonder belang is voor de toepassing van verordening nr. 1408/71, daar het beslissende criterium is of een bijdrage specifiek bestemd is voor de financiering van een socialezekerheidsstelsel van een lidstaat. [20]

46. Vervolgens heeft het geoordeeld dat de slotsom waartoe het was gekomen in zijn arresten van 15 februari 2000, Commissie/Frankrijk (C-34/98, EU:C:2000:84, punten 36 en 37) en Commissie/Frankrijk (C-169/98, EU:C:2000:85, punten 34 en 35), ten aanzien van inkomsten uit arbeid en vervangende inkomsten, ook moet gelden voor heffingen die worden berekend over inkomsten uit vermogen, aangezien niet werd betwist dat de opbrengst van deze heffingen rechtstreeks en specifiek bestemd was voor voor de financiering van bepaalde takken van sociale zekerheid in Frankrijk. [21]

47. In dit verband heeft het Hof benadrukt dat de beslissende factor niet het bestaan van een arbeidsverhouding is, maar het feit dat iemand, verplicht of vrijwillig, tegen een of meer risico's verzekerd is bij een algemeen of bijzonder stelsel van sociale zekerheid als genoemd in artikel 1, onder a), van verordening nr. 1408/71. [22]

48. Bovendien heeft het Hof verwezen naar, met name, de volledigheid van het stelsel van conflictregels van verordening nr. 1408/71, meer bepaald het in artikel 13 van deze verordening neergelegde beginsel dat de socialezekerheidswetgeving van slechts één lidstaat van toepassing is, dat beoogt de mogelijke complicaties van gelijktijdige toepassing van verschillende nationale wetgevingen te voorkomen en de verschillen in behandeling op te heffen voor personen die zich binnen de Unie verplaatsen, en daaruit afgeleid dat de toepassing van verordening nr. 1408/71 niet kan worden beperkt tot inkomsten die deze personen in het kader van hun arbeidsverhouding verwerven, omdat anders bij de toepassing van artikel 13 van deze verordening verschillen in het leven zouden worden geroepen naargelang van de oorsprong van de inkomsten die zij ontvangen. [23] „Indien onder de ingezetenen van een lidstaat diegenen die in een andere lidstaat zijn aangesloten bij de sociale zekerheid, daarenboven moeten meebetalen, al is het slechts gedeeltelijk, aan de sociale zekerheid van hun woonstaat, zou dit immers tot ongelijke behandeling in de zin van artikel 13 van verordening nr. 1408/71 leiden, aangezien de overige ingezetenen van laatstbedoelde lidstaat alleen aan het socialezekerheidsstelsel van die staat bijdragen hoeven te betalen." [24]

49. Hieruit trok het Hof de conclusie dat De Ruyter, daar hij niet viel onder een van de uitdrukkelijke uitzonderingen op de toepassing van artikel 13 van verordening nr. 1408/71, noch met betrekking tot inkomsten uit een arbeidsverhouding, noch met betrekking tot inkomsten uit vermogen aan de betrokken bijdragen en heffing kon worden onderworpen. Aan deze vaststellingen kon volgens het Hof niet worden afgedaan door het feit dat in de werkstaat op de inkomsten uit vermogen nog geen heffing in de vorm van socialezekerheidsbijdragen was toegepast. [25]

50. De redenering van het Hof berust dus in wezen op strikte naleving van de regel van non-cumulatie van socialezekerheidswetgevingen en de conflictregel als vastgelegd in artikel 13 van verordening nr. 1408/71, oftewel, in de praktijk, de uitsluitende toepasselijkheid van de socialezekerheidswetgeving van de werkstaat. Zoals advocaat-generaal Sharpston heeft opgemerkt in punt 57 van haar conclusie in de zaak De Ruyter (C-623/13, EU:C:2014:2307), waarnaar het Hof heeft verwezen in punt 41 van

19 — Arresten van 15 februari 2000, Commissie/Frankrijk (C-34/98, EU:C:2000:84, punten 39 en 40) en Commissie/Frankrijk (C-169/98, EU:C:2000:85, punten 37 en 38).

20 — Arrest van 26 februari 2015, De Ruyter (C-623/13, EU:C:2015:123, punt 26).

21 — Arrest van 26 februari 2015, De Ruyter (C-623/13, EU:C:2015:123, punt 28).

22 — Arrest van 26 februari 2015, De Ruyter (C-623/13, EU:C:2015:123, punt 31).

23 — Zie in die zin arrest van 26 februari 2015, De Ruyter (C-623/13, EU:C:2015:123, punten 35, 37 en 38).

24 — Arrest van 26 februari 2015, De Ruyter (C-623/13, EU:C:2015:123, punt 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

25 — Arrest van 26 februari 2015, De Ruyter (C-623/13, EU:C:2015:123, punten 40 en 41).

zijn arrest in deze zaak, zou het opleggen van de in die zaak aan de orde zijnde bijdragen en heffing aan De Ruyter „erop neerkomen dat wordt voorbijgegaan aan het verbod van artikel 13, lid 1, [van verordening nr. 1408/71] op cumulatie van wetgevingen, en aan de conflictregel in artikel 13, lid 2, [onder] a), van die verordening. Of over de door De Ruyter in Nederland ontvangen lijfrenten inderdaad aldaar sociale bijdragen zijn geheven, is dus irrelevant.” [26]

51. Kan in de onderhavige zaak een soortgelijke redening worden gevolgd?

52. Volgens de Franse regering niet. Zij stelt dat een ambtenaar van de Unie, die niet binnen de werkingssfeer van verordening nr. 1408/71 en verordening nr. 883/2004 valt, zich niet op het beginsel van één toepasselijke socialezekerheidswetgeving kan beroepen, daar dit beginsel geen equivalent kent in het primaire recht, inzonderheid artikel 45 VWEU, of in het afgeleide recht van de Unie.

53. De stelling van de Franse regering is op zichzelf niet onjuist, maar laat mijns inziens een wezenlijk juridisch gegeven buiten beschouwing, namelijk het gemeenschappelijk stelsel van sociale zekerheid voor de ambtenaren van de Unie waarin het statuut voorziet. Gezien dit statuut en de gebondenheid van de lidstaten daaraan, dunkt mij dat de situatie van verzoeker zeer veel lijkt op die van De Ruyter.

2. Toepassing van de in het arrest van 26 februari 2015, De Ruyter (C-623/13, EU:C:2015:123) gevonden oplossing op het hoofdgeding

54. Niet betwist wordt dat de CSG en de andere in het hoofdgeding aan de orde zijnde bijdragen en heffing specifiek en rechtstreeks zijn bestemd voor de financiering van verschillende takken van sociale zekerheid in Frankrijk en om die reden binnen de werkingssfeer van verordening nr. 1408/71 en verordening nr. 883/2004 vallen. [27]

55. Voorts staat vast dat de inkomsten uit onroerend goed waarop het hoofdgeding betrekking heeft, in het nationale recht worden beschouwd als inkomsten uit vermogen, net zoals de lijfrenten waarom het draaide in de zaak die aanleiding heeft gegeven tot het arrest van 26 februari 2015, De Ruyter (C-623/13, EU:C:2015:123).

56. Dat, zoals eerder vermeld, verordening nr. 1408/71 en verordening nr. 883/2004 op een ambtenaar van de Unie als verzoeker niet van toepassing zijn, staat evenmin ter discussie. [28]

57. Op grond van deze constatering – het punt waarop de onderhavige zaak zich onderscheidt van die welke ten grondslag lag aan het arrest van 26 februari 2015, De Ruyter (C-623/13, EU:C:2015:123) – hebben de betrokken partijen hun opmerkingen en hun geschil toegespitst op de vraag of het beginsel dat slechts één socialezekerheidswetgeving van toepassing is, rechtstreeks voortvloeit uit artikel 45 VWEU. Volgens de Commissie en verzoeker is dit zo en geldt de door het Hof in het arrest van 26 februari 2015, De Ruyter (C-623/13, EU:C:2015:123) gekozen oplossing dus ook, op basis van de uitlegging van artikel 45 VWEU, voor de onderhavige zaak. Zoals gezegd, is de Franse regering de tegenovergestelde mening toegedaan; zij stelt dat alleen werknemers die binnen de werkingssfeer van verordening nr. 1408/71 en verordening nr. 883/2004 vallen, voordeel kunnen ontlenen aan het arrest van 26 februari 2015, De Ruyter (C-623/13, EU:C:2015:123), daar het beginsel van één toepasselijke socialezekerheidswetgeving enkel in deze verordeningen is neergelegd.

26 — In punt 56 van dezelfde conclusie heeft advocaat-generaal Sharpston de regel van artikel 13, lid 1, van verordening nr. 1408/71 die cumulatie van regelingen verbiedt, aangemerkt als „absolute regel” waarvoor alleen de uitzonderingen van artikel 14 quater en artikel 14 septies van deze verordening gelden.

27 — Ik merk op dat het arrest van 26 februari 2015, De Ruyter (C-623/13, EU:C:2015:123) betrekking had op de CSG, de sociale heffing van 2 % en een aanvullende bijdrage van 0,3 %, terwijl de onderhavige zaak ook de aanvullende bijdrage van 1,1 % betreft waarvan de opbrengst, zoals de verwijzende rechter opmerkt, ten goede komt aan het Fonds national des solidarité actives en die volgens deze rechter moet worden geacht eveneens binnen de werkingssfeer van verordening nr. 1408/71 en verordening nr. 883/2004 te vallen.

28 — Zie met name arresten van 3 oktober 2000, Ferlini (C-411/98, EU:C:2000:530, punt 41), en 16 december 2004, My (C-293/03, EU:C:2004:821, punt 35).

58. Ik denk dat dit debat, hoezeer de Commissie zich ook heeft ingespannen, mede ter terechtzitting, om in de rechtspraak argumenten te vinden voor haar stelling dat een dergelijk beginsel rechtstreeks en daadwerkelijk voortvloeit uit artikel 45 VWEU, door het Hof – met tegenovergestelde uitkomst – reeds is beslist in het arrest van 16 januari 1992, Commissie/Frankrijk (C-57/90, EU:C:1992:10). Deze zaak, die betrekking had op de situatie van rechthebbenden op een uitkering uit hoofde van vervroegd pensioen of een aanvullend pensioen die niet binnen de werkingssfeer van verordening nr. 1408/71 vielen, betrof reeds een geschil tussen de Commissie en de Franse Republiek over de vraag of het beginsel van één toepasselijke socialezekerheidswetgeving al vóór verordening nr. 1408/71 bestond, als uitvloeisel van de bepalingen van het Verdrag inzake het vrije verkeer van werknemers.[29] Meer bepaald betoogde de Commissie, die erkende dat de verweten inbreuk betrekking had op begunstigden van regelingen die toentertijd niet binnen de materiële werkingssfeer van verordening nr. 1408/71 vielen, dat het Hof de artikelen 48 en 51 van het EEG-Verdrag (thans artikelen 45 en 48 VWEU) in arresten daterend van voor de inwerkingtreding van deze verordening aldus had uitgelegd dat daaruit een beginsel van uniciteit van de toepasselijke wetgeving voortvloeide.[30] Anders dan advocaat-generaal Lenz in zijn conclusie in deze zaak (C-57/90, niet gepubliceerd, EU:C:1991:345) heeft het Hof het betoog van de Commissie afgewezen. Uit de vaststelling dat de begunstigden van de betrokken regelingen niet verkeerden in de situaties als geregeld door met name artikel 13 van verordening nr. 1408/71, heeft het Hof afgeleid dat „het beginsel dat slechts één wetgeving van toepassing is, niet in hun voordeel [kon] worden ingeroepen”[31], en op grond daarvan geoordeeld dat de Franse Republiek „de *krachtens het EEG-Verdrag* op haar rustende verplichtingen niet [had] verzuimd en met name [artikel] 13, lid 1, […] van verordening nr. 1408/71 niet [had] geschonden”.[32]

59. Vooralsnog heeft het Hof dit arrest in zijn latere rechtspraak niet herzien. Dat het regelmatig verklaart, zoals de Commissie opmerkt, dat het beginsel van één toepasselijke socialezekerheidswetgeving „met name toepassing [vindt]” in artikel 13 van verordening nr. 1408/71[33], duidt mijns inziens simpelweg erop dat dit beginsel ook in andere bepalingen van deze verordening is neergelegd.[34]

60. Het Hof heeft trouwens recent nog, in zijn arrest van 26 oktober 2016, Hoogstad (C-269/15, EU:C:2016:802, punt 37), herhaald dat het beginsel dat slechts één socialezekerheidswetgeving van toepassing is, enkel geldt voor de situaties bedoeld in artikel 13, lid 2, en in de artikelen 14 tot en met 17 van verordening nr. 1408/71, waarin namelijk de conflictregels zijn neergelegd die in de verschillende gevallen dienen te worden toegepast.

61. Ook op grond van de arresten die de Commissie ter terechtzitting heeft aangehaald, kan niet worden gesteld dat het Hof ondubbelzinnig heeft verklaard dat het beginsel van één toepasselijke socialezekerheidswetgeving rechtstreeks voortvloeit uit de verdragsbepalingen inzake het vrije verkeer van werknemers.

62. Dat geldt zeker voor het arrest van 9 juni 1964, Nonnenmacher (92/63, EU:C:1964:40, blz. 589). Dit arrest, dat is uitgesproken vóór het arrest van 16 januari 1992, Commissie/Frankrijk (C-57/90, EU:C:1992:10), en waarin een uitlegging wordt gegeven van de samenhang tussen artikel 12 van verordening nr. 3 van de Raad van 25 september 1958 inzake de sociale zekerheid van migrerende werknemers[35] en de artikelen 48 en 51 EEG-Verdrag, heeft verduidelijkt, ten eerste, dat zonder

29 — Arrest van 16 januari 1992, Commissie/Frankrijk (C-57/90, EU:C:1992:10, punten 8-10).

30 — Arrest van 16 januari 1992, Commissie/Frankrijk (C-57/90, EU:C:1992:10, punten 8 en 9).

31 — Arrest van 16 januari 1992, Commissie/Frankrijk (C-57/90, EU:C:1992:10, punt 14).

32 — Arrest van 16 januari 1992, Commissie/Frankrijk (C-57/90, EU:C:1992:10, punt 21) (cursivering van mij). Zie in gelijke bewoordingen ook arrest van 6 februari 1992, Commissie/België (C-253/90, EU:C:1992:58, punt 18).

33 — Zie met name arrest van 12 juni 2012, Hudzinski en Wawrzyniak (C-611/10 en C-612/10, EU:C:2012:339, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

34 — Zie met name, aangaande artikel 14, lid 2, van verordening nr. 1408/71, arresten van 9 maart 2006, Piatkowski (C-493/04, EU:C:2006:167, punt 21), en 16 mei 2013, Wencel (C-589/10, EU:C:2013:303, punt 47).

35 — PB 1958, blz. 561.

bepaling van het tegendeel een verbod van gelijktijdige toepassing van de arbeidswetgeving van twee lidstaten niet kon worden ingevoerd en, ten tweede, dat artikel 12 van verordening nr. 3 (en niet de artikelen 48 en 51 van het EEG-Verdrag) de toepassing van de wetgeving van een andere lidstaat dan die van de werkstaat van de betrokkene slechts verbood voor zover zij deze laatste verplichtte bijdragen te betalen aan een socialezekerheidsinstantie zonder dat dit hem een aanvullend voordeel opleverde ten aanzien van eenzelfde risico en eenzelfde periode.

63. Het geldt ook voor het arrest van 15 februari 2000, Commissie/Frankrijk (C-169/98, EU:C:2000:85). Het Hof heeft in dit arrest weliswaar vastgesteld dat de Franse Republiek inbreuk had gemaakt op de artikelen 48 en 52 EG-Verdrag (thans artikelen 45 en 49 VWEU), maar deze vaststelling volgde op – en verwees naar – de constatering van het Hof in het kader van zijn beoordeling van de inbreuk op artikel 13 van verordening nr. 1408/71. Voorts heeft het Hof niet verklaard dat het beginsel van één toepasselijke socialezekerheidswetgeving uit de voornoemde artikelen van het EG-Verdrag voortvloeide. Het heeft enkel geoordeeld dat het toepassen van de CSG op de inkomsten uit arbeid en vervangende inkomsten van werknemers en zelfstandigen die in Frankrijk woonden maar niet aan de Franse socialezekerheidswetgeving waren onderworpen, wegens de verplichting bij te dragen aan de financiering van de sociale zekerheid van die lidstaat terwijl zij daarbij niet waren aangesloten, tegelijkertijd een schending van artikel 13 van verordening nr. 1408/71 en, als uitvloeisel van deze bepaling, een met het vrije verkeer van werknemers strijdige ongelijke behandeling vormde.[36] De niet-nakoming die het Hof heeft vastgesteld ten aanzien van de uit de artikelen 48 en 52 EG-Verdrag voortvloeiende verplichtingen lijkt dus niet geheel los te staan van de inbreuk op artikel 13 van verordening nr. 1408/71. Zoals ik echter in punt 65 van deze conclusie zal verduidelijken, vloeit de regel dat een lidstaat niet van een werknemer kan verlangen dat hij bijdraagt aan de financiering van socialezekerheidsregelingen waarbij die werknemer niet is aangesloten, hoe dan ook niet automatisch voort uit de eerdere vaststelling dat de aan de orde zijnde situatie binnen de werkingssfeer valt van het beginsel dat slechts één socialezekerheidswetgeving van toepassing is.

64. Het beginsel van één toepasselijke socialezekerheidswetgeving bevordert dus stellig het vrije verkeer van werknemers binnen de Unie waar het verzekert dat deze aan slechts één wettelijke regeling inzake sociale zekerheid onderworpen zijn.[37] Bij de huidige stand van de ontwikkeling van het Unierecht vloeit dit beginsel echter niet rechtstreeks uit artikel 45 VWEU voort of, om de woorden van de Commissie te gebruiken, is het niet „inherent” aan deze bepaling.

65. Toch is het bepaald niet uitgesloten dat het debat tussen de partijen in de onderhavige zaak over de oorsprong van het beginsel van één toepasselijke socialezekerheidswetgeving uiteindelijk zal blijken te berusten op verwarring omtrent de betekenis die de Commissie aan dit beginsel geeft. Het lijkt er immers op, met name gelet op haar pleidooi ter terechtzitting, dat dit beginsel in haar ogen gelijk staat aan het verbod voor de lidstaten om van migrerende werknemers te verlangen dat zij sociale bijdragen betalen à fonds perdus, dat wil zeggen zonder dat daar een recht op sociale prestaties tegenover staat, of meebetalen aan de financiering van nationale socialezekerheidsstelsels waarbij zij niet zijn aangesloten, dat wil zeggen zonder enig vooruitzicht daaraan een voordeel te kunnen ontlenen. Het is juist, zoals de Commissie heeft betoogd, dat het Hof de lidstaten de naleving van dit verbod voorhoudt, dat het soms rechtstreeks afleidt uit de bepalingen van het Verdrag betreffende het

36 — Zie arrest van 15 februari 2000, Commissie/Frankrijk (C-169/98, EU:C:2000:85, punten 42-45).

37 — Zie met name in die zin arrest van 26 mei 2005, Allard (C-249/04, EU:C:2005:329, punt 32).

vrije verkeer van werknemers.[38] Dit verbod valt evenwel niet samen met het beginsel van één toepasselijke wetgeving. Volgens het Hof geldt dit verbod immers eveneens in situaties waarin op de betrokken migrerende werknemers tegelijkertijd meerdere nationale wettelijke regelingen op het gebied van de sociale zekerheid van toepassing waren.[39]

66. Het verbod voor de lidstaten om een dubbele premie of bijdrage te heffen zonder dat daar een bijkomend voordeel tegenover staat, of om de migrerende werknemer te verplichten mee te betalen aan de financiering van een socialezekerheidsstelsel waarbij hij niet is aangesloten en waarvan hij dus geen profijt kan hebben, is naar mijn mening de gemeenschappelijke noemer van deze rechtspraak, en daarbij doet het er niet toe of de aan de orde zijnde situatie onder verordening nr. 1408/71 en verordening nr. 883/2004 valt of van de werkingssfeer daarvan is uitgesloten.

67. Anders gezegd, dit verbod vloeit voort uit, ten eerste, het beginsel dat slechts één socialezekerheidswetgeving van toepassing is, en, ten tweede, voor zover dit beginsel geen rechtstreekse toepassing kan vinden, het vereiste dat migrerende werknemers niet anders dan niet-migrerende werknemers worden behandeld.[40]

68. Dat verbod is uiteindelijk het punt waarom het draait in de onderhavige zaak. Vaststaat immers dat de sociale bijdragen en de heffing die van verzoeker worden verlangd, specifiek en rechtstreeks zijn bedoeld ter financiering van de verschillende takken van het Franse stelsel van sociale zekerheid waarbij betrokkene niet is aangesloten, daar hij enkel, verplicht, is aangesloten bij het gemeenschappelijk ziektekostenstelsel (hierna: „GSZV") waarin het statuut voorziet.

69. Toch mag het feit dat de situatie van verzoeker door het statuut wordt geregeld volgens mij niet buiten beschouwing worden gelaten of onderbelicht blijven. Met name moet, denk ik, worden voorkomen dat de prejudiciële vraag eerst en vooral vanuit het oogpunt van artikel 45 VWEU, en niet in het licht van het statuut wordt onderzocht.

70. Dienaangaande zij eraan herinnerd dat de Unie ingevolge artikel 14 van het protocol en de bepalingen van het statuut bij uitsluiting bevoegd is om de socialezekerheidsregeling voor haar ambtenaren en de uitvoeringsvoorwaarden daarvan vast te stellen.

71. Het statuut gaat beduidend verder dan het stelsel voor de coördinatie van de nationale socialezekerheidswetgevingen waarin verordening nr. 1408/71 en verordening nr. 883/2004 voorzien, daar het een heus *gemeenschappelijk* stelsel van ziektekostenverzekering en een pensioenregeling voor de ambtenaren van de Unie in het leven roept. Deze regelingen, waarbij de ambtenaren van de Unie vanaf hun indiensttreding verplicht zijn aangesloten, hebben betrekking op de belangrijkste takken van sociale zekerheid, die, zou het gaan om de dekking van andere migrerende werknemers uit hoofde van nationale wettelijke regelingen, zonder enige twijfel onder verordening nr. 1408/71 en verordening nr. 883/2004 zouden vallen[41], en waarvoor ook sociale premies of bijdragen worden betaald.[42]

38 — Zie met name arresten van 15 februari 1996, Kemmler (C-53/95, EU:C:1996:58, punten 13 en 14); 15 februari 2000, Commissie/Frankrijk (C-169/98, EU:C:2000:85, punten 42 en 45); 19 maart 2002, Hervein e.a. (C-393/99 en C-394/99, EU:C:2002:182, punt 49); 21 januari 2016, Commissie/Cyprus (C-515/14, EU:C:2016:30, punt 40), en 6 oktober 2016, Adrien e.a. (C-466/15, EU:C:2016:749, punt 30). De meeste van deze arresten heeft de Commissie ter terechtzitting aangehaald ter onderbouwing van haar stelling dat het beginsel van één toepasselijke socialezekerheidswetgeving in artikel 45 VWEU is neergelegd.

39 — Zie arresten van 19 maart 2002, Hervein e.a. (C-393/99 en C-394/99, EU:C:2002:182, punten 49, 61 en 64); 9 maart 2006, Piatkowski (C-493/04, EU:C:2006:167, punten 34-36), en 6 oktober 2016, Adrien e.a. (C-466/15, EU:C:2016:749, punt 30). Zie in die zin ook conclusie van advocaat-generaal Sharpston in de zaak De Ruyter (C-623/13, EU:C:2014:2307, punt 58).

40 — Opgemerkt zij in dit verband dat het Hof in het arrest van 6 oktober 2016, Adrien e.a. (C-466/15, EU:C:2016:749, punt 30) zijn vaststelling dat de in deze zaak aan de orde zijnde Franse wettelijke regeling belemmeringen opwierp en dus met artikel 45 VWEU in strijd was, enkel baseerde op de omstandigheid dat de betrokken tijdelijke functionarissen van de Unie verplicht werden, „zonder dat er een prestatie tegenover [stond]", bij te dragen aan de nationale pensioenregeling waarbij zij bleven aangesloten krachtens een keuzerecht dat deze wettelijke regeling ten gunste van gedetacheerde nationale ambtenaren in het leven had geroepen.

41 — Ik herinner eraan dat de socialezekerheidsbepalingen van het statuut krachtens de regeling voor de overige personeelsleden van overeenkomstige toepassing zijn op tijdelijke functionarissen.

42 — Zie, wat het GSZV betreft, artikel 72, lid 1, derde alinea, van het statuut en, wat de pensioenregeling betreft, artikel 83, lid 2, van het statuut.

72. Zeker is dat de lidstaten bij de uitoefening van hun bevoegdheid om hun socialezekerheidsstelsels in te richten, het Unierecht dienen te eerbiedigen [43], inzonderheid het protocol, dat dezelfde juridische waarde heeft als de Verdragen [44], en het statuut, dat, zoals gezegd, bij een verordening van algemene strekking is vastgesteld en dus krachtens artikel 288, tweede alinea, VWEU verbindend is in al zijn onderdelen en rechtstreeks toepasselijk is in elke lidstaat [45].

73. Een lidstaat die een ambtenaar van de Unie de verplichting oplegt socialezekerheidspremies of -bijdragen te betalen over het door hem genoten salaris, maakt derhalve duidelijk inbreuk op de bevoegdheid van de instellingen van de Unie die voortvloeit uit artikel 14 van het protocol en de bepalingen van het statuut. Voor de betrokken ambtenaar van de Unie zou een dergelijke verplichting aanleiding kunnen zijn om af te zien van een betrekking bij de instellingen van de Unie, aangezien hij zou moeten blijven meebetalen aan het socialezekerheidsstelsel van zijn lidstaat van herkomst zonder dat daar een prestatie tegenover staat [46]; anderzijds zou deze situatie de goede werking van die instellingen belemmeren, hetgeen in strijd is met de op de lidstaten rustende plicht tot loyale samenwerking en bijstand, die de verplichting omvat om de vervulling van de taak van de instellingen van de Unie te vergemakkelijken [47].

74. Hetzelfde zou gelden voor een nationale wettelijke regeling op grond waarvan over het salaris en de emolumenten van een ambtenaar van de Unie bijdragen en heffingen worden geïnd die rechtstreeks en specifiek dienen ter financiering van het socialezekerheidsstelsel van die lidstaat, ongeacht of die bijdragen en heffingen in het nationale recht als „belastingen” worden aangemerkt [48] en al dan niet recht geven op sociale prestaties of voordelen uit hoofde van de socialezekerheidswetgeving van diezelfde lidstaat [49]. Een ambtenaar van de Unie kan, gelet op het protocol en het statuut, wat zijn salaris en emolumenten betreft immers niet worden onderworpen aan de socialezekerheidswetgeving van een lidstaat, waaronder die van de lidstaat waarin hij krachtens artikel 13 van het protocol zijn fiscale woonplaats heeft.

75. De uitsluitende bevoegdheid van de instellingen van de Unie om de regels en wijze van uitvoering van de ziektekosten- en pensioenregeling voor hun ambtenaren vast te stellen, is niet alleen bedoeld om de aanwerving van deze ambtenaren te vergemakkelijken, maar ook om hun een volledige, homogene sociale dekking te bieden en vast te leggen in welke mate zij aan die regelingen deelnemen, los van de socialezekerheidswetgeving die in hun lidstaat van herkomst van toepassing is. De toekenning van deze bevoegdheid aan de instellingen van de Unie heeft dus tevens tot doel te verzekeren dat Unieambtenaren van verschillende nationaliteit gelijk worden behandeld, zodat met name wordt vermeden dat zij eventueel gedwongen kunnen worden mee te betalen aan meerdere socialezekerheidsregelingen of daarvoor premies of bijdragen te betalen.

43 — Zie met name arresten van 4 december 2003, Kristiansen (C-92/02, EU:C:2003:652, punt 31); 4 februari 2015, Melchior (C-647/13, EU:C:2015:54, punt 21), en 10 september 2015, Wojciechowski (C-408/14, EU:C:2015:591, punt 35).

44 — Zie met name advies 2/13 van 18 december 2014 (EU:C:2014:2454, punt 161).

45 — Zie in die zin met name arresten van 4 juli 2013, Gardella (C-233/12, EU:C:2013:449, punt 30), en 10 september 2015, Wojciechowski (C-408/14, EU:C:2015:591, punt 36). Zie ook, wat de regeling voor de overige personeelsleden betreft, arrest van 4 december 2003, Kristiansen (C-92/02, EU:C:2003:652, punt 32).

46 — Zie in die zin met name arrest van 21 januari 2016, Commissie/Cyprus (C-515/14, EU:C:2016:30, punt 45)

47 — Zie in die zin met name arrest van 21 januari 2016, Commissie/Cyprus (C-515/14, EU:C:2016:30, punt 52 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

48 — Wanneer overigens, in het bijzondere geval van ambtenaren en tijdelijke functionarissen van de Unie, dergelijke bijdragen en heffingen over inkomsten uit in dienst van de instellingen van de Unie verrichte beroepswerkzaamheden in het nationale recht als belastingen werden aangemerkt, zou er sprake zijn van strijdigheid met het verbod van artikel 12, tweede alinea, van het protocol, deze personen aan nationale belastingen over door de Unie betaalde salarissen, beloningen en emolumenten te onderwerpen.

49 — Zie naar analogie arresten van 15 februari 2000, Commissie/Frankrijk (C-169/98, EU:C:2000:85, punten 32, 37 en 38), en 26 februari 2015, De Ruyter (C-623/13, EU:C:2015:123, punten 24 en 26).

76. Ik ben dan ook van mening dat artikel 14 van het protocol en de socialezekerheidsbepalingen van het statuut ten aanzien van de ambtenaren van de Unie een functie hebben die op zijn minst vergelijkbaar is met die welke artikel 13 van verordening nr. 1408/71 en artikel 11 van verordening nr. 883/2004 vervullen ten aanzien van andere migrerende werknemers, en die met name bestaat in het verbieden van de gelijktijdige toepassing van meerdere socialezekerheidsregelingen en van de verplichte meebetaling aan en/of premieafdracht voor dergelijke regelingen zonder dat daaraan enig voordeel kan worden ontleend.

77. Deze analyse wint nog aan kracht wanneer wordt bedacht dat arbeidscontractanten van de Unie – anders dan ambtenaren (en tijdelijke functionarissen) daarvan –, wier arbeidsovereenkomst ten tijde van de feiten van het hoofdgeding in beginsel ten hoogste drie jaar kon beslaan, onder artikel 16, lid 3, van verordening nr. 1408/71, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 988/2009 van het Parlement en de Raad van 16 september 2009[50], en artikel 15 van verordening nr. 883/2004[51] vallen. Zij beschikken weliswaar over een keuzerecht, maar uit de uitoefening van dit recht, dat van kracht wordt op de dag van indiensttreding, kan de toepassing van de socialezekerheidswetgeving van slechts één lidstaat voortvloeien. Zo zou een arbeidscontractant van de Unie die fiscaal ingezetene is van Frankrijk en kiest voor toepassing van de socialezekerheidswetgeving van zijn werkstaat, bijvoorbeeld die van België, volgens de bepalingen van voornoemde verordeningen, net zoals de andere werknemers die onder verordening nr. 1408/71 en verordening nr. 883/2004 vallen, moeten worden vrijgesteld van de verplichting om bij te dragen, al is het maar gedeeltelijk, aan de financiering van het socialezekerheidsstelsel van de lidstaat van zijn fiscale woonplaats, waarbij hij niet is aangesloten, een en ander overeenkomstig de oplossing die is uitgewerkt in het arrest van 26 februari 2015, De Ruyter (C-623/13, EU:C:2015:123, punten 38-40), dus ook voor wat betreft de door hem ontvangen inkomsten uit vermogen.

78. Mede gelet op de samenhang tussen het statuut, dat, zoals ik reeds heb vermeld, dateert uit 1968, en verordening nr. 1408/71 en verordening nr. 883/2004, lijkt het zeer onwaarschijnlijk dat de Uniewetgever ambtenaren en tijdelijke functionarissen van de Unie binnen de categorie migrerende werknemers het voordeel van het beginsel van één toepasselijke socialezekerheidswetgeving heeft willen onthouden, welke wetgeving in hun geval bestaat uit de relevante bepalingen van het statuut. De ambtenaren en tijdelijke functionarissen van de Unie vallen juist buiten de werkingssfeer van die verordeningen omdat op hen reeds het bij het statuut ingevoerde GSZV van toepassing is.

79. Derhalve ben ik van mening dat de ratio van de door het Hof in het arrest van 26 februari 2015, De Ruyter (C-623/13, EU:C:2015:123, punten 38-40) gekozen oplossing ook van toepassing is op de situatie van een ambtenaar van de Unie zoals die van verzoeker. Zou dit niet zo zijn, dan zou deze ambtenaar, die krachtens artikel 13 van het protocol fiscaal ingezetene is van Frankrijk, immers niet alleen verplicht zijn om krachtens het statuut premies of bijdragen aan het GSZV te betalen, maar ook om mee te betalen, al is het maar gedeeltelijk, aan de verschillende takken van het Franse socialezekerheidsstelsel, terwijl andere Franse ingezetenen die geen gebruik hebben gemaakt van hun recht op vrij verkeer enkel aan het Franse stelsel zouden bijdragen.

80. Aan deze redenering wordt mijns inziens niet afgedaan door het bezwaar van de Franse regering dat aan de betrokken bijdragen en heffing, omdat ze naar nationaal recht als „belastingen” gelden hoe dan ook geen rechtstreekse tegenprestatie in de vorm van sociale prestaties is verbonden en dat op de aan de orde zijnde inkomsten uit vermogen niet een soortgelijke heffing wordt toegepast.

50 — PB 2009, L 284, blz. 43.

51 — Deze twee bepalingen luiden als volgt: „De arbeidscontractanten van [de Unie] mogen met betrekking tot andere bepalingen dan die betreffende de gezinsbijslagen, die worden verstrekt krachtens de op hen toepasselijke regeling, kiezen tussen toepassing van de wetgeving van de lidstaat waar zij werkzaam zijn, en toepassing van de wetgeving van de lidstaat waaraan zij het laatst onderworpen waren of van de lidstaat waarvan zij onderdaan zijn. Dit keuzerecht, dat slechts eenmaal mag worden uitgeoefend, wordt op de dag van hun indiensttreding van kracht.” Ik herinner eraan dat vóór de invoering van de categorie arbeidscontractanten in het kader van de regeling voor de overige personeelsleden, artikel 16, lid 3, van verordening nr. 1408/71 betrekking had op de categorie hulpfunctionarissen.

81. Zoals verzoeker en de Commissie hebben betoogd, zijn deze bezwaren immers door het Hof al onderzocht en afgewezen in zijn arresten van 15 februari 2000, Commissie/Frankrijk (C-169/98, EU:C:2000:85, punten 31-38), en van 26 februari 2015, De Ruyter (C-623/13, EU:C:2015:123, punt 41).

82. Wat meer bepaald het tweede bezwaar van de Franse regering betreft, zou ik nog het volgende willen opmerken. Weliswaar wordt niet betwist dat Frankrijk gerechtigd is zijn fiscale bevoegdheid uit te oefenen ter zake van de inkomsten uit onroerend goed van verzoeker – voor die inkomsten kan de toepassing van artikel 13 van het protocol trouwens niet worden ingeroepen –, maar dat neemt niet weg dat bij de uitoefening van deze bevoegdheid het Unierecht moet worden geëerbiedigd. Aangezien de in de onderhavige zaak aan de orde zijnde bijdragen en heffing, los van de kwalificatie ervan in het nationale recht, specifiek en rechtstreeks zijn bestemd voor de financiering van de Franse sociale zekerheid, moeten zij worden geacht te vallen onder de uitsluitende bevoegdheid van de instellingen van de Unie om het gemeenschappelijk stelsel van ziektekostenverzekering voor hun ambtenaren vast te stellen, welke bevoegdheid zich ertegen verzet, zoals ik reeds heb uiteengezet, dat een lidstaat deze ambtenaren de verplichting oplegt om mee te betalen, al is het maar gedeeltelijk, aan het nationale stelsel van sociale zekerheid zonder dat zij enig vooruitzicht hebben daaraan, zoals de andere bij het socialezekerheidsstelsel van die lidstaat aangesloten ingezetenen, een voordeel te kunnen ontlenen.

V – **Conclusie**

83. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging de door de Cour administrative d'appel de Douai (bestuursrechter in tweede aanleg, Douai, Frankrijk) gestelde prejudiciële vraag te beantwoorden als volgt:

„Het beginsel dat slechts één socialezekerheidswetgeving van toepassing is, zoals dat voortvloeit uit artikel 14 van het protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Unie, gehecht aan het VEU, het VWEU en het Euratom-Verdrag, en uit de bepalingen van verordening (EEG, Euratom, EGKS) nr. 259/68 van de Raad van 29 februari 1968 tot vaststelling van het Statuut van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen en de regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van deze Gemeenschappen, alsmede van bijzondere maatregelen welke tijdelijk op de ambtenaren van de Commissie van toepassing zijn, als gewijzigd bij verordening (EU) nr. 1240/2010 van de Raad van 20 december 2010, moet aldus worden uitgelegd dat het zich ertegen verzet dat een ambtenaar van een instelling van de Unie die volledig is onderworpen aan het gemeenschappelijk stelsel van ziektekostenverzekering waarin die verordening voorziet, in de lidstaat van zijn fiscale woonplaats de verplichting wordt opgelegd om over de in die lidstaat genoten inkomsten uit onroerend goed bijdragen en een heffing te betalen die specifiek en rechtstreeks zijn bestemd voor de financiering van de sociale zekerheid van de lidstaat in kwestie, zodat deze lidstaat niet van een dergelijke ambtenaar kan verlangen dat hij meebetaalt, al is het maar gedeeltelijk, aan het nationale socialezekerheidsstelsel zonder dat hij enig vooruitzicht heeft daaraan, zoals de andere bij het socialezekerheidsstelsel van deze lidstaat aangesloten ingezetenen, een voordeel te kunnen ontlenen."