CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL A. TRABUCCHI VAN 4 JULI 1973 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

Zoals reeds het geval was in een groot aantal zaken betreffende de uitlegging van verordening nr. 3 inzake de sociale zekerheid van migrerende werknemers, is Uw Hof wederom geroepen zich uit te spreken nopens de voor de nationale rechter gerezen vraag welke wettelijke regeling op een bepaalde migrerende werknemer moet worden toegepast. Men wenst te weten of betrokkene op grond van verordening nr. 3, en met name krachtens de artikelen 12 en 13, wegens werkzaamheden *vóór* de inwerkingtreding van verordening nr. 24/64 van 10 maart 1964 tot wijziging van artikel 13 van verordening nr. 3 verricht onder de Franse sociale verzekeringsregeling valt — zoals het Hof van Beroep had beslist — dan wel, daarnevens of uitsluitend, onder andere wettelijke regelingen.

Dit is het punt dat het Franse Cour de Cassation door middel van haar beide eerste vragen tot klaarheid wenst te zien gebracht. De derde vraag stelt op grond van de nieuwe tekst van artikel 13, letter c), zoals die ingevolge verordening nr. 24/64 EEG van de Raad is komen te luiden, implicite dezelfde vraag nogmaals aan de orde.

Alvorens de beide vragen die de tot 1964 geldende wettelijke regeling betreffen te bespreken, zij gereleveerd dat het Cour d'appel te Parijs er in het arrest dat het in de thans voor het Cour de Cassation aanhangige zaak heeft gewezen van schijnt uit te gaan dat volgens verordening nr. 3 vanaf 1950, toen betrokkene als vertegenwoordiger van Franse firma's in Duitsland ging werken, de Franse wettelijke regeling op hem moet worden toegepast. Opmerking verdient voorts dat de op 1 januari 1959 in werking getreden verordening, om uit te maken welke wettelijke regeling voordien op migrerende werknemers moest worden toegepast, achteraf geen wijziging brengt in de maatstaven die in het nationale recht c.q. in de geldende verdragen werden aangelegd.

De Franse rechter verzoekt het Hof van Justitie allereerst om een uitspraak inzake de term „werkzaam" in artikel 12 van verordening nr. 3, zulks ter beantwoording van de vraag of een handelsagent die per jaar negen maanden in een Lid-Staat rondreist, doch wiens werkzaamheid een verlengstuk heeft op het grondgebied van een andere Lid-Staat waar de onderneming waarbij hij in dienst is en waarmede hij contact houdt is gevestigd, geacht moet worden „werkzaam" te zijn op het grondgebied van beide staten of alleen op dat van eerstgenoemde staat, en voorts of een hoofdwerkzaamheid op het grondgebied van een Lid-Staat voor toepassing van artikel 12 voldoende is.

Dit artikel behelst het algemeen beginsel dat moet worden aangehouden ter vaststelling van de sociale wetgeving welke op de migrerende werknemer van toepassing is: op werknemers of daarmede gelijkgestelden die *werkzaam* zijn op het grondgebied van een Lid-Staat is de wetgeving van deze staat van toepassing, ook wanneer zij op het grondgebied van een andere Lid-Staat woonachtig zijn of hun werkgever of de zetel van de onderneming waarbij zij in dienst zijn, zich op het grondgebied van een andere Lid-Staat bevindt.

Het gaat er thans om of een handelsagent in de positie van de heer Hakenberg geacht moet worden in de zin van artikel 12 in beide staten werkzaam te zijn dan wel alleen in die waarin hij meestentijds werkzaam is. Ik acht het niet twijfelachtig dat betrokkene in het

1 — Vertaald uit het Italiaans.

door het Cour de Cassation bedoelde geval — de werkzaamheden op het grondgebied van de staat waar de werkgever gevestigd is moeten, zij het slechts in administratief opzicht, als een verlengstuk van de buitenslands verrichte werkzaamheden worden beschouwd — geacht moet worden in beide Lid-Staten werkzaam te zijn.

In het laatste gedeelte van de vraag — betreffende de term „hoofdwerkzaamheid" die in artikel 12 niet wordt gebezigd, blijkt de gedachtengang van de memorie van betrokkenes werkgevers te worden gevolgd, namelijk dat wanneer zijn werkzaamheid zich goeddeels in een bepaalde staat afspeelt doch in een andere staat een verlengstuk vindt, de toepasselijke wettelijke regeling niet wisselt naar gelang hij een tijdlang in de ene dan wel in de andere staat werkzaam is, doch de wettelijke regeling van het land waar hij zijn werkzaamheid in hoofdzaak verricht moet worden toegepast. In een geval als het onderhavige, waarin de werknemer in een en dezelfde betrekking in twee verschillende staten telkens lange tijd verblijf houdt, zou de opvatting welke in het beroepschrift met betrekking tot het begrip „hoofdwerkzaamheid" wordt gehuldigd het voordeel bieden dat niet ook de toepasselijke wettelijke regeling iedere keer wisselt. Doch de betekenis welke hiervoor aan de term „werkzaamheid" (sc. op grondgebied van een Lid-Staat) bleek te moeten toegekend, brengt mede dat deze uitlegging van artikel 12 niet kan worden aanvaard; zij zou thans bovendien in strijd zijn met artikel 13 sub c), dat ter bepaling welke wettelijke regeling van toepassing is op werknemers die geregeld op het grondgebied van meer staten werkzaam zijn, niet het criterium der hoofdwerkzaamheid, doch dat van de woonplaats aanhoudt.

De regel van artikel 12 zou er in een geval als het onderhavige toe kunnen leiden dat in ieder tijdvak van twaalf maanden de sociale wetgevingen van twee verschillende staten op dezelfde werknemer moeten worden toegepast, de Duitse regeling gedurende ten naaste bij negen maanden en de Franse gedurende ongeveer drie maanden per jaar, en wel zulks jarenlang. Ter vermijding van de nadelen die zulk een gedurige wisseling van de toepasselijke wettelijke regeling kan mede brengen, maakt artikel 13 enige uitzonderingen op het algemeen beginsel van artikel 12. Om de eerste van deze uitzonderingen gaat het in de tweede vraag van de Franse rechter. Volgens artikel 13 sub a) van de oude tekst was „op werknemers of daarmede gelijkgestelden die hun woonplaats op het grondgebied van een Lid-Staat hebben, en op het grondgebied van een andere Lid-Staat werkzaam zijn ten behoeve van een onderneming die op het grondgebied van eerstgenoemde staat een bedrijf heeft waarbij zij gewoonlijk werkzaam zijn, ... de wetgeving van deze staat van toepassing alsof die personen op zijn grondgebied werkzaam waren, voor zover de vermoedelijke duur van hun tewerkstelling op het grondgebied van de andere staat niet meer bedraagt dan twaalf maanden; „ingeval deze tewerkstelling langer duurt dan twaalf maanden [bleef] de wetgeving van eerstgenoemde staat gedurende een nieuw tijdvak van ten hoogste twaalf maanden van toepassing, mits de bevoegde autoriteit van laatstgenoemde staat of het door deze staat aangewezen lichaam voor het einde van het eerste tijdvak van twaalf maanden daaraan goedkeuring [had] gehecht". (Nadien gewijzigd bij verordening nr. 24/64/EEG van de Raad van 10 maart 1964.)

De Franse rechter vraagt nu naar de betekenis van de term „niet meer dan twaalf maanden", zulks ter vaststelling of een werknemer die voor een onderneming met zetel op het grondgebied van een Lid-Staat reeds verscheidene jaren gedurende negen maanden per jaar op het grondgebied van een andere Lid-Staat werkzaam is, afgewisseld met een verblijf van drie maanden in eerstbedoelde staat, onder voormelde bepalingen valt.

Toen de wetgever van de Gemeenschap in artikel 13 sub a) de uitzonderingen op artikel 12 omschreef, heeft hij stellig allerminst gedacht aan werknemers die op

gezette tijden in verschillende staten werkzaam zijn; dit geval is bij artikel 13 van de wijzigingsverordening nr. 24/64 uitdrukkelijk in een onder dit artikel gebrachte nieuwe bepaling (c) geregeld; in zijn derde vraag verzoekt de verwijzende rechter om uitlegging van dit voorschrift.

Het is waar dat dit nieuwe voorschrift ook alinea a) wijzigt en wel in die zin dat zij niet meer de vermoedelijke duur van „tewerkstelling" op het grondgebied van de andere staat, doch de „te verwachten duur van de... te verrichten arbeid" betreft. De Commissie meent hieraan een argument te kunnen ontlenen te betoge dat in casu alinea a) in de oude redactie — waarin ieder verblijf van betrokkene in Duitsland op zich zelf wordt beschouwd — van toepassing zou zijn. Ik meen echter dat de woorden „niet meer dan twaalf maanden" redelijkerwijze niet mogen worden opgevat in de door de Commissie voorgestane zin, dat wil zeggen als een „onafgebroken duur van twaalf maanden"; iedere onderbreking van de werkzaamheid in de andere staat zou dan immers opnieuw een tijdvak van twaalf maanden doen aanvangen. Waar met zoveel woorden wordt gesproken van de „vermoedelijke duur" van tewerkstelling op het grondgebied van de andere staat, kan hieronder niet worden gebracht de rechtspositie van een werknemer die weliswaar in de andere staat telkens slechts negen maanden werkzaam is, doch van wie bij voorbaat bekend is dat hij aldaar telken jare een zelfde periode zal moeten verblijven en werkzaam zijn, en wel zulks voor onbepaalde tijd, i.e. zo lang zijn dienstverband met de in eerstbedoelde staat gevestigde onderneming gehandhaafd blijft, anders gezegd, zo lang hij als vertegenwoordiger van Franse ondernemingen in Duitsland werkzaam blijft.

Volgens ons door de Commissie verstrekte inlichtingen was men tot wijziging van artikel 13 sub a) overgegaan omdat de oude redactie tot misbruik aanleiding had gegeven, met name doordien bepaalde steeds op het grondgebied van andere Lid-Staten werkzame ondernemingen bij toerbeurt burgers van het eigen land uitzonden om zo te voorkomen dat zij er door toepassing van een andere sociale wetgeving op achteruit gaan. Van zodanig misbruik is in casu stellig geen sprake. Betrokkenes periodieke werkzaamheid in Frankrijk vond haar oorzaak in objectieve behoeften welke met de aard van zijn werkzaamheid verband hielden. Zo gezien behoeft er a priori geen bezwaar tegen te bestaan dat wordt gepoogd aan dit rechtsvoorschrift een ruimere toepassing te geven; deze poging vond haar verklaring in de door het Hof reeds erkende behoefte — waaraan men ook via de in artikel 13 op het algemeen beginsel van artikel 12 gemaakte uitzonderingen recht wilde doen wedervaren — hinderpalen of belemmeringen van het vrije verkeer van werknemers uit de weg te ruimen en de economische interpenetratie te bevorderen met vermijding van de administratieve rompslomp voor werknemers, ondernemingen en instellingen van sociale zekerheid die zich in gevallen als door de Franse rechter bedoeld zou kunnen voordoen (men zie het arrest 35-70 Sàrl Manpower, Jurisprudentie 1970, blz. 1256).

De behoefte om het er langs interpretatieve weg toe te leiden dat gevallen als het onderhavige onder de uitzondering van artikel 13, lid a), kunnen worden gebracht ligt niet slechts in de lijn van voornoemde algemene doelstellingen, doch doet zich in casu te meer gevoelen nu de Commissie ons ter terechtzitting heeft medegedeeld dat betrokkene, indien de uitzondering van artikel 13, sub a) en derhalve de Franse sociale wetgeving buiten toepassing zullen moeten blijven, onder geen enkele sociale wetgeving zou vallen omdat in het Duitse recht voor een onbezoldigd handelsagent geen aansluiting bij een gewoon stelsel van sociale zekerheid is voorzien. Dit is echter een bijzonderheid welke, hoe onaangenaam ook, er niet toe mag leiden dat het algemeen geldende Gemeenschapsrecht tegen letter en geest zijner bepalingen wordt uitgelegd.

In het arrest 19-67 (Jurisprudentie 1967, blz. 420) is voor recht verklaard dat in artikel 13, sub a) (oud) met de woorden „de vermoedelijke duur van hun tewerkstelling" de duur van de tewerkstelling van de individuele werknemer — en niet die van de te verrichten werkzaamheden — bedoeld is. Gezien deze uitspraak èn de ondubbelzinnige formulering („vermoedelijke duur" van ... tewerkstelling) kan deze uitzondering geen toepassing vinden wanneer een werknemer, gezien zijn dienstverband of de blijvende aard van zijn werkzaamheden, bestemd is om jaarlijks negen maanden te worden uitgezonden naar het grondgebied van een andere staat dan die waar de onderneming waarvoor hij werkt gevestigd is.

Door ten deze alleen een tewerkstelling van beperkte duur te aanvaarden heeft men willen voorkomen dat het beginsel van artikel 12 zou worden uitgehold; van toepassing van artikel 13 in gevallen als het onderhavige kan dus geen sprake zijn, ook al doet zich in casu geen misbruik voor en zelfs wanneer we zouden mogen aannemen dat een werknemer als de heer Hakenberg in de zin van verordening nr. 3 geacht mag worden zijn „woonplaats" in Frankrijk te hebben; bij de bespreking van de derde vraag komen wij hierop terug.

Twijfel zou kunnen rijzen voor zover in dit voorschrift gesproken wordt van de woonplaats van de werknemer op het grondgebied van een Lid-Staat waar de onderneming of het bedrijf waar hij gewoonlijk werkt gevestigd is. Men mag zich namelijk afvragen hoe iemand geacht kan worden op het grondgebied van een Lid-Staat te wonen wanneer hij over een periode die zich tot twee jaar kan uitstrekken op het grondgebied van een andere Lid-Staat werkzaam is, terwijl toch volgens artikel 1, letter h), van verordening nr. 3 onder woonplaats de normale verblijfplaats wordt verstaan; en een werknemer als hierbedoeld hield gedurende die beide jaren op het grondgebied van een andere staat verblijf. Anderzijds dient te worden bedacht dat de vermoedelijke duur van tewerkstelling in beginsel maar twaalf maanden mag bedragen; zolang het om betrekkelijk korte tijdvakken gaat heeft de wetgever op grond van deze strikt beperkte duur van tewerkstelling op het grondgebied van de andere staat gemeend de staat van oorsprong als normale verblijfplaats te moeten blijven beschouwen. Zo gezien houdt artikel 13 (oud) — voor zover daarin sprake is van de woonplaats op het grondgebied van de Lid-Staat waar het bedrijf gevestigd is — een bevestiging in van de hiervoor bepleite uitlegging van de woorden „niet meer ... dan twaalf maanden". In de regel is inderdaad moeilijk in te zien dat een werknemer die jaar in jaar uit bij voorbeeld elf maanden in de „andere" staat en een maand per jaar in de staat van oorsprong werkzaam is, nog steeds zou kunnen worden geacht in de zin van verordening nr. 3 zijn woonplaats te hebben op het grondgebied van de staat van oorsprong. Ook hieruit blijkt dat de onderhavige bepaling bedoeld is voor op zichzelf staande gevallen waarin betrokkene desnoods geruime tijd, doch steeds voor een beperkte duur, naar elders wordt uitgezonden en niet voor gevallen waarin hij op gezette tijden in een ander land verblijft.

Ik kan dus met een uitlegging in de door de Commissie voorgestane zin niet meegaan.

De Commissie heeft trouwens zelf in antwoord op een schriftelijke vraag van een lid van de Europese Parlementaire vergadering met betrekking tot de rechtspositie waarin op het grondgebied van meer dan een Lid-Staat werkzame handelsagenten vóór verordening nr. 24/64 verkeerden, met zoveel woorden het volgende gezegd: „... toepassing van het hierboven genoemde beginsel [bracht mede] dat zij aan de stelsels van verschillende landen waren onderworpen. Dit is voor de Commissie aanleiding geweest om, zoals overigens door de voorzitter van de groep sociale zaken van de Commissie van de EEG destijds aan de sociale Commissie van het Europese Parlement is medegedeeld, bij de Raad een ontwerp-verordening in te dienen, waarin van dit beginsel wordt afgeweken ten

einde te bewerkstelligen dat deze werknemers slechts aan één wettelijke regeling zijn onderworpen, en hun positie op het gebied van de sociale zekerheid wordt vereenvoudigd" (PB 1964, blz. 1839).

In dezelfde richting gaat de tweede overweging van de considerans van 's Raads verordening nr. 24/64.

De tweede vraag dient derhalve in ontkennende zin te worden beantwoord, hetgeen er in casu toe leidt dat de algemene regel van artikel 12 van verordening nr. 3 ten volle toepasselijk is.

In de derde plaats vraagt de Cour de Cassation ons Hof om uitlegging van artikel 1, sub h), van verordening nr. 3, volgens hetwelk onder „woonplaats" de normale verblijfplaats moet worden verstaan, ter beslissing of èlke normale verblijfplaats binnen de grenzen van een Lid-Staat moet worden geacht die woonplaats op te leveren, zelfs wanneer dat verblijf niet op een vaste plaats wordt gehouden maar bestaat uit prospectiereizen met een caravan, dan wel of zodanige normale verblijfplaats een bestendige binding met een bepaalde plaats veronderstelt en of de woonplaats zich bijgevolg alleen bevindt in de Lid-Staat waarnaar de betrokkene, tussen zijn rondreizen, op een welbepaald domicilie terugkeert en waar ook de zetel van de ondernemingen is gelegen.

De Commissie merkt op dat deze vraag gesteld is voor artikel 13, lid 1, sub c) volgens de redactie van verordening nr. 24/64. Volgens de eerste volzin dezer bepaling is op (niet in de vervoerssector werkzame) werknemers of daarmede gelijkgestelden die in de regel werkzaam zijn op het grondgebied van verscheidene Lid-Staten, de wettelijke regeling van de staat op welks grondgebied zij woonachtig zijn van toepassing. Vervolgens wordt de rechtspositie geregeld van werknemers die niet wonen op het grondgebied van één der Lid-Staten waar zij werkzaam zijn: op hen is „de wetgeving van toepassing van de Lid-Staat op welks grondgebied de werkgever of werkgevers of wel de zetel van de onderneming of de ondernemingen waarbij zij werkzaam zijn, gevestigd is of zijn".

De kwestie wordt hier bijzonder hachelijk: artikel 1, sub h) biedt, ofschoon door de wetgever van de Gemeenschap als uitleggingsvoorschrift bedoeld, op zichzelf onvoldoende houvast om een geval als waarvan de rechter „a quo" had kennis te nemen tot oplossing te brengen.

Ons zettend tot interpretatie van het uitleggingsvoorschrift, zoals het door de nationale rechter vervolgens op het artikel 13 zal moeten worden toegepast, dienen wij wederom te rade te gaan met de systematiek van dat artikel en met de toelichting welke men met de novelle van 1964 heeft willen bieden.

Het is duidelijk dat ter vaststelling van de toepasselijke wettelijke regeling achtereenvolgens met na te noemen relatiefactoren moet worden gewerkt:

1. Uitgaande van de algemene regeling van artikel 12 (toepassing van de *lex loci,* dat wil zeggen van de wet de plaats van tewerkstelling):

2. bij tewerkstelling in meer dan een staat niet vragen naar de langste tijdsduur, doch naar de woonplaats (artikel 13, sub c, eerste alinea) en

3. bij gebreke van een woonplaats in een der Lid-Staten de wettelijke regeling van de staat van de onderneming toepassen (regel welke de werknemer in alle andere gevallen de nodige waarborgen biedt; artikel 13, sub c), tweede alinea).

De vraag is nu of een werknemer in een geval als het onderhavige een woonplaats heeft en volgens welk criterium die woonplaats kan worden vastgesteld.

Laat ons dus nagaan of met betrekking tot een handelsagent die steeds op reis is om in verschillende staten werkzaamheden van onderscheiden aard die echter met een en dezelfde dienstbetrekking samenhangen te verrichten, van een woonplaats in de zin van verordening nr. 3 kan worden gesproken.

Welke betekenis komt aan de woonplaats van een handelsagent toe als van de arbeidsplaats onderscheiden relatiefactor? Dat het een zelfstandig criterium is blijkt duidelijk uit een andere bepaling van dit zelfde artikel 13, letter b), waarin eerst sprake is van andere ambulante werknemers zoals het personeel in dienst van een vervoerbedrijf en vervolgens het geval besproken wordt van de arbeider die *„uitsluitend of hoofdzakelijk werkzaam* is op het grondgebied van een Lid-Staat en *zich daar heeft gevestigd"*. Deze bepaling regelt weliswaar een ander geval, doch wettigt de conclusie dat het wegens arbeid [uitsluitend of] hoofdzakelijk verblijf houden op het grondgebied van een staat niet zonder meer wil zeggen dat men daar ook woont.

Dit moeten wij ons voor ogen houden bij bestudering van artikel 1, h), van verordening nr. 3, volgens hetwelk onder woonplaats is te verstaan de „normale verblijfplaats"; de Franse Raad van Cassatie heeft hier terecht op gewezen; de uitlegging betreft immers juist deze definitie van artikel 1.

Allereerst een vraag vooraf. Men wenst te weten of in deze definitie van de „normale verblijfplaats" aan het grondgebied van een staat in zijn algemeenheid dan wel aan een verblijfplaats in engere zin is gedacht.

Het moge voor de hand liggen ter bepaling van de toepasselijke wettelijke regeling met betrokkenes „generieke" band met een van beide staten genoegen te nemen, bij het zoeken van een oplossing kan anderzijds niet met de op het grondgebied van elk van beide staten doorgebrachte tijd — als kwantitatief, om niet te zeggen materieel, gegeven — worden gewerkt in die zin dat de staat waar de werknemer de meeste werkdagen heeft doorgebracht als de staat van zijn woonplaats zal moeten worden aangemerkt. En wij weten dat de hierbedoelde werknemer ten naaste bij negen maanden in Duitsland en slechts ongeveer drie maanden in Frankrijk doorbrengt.

Anderzijds staat voor ons niet vast dat ter vaststelling van de betekenis van het begrip woonplaats alleen de relatie tot het grondgebied van de staat als geheel bepalend is. De wetgever spreekt niet van het hebben van woonplaats binnen de staat, doch van toepassing van de wet van de staat op welks grondgebied de werknemer *zijn woonplaats heeft*. Met andere woorden, de in de verordening voorziene gevolgen schijnen slechts in te treden wanneer men niet alleen tot de staat als zodanig in een bepaalde relatie staat. De toepasselijke nationale regeling lijkt veeleer te moeten worden vastgesteld via *lokalisatie* van de feitelijke, doch rechtens te omschrijven situatie die nu juist woonplaats genoemd wordt. Dit verschil treedt duidelijk aan den dag bij vergelijking met andere voorschriften van deze zelfde verordening nr. 3, waarin bij voorbeeld op staatlozen de wet van de staat waar zij „woonachtig" zijn van toepassing wordt verklaard (artikel 4, lid 1). Woonachtigheid staat hier tegenover onderdaanschap en stellig niet (zoals in casu) tegenover de plaats van tewerkstelling: met betrekking tot personen die tot deze of gene staat niet anderszins in relatie staan is alleen doorslaggevend geacht dat zij zich in een staat ophouden. De positie van iemand die in een staat woonachtig is verschilt — en dient te worden onderscheiden — van die van een werknemer die aldaar een eigen woonplaats heeft — evenals binnen een en dezelfde staat tussen woonplaats en verblijfplaats en andere territoriale bindingen moet worden onderscheiden.

Behalve in de tekst der voorschriften schijnen de bezwaren tegen voormeld algemeen criterium — de relatie tot het grondgebied van een bepaalde staat — ook steun te vinden in de overweging dat de wetgever niet heeft willen volstaan met een zuiver kwantitatieve vergelijking der arbeidsperioden in de afzonderlijke staten, doch een term bezigt waaraan gemeenlijk de specifieke betekenis toekomt van een enge binding van een bepaald persoon aan een bepaalde plaats; van zodanige binding is per definitie geen sprake wanneer men zich, om zo te zeggen met medeneming van zijn

woonstede, voortdurend per caravan verplaatst.
Om deze redenen verdient het volgens mij zonder meer de voorkeur met betrekking tot werknemers uit te gaan van een zelfstandig woonplaatsbegrip in de zin van een binding met een bepaalde plaats. Zo benaderd zou het in de praktijk gerezen probleem mijns inziens gemakkelijk in die zin tot oplossing kunnen worden gebracht dat de Franse wettelijke regeling voor toepassing in aanmerking komt: een reiziger heeft geen vaste woonplaats òf woont alleen op de plaats waarnaar hij periodiek terugkeert — zoals de heer Hakenberg naar Frankrijk —. In beide gevallen zou de Franse wettelijke regeling moeten worden toegepast.
Doch om de verwijzende rechter ook een maatstaf aan de hand te doen wanneer de term woonplaats op het gehele nationale grondgebied zou mogen worden betrokken, dient te worden nagegaan of de „normale verblijfplaats" in de zin van artikel 1, sub h), en met name het woord „normaal", impliceren dat behalve een bepaalde duur ook een gebruikelijke, normale en geregelde terugkeer, en wel volgens vooropgezette bedoeling, moet worden verlangd. Deze „normaliteit" zou wanneer het verblijf op bepaalde plaatsen niet bestendig doch alleen min of meer duurzaam is, ook een relatief karakter kunnen dragen en een kwestie van meer of minder kunnen zijn. Dit doet er echter niet aan af dat van deze „normaliteit" niet reeds kan worden gesproken bij optelling van de verschillende toevallige verblijfsperioden die geen verband houden met de fundamentele gehechtheid van de persoon in kwestie aan het betrokken grondgebied, zoals die in de term normale verblijfplaats nu juist tot uitdrukking komt. En ten slotte moet van deze feitelijke toestand welke aan de term „woonplaats" ten grondslag ligt ook naar buiten blijken, zodat belanghebbenden en derden erop kunnen afgaan.
Een ieder weet hoezeer de wettelijke regelingen en bestuurspraktijken uiteen lopen wanneer de relatie van betrokkene tot het territoir moet worden bepaald en welke ongewisheden en tegenstellingen daarbij aan de dag treden. Vanuit het oude aan het huisaltaar gebonden „domicilium", dat in hoofdzaak van feitelijke aard was en welks betekenis in gevoels- en belangensfeer was gelegen, zijn de relaties zich gaan vermenigvuldigen en verweven toen men aan dit „domicilium" een wettelijke verplichting en dus rechtsbetrekkingen wilde verbinden. De in de werkelijkheid veranderde feitelijke relatie tussen persoon en grondgebied liet zich echter niet verdringen, en heeft zich, tot woonplaats gekristalliseerd, ook zonder uitdrukkelijk wetsvoorschrift doorgezet.
Met deze tweeërlei juridische benadering gaat overigens in werkelijkheid tweeërlei verhouding tussen mens en grondgebied gepaard en wij zagen dat de oorsprong van deze tweeledigheid in verschillen en ongewisheden is te zoeken: rechtens gaat het vooral om lokalisatie van de rechtsbetrekkingen (domicilie) en feitelijk om de plaats waar het leven van betrokkene zich afspeelt (woonplaats). In het moderne recht is men echter geneigd tot de oorspronkelijke eenheid terug te keren. En verordening nr. 3 werkt, behalve met de plaats van tewerkstelling of de plaats van vestiging der onderneming, met slechts een van beide genoemde termen, namelijk de woonplaats.
Op het ogenblik is voor ons van groot belang de resolutie van 18 januari 1972 van het comité van ministers van de Raad van Europa inzake de unificatie van de rechtstermen „domicilie" en „woonplaats". Volgens nr. 9 dezer resolutie moet ter bepaling of een woonplaats als „normaal" kan worden aangemerkt rekening worden gehouden met duur en bestendigheid en andere feiten van persoonlijke of professionele aard waaruit van een blijvende binding tussen persoon en woonplaats blijkt. Volgens nr. 10 is de intentie van betrokkene niet zonder meer doorslaggevend, doch kan zij in aanmerking worden genomen ter vaststelling of hij een woonplaats heeft en, zo ja, van welke aard die woonplaats is.

Deze criteria dienen zonder meer te worden aangehouden, niet alleen op grond van hun intrinsieke waarde, doch ook om de verdienstelijke doelstellingen der resolutie.

Wat de jurisprudentie betreft zij voorts gewezen op de neiging om het onderzoek naar de gevolgen welke voor het domicilie aan de werkelijke woonplaats zijn verbonden, te beschouwen als van feitelijke aard en mitsdien aan controle door het Cour de Cassation onttrokken (vgl. Mazeaud, Leçons de droit civil, 1970, deel II, blz. 583). Tot één enkel rechtsbegrip komt men inderdaad slechts wanneer gegevens welke hun oorsprong vinden in behoeften van onderscheiden aard worden versmolten. Waar — zoals in de Franse wet — naar het domicilie wordt gevraagd, kan de feitelijke woonplaats de doorslag geven. Ter bepaling van de woonplaats in gevallen waarin betrokkenes levensomstandigheden niet duidelijk aan een bepaald grondgebied gebonden schijnen te zijn, moet worden gewerkt met criteria aan de hand waarvan de aard dezer relatie in verdergaande mate kan worden bepaald dan wanneer alleen met lijfelijke aanwezigheid gedurende een bepaalde tijd — zonder begeleidende factoren als uitwendige tekenen, bestendigheid, intentie e.d. — rekening worden gehouden.

Wat nu voormelde term „normale verblijfplaats" betreft, men zal opmerken dat er enerzijds geen enkele onzekerheid bestaat wanneer bedoeld normaal verblijf van zodanige aard is dat betrokkene „hier en niet elders" woont, immers hier kan worden aangetroffen, steeds weer naar hier terugkeert en van hier op reis gaat zodat hem, naar de ouden zeiden, elders het gevoel bekruipt „ver van huis" te zijn, doch dat het criterium van de normale verblijfplaats niet bruikbaar is wanneer er meer dan een plaats in aanmerking komt. Geeft dan de duur van het verblijf of betrokkenes bedoeling de doorslag? Wij zagen dat de Raad van Europa in voormelde resolutie, overeenkomstig de jongste resultaten der doctrine, de bedoeling niet de doorslag te laten geven, doch haar ter beantwoording van de vraag of een verblijfplaats als normaal" — en dus als woonplaats — is te beschouwen wel mede in aanmerking neemt.

Blijft de vraag of dit wilselement in de verhouding tussen persoon en territoir zwaarder kan wegen dan het grote verschil in duur tussen bij voorbeeld een verblijf van drie maanden in Parijs en de gehele verdere tijd die betrokkene als handelsagent in Duitsland doorbrengt. Maar wanneer men het probleem zo stelt en het verblijf op een bepaalde plaats in zijn overwegingen betrekt, komt men slechts tot een oplossing door zich af te vragen of betrokkene nu al dan niet een woonplaats heeft. Is die woonplaats niet gelegen op de plaats waarnaar hij telkens terugkeert en waaraan hij ook buiten de uitoefening van zijn beroep is gebonden, waar hij zijn stem uitbrengt, zijn belasting betaalt en zijn meubilair (dat van de caravan niet inbegrepen) heeft, dan heeft hij zodanige woonplaats ook nergens anders, ook niet wanneer de tijd van zijn rondreizen elders langer is dan die welke hij doorbrengt op de plaats die in zijn leven centraal staat en waarnaar hij regelmatig terugkeert. Deze factor — de geregelde terugkeer — wordt in menig opzicht als doorslaggevend aangemerkt. Men denke bij voorbeeld aan arbeiders en studenten die ieder weekend naar huis terugkeren; hun werkdagen buitenshuis zijn talrijker dan die van hun wekelijks verblijf thuis; en wij kunnen dan rechtens concluderen dat zij thuis hun normale verblijfplaats hebben.

Wij zagen trouwens dat volgens artikel 13 (oud) de buitenslands werkzame arbeider in het land van herkomst bleef wonen terwijl hij toch gedurende een tijdvak dat zelfs twee jaar kon belopen geregeld elders werkzaam was; de intentie woog hier kennelijk zwaarder dan de tijdsduur.

Ik kom tot de slotsom dat van een normale verblijfplaats in de zin van artikel 1 der uit te leggen verordening niet kan worden gesproken wanneer men zich zonder relatie tot een bepaalde plaats van verblijf een groot aantal op zichzelf

staande malen in een staat bevindt, doch wel wanneer er met dat grondgebied een daadwerkelijke binding bestaat. Het is voor handelsagenten als het ware de haven van aankomst en vertrek. Blijkt ervan naar buiten, bestaat er langdurige onderbrekingen ten spijt een zekere continuïteit of is de intentie daartoe aanwezig, dan kunnen zij geacht worden op een plaats als hierbedoeld te wonen.

Het tot nu toe gezegde geldt met name bij een duidelijk gelokaliseerde woonplaats. De tot dusver verkregen uitkomsten kunnen ons echter ook helpen wanneer de betekenis van het begrip woonplaats, betrokken op het gehele grondgebied van de staat, moet worden vastgesteld. Ook dan is het zinloos zich af te vragen waar de arbeidsverhouding moet worden gesitueerd dan wel aan de verblijfsduur op een grondgebied van de ene dan wel van de andere staat meer betekenis toe te kennen; het doet dan dus al evenmin ter zake dat men in de ene dan wel in de andere staat de meeste werkdagen doorbrengt, zolang daarnevens niet uit andere gegevens blijkt dat betrokkene een binding met dat grondgebied heeft.

Mijn conclusie luidt dus als volgt:

1. Een werknemer of daarmede gelijkgestelde die in de regel negen maanden van het jaar zijn commerciële werkzaamheid op het grondgebied van de ene Lid-Staat verricht en gedurende de rest van het jaar zijn administratieve werkzaamheid op het grondgebied van een andere Lid-Staat waar zich de zetel van zijn onderneming bevindt, moet worden geacht in de zin van artikel 12 van verordening nr. 3 van de Raad inzake de sociale zekerheid van migrerende werknemers op het grondgebied van beide staten „werkzaam" te zijn.

2. De tijdsbeperking (twaalf maanden), aan de uitzondering op artikel 12 van genoemde verordening gesteld in artikel 13, sub a), zoals dat vóór verordening nr. 24/64/EEG van de Raad van 10 maart 1964 luidde, geldt niet voor een werknemer die verscheidene jaren gedurende negen maanden werkzaam is op het grondgebied van een andere Lid-Staat dan die waar de zetel van zijn onderneming zich bevindt en waar hij ook de verdere tijd werkzaam is.

3. Van woonplaats, verstaan als „normale verblijfplaats" in de zin van artikel 1, sub h), van verordening nr. 3 is niet reeds sprake wanneer men op bedoelde plaats gedurende enige tijd lijfelijk aanwezig is, doch slechts wanneer betrokkene ook anderszins een uitgesproken binding aan dat grondgebied heeft. Het belang dezer factoren, zoals een zekere bestendigheid, continuïteit ondanks periodieke onderbrekingen, een op bedoeld verblijf gerichte intentie en uiterlijke tekenen daarvan, moet ter beslissing of zodanige territoriale relatie als „normaal" is te beschouwen, van geval tot geval worden beoordeeld, waarbij ook op de aard van betrokkenes werkzaamheden dient te worden gelet.