trekking tot het tijdvak waarover de aanvrager krachtens de in dat artikel aangewezen wettelijke regeling aanspraak op uitkeringen kan maken.

5. **Bij onderzoek van de gestelde vragen is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van artikel 8 van verordening nr. 574/72 kunnen aantasten.**

Touffait Pescatore Due

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 22 mei 1980.

De griffier
A. Van Houtte

De president van de Tweede kamer
A. Touffait

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL F. CAPOTORTI VAN 27 MAART 1980 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. De onderhavige zaak betreft de uitlegging van twee bepalingen van verordening nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op loontrekkenden en hun gezinnen, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, en voorts — in verscheidene opzichten — van artikel 8 van verordening nr. 574/72 van de Raad van 21 maart 1972 tot vaststelling van de wijze van toepassing van genoemde verordening nr. 1408/71. Bovendien wordt een vraag gesteld omtrent de geldigheid van laatstgenoemde bepaling, en met name of zij in overeenstemming is met artikel 51 EEG-Verdrag.

De feiten kunnen worden samengevat als volgt.

Verzoekster in het hoofdgeding, mevrouw Margaret Walsh, die als werkneemster is begonnen in het Verenigd Koninkrijk, was sedert 21 juli 1967 aangesloten bij het Britse stelsel van sociale zekerheid. Van augustus 1973 tot januari 1974 werkte zij in de Republiek Ierland en betaalde zij bijdragen voor de Ierse sociale verzekeringen. Daarna

1 — Vertaald uit het Italiaans.

keerde zij terug naar het Verenigd Koninkrijk, waar zij werkzaam was van januari tot oktober 1974, toen zij opnieuw naar Ierland vertrok. Nadat zij op 31 juli 1975 in Ierland was bevallen, keerde zij op 21 augustus terug naar het Verenigd Koninkrijk. Op 3 oktober 1975 verzocht zij het bevoegde Britse orgaan (de Insurance Officer) om een moederschapsuitkering op basis van de door haar betaalde bijdragen.

De Insurance Officer wees haar aanvraag af, omdat zijn niet binnen de voorgeschreven termijn was ingediend. Tegen deze weigering kwam verzoekster in beroep bij het „Local tribunal" te Liverpool, dat echter bij vonnis van 3 maart 1976 de afwijzende beschikking van de Insurance Officer bevestigde. Daarop stelde mevrouw Walsh op 26 mei 1976 hoger beroep in bij de National Insurance Commissioner. Deze besloot bij beschikking van 11 september 1979 de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof van Justitie krachtens artikel 177 EEG-Verdrag te verzoeken om een prejudiciële beslissing over enige uitleggingsvragen. Zij betreffen de betekenis van het begrip „werknemer" in de verordeningen nrs. 1408/71 en 574/72 van de Raad, artikel 8 van verordening nr. 574/72 ten aanzien van de toepassingsvoorwaarden, en ten slotte artikel 86 van verordening nr. 574/72 inzake het doorzenden van de aanvraag om een moederschapsuitkering door de autoriteiten van een Lid-Staat naar die van een andere Lid-Staat.

2. De Britse rechter vraagt het Hof in de eerste plaats of „iemand die voldoet aan de in een Lid-Staat (in casu het Verenigd Koninkrijk) met betrekking tot ... bijdragebetaling gestelde voorwaarden voor het recht op een (in casu verlaagde) moederschapsuitkering gedurende het gehele tijdvak waarvoor de uitkering in dat land wordt gevraagd, een *werknemer* is in de zin van a) verordening (EEG) nr. 1408/71, en b) verordening (EEG) nr. 574/72, ook al heeft de betrokkene over dat tijdvak geen bijdragen betaald en was zijn daartoe ook niet verplicht".

Ter toelichting moet worden opgemerkt dat mevrouw Walsh in het Verenigd Koninkrijk moederschapsuitkeringen heeft gevraagd wegens een bevalling die in Ierland heeft plaatsgevonden, op grond van het feit dat zij voordien in het Verenigd Koninkrijk had gewerkt en daar een voldoende aantal weekpremies had betaald om in aanmerking te komen voor een — zij het ook verlaagde — moederschapsuitkering (zoals onder meer blijkt uit de beschikking van de minister van Sociale Zaken van 24 augustus 1978, opgenomen in bijlage bij het verzoekschrift). Bleef echter de vraag, of iemand in dergelijke omstandigheden de hoedanigheid van werknemer in de zin van de genoemde gemeenschapsverordening behoudt gedurende een periode waarin hij geen verzekeringsbijdragen betaalt en daartoe ook niet verplicht is.

Het begrip „werknemer" wordt in artikel 1, sub a-ii, van verordening nr. 1408/71 aldus omschreven, dat het onder meer omvat eenieder „die in het kader van een stelsel van sociale zekerheid dat voor alle ingezetenen of voor de gehele bevolking geldt, verplicht verzekerd is tegen een of meer gebeurtenissen behorende tot de takken van sociale zekerheid waarop deze verordening van toepassing is, wanneer hij door de wijze van beheer of van financiering van dit stelsel

als loontrekkende kan worden onderkend ..." Deze omschrijving geldt ook voor verordening nr. 574/72, die in artikel 1, sub c, bepaalt dat „de in artikel 1 van de verordening (1408/71) omschreven termen de hun in genoemd artikel toegekende betekenis hebben". De Commissie en de Insurance Officer hebben er terecht op gewezen, dat bij deze definitie niet is vereist dat de betrokkene verplicht verzekerd is op het tijdstip waarop de verzekerde gebeurtenis intreedt. Men behoudt de hoedanigheid van werknemer ook wanneer verplichte verzekeringsbijdragen zijn betaald vóór het tijdstip van de gebeurtenis, hetgeen in casu het geval is.

Deze uitlegging vindt steun in artikel 2 van verordening nr. 1408/71, betreffende de „personele werkingssfeer" van de verordening. Artikel 2, lid 1, bepaalt dat „deze verordening van toepassing is op werknemers op wie de wetgeving van een of meer Lid-Staten van toepassing is of *geweest is* ..."; uit het gebruik van de voltooid tegenwoordige tijd („geweest is") valt af te leiden dat ook als werknemers kunnen worden beschouwd degenen voor wie geen verplichte bijdrage wordt gestort op het ogenblik waarop de verzekerde gebeurtenis intreedt, mits zij op een vroeger tijdstip bijdragen hebben betaald. Hieraan wil ik nog toevoegen dat bij een engere uitlegging van het begrip „werknemer", waarbij de hoedanigheid afhankelijk wordt gesteld van de voorwaarde dat de verplichte bijdragen nog worden betaald, verordening nr. 1408/71 geen toepassing kan vinden op gepensioneerden of werklozen, hetgeen een kennelijk onaanvaardbare conclusie zou zijn, daar deze categorieën in de verordening uitdrukkelijk worden genoemd (artikel 25 e. v.).

Het probleem lijkt zich niet anders te stellen indien men ook let op bijlage bij verordening nr. 1408/71 (Bijzonderheden voor de toepassing van de wetgevingen van bepaalde Lid-Staten), zoals gewijzigd en aangevuld in de Toetredingsakte en met name bijlage V, Afdeling I (Verenigd Koninkrijk), sub 1. Daarin wordt bepaald dat „als werknemer in de zin van artikel 1, sub a-ii, van de verordening wordt aangemerkt ieder die als loontrekkende bijdragen moet storten". In het arrest van 29 september 1976 (zaak 17/76, Brack, Jurispr. 1977, blz. 1430) heeft het Hof reeds overwogen „dat dit voorschrift derhalve bedoeld is om een ruime toepassing van artikel 1, alinea a-ii, te verzekeren, en voorts inhoudt dat de wijze van beheer of van financiering van het Engelse stelsel gedogen een ieder die in voormelde hoedanigheid bijdrageplichtig is als loontrekkende te onderkennen" (r. o. 11). Ik meen dat dit rechtspraakprecedent niet in strijd is met de door mij verdedigde uitlegging; het Hof heeft aan genoemde bepalingen van bijlage V volstrekt geen beperkende betekenis of uitzonderingskarakter ten opzichte van artikel 1, sub a-ii, van de verordening toegekend, doch overwogen dat deze bepaling slechts een verduidelijking ervan is.

Het feit dat het begrip werknemer, zoals omschreven in verordening nr. 1408/71, niet vereist dat de betaling van de verplichte bijdrage nog geschiedt op het ogenblik waarop de verzekerde gebeurtenis intreedt, wordt indirect bevestigd door 's Hofs arrest van 12 oktober 1978 (zaak 10/78, Belbouab, Jurispr. 1978, blz. 1915). Hierin wordt overwogen dat de betrokkene de hoedanigheid van on-

derdaan van een der Lid-Staten moet bezitten in de periode waarin hij arbeid verricht, bijdragen voor de verzekeringstijdvakken betaalt en de dienovereenkomstige rechten verwerft, en niet op het tijdstip waarop hij om de uitkering vraagt. Het komt mij voor, dat deze overweging even logisch is als de door mij aan het begrip werknemer gegeven uitlegging: in beide gevallen moet namelijk worden nagegaan of is voldaan aan de voorwaarden voor toekenning van het recht op de uitkering, en daartoe moet worden gezien naar de periode waarin de betrokkene arbeid heeft verricht, en niet naar het tijdstip waarop hij zijn recht geldend maakt.

3. De vragen 2 tot en met 5 hebben alle betrekking op artikel 8 van verordening nr. 574/72, dat geplaatst is onder het hoofd „Voorschriften in geval van samenloop van rechten op prestaties bij moederschap krachtens de wettelijke regelingen van meer dan een Lid-Staat". Dit artikel bepaalt: „Indien een werknemer ... aanspraak kan maken op prestaties bij moederschap krachtens de wettelijke regelingen van twee of meer Lid-Staten, worden deze prestaties *uitsluitend* toegekend krachtens de wettelijke regeling van de staat op het grondgebied waarvan de bevalling heeft plaatsgehad ..." De tweede vraag van de National Insurance Commissioner aan het Hof luidt: „Moet een werknemer, die voldoet aan de in de wettelijke regeling van meer dan een Lid-Staat (in casu Verenigd Koninkrijk en de Republiek Ierland) met betrekking tot bijdragebetaling gestelde voorwaarden voor het recht op een (volledige of verlaagde) moederschapsuitkering voor de toepassing van artikel 8 van verordening nr. 574/72 worden beschouwd als iemand die „aanspraak kan maken op moederschapsuitkeringen" ingevolge die wettelijke regelingen (a) ongeacht of deze werknemer ingevolge de wetgeving van een of meer dezer Lid-Staten niet in aanmerking komt voor die uitkeringen wegens het te laat indienen van de aanvraag of om andere redenen, of (b) alleen wanneer krachtens de wettelijke regeling van al die Lid-Staten de aanvraag van die werknemer moet worden toegewezen?

Volgens mij moet het alternatief b) worden gekozen. Dit vindt zijn rechtvaardiging in de *ratio* van het communautaire anticumulatiebeginsel, dat onder meer tot uitdrukking komt in genoemd artikel 8. Zoals bekend, kan op grond van dit beginsel een en dezelfde persoon niet voor dezelfde gebeurtenis en over dezelfde periode in verschillende Lid-Staten meer verzekeringsuitkeringen ontvangen. Het beginsel is natuurlijk alleen van toepassing wanneer er sprake is van cumulatie van uitkeringen, dat wil zeggen wanneer een werknemer inderdaad een dubbele aanspraak geldend kan maken. Indien een werknemer daarentegen theoretisch in de situatie verkeerde, dat hij op grond van twee verschillende wettelijke regelingen twee uitkeringen kon verkrijgen, doch later in feite een van die twee aanspraken heeft verloren (bij voorbeeld omdat hij niet tijdig een aanvraag heeft ingediend bij het bevoegde orgaan, overeenkomstig de voorschriften van de regeling krachtens welke hij die aanspraak bezat), dan heeft hij slechts recht op de uitkering krachtens de andere regeling. In dat geval speelt de anticumulatieregel niet: de uitkomst wordt dan bepaald buiten het genoemde voorschrift van artikel 8 om. *A contrario* redenerend,

is artikel 8 alleen van toepassing wanneer een eventuele aanvraag van een werknemer die voldoet aan de ter zake van bijdragebetaling gestelde voorwaarden voor het recht op moederschapsuitkering in de zin van de wettelijke regelingen van twee Lid-Staten, inderdaad op grond van een van beide regelingen wordt ingewilligd.

Deze uitlegging van artikel 8 lijkt mij logisch ook volkomen gerechtvaardigd. Volgt men de opvatting dat artikel 8 ook moet gelden wanneer er in feite geen dubbele aanspraak bestaat, dan kan de verzekerde, die om formeelrechtelijke redenen het recht op moederschapsuitkeringen in de staat waar de bevalling heeft plaatsgevonden verliest, dit vervolgens niet geldend maken in het kader van de wetgeving van de andere Lid-Staat, hoewel hij daar een overeenkomstige aanspraak bezit. Aanvaarding van dit gevolg, waardoor de werknemer ernstig zou worden benadeeld, zou betekenen dat men de mogelijkheid aanvaard dat de communautaire regelingen op het gebied van de sociale zekerheid leiden tot een minder gunstige situatie dan die waarin de werknemer zich zou bevinden indien hij slechts met de wetgeving van één Lid-Staat te maken had; dit volstaat om aan te tonen dat de hierboven ontwikkelde opvatting onjuist is en moet worden verworpen.

Een ander argument tot staving van het standpunt dat ik hierboven heb verdedigd, kan worden ontleend aan de lijnen die het Hof heeft uitgezet bij de uitlegging van artikel 76 van verordening nr. 1408/71, dat wil zeggen de anticumulatieregel op het gebied van de gezinsbijslagen. Artikel 76 bepaalt dat „het recht op ... gezinsbijslagen wordt geschorst indien krachtens de wettelijke regeling van de Lid-Staat op het grondgebied waarvan de gezinsleden wonen, op grond van verrichte beroepswerkzaamheden eveneens gezinsbijslagen ... verschuldigd zijn". Ook daarbij is de vraag gerezen of de anticumulatieregel alleen geldt wanneer er inderdaad sprake is van een dubbele aanspraak. Het Hof heeft in zijn arrest van 20 april 1978 (zaak 134/77, Ragazzoni, Jurispr. 1978, blz. 963) overwogen dat de regel alleen kan gelden wanneer de uitkeringen in beide Lid-Staten inderdaad verschuldigd zijn. In dezelfde zin het arrest van 6 maart 1979 (zaak 100/78, Rossi, Jurispr. 1979, blz. 831).

4. De derde vraag betreft de betekenis van de woorden „wettelijke regelingen van twee of meer Lid-Staten" in artikel 8 van verordening nr. 574/72. De verwijzende rechter vraagt of deze woorden aldus moeten worden opgevat, dat zij a) mede, of b) niet betrekking hebben op de EEG-verordeningen.

De Commissie en de Insurance Officer stellen mijns inziens terecht, dat in het kader van de gemeenschapsregeling inzake de sociale zekerheid de woorden „de wettelijke regelingen van de Lid-Staten" ook de gemeenschapsverordeningen omvatten.

Op het eerste gezicht pleit tegen deze opvatting het bekende onderscheid dat moet worden gemaakt tussen het gemeenschapsrecht en het recht van de Lid-Staten. Niettemin dient men te bedenken dat de gemeenschapsverordeningen algemeen verbindend zijn en rechtstreeks werken op dezelfde gebieden waarop de wettelijke regelingen van de Lid-Staten van toepassing zijn, en dat de door deze wettelijke regelingen aan par-

ticulieren toegekende subjectieve rechten bestaan naast de rechten die voor dezelfde rechtssubjecten voortvloeien uit de gemeenschapsregelingen. Daarom zijn sociale-zekerheidsuitkeringen vaak te danken aan de gecombineerde werking van nationale en gemeenschapsbepalingen.

Zou men evenwel op grond van het formele onderscheid tussen beide rechtsorden die uitlegging willen afwijzen, dan zou men ter zake van samenloop van sociale-zekerheidsuitkeringen, onlogische toestanden scheppen. Het valt namelijk niet in te zien, waarom cumulatie toelaatbaar moet worden geacht wanneer zij het gevolg is van gemeenschapsregelingen, doch moet worden verworpen wanneer zij haar oorsprong enkel in nationale regelingen vindt. Het komt mij voor dat de communautaire beginselen op het gebied van de sociale zekerheid juist het tegenovergestelde beogen. Vooral wanneer het recht op uitkeringen tegenover verschillende Lid-Staten wordt ontleend aan de gemeenschapsregelingen, en met name aan het stelsel van samentelling van bijdragen, is het immers zaak dit voor de werknemers zo uiterst gunstige resultaat te corrigeren en te voorkomen dat zij tweemaal dezelfde uitkering ontvangen en zodoende aan de communautaire regelingen een buitensporig voordeel ontlenen.

Deze oplossing is in overeenstemming met de rechtspraak van het Hof. In het arrest van 7 november 1973 (zaak 51/73, Smieja, Jurispr. 1973, blz. 1213), heeft het Hof met verwijzing naar 's Raads verordeningen nrs. 3 en 1408/71 voor recht verklaard, dat de term „wettelijke regeling van een of meer Lid-Staten" in artikel 10, lid 1, van deze beide verordeningen doelt „op de nationale wettelijke regelingen, in aanmerking genomen de toepassing der communautaire rechtsvoorschriften . . ."

5. De vierde vraag van de National Insurance Officer luidt als volgt: „Indien een werknemer aanspraak kan maken op moederschapsuitkering krachtens de wetgeving van meer dan een Lid-Staat in de zin van artikel 8 van verordening nr. 574/72, sluit dan de bepaling van dat artikel, dat deze prestaties uitsluitend worden toegekend krachtens de wettelijke regeling van de Lid-Staat op het grondgebied waarvan de bevalling heeft plaatsgehad (in casu Republiek Ierland), de mogelijkheid uit dat verzoekster moederschapsuitkeringen ontvangt in Lid-Staten waar de bevalling niet heeft plaatsgevonden (in casu Verenigd Koninkrijk), (a) uitsluitend met betrekking tot het tijdvak waarvoor verzoekster aanspraak kan maken op moederschapsuitkeringen krachtens de wettelijke regeling van de Lid-Staat waar de bevalling heeft plaatsgevonden, of (b) met betrekking tot alle moederschapsuitkeringen in verband met die bevalling in die Lid-Staten waar de bevalling niet heeft plaatsgevonden?"

Voor een goed begrip van de concrete strekking van deze vraag behoeven een aantal elementen uit het hoofdgeding toelichting. Het gaat in casu om de Ierse en de Britse wetgeving. Beide kennen de werkneemster die moeder is geworden, een wekelijkse moederschapsuitkering toe, doch voor een periode van verschillende duur: de Britse regeling voor ten hoogste elf weken vóór en zeven weken

na de bevalling (zie Social Security Act 1975, artikel 22 (2)), de Ierse gedurende zes weken vóór en zes weken na de bevalling (zie Social Welfare Act 1952). In beide regelingen is toekenning van de uitkering afhankelijk van de betaling van verzekeringsbijdragen tot een bepaald minimum. Daarnaast moet de betrokkene een verzoek indienen bij het bevoegde orgaan. In casu werd het verzoek bij het Engelse orgaan ingediend op 3 oktober 1975, terwijl de bevalling op 31 augustus 1975 had plaatsgevonden. Uit het dossier blijkt niet van een verzoek bij de Ierse autoriteiten.

Het algemene probleem dat deze situatie aan de orde stelt, betreft de grenzen waarbinnen de anticumulatieregel van artikel 8 toepassing moet vinden. Zoals wij zagen, heeft de werknemer volgens dit artikel „uitsluitend" recht op genoemde uitkeringen krachtens de wetgeving van de staat op het grondgebied waarvan de bevalling heeft plaatsgevonden. Wanneer twee sociale zekerheidsregelingen bij bevalling een recht op uitkering van verschillende inhoud toekennen, — aangenomen dat een werknemer op grond van beide wetgevingen aanspraken geldend kan maken —, is het duidelijk dat de voordelen die hij kan verkrijgen, ten gevolge van de werking van artikel 8 meer of minder groot zullen zijn. Met name kan de uitkering krachtens de wetgeving van de plaats van bevalling hoger of lager zijn dan die krachtens de andere betrokken wetgeving, of voor een langere of kortere periode worden toegekend. In casu zagen wij dat het voornaamste verschil tussen de Britse en de Ierse wetgeving juist bestaat in de duur van de uitkering: volgens de Britse wetgeving achttien weken, volgens de Ierse slechts twaalf. Bij een letterlijke uitlegging van artikel 8 moet worden aangenomen dat de moederschapsuitkeringen steeds alleen worden beheerst door de wetgeving van het land waar de bevalling heeft plaatsgevonden, geheel los van het feit of deze wetgeving eventueel minder gunstig is voor de werknemer dan een andere wetgeving die eveneens van toepassing is. Mevrouw Walsh zou dan dus automatisch worden benadeeld door het feit dat zij in Ierland is bevallen.

Naar mijn mening brengt de logica van de gemeenschapsvoorschriften op het gebied van de sociale zekerheid mee dat eventuele nadelige gevolgen voor de werknemer slechts aanvaardbaar zijn, wanneer zij worden gecompenseerd door voordelen en de doelstellingen van het Verdrag niet in gevaar brengen. Past men dit criterium toe, dan kan mijns inziens worden gesteld dat, wanneer het recht op een bepaalde uitkering voortvloeit uit de gemeenschapsregelingen (in die zin dat het recht niet uitsluitend bestaat op grond van de rechtsorde van één Lid-Staat), de communautaire rechtsorde aan de hand van objectieve criteria een bepaalde nationale wetgeving bij uitsluiting van toepassing kan verklaren, ongeacht of zulks in bepaalde gevallen een nadeel voor de betrokken werknemers meebrengt ten aanzien van de omvang of de duur van de uitkeringen. Daar wij hier te maken hebben met gevallen waarin de werknemer buiten de gemeen-

schapsregeling geen enkel recht op uitkering zou hebben, lijkt het redelijk en in overeenstemming met de criteria van artikel 51 EEG-Verdrag dat de communautaire regeling zelf beperkingen stelt aan de aanspraken van de werknemer in de vorm van strenge anti-cumulatievoorschriften. Daarentegen is geen enkel nadeel aanvaardbaar wanneer het recht van de werknemer op gunstiger uitkeringen zonder toedoen van de gemeenschapsregeling is verkregen krachtens de wettelijke regeling van een andere Lid-Staat dan die waar de verzekerde gebeurtenis plaatsvindt.

Deze oplossing lijkt mij in overeenstemming met 's Hofs rechtspraak, waarin herhaaldelijk is beslist dat door particulieren aan een nationale wettelijke regeling ontleende rechten op het gebied van de sociale zekerheid niet mogen worden aangetast, terwijl omgekeerd wel de mogelijkheid werd aangenomen een passende regeling te treffen voor rechten die zijn gebaseerd op een nationale wettelijke regeling, aangevuld met communautaire bepalingen inzake de samentelling van de verzekeringsbijdragen. Bijzonder significant zijn in dit opzicht de arresten van 21 oktober 1975 (zaak 24/75, Petroni, Jurispr. 1975, blz. 1149), 3 februari 1977 (zaak 62/76, Strehl, Jurispr. 1977, blz. 211), 13 oktober 1977 (zaak 112/76, Manzoni, zaak 22/77, Mura, zaak 37/77, Greco, Jurispr. 1977, blz. 1647, 1699 en 1711). En er moge aan worden herinnerd dat het Hof in de arresten Petroni, Strehl en Manzoni heeft herhaald dat „het doel der artikelen 48 tot en met 51 (EEG-Verdrag) niet zou worden bereikt, indien de werknemers ten gevolge van de uitoefening van hun recht op vrij verkeer voordelen op het gebied van de sociale zekerheid zouden verliezen, welke hun in ieder geval reeds door de wettelijke regeling van een Lid-Staat zijn gewaarborgd". Daarentegen heeft „de Raad, in de uitoefening der hem in artikel 51 verleende bevoegdheden . . ., de bevoegdheid met inachtneming van de verdragsbepalingen voorschriften te geven voor de wijze van uitoefening van door de betrokkenen aan het Verdrag ontleende rechten op uitkeringen" (r.o. 13 en 20 van het arrest-Petroni).

In casu blijkt uit de verwijzingsbeschikking niet duidelijk, of de rechten waarop mevrouw Walsh zich tegenover de Insurance Officer beroept, ook uitsluitend zijn gebaseerd op de Engelse wettelijke regeling, en het ligt niet op de weg van het Hof te onderzoeken in hoeverre dit het geval is. Daarentegen blijkt met betrekking tot de rechten die verzoekster ontleent aan de Ierse wettelijke regeling, dat de door haar in Ierland betaalde bijdragen niet volstaan om uitsluitend krachtens de Ierse regeling recht op moederschapsuitkering te verkrijgen. Bijgevolg zou mevrouw Walsh van de Ierse autoriteiten alleen moederschapsuitkering kunnen vorderen krachtens samentelling van de verzekeringsbijdragen overeenkomstig artikel 18 van verordening nr. 1408/71.

Onder deze omstandigheden lijkt het mij voor de verwijzende rechter nuttig dat het Hof zowel ingaat op het geval dat de aanspraken die de werknemers kunnen ontlenen aan de wet van een andere Lid-Staat dan die waar de bevalling heeft

plaatsgevonden, voortspruiten uit de nationale regeling aangevuld met de gemeenschapsregeling, als op het geval dat deze aanspraken uitsluitend zijn gebaseerd op de nationale regeling. Ik meen dat artikel 8 in het eerste geval moet worden uitgelegd in die zin, dat alleen de wetgeving ter plaatse waar de bevalling heeft plaatsgevonden, van toepassing is, ongeacht of de beide toepasselijke wetgevingen uitkeringen van verschillende hoogte toekennen en of de werknemer de laagste uitkering ontvangt. Ik wil er nogmaals op wijzen dat het nadeel dat deze oplossing eventueel aan de werknemer veroorzaakt, slechts schijnbaar is, want het treedt enkel op in individuele gevallen die zonder de gemeenschapsregeling zelfs niet hadden kunnen ontstaan.

Dan blijft er nog de andere mogelijkheid, namelijk het geval dat de werknemer op grond van een andere wetgeving dan die van de plaats waar de bevalling heeft plaatsgevonden, en alleen ten gevolge van een bepaling van laatstgenoemde wetgeving, recht heeft op hogere uitkeringen dan die welke zijn voorzien in de wetgeving die volgens artikel 8 van toepassing is. In dit geval moet mijns inziens voorrang worden gegeven aan het behoud van krachtens de wetgeving van die andere Lid-Staat verkregen rechten. Bij de toepassing van dit beginsel is het noodzakelijk de uitkeringen krachtens de wettelijke regeling van de staat waar de bevalling heeft plaatsgevonden, te vergelijken met die krachtens de andere wettelijke regeling waaraan de werknemer aanspraken ter zake ontleent, teneinde vast te stellen of laatstbedoelde uitkeringen hoger zijn. Is dit het geval, dan moet aan de werknemer het recht worden toegekend om, in een andere staat dan die waar de bevalling heeft plaatsgevonden, het verschil te ontvangen tussen deze hogere en de lagere uitkeringen. Dit betekent dat artikel 8 aldus moet worden uitgelegd, dat het gebruik van het woord „uitsluitend" niet wil afdoen aan de rechten die eerder, en uitsluitend op basis van de nationale regeling van een andere Lid-Staat dan die waar de bevalling heeft plaatsgevonden, zijn verkregen.

Het voorgaande verdient aanvulling met het oog op de uitlegging van artikel 8, die ik naar aanleiding van de tweede vraag heb menen te moeten verdedigen. U zult zich herinneren dat het doel van deze vraag mij gelegenheid gaf op te merken, dat de anticumulatieregel van artikel 8 alleen geldt wanneer de werknemer daadwerkelijk recht heeft op moederschapsuitkeringen krachtens de wetgeving van twee of meer der betrokken Lid-Staten, of met andere woorden, wanneer hij voldoet aan de concrete voorwaarden voor toekenning van deze uitkeringen in het kader van beide regelingen. Voert men dit standpunt consequent door, dan meen ik dat in gevallen waarin het recht op uitkering wordt bepaald door de inwerking van de communautaire bepalingen op de regeling van de Lid-Staat (die niet is de staat waar de bevalling heeft plaatsgevonden) — gevallen die, naar wij zagen, in beginsel voorwaarde zijn voor de toepasselijkheid van de beperkingen van artikel 8 —, de uitsluitende toepasselijkheid van de wetgeving van de staat waar de bevalling heeft plaatsgevonden, slechts kan worden verdedigd voor het tijdvak waarvoor de betrokkene daadwerkelijk moederschapsuitkeringen kan verkrijgen van de autoriteiten van die staat. Is daarentegen niet voldaan aan de concrete voorwaarden

voor het ontstaan van het recht op de verzekeringsuitkeringen, dan bestaat geen aanleiding om samenloop te vrezen en dus ook niet voor toepassing van de in artikel 8 vastgestelde grenzen.

6. De vijfde vraag betreft de geldigheid van artikel 8 van verordening nr. 574/72. De verwijzende rechter vraagt zich af of deze bepaling, „voor zover daardoor verzoeksters aanspraak op moederschapsuitkering in de Lid-Staat waar de bevalling niet heeft plaatsgevonden, wordt uitgesloten", gebrekkig kan worden geacht, omdat zij zou zijn vastgesteld met overschrijding van bevoegdheid („ultra vires"). In wezen gaat hierachter de stelling schuil dat bedoelde bepaling onverenigbaar is met artikel 51 EEG-Verdrag.

Sluit men zich aan bij de in de vorige paragraaf verdedigde uitlegging van genoemd artikel 8, dan blijkt de door de Britse rechter geuite twijfel ongegrond. Ik acht het namelijk van essentieel belang, dat de „uitsluitende" toepasselijkheid van de wetgeving van de plaats waar de bevalling heeft plaatsgevonden, geen afbreuk doet aan rechten die in het kader van de wetgeving van een andere Lid-Staat zijn verkregen, en wel uitsluitend krachtens bepalingen van die wetgeving en alleen op grond van de betaalde bijdragen. Naar mijn mening laat artikel 8 deze uitlegging toe, en daarmee valt de onderstelde inbreuk op artikel 51 EEG-Verdrag weg.

7. De zesde en laatste vraag betreft de uitlegging van artikel 86 van verordening nr. 1408/71. Volgens deze bepaling zijn „aanvragen, verklaringen of beroepschriften welke ter uitvoering van de wetgeving van een Lid-Staat binnen een bepaalde termijn moeten worden ingediend bij een autoriteit, een orgaan of een rechterlijke instantie van die Staat, ontvankelijk indien zij binnen dezelfde termijn bij een overeenkomstige autoriteit, orgaan of rechterlijke instantie van een andere Lid-Staat worden ingediend. In dat geval zal de autoriteit, het orgaan of de rechterlijke instantie waarop aldus een beroep wordt gedaan, deze aanvragen, verklaringen of beroepschriften onverwijld doen toekomen aan de bevoegde autoriteit, het bevoegde orgaan of de bevoegde rechterlijke instantie van eerstbedoelde Staat ..." De verwijzende rechter vraagt het Hof of deze bepaling van toepassing zijn „met betrekking tot een aanvraag die — om te voldoen aan de wettelijke regeling van één Lid-Staat (in casu de Republiek Ierland) — binnen een bepaalde termijn had moeten worden ingediend bij een autoriteit, een orgaan of een rechterlijke instantie van die Staat, doch die na die termijn is ingediend bij een overeenkomstige autoriteit, een orgaan of een rechterlijke instantie van een andere Lid-Staat (in casu het Department of Health and Social Security, te Londen, Verenigd Koninkrijk)".

Deze vraag betreft in werkelijkheid, zoals de Commissie en de Insurance Officer terecht opmerken, niet alleen de wijze van indiening van de aanvraag, maar ook de bevoegdheid om na het verstrijken van de door de wetgeving van een andere Lid-Staat vastgestelde termijn over de ontvankelijkheid daarvan te beslissen. Blijkbaar gaat het de verwijzende rechter dus om de vraag, of een aanvraag die is ingediend bij de autoriteiten van een andere Lid-Staat dan die waarvan de wetgeving bepalend is voor toekenning van uitkering, op haar ontvankelijkheid (bij voorbeeld ten aanzien van de termijnen) moet worden getoetst door de autoriteit waarbij zij is ingediend — met als gevolg dat zij bij niet-ontvankelijk-

verklaring ook niet wordt doorgezonden aan de autoriteit die de uitkering moet toekennen —, of dat het onderzoek naar de ontvankelijkheid alleen op de weg ligt van deze laatste autoriteit, met als gevolg dat de bij de eerste autoriteit ingediende aanvraag in ieder geval moet worden doorgezonden.

Naar mijn gevoelen moet het tweede alternatief worden gekozen. Artikel 86 voorziet naar de letter alleen de mogelijkheid, de aanvragen in te dienen bij een andere autoriteit dan die van de Lid-Staat volgens welks wetgeving de uitkering moet worden toegekend, en stelt als voorwaarde voor hun ontvankelijkheid, dat de indiening geschiedt binnen de door laatstbedoelde wetgeving vastgestelde termijn en wel door een „overeenkomstige" autoriteit als die welke volgens deze wetgeving bevoegd is. Dit geeft de autoriteit waarbij het verzoek is ingediend, echter geen enkele bevoegdheid om over de ontvankelijkheid te oordelen. Het zou trouwens onredelijk zijn, aan deze autoriteit meer op te dragen dan enkel het doorzenden van het document; bij een andere uitlegging zou namelijk moeten worden aangenomen dat de autoriteit die het stuk ontvangt, bij wijze van uitzondering bevoegd is de ontvankelijkheid te toetsen aan de rechtsorde van een andere staat. Juist vanwege haar uitzonderingskarakter moet een dergelijke bevoegdheid echter uitdrukkelijk worden opgedragen, doch artikel 86 zwijgt hierover.

8. Concluderend wil ik het Hof voorstellen, de bij verwijzingsbeschikking van de National Insurance Commissioner van 11 september 1979 gestelde vragen te beantwoorden als volgt:

1. Als „werknemer" in de zin van de verordeningen nrs. 1408/71 en 574/72 moet worden aangemerkt degene die recht heeft op sociale zekerheidsuitkeringen op grond van voordien verplicht betaalde bijdragen, ook wanneer deze bijdragen niet meer worden voldaan op het tijdstip waarop de verzekerde gebeurtenis intreedt en de uitkering wordt aangevraagd.

2. Artikel 8 van verordening nr. 574/72 moet aldus worden uitgelegd, dat het alleen toepassing kan vinden wanneer de werknemer krachtens de wetgeving van de twee of meer betrokken Lid-Staten recht op moederschapsuitkeringen heeft.

3. De uitdrukking „de wettelijke regelingen van twee of meer Lid-Staten" in artikel 8 van verordening nr. 574/72 moet aldus worden opgevat, dat zij mede betrekking heeft op de EEG-verordeningen.

4. Artikel 8 van verordening nr. 574/72 moet worden uitgelegd in die zin, dat daarin het recht van de werknemer op moederschapsuitkeringen krachtens de wetgeving van een andere Lid-Staat dan die waar de beval-

ling heeft plaatsgevonden, alleen wordt uitgesloten wanneer het recht op die uitkering, dat de werknemer in de wetgevingen van beide Lid-Staten wordt toegekend, in genoemde Lid-Staat is gebaseerd op het communautaire beginsel van samentelling van de verzekeringsbijdragen. In dat geval vindt voorts de wetgeving van de Lid-Staat waar de bevalling heeft plaatsgevonden, alleen toepassing gedurende het tijdvak waarin de betrokkene daadwerkelijk moederschapsuitkeringen van de autoriteiten van die staat kan verkrijgen. Anderzijds heeft de werknemer, wanneer hij in het kader van de wetgeving van een andere Lid-Staat dan die waar de bevalling heeft plaatsgevonden, uitsluitend krachtens die wetgeving recht heeft op moederschapsuitkeringen, bijgevolg — buiten het stelsel van samentelling om — naast de uitkeringen voorzien in de wetgeving van de staat waar de bevalling heeft plaatsgehad, recht op het eventuele verschil tussen de uitkeringen die hem worden toegekend krachtens de wetgeving van de andere Lid-Staat, en de uitkeringen waarop hij recht heeft krachtens de wetgeving van de staat waar de bevalling heeft plaatsgevonden.

5. Wanneer artikel 9 van verordening nr. 574/72 in bovengenoemde zin wordt uitgelegd, kan het niet in strijd met artikel 51 EEG-Verdrag worden geacht.

6. Artikel 86 van verordening nr. 1408/71 moet aldus worden uitgelegd, dat wanneer aanvragen, verklaringen of beroepschriften worden ingediend bij een autoriteit, orgaan of rechterlijke instantie van een andere Lid-Staat dan die krachtens wiens wetgeving de uitkeringen moeten worden toegekend, die autoriteiten, organen of rechterlijke instanties niet bevoegd zijn zich uit te spreken omtrent de ontvankelijkheid van die aanvragen, verklaringen of beroepschriften. Deze bevoegdheid komt uitsluitend toe aan de autoriteit, het orgaan of de rechterlijke instantie van de Lid-Staat krachtens wiens wetgeving de uitkeringen moeten worden toegekend, en waaraan de aanvragen, verklaringen of beroepschriften moeten worden doorgezonden.