Gelet op de Verordening no. 3 van de Raad van de E.E.G. inzake de sociale zekerheid van migrerende werknemers (Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen van 16 februari 1958, blz. 561 en volgende) en met name op de artikelen 1, 45 en 47;

Gelet op het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie der Europese Gemeenschappen;

verklaart

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende op de door de Belgische Raad van State, afdeling administratie, Derde Kamer, gedaan verzoek om een prejudiciële beslissing,

voor recht :

de bevoegde nationale rechterlijke instanties op het gebied van de sociale zekerheid behoren tot de autoriteiten in de zin van artikel 45 van Verordening no. 3;

en verstaat, dat de beslissing over de kosten der onderhavige instantie verblijft aan de Belgische Raad van State.

Aldus gewezen te Luxemburg op vijf juli negentienhonderdzevenenzestig.

Trabucchi Monaco

Donner Lecourt Strauß

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op vijf juli negentienhonderdzevenenzestig.

De Griffier,
A. Van Houtte

De President,
A. Trabucchi

Conclusie van de Advocaat-Generaal J. Gand van 13 juni 1967 [1]

Mijnheer de President, mijne heren Rechters,

De heer Pace, van Italiaanse nationaliteit, was van 1946 tot 1953 in de Belgische kolenmijnen werkzaam; hij keerde toen naar zijn land van herkomst terug en oefende daar het beroep van landbouwer uit. Na zijn

1 — Vertaald uit het Frans.

overlijden in 1965 heeft de klachtencommissie en vervolgens de Commissie van beroep voor de verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering geweigerd aan zijn weduwe, mevrouw Guerra, een pensioen toe te kennen, daar niet bewezen was dat het overlijden van de betrokkene het gevolg was van een in België opgelopen beroepsziekte.

Mevrouw Guerra, woonachtig te Brescia, voorzag zich in beroep voor de Belgische Raad van State met een in het Italiaans gesteld request. Naar het oordeel van deze administratieve rechter was een dergelijk beroep — indien uitsluitend op grond van de Belgische wetgeving werd beslist — niet ontvankelijk, daar de wet van 23 december 1946, gewijzigd bij wet van 15 april 1958, waarbij het taalgebruik voor de Raad van State wordt geregeld, aan particulieren slechts een keus laat uit de drie in dat land gebezigde talen, het Frans, het Nederlands en het Duits.

De verordening van de Raad no. 3 inzake de sociale zekerheid van migrerende werknemers, welke in België krachtens de artikelen 189 en 191 van het Verdrag van Rome verbindend is, bevat echter de volgende bepaling (artikel 45, paragraaf 4) :

„De organen en autoriteiten van een Lid-Staat mogen de verzoekschriften of andere documenten welke tot hen worden gericht, niet afwijzen op grond van het feit dat zij zijn gesteld in een officiële taal van een andere Lid-Staat."

Met toepassing van artikel 177, derde lid, van het Verdrag van Rome, verzocht de Raad van State U bij beschikking van 27 januari 1967 om interpretatie van deze tekst. De Raad vraagt U te willen beslissen of hij tot de in artikel 45 van Verordening no. 3 bedoelde „organen en autoriteiten" gerekend moet worden. Het College wijst erop dat het in casu tot rechtspraak geroepen is en meent derhalve dat het hier in het algemeen de vraag betreft of de rechterlijke instanties der 6 Lid-Staten onder de in artikel 45 gebezigde termen vallen. Hierbij zij evenwel opgemerkt, dat het door Uw Hof te geven antwoord slechts binnen het kader van deze verordening kan gelden en derhalve niet prejudicieert op de aan deze termen in andere teksten van de Gemeenschap toekomende betekenis.

De Belgische regering, het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering — die partij was voor de Raad van State — alsmede de Commissie van de E.E.G., aan wie de renvooibeschikking krachtens artikel 20 van het Statuut van het Hof werd betekend, stellen U allen in de door hen ingezonden schriftelijke opmerkingen voor deze vraag bevestigend te beantwoorden.

Zoeken wij de oplossing allereerst in een uitlegging van de verordening, dan dient te worden vastgesteld dat zij geen beslissend argument vóór of tegen bevat en dit te minder daar de in de vier verschillende talen gebezigde termen — iedere versie is authentiek — niet steeds volledig schijnen samen te vallen.

Weliswaar bevat artikel 1 verschillende definities van de gebezigde termen, doch zij zijn voor ons doel nauwelijks bruikbaar. Zo wordt bij voorbeeld in dat artikel onder „orgaan" het lichaam of de *„autoriteit"* verstaan welke tot taak heeft de gehele wetgeving of een deel daarvan uit

te voeren. Terwijl artikel 45 door de afzonderlijke vermelding van „organen" en „autoriteiten" schijnt te impliceren dat elk dezer termen een eigen begrip dekt, wordt hier de „autoriteit" een soort „orgaan". Wat hiervan ook zij, uit het geheel der bepalingen van de Verordeningen nos. 3 en 4, zowel als uit de bijlagen, blijkt dat de daar genoemde organen niet-rechterlijke instellingen zijn, belast met de vaststelling en het verstrekken van uitkeringen.

Bovendien definieert de verordening niet de „autoriteiten" doch slechts de „bevoegde autoriteiten", waarmede blijkens bijlage I van Verordening no. 4 de ministers worden bedoeld onder wie de aangelegenheden van sociale zekerheid ressorteren (in België : de minister van Sociale Voorzorg; in Frankrijk : de minister van Arbeid; in de Bondsrepubliek : de Bondsminister van Arbeid en Sociale Zaken). Op het eerste gezicht zou men dus geneigd zijn op grond van artikel 1 aan te nemen, dat deze „autoriteiten" slechts administratieve en geen rechterlijke kunnen zijn.

Wanneer wij thans evenwel terugkeren tot artikel 45, paragraaf 4, dan moet worden opgemerkt dat het woord „verzoekschriften" — waarvan wordt gezegd dat zij in de officiële taal van een andere Lid-Staat gesteld mogen zijn — zeer wel, zij het niet uitsluitend, op een tot de rechter gericht verzoek kan zien.

Bovendien moet dit artikel in verband met een andere bepaling gelezen worden, namelijk artikel 47, hetwelk als volgt luidt : „aanvragen, verklaringen of beroepschriften, welke voor de uitvoering van de wetgeving van een der Lid-Staten binnen een bepaalde termijn moeten worden ingediend bij een autoriteit, orgaan of ander lichaam van die Staat, kunnen binnen dezelfde termijn bij een overeenkomstige autoriteit, orgaan of ander lichaam van een andere Lid-Staat worden ingediend"; de verordening geeft de regels welke bij de doorzending der stukken van de ene Staat naar de andere dienen te worden gevolgd. Het schijnt niet te worden betwist dat deze bepaling zowel voor gerechtelijke acties als voor administratieve beroepen geldt; zij heeft tot gevolg dat in bepaalde gevallen de ontvankelijkheid wordt uitgebreid, dan wel verval van rechten uitgesloten, doch kan haar volle werking eerst uitoefenen indien deze beroepen niet bepaaldelijk gesteld behoeven te zijn in de taal van de Staat tot wie ze zijn gericht, immers in feite zullen zij meestal geredigeerd zijn in de taal van het land waar zij werden gedeponeerd. De in artikel 45 gebezigde termen verschillen inderdaad van die van artikel 47, hetwelk bovendien van „lichaam" spreekt, doch hetgeen naar ons oordeel hier met name dient te worden bedacht, is dat het weinig bevredigend zou zijn aan het eerste dezer beide artikelen een beperkter toepassingsgebied toe te kennen dan aan het tweede.

Deze beschouwingen, veeleer de bespreking van een woordenlijst vormende, vertonen een dubbel bezwaar : zij zijn weinig onderhoudend en leiden niet tot een onweerlegbare oplossing. Tot een zelfde resultaat zou men geraken bij een poging de juiste zin der litigieuze uitdrukkingen vast te stellen niet aan de hand der verordening zelve, doch op grond van de juridische terminologie der Lid-Staten; wij menen dan ook van deze methode van onderzoek te mogen afzien.

Met de Belgische regering en de Commissie zijn wij van oordeel dat de gestelde vraag bevestigend kan worden beantwoord op grond van een andere overweging, namelijk dat vóór de inwerkingtreding van Verordening no. 3 de bepaling over het taalgebruik tot een standaardclausule in de bilaterale verdragen van sociale zekerheid was geworden.

Zo kwam zij bij voorbeeld reeds voor in het verdrag van 30 april 1948 tussen België en Italië en was daar als volgt geredigeerd :

„Les communications adressées pour l'application de la présente convention *par les bénéficiaires de cette convention* aux organismes, autorités et *juridictions* de l'un des pays contractants compétents en matière de sécurité sociale seront rédigées dans l'une des langues officielles de l'un ou de l'autre pays." [1]

Dezelfde clausule is in tien andere bilaterale verdragen tussen Lid-Staten opgenomen, zij het in soms enigszins andere bewoordingen welke evenwel aan de betekenis niets afdoen, daar de clausule steeds op de betrekkingen tussen de verzekerden en de rechterlijke instanties ziet.

Gelijk U bekend, trad de Verordening no. 3 ingevolge haar artikel 5, paragraaf a), in de plaats van de vroegere verdragen, met uitzondering van die welke de Lid-Staten wensten te handhaven en welke zij daartoe in bijlage D deden opnemen. Het staat vast dat geen van hen deze bevoegdheid met betrekking tot de zojuist geciteerde bepaling heeft aangewend. Zodanig algemeen stilzwijgen kan evenwel bezwaarlijk worden geïnterpreteerd in die zin dat de Staten voornemens waren de migrerende werknemers een faciliteit te ontnemen welke hun voorheen bij bilaterale verdragen was toegekend; redelijkerwijs dient veeleer te worden aangenomen, dat zij van mening waren dat niettegenstaande de afwijkende redactie der teksten, de rechterlijke instanties, welke reeds expliciet in de vroegere verdragen werden genoemd, impliciet onder de termen van artikel 45, paragraaf 4, vielen.

Tegen deze, op de vooronderstelde wil der Staten steunende, stelling zou men kunnen opmerken dat wij niet geroepen zijn een multilateraal verdrag te interpreteren, doch een gemeenschapsrechtelijke handeling van de Raad van Ministers; in dit verband zij eraan herinnerd dat de Raad hier een reeds door de Lid-Staten getekend verdrag overnam en daaraan een gemeenschaps-„signatuur" gaf, waarbij de Staten het recht behielden de strekking daarvan enigszins te wijzigen door het in stand laten van bepaalde clausules uit eerder gesloten verdragen.

Uiteindelijk is het de ratio legis zowel van artikel 51 van het Verdrag als van de ter uitvoering daarvan gegeven Verordening no. 3, welke ons tot een bevestigend antwoord op de gestelde vraag leidt. In geval van twijfel dienen zowel het Verdrag als de verordening te worden uitgelegd in die zin dat zij een verzwakking der rechtspositie van de migrerende werknemers beogen te vermijden. Nu in de tekst zodanige bedoeling niet

1 — De officiële Nederlandse versie luidt als volgt :
„Schrifturen, welke met betrekking tot de toepassing van dit verdrag door degenen, ten bate van wie dat verdrag strekt, worden gericht tot de bevoegde uitvoeringsorganen, autoriteiten en rechtsprekende organen, van een der contracterende partijen, zullen worden gesteld in een der officiële talen van het ene of het andere land."

onmiskenbaar tot uitdrukking is gebracht, mag daaraan niet het vermoeden worden ontleend, dat de verordening aan degenen op wie zij van toepassing is, een faciliteit heeft willen ontnemen welke de Lid-Staten hun eertijds bij bilaterale verdragen toekenden en waarover de werknemers van bepaalde derde Staten die op het gebied van de Gemeenschap werkzaam zijn, thans ingevolge tussen deze derde Staten en Lid-Staten gesloten verdragen beschikken.

Wij hebben dan ook de eer te concluderen :

— dat zal worden geantwoord dat de bepalingen van artikel 45, paragraaf 4, der Verordening no. 3 op rechterlijke instanties van toepassing zijn;
— en dat de beslissing over de kosten van de voor Uw Hof gevoerde procedure aan de Belgische Raad van State zal verblijven.