CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL C. O. LENZ van 19 september 1991 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

A — De feiten

1. In de onderhavige zaak verwijt de Commissie de Franse Republiek, dat zij de krachtens artikel 13, lid 1, juncto artikel 33 van verordening (EEG) nr. 1408/71 [1] van de Raad op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen door een bijdrage voor de ziekteverzekering in te houden op de aanvullende pensioenen en de uitkeringen uit hoofde van vervroegd pensioen die worden genoten door in een andere Lid-Staat dan Frankrijk woonachtige personen (waarbij — gelet op de omschrijving van het voorwerp van het geding en de totale inhoud van het verzoekschrift — nog moet worden gepreciseerd, dat het enkel gaat om personen die onder de ziekteverzekering van een andere Lid-Staat vallen en dus niet ten laste van het Franse stelsel komen).

2. De Commissie acht het verwijt gegrond, hoewel zij moet toegeven dat de betrokken prestaties — omdat zij op *overeenkomsten* berusten — ingevolge artikel 4 juncto artikel 3, lid 1, sub j, niet binnen de materiële werkingssfeer van verordening nr. 1408/71 vallen.

3. Waar het haars inziens op aankomt, is dat de betrokken personen aan verordening nr. 1408/71 onderworpen zijn en dat het gaat om betalingen aan de ziekteverzekering, die zeker niet buiten de werkingssfeer van die verordening valt. Beslissend acht zij anderzijds, dat zij uit verordening nr. 1408/71 (in het licht van de desbetreffende rechtspraak) het beginsel meent te kunnen afleiden, dat op migrerende werknemers slechts *één enkele* wetgeving van toepassing is: artikel 13, lid 1, bepaalt immers, dat degenen op wie de verordening van toepassing is, slechts aan de wetgeving van één enkele Lid-Staat onderworpen zijn, en artikel 33 vormt een concretisering van dit beginsel met betrekking tot de inhouding van bijdragen op pensioenen of renten om de kosten van de prestaties bij ziekte en moederschap te dekken. Bijgevolg zou moeten worden aangenomen — in dit verband spreekt de Commissie ook van het beginsel van het *parallellisme* —, dat een Lid-Staat geen bijdragen voor de ziekteverzekering kan heffen wanneer die verzekering ingevolge het gemeenschapsrecht door de wetgeving van een andere Lid-Staat wordt beheerst (een zienswijze die overigens ook door de meerderheid van de leden van de Administratieve Commissie voor de sociale zekerheid van migrerende werknemers zou worden gedeeld).

4. Wanneer wij ons — na al wat in de loop van het geding naar voren is gebracht — afvragen, of het verwijt van de Commissie inderdaad gegrond is, dan wel of tegen de inhouding van bijdragen voor de ziekteverzekering op niet onder verordening nr. 1408/71 vallende prestaties geen bezwaar kan worden gemaakt, moet meer bepaald het volgende worden overwogen.

* Oorspronkelijke taal: Duits.

1 — Verordening van 14 juni 1971 (PB 1971, L 149, blz. 2).

B — Discussie

5. *1.* Om te beginnen moet worden ingegaan op de stelling van verweerster, die betrekking heeft op de rechthebbenden op *uitkeringen uit hoofde van vervroegd pensioen* en volgens welke naar Frans recht steeds een aanspraak op prestaties bij ziekte en moederschap bestaat, ongeacht of de betrokkene in Frankrijk dan wel in een andere Lid-Staat woont. In een dergelijk geval zou dus — aldus verweerster — het door de Commissie aangevoerde beginsel van het parallellisme, vooropgesteld dat dit in het gemeenschapsrecht bestaat, geenszins worden geschonden door die rechthebbenden op vervroegd pensioen ook aan de Franse ziekteverzekering te laten bijdragen.

6. Dienaangaande heeft verweerster in dupliek gedetailleerd uiteengezet, dat in gevallen waarin *enkel* uitkeringen uit hoofde van vervroegd pensioen worden betaald (en dit op de daarvoor geldende voorwaarde dat geen beroepswerkzaamheden worden verricht), volgens de relevante rechtspraak (zie het arrest in zaak 302/84 [2]) het Franse recht als het recht van de staat van de laatste tewerkstelling van toepassing is, zodat de prestaties bij ziekte overeenkomstig artikel 19 van verordening nr. 1408/71 ten laste van Frankrijk komen. Hetzelfde zou gelden ten aanzien van personen die naast vervroegd pensioen *ook een rustpensioen* ontvangen, aangezien cumulatie van uitkeringen uit hoofde van vervroegd pensioen slechts mogelijk is met bepaalde pensioenen of renten (namelijk met die welke betrekking hebben op een werkzaamheid *die voorafging* aan de werkzaamheid uit hoofde waarvan die uitkeringen worden betaald). Ook in een dergelijke situatie zou het Franse recht dus als het recht van de staat van de laatste tewerkstelling van toepassing zijn, en ook dan zouden de prestaties bij ziekte — zelfs bij pensioenuitkeringen in een andere Lid-Staat — overeenkomstig voormeld artikel 19 van verordening nr. 1408/71 ten laste van het Franse stelsel komen. Beslissend zou immers zijn, dat rechthebbenden op uitkeringen uit hoofde van vervroegd pensioen als *werknemers* zijn te beschouwen en dus zijn onderworpen aan artikel 34, lid 2, van verordening nr. 1408/71, volgens hetwelk de artikelen 27 tot en met 33 niet van toepassing zijn op pensioen- of rentetrekkers die op grond van de wettelijke regeling van een Lid-Staat wegens het verrichten van beroepswerkzaamheden recht op prestaties hebben.

7. Het komt mij echter voor — als ik dat nu al mag zeggen —, dat met deze argumenten moeilijk kan worden verdedigd, dat de Commissie -in ieder geval de rechthebbenden op uitkeringen uit hoofde van vervroegd pensioen over het geheel genomen ten onrechte in haar verwijt en in de conclusies van haar verzoekschrift heeft betrokken.

8. Ik geef toe, dat verweersters standpunt niet aanvechtbaar lijkt voor zover het gaat om personen die *uitsluitend* uitkeringen uit hoofde van vervroegd pensioen ontvangen. Voor deze categorie personen kan inderdaad artikel 19 van verordening nr. 1408/71 beslissend worden geacht, zoals trouwens ook blijkt uit het bij het verweerschrift overgelegde met redenen omkleed advies van de Commissie in een andere zaak. Verweerster is echter moeilijk te volgen waar het gaat om de — ook denkbare — situatie, dat een rechthebbende op uitkeringen uit hoofde van vervroegd pensioen *gelijktijdig* aanspraak heeft op pensioen uit hoofde van een vroegere werkzaamheid in een andere Lid-Staat. Verweerster concludeert ten onrechte, dat op grond van artikel 34, lid 2, waarvan ik de inhoud hierboven heb weergegeven, artikel 19 ook in een dergelijke situatie van toepassing is; het gaat dan immers in feite niet om pensioen- of

2 — Arrest van 12 juni 1986 (zaak 302/84, Ten Holder, Jurispr. 1986, blz. 1821).

rentetrekkers die „wegens het *verrichten van beroepswerkzaamheden* recht op prestaties" hebben, maar om pensioen- of rentetrekkers die recht hebben op uitkeringen uit hoofde van *vervroegd pensioen*. Overtuigender lijkt mij hier het standpunt van de Commissie, dat in een dergelijk geval bij voorbeeld artikel 28 van verordening nr. 1408/71 van toepassing zou kunnen zijn, als gevolg waarvan de ziekteverzekering inderdaad door een andere dan de Franse wetgeving wordt beheerst.

9. Ik zie dan ook geen reden om het beroep, voor zover betrekking hebbend op de inhouding van bijdragen voor de Franse ziekteverzekering op uitkeringen uit hoofde van vervroegd pensioen, ongegrond te verklaren op grond dat niet is voldaan aan de bij de beschrijving van het voorwerp van het geding vermelde voorwaarde (dekking van de ziektekosten door andere dan de Franse organen).

10. 2. Vervolgens moet eerst en vooral worden nagegaan, of het bestaan van het door de Commissie ingeroepen en in het begin van deze conclusie geschetste beginsel daadwerkelijk kan worden aangetoond, dan wel of verweerster gelijk heeft waar zij stelt, dat daarvan geen sprake kan zijn en dat verordening nr. 1408/71 integendeel tal van afwijkingen van de regel „toepasselijkheid van één enkele wetgeving" kent en vaak de gelijktijdige toepassing van verschillende wetgevingen toestaat (zoals bij voorbeeld blijkt uit bijlage VII en het daarop betrekking hebbende artikel 14 quater).

11. Dienaangaande moet om te beginnen worden gepreciseerd, dat de Commissie — wat verweerster over het hoofd lijkt te zien niet alleen verwijst naar artikel 13 en artikel 33 (dat blijkens zijn bewoordingen duidelijk niet rechtstreeks toepasselijk is op de feiten waar het de Commissie in casu om gaat) van verordening nr. 1408/71. Zij beroept zich met name op hetgeen kan worden opgemaakt uit de over de onderhavige problematiek bestaande rechtspraak. Op dit punt moet echter zeker worden erkend — ook dit wil ik al aanstonds beklemtonen —, dat er een aantal arresten is (met name uit de periode vóór de inwerkingtreding van verordening nr. 1408/71) die de juistheid van verzoeksters standpunt lijken te bevestigen.

12. Zo is er het arrest in zaak 92/63[3], waarin het onder meer ging om de uitlegging van artikel 12 van verordening nr. 3, dat wil zeggen de bepaling die — omdat zij het op werknemers toepasselijke recht bepaalde — de voorloper was van het huidige artikel 13 van verordening nr. 1408/71, zij het dat zij niet zo duidelijk als artikel 13 bepaalde, dat degenen op wie de verordening van toepassing was, *slechts* aan de rechtsvoorschriften van *één* Lid-Staat onderworpen waren. Ter bepaling van de werkelijke draagwijdte van artikel 12 moest derhalve worden onderzocht, of de gelijktijdige toepassing van verschillende wetgevingen op een werknemer in strijd was met de artikelen 48 tot en met 51 EEG-Verdrag. Op grond van dit onderzoek kwam het Hof — dat tevens de klemtoon legde op het beginsel, dat moet worden voorkomen dat de migrerende werknemer wat zijn sociale zekerheid betreft, in een nadeliger rechtspositie wordt gebracht — tot de slotsom, dat artikel 12 van verordening nr. 3 de toepassing van de wetgeving van een andere Lid-Staat dan die van tewerkstelling uitsloot.

3 — Arrest van 9 juni 1964 (zaak 92/63, Nonnenmacher, Jurispr. 1964, blz. 583).

Gezien de algehele redenering van het Hof kan hierin inderdaad slechts het bewijs van een *algemeen beginsel* worden gezien. Voor zover het Hof daarnaast nog beklemtoonde, dat de betrokkene niet mocht worden verplicht bijdragen te betalen aan een orgaan van sociale zekerheid wanneer dit hem geen aanvullend voordeel opleverde ten aanzien van een zelfde risico en een zelfde periode, formuleerde het ook hiermee (gezien het feit dat verordening nr. 3 geen uitdrukkelijke bepaling in die zin bevatte) een stilzwijgend aan de verordening ten grondslag liggend beginsel.

13. Met het arrest in zaak 19/67 [4], dat eveneens betrekking heeft op artikel 12 van verordening nr. 3, is het eender gesteld. Voor de stelling van de Commissie pleit zeker het feit dat daarin werd beklemtoond, dat het zaak was, in het belang zowel van de werknemers en werkgevers als van de kassen elke overbodige opeenstapeling of vermenging van lasten en aansprakelijkheden te vermijden welke uit de gelijktijdige of afwisselende toepassing van meerdere wetgevingen zou voortvloeien. Eveneens van belang is de vaststelling in dat arrest, dat artikel 12 beoogt elke cumulatieve toepassing van nationale wetgevingen te vermijden, waardoor de sociale lasten van de werknemer of de werkgever onnodig verzwaard kunnen worden zonder dat daar enig voordeel tegenover staat.

14. Vermeldenswaard zijn echter ook de later gewezen arresten in de zaken 73/72 [5], 276/81 [6], 302/84 [7] 60/85 [8]. In eerstgenoemd arrest wordt immers ten aanzien van artikel 12 van verordening nr. 3 van een „beginsel" en een „algemene regel" gesproken. In de drie andere arresten wordt niet alleen onderstreept, dat de bepalingen van titel II van de verordeningen nrs. 3 en 1408/71 tot doel hebben de betrokkenen onder de sociale zekerheidsregeling van één enkele Lid-Staat te brengen, maar wordt ook vermeld, dat „dit beginsel, door het Hof toegepast onder vigeur van verordening nr. 3", in artikel 13, lid 1, van verordening nr. 1408/71 tot uitdrukking komt.

15. Ten slotte noem ik het arrest in zaak C-140/88 [9], waarin het met name ging om artikel 33 van verordening nr. 1408/71 (naar luid waarvan „het orgaan van een Lid-Staat dat een pensioen of rente verschuldigd is en dat een wettelijke regeling toepast waarin is bepaald, dat voor rekening van een pensioen- of rentetrekker bijdragen of premies worden ingehouden om de kosten van de prestaties bij ziekte en moederschap te dekken, is gemachtigd deze bedragen, berekend overeenkomstig de betrokken wettelijke regeling, in te houden op het pensioen of de rente welke dit orgaan verschuldigd is, voor zover de prestaties (...) voor rekening van een orgaan van bedoelde Lid-Staat komen"). Dat arrest is daarom van belang, omdat het Hof — onder verwijzing naar de met verordening nr. 1408/71 nagestreefde doelstellingen — erin beklemtoont, dat de in artikel 33 neergelegde regels de toepassing van een *meer algemeen* beginsel vormen.

16. Tegen deze rechtspraak moet verweersters verwijzing naar de in bijlage VII bij verordening nr. 1408/71 opgenomen uitzondering op het beginsel dat slechts één

4 — Arrest van 5 december 1967 (Van der Vecht, Jurispr. 1967, blz. 431).

5 — Arrest van 1 maart 1973 (Bentzinger, Jurispr 1973, blz. 283).

6 — Arrest van 23 september 1982 (Kuijpers, Jurispr. 1982, blz. 3027)

7 — Arrest van 12 juni 1986 (Ten Holder, reeds aangehaald).

8 — Arrest van 10 juli 1986 (Luijten, Jurispr. 1986, blz. 2365).

9 — Arrest van 21 februari 1991 (zaak C-140/88, Noij, Jurispr. 1991, blz. I-387).

wetgeving van toepassing is, het zeker aflegen. In de eerste plaats zou een beginsel geen beginsel zijn indien niet ook bepaalde afwijkingen mogelijk waren (die dan echter — zoals de Commissie terecht heeft opgemerkt — eng moeten worden uitgelegd). Bovendien wijs ik erop, dat bedoelde bijlage enkel betrekking heeft op het specifieke geval van samenloop van werkzaamheden anders dan in loondienst en werkzaamheden in loondienst, en dat zij met het probleem van de ziekteverzekering helemaal niets heeft uit te staan.

17. Gaat men met deze zienswijze mee en acht men dus de stelling van de Commissie betreffende de gelding van het beginsel van de toepasselijkheid van één enkele wetgeving of het beginsel van het parallellisme tussen bijdrageplicht en prestatie gegrond, dan kan men niet om de conclusie heen, dat een regeling als de thans in geding zijnde daarmee principieel onverenigbaar is, voor zover zij tot gevolg heeft dat rechthebbenden op vervroegd en aanvullend pensioen, die krachtens het gemeenschapsrecht in een andere Lid-Staat tegen ziekte verzekerd zijn, bijdragen aan de Franse ziekteverzekering moeten betalen.

18. *3.* Aan die conclusie kan trouwens ook geen afbreuk worden gedaan door enkele andere argumenten van verweerster, waarop ik thans nog zal ingaan.

19. a) In de eerste plaats verweersters bewering, dat de ingehouden bijdragen zijn aan te merken als *solidariteitsbijdragen,* waaraan geen rechten kunnen worden ontleend.

20. Daartegen kon de Commissie immers niet alleen inbrengen, dat de Franse regeling geen onderscheid maakt tussen de op wettelijke pensioenen ingehouden bijdragen en de bijdragen die worden ingehouden op uitkeringen uit hoofde van vervroegd pensioen en op aanvullende pensioenen. Voor al deze bijdragen gelden dezelfde bepalingen en zij strekken stuk voor stuk ter financiering van de algemene ziekteverzekering. De Commissie kon er bovendien aan herinneren, dat verordening nr. 1408/71 geen bijzondere definitie van de term „bijdrage" bevat en dat geen van haar bepalingen erop wijst, dat bepaalde bijdragen — wegens hun solidariteitskarakter — afzonderlijk moeten worden beschouwd.

21. b) Voor zover verweerster bovendien verwijst naar het in de rechtspraak ontwikkelde beginsel van de *rechtszekerheid,* dat van bijzonder belang is wanneer gemeenschapsrechtelijke bepalingen financiële gevolgen hebben (zie het arrest in zaak C-30/89 [10]) en dat dus ook in het sociale-zekerheidsrecht een grote rol speelt, kan haar worden tegengeworpen, dat het door de Commissie ingeroepen beginsel — zoals hierboven aangetoond — in die rechtspraak al lang geleden is ontwikkeld als uitvloeisel van de verdragsbepalingen inzake de verwijdering van hinderpalen voor het vrije verkeer. Aan de draagwijdte ervan kan dus sinds geruime tijd geen twijfel meer bestaan, ook al spreekt artikel 33 van verordening nr. 1408/71 — overeenkomstig de materiële werkingssfeer van de verordening — enkel van de organen van die ouderdomsverzekeringen welke binnen de werkingssfeer van de verordening vallen, en van hun recht om bijdragen voor de ziekteverzekering in te houden.

10 — Arrest van 13 maart 1990 (zaak C-30/89, Commissie/Frankrijk, Jurispr. 1990, blz. I-691).

22. c) Voor zover verweerster voorts heeft beklemtoond, dat verordening nr. 1408/71 is vastgesteld op grond van artikel 51 EEG-Verdrag (dat enkel bepaalt, dat al die tijdvakken worden bijeengeteld welke door de verschillende nationale wetgevingen in aanmerking worden genomen, en dat de uitkeringen aan personen die in andere Lid-Staten verblijven, zullen worden betaald) en zich dus niet bezighoudt met de *financiering* van de sociale zekerheid, kan haar niet alleen worden tegengeworpen, dat artikel 51 EEG-Verdrag sub a en b (zoals de woorden „met name" in de eerste alinea bevestigen), slechts de belangrijkste maatregelen noemt en dus geen limitatieve opsomming van de in aanmerking komende bepalingen bevat. Van belang is met name ook, dat de onhoudbaarheid van verweersters standpunt reeds volgt uit artikel 33 van verordening nr. 1408/71 (dat betrekking heeft op de heffing van bijdragen), alsook uit het — bovenvermelde — beginsel van het parallellisme, dat in de rechtspraak reeds zeer vroeg ter sprake kwam.

23. d) Eveneens negatief valt uit de beoordeling van het op artikel 33 van verordening nr. 1408/71 gebaseerde argument, dat voor die bepaling de heffingsgrondslag („assiette") doorslaggevend is, zodat de inhoudingen op uitkeringen uit hoofde van vervroegd pensioen en aanvullende pensioenen buiten beschouwing hadden moeten blijven, omdat dergelijke uitkeringen volgens de rechtspraak niet met pensioenen of renten kunnen worden gelijkgesteld (zie arrest in zaak 171/82 [11], betreffende de Franse „inkomenswaarborg bij uittreding", en arrest in zaak C-262/88 [12], betreffende een aanvullend pensioen, dat als „beloning" in de zin van artikel 119 EEG-Verdrag werd beschouwd).

11 — Arrest van 5 juli 1983 (zaak 171/82, Valentini, Jurispr. 1983, blz. 2157).

12 — Arrest van 17 mei 1990 (zaak C-262/88, Barber, Jurispr. 1990, blz. 1889).

24. Ook al moet worden toegegeven, dat artikel 33 wegens zijn beperkte werkingssfeer in casu zeker niet rechtstreeks van toepassing is, het valt niet te ontkennen dat de beoordeling van de Commissie in ieder geval in overeenstemming is met het in de rechtspraak ontwikkelde vérstrekkende beginsel van het parallellisme, waaruit blijkt dat niet de heffingsgrondslag op de voorgrond staat, maar dat ook de bestemming van een heffing voor het gemeenschapsrecht relevant is.

25. e) Ten slotte kan tegen het standpunt van de Commissie ook niet worden ingebracht, dat het in tweeërlei opzicht tot *discriminatie* leidt: enerzijds voor zover werknemers met uitkeringen uit hoofde van vervroegd pensioen, die hun woonplaats buiten Frankrijk hebben, door vrijstelling van de bijdragen zouden worden bevoordeeld boven werknemers met woonplaats in Frankrijk, en anderzijds omdat de beoordeling van de Commissie zich niet uitstrekt tot stelsels van sociale zekerheid die uit de belastingopbrengsten worden gefinancierd, zodat het in Lid-Staten met dergelijke stelsels in ieder geval mogelijk is, bijdragen in te houden op aanvullende pensioenen en uitkeringen uit hoofde van vervroegd pensioen.

26. Wat het eerste punt betreft, is er namelijk niet alleen een zekere tegenstrijdigheid in de verklaringen van verweerster, die tijdens de schriftelijke behandeling heeft betoogd, dat in Frankrijk woonachtige rechthebbenden op uitkeringen uit hoofde van vervroegd pensioen ook zonder bij de ziekteverzekering te zijn aangesloten over die uitkeringen bijdragen betalen, terwijl haar vertegenwoordiger ter terechtzitting duidelijk een ontkennend antwoord heeft gegeven op de vraag, of er in Frankrijk woonachtige

rechthebbenden op uitkeringen uit hoofde van vervroegd pensioen zijn, die daar niet tegen ziekte verzekerd zijn. Van belang is vooral, dat de Commissie dienaangaande kon opmerken, dat ook bij de inhouding van bijdragen op onder verordening nr. 1408/71 vallende pensioenen een zekere ongelijkheid van behandeling aan het licht treedt (omdat de berekeningsgrondslag bij migrerende werknemers in sommige gevallen lager is dan bij werknemers die altijd slechts in één Lid-Staat werkzaam zijn geweest), en dat zij in zoverre — terecht — kon beklemtonen, dat het gemeenschapsrecht dergelijke gevallen van („omgekeerde") discriminatie niet wil uitsluiten. Inderdaad kan uit de considerans van verordening nr. 1408/71 worden opgemaakt, dat het deze verordening niet te doen is om een algemene gelijkheid van behandeling van alle werknemers, maar vooral om de bescherming van de werknemers op wie de wetgevingen van verschillende Lid-Staten van toepassing zijn. Dit blijkt duidelijk uit de vijfde overweging van de considerans, waar wordt gezegd dat „de voorschriften ter coördinatie van de nationale wetgevingen inzake sociale zekerheid behoren tot regelingen inzake het *vrije verkeer* van werknemers die onderdanen van de Lid-Staten zijn, en dat deze voorschriften derhalve moeten bijdragen tot verhoging van de levensstandaard en verbetering van de arbeidsomstandigheden van *deze* werknemers".

27. Met betrekking tot het tweede punt kan worden volstaan met de opmerking, dat de door verweerster vermelde andere stelsels volledig anders worden gefinancierd. Eventueel daaruit voortvloeiende verschillen in juridische behandeling kunnen dan ook niet als discriminatie worden aangemerkt. Ik wil hier echter nog aan toevoegen, dat het geenszins zeker is (ofschoon dit hier uiteraard niet verder behoeft te worden onderzocht), of ook voor die andere stelsels het beginsel van het parallellisme niet op een of andere wijze moet gelden.

C — Conclusie

28. *4.* Samenvattend kan ik dus slechts constateren, dat het beroep van de Commissie gegrond lijkt en dat het Hof mitsdien moet vaststellen, dat de Franse Republiek de krachtens verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen door bijdragen voor de Franse ziekteverzekering in te houden op de aanvullende pensioenen en de uitkeringen uit hoofde van vervroegd pensioen die worden genoten door personen die in een andere Lid-Staat dan Frankrijk wonen en daar tegen ziekte verzekerd zijn. Bovendien moet verweerster in de kosten worden verwezen.