

Conclusies van de Advocaat-Generaal
M. LAGRANGE

4 juni 1964

Vertaald uit het Frans

Mijnheer de President, mijne heren Rechters,

De Centrale Raad van Beroep heeft zich opnieuw krachtens artikel 177 van het E.E.G.-Verdrag tot Uw Hof gewend met een verzoek tot uitlegging van enkele bepalingen van de Verordening no. 3 inzake de sociale zekerheid van migrerende werknemers. Het betreft voornamelijk artikel 28 van de verordening, dat handelt over de „evenredige verdeling” van de tijdvakken, gedurende welke werknemers in verschillende landen van de Gemeenschap verzekerd zijn geweest.

De tien bij de Centrale Raad aanhangige zaken hebben betrekking op werknemers, die achtereenvolgens in Nederland en Duitsland in loondienst werkzaam waren geweest en bij wier overlijden hun weduwen enerzijds aanspraak konden maken op de Nederlandse Algemene Weduwen- en Wezenwet, Uw Hof wel bekend, en anderzijds op de Duitse wetgeving inzake de uitkeringen aan nagelaten betrekkingen. Ingevolge de artikelen 27 en 28 van de verordening werd door de Duitse instanties aan deze weduwen een gedeelte toegekend van het pensioen, dat was berekend op grond van het totaal van de in beide landen vervulde verzekeringstijdvakken, zulks naar evenredigheid van de tijd, gedurende welke de werknemers bij de Duitse sociale verzekeringen aangesloten waren geweest. De Nederlandse instanties handelden insgelijks voor de berekening van het uit hoofde van de A.W.W. te betalen pensioen. Hun beslissingen zijn in rechte aangevochten. In eerste instantie werden de weduwen voor het merendeel in het gelijk gesteld door de Raden van Beroep, die van mening waren dat artikel 28 niet van toepassing is op een risicoverzekering als de A.W.W., waarbij er geen verband bestaat tussen de tijd, gedurende welke de betrokkene verzekerd is geweest, en de hoogte van de uitkering, en waarbij er derhalve geen sprake is van „tijdvakken van verzekering”. Derhalve beslisten de Raden van Beroep, dat het totale bedrag van het A.W.W.-pensioen of wel f 1.512,—, moest worden uitgekeerd.

In hoger beroep stelt de Centrale Raad van Beroep – of liever, zoals gebruikelijk, zijn fungerend-voorzitter – Uw Hof de volgende vier vragen:

Eerste vraag. Is onder de woorden „wettelijke regelingen” in de artikelen 1, onder b), 2, lid 1, aanhef en onder d) en 3 der Verordening no. 3 ook de Algemene Weduwen- en Wezenwet begrepen, hoewel deze wet tot stand is gekomen na de vaststelling der verordening en een mededeling als bedoeld in het 2e lid van genoemd artikel 3 niet heeft plaatsgehad?

Het antwoord op deze vraag kan slechts bevestigend luiden. Het is te vinden in de verordening zelf: artikel 1, onder b), luidt als volgt:

„Worden onder „wetgeving” of „wettelijke regeling” verstaan de bestaande en toekomstige wetten, reglementen en statutaire bepalingen van elke Lid-Staat met betrekking tot de in artikel 2, leden (1) en (2) van deze verordening vermelde regelingen en takken van sociale zekerheid”.

Bedoeld artikel 2 bepaalt het volgende:

„Deze verordening is van toepassing op alle wettelijke regelingen inzake:

.....

d) de uitkeringen aan nagelaten betrekkingen, met uitzondering van die welke in geval van arbeidsongevallen of beroepsziekten worden verleend;

.....”

Het bezwaar, dat de wet na de verordening tot stand is gekomen, vervalt door de woorden „bestaande en toekomstige wetten, enz. . . .” Dat mededeling van de Algemene Weduwen- en Wezenwet door de Nederlandse Regering achterwege is gebleven, vormt onzes inziens geen schending van artikel 3, lid 2 van de verordening. Immers, evenals het eerste lid van artikel 3 heeft ook het tweede lid niet het oog op de verschillende wetten afzonderlijk, doch op wettelijke regelingen in het algemeen. Bijlage B (blz. 585 van het Publikatieblad) vermeldt voor Nederland de „wettelijke regelingen betreffende . . . de verzekering inzake vroegtijdig overlijden, met inbegrip van de bijslagen”, waaronder uiteraard een wet als de A.W.W. valt. Deze wet wordt bovendien

uitdrukkelijk genoemd in bijlage G van de verordening, zoals deze met terugwerkende kracht tot 1 januari 1959 is gewijzigd door artikel 7 van de Verordening no. 130 van 18 december 1963 (Publikatieblad van 28 december 1963, blz. 2999). Dientengevolge behoeft niet te worden ingegaan op de juridisch moeilijke vraag, wat de gevolgen zijn van een eventuele schending van de verplichtingen die artikel 3, lid 2, de Lid-Staten oplegt.

Tweede vraag. Indien het antwoord op de eerste vraag bevestigend luidt (hetgeen onzes inziens het geval is), is dan artikel 28, lid 1, aanhet en onder b), der verordening, handelend over de „evenredige verdeling”, van toepassing voor de vaststelling van het bedrag van het weduwenpensioen volgens de A.W.W., hoewel volgens deze wet het bedrag van het pensioen niet afhankelijk is van de duur van de verzekering en dus geen beroep behoeft te worden gedaan op artikel 27, lid 1, bepalend dat „de tijdvakken van verzekering (worden) samengesteld”, zulks „met het oog op het verkrijgen, het behoud of het herstel van het recht op uitkeringen”?

Het is te begrijpen, dat deze ingewikkelde vraag tot uiteenlopende beslissingen van de Raden van Beroep heeft geleid. Men kan zich niet aan de indruk onttrekken, dat tussen de artikelen 27 en 28, indien deze op zich zelf worden beschouwd, een nauwe samenhang bestaat en dat de „verdeling” van artikel 28 slechts een rol kan spelen ten aanzien van twee stelsels, die beide zowel het recht op pensioen als het bedrag van dat pensioen afhankelijk stellen van de duur van de verzekering.

Artikel 28, lid 1, geldt weliswaar, zoals de Commissie opmerkt, voor de „verzekerde als bedoeld in artikel 27 van deze verordening”, d.w.z. voor de verzekerde die „achtereenvolgens of afwisselend aan de wettelijke regeling van twee of meer Lid-Staten onderworpen is geweest”, zonder dat onderscheid wordt gemaakt tussen risico- en opbouwverzekeringen en zonder dat de „samentelling” van artikel 27 op beide verzekeringen betrekking behoeft te hebben. Met andere woorden, artikel 28 verwijst, althans uitdrukkelijk, slechts in één opzicht naar artikel 27, en wel ter aanduiding van degene, op wie artikel 28 van toepassing is („een verzekerde als bedoeld in artikel 27”).

Doch uit het vervolg van artikel 28, lid 1 – met name uit het bepaalde onder a) – blijkt, dat het stelsel van evenredige verdeling, waarvan deze bepaling uitgaat, slechts van toepassing kan zijn, wanneer beide wettelijke regelingen een opbouwverzekering inhouden en derhalve bij beide sprake is van tijdvakken, die kunnen worden samengeteld. Lid 1, onder a) luidt namelijk als volgt:

„Het orgaan van elk der Lid-Statens bepaalt overeenkomstig de eigen wettelijke regeling of de belanghebbende, de in het vorige artikel bedoelde samentelling van tijdvakken in aanmerking genomen, aan de voorwaarden voldoet om aanspraak te kunnen maken op de in die wettelijke regeling bedoelde uitkeringen”.

Weliswaar is de opvatting denkbaar, dat het zinsdeel „de in het vorige artikel bedoelde samentelling van tijdvakken in aanmerking genomen” wordt gelezen als „... eventueel in aanmerking genomen”, d.w.z. dat van samentelling wordt afgezien, wanneer de betrokken wettelijke regeling geen tijdvakken van verzekering kent. Doch een dergelijke opvatting zou er in dit geval toe leiden, dat artikel 28 volledig van zijn werking wordt beroofd. Immers, het gaat niet alleen om de verdeling van de uit te keren pensioenen, zoals de vertegenwoordiger van de Commissie bij de mondelinge behandeling heeft gezegd, doch om het ontstaan van het recht op pensioen: artikel 28, lid 1, onder b) verklaart uitdrukkelijk, dat het uit te keren pensioen eerst wordt verdeeld „indien krachtens de vorige alinea – d.w.z. alinea a) – een recht op uitkering bestaat”. Doch het bepaalde onder a) is niet minder uitdrukkelijk: het recht bestaat slechts, indien de betrokkene volgens de nationale wettelijke regeling voldoet aan de voorwaarden om aanspraak te kunnen maken op de in die regeling bedoelde uitkeringen.

Hieruit volgt, dat er in het geval van de A.W.W. twee mogelijkheden zijn: ofwel de wet geeft recht op pensioen, d.w.z. wanneer de werknemer ten tijde van zijn overlijden in Nederland woont, in welk geval zijn weduwe recht heeft op het totale pensioen, zoals in het merendeel van de onderhavige gevallen in eerste instantie is beslist; ofwel de wet geeft geen recht op pensioen (het recht „bestaat” niet volgens de terminologie van artikel 28), omdat hij bij zijn overlijden niet meer in Nederland woonde, en dan is er geen sprake meer van

„evenredige verdeling” om de eenvoudige reden dat volgens een van beide wetgevingen niet langer een recht op pensioen bestaat. Het kost de Commissie weinig moeite, aan te tonen dat dit een betreurenswaardig resultaat is, daar het tot gevolg heeft dat de totale uitkering in bepaalde gevallen willekeurig wordt verhoogd en in andere gevallen niet minder willekeurig wordt verlaagd; licht kan men zich een extreem geval voorstellen (bij voorbeeld indien een werknemer, na vele jaren in Nederland te hebben gewerkt, slechts kort na zich in een ander land van de Gemeenschap te hebben gevestigd overlijdt) waarin het resultaat hoogst onrechtvaardig zou zijn. Toch is dit onvermijdelijk het gevolg, waartoe de bewoordingen van de artikelen 27 en 28 leiden.

Wil men dit voorkomen, dan moet de A.W.W. worden toegepast alsof zij een regeling behelsde, welke berust op de duur van de verzekering, zulks zowel voor het ontstaan van het recht als voor de evenredige verdeling. Dit is een vraagstuk van coördinatie, dat in eerste instantie tot de taak van de Raad behoort krachtens artikel 51 van het Verdrag en dat in de Verordening no. 3 slechts een onvolkomen oplossing heeft gevonden.

Toch kan wellicht worden aangenomen, dat het probleem thans, sedert het verschijnen van de Verordening 103-63, is opgelost: artikel 7 van deze verordening heeft in bijlage G van de Verordening no. 3 een wijziging aangebracht in deel III betreffende de toepassing van de Nederlandse wetgeving. Wij zeiden „wellicht”, omdat het hier geen wijziging betreft in de artikelen 27 en 28 zelf, al zou dit verre te verkiezen zijn geweest, doch slechts een indirecte wijziging. Het artikel luidt als volgt:

„Bij de toepassing van de artikelen 27 en 28 van de verordening, zullen de Nederlandse organen de volgende bepalingen in acht nemen:

.....

b) bij de bepaling van het bedrag van de verschuldigde uitkering krachtens de Nederlandse wettelijke regeling inzake de algemene weduwen- en wezenverzekering zullen de bijdrage- of premietijdvakken vóór 1 oktober 1959 vervuld volgens de Nederlandse wettelijke regeling inzake invaliditeits-, oudedoms- en overlevingsrenteverzekering (voor werknemers) worden aangemerkt als tijdvakken van verzekering ingevolge eerstgenoemde wettelijke regeling.”

Volgens lid 2 van artikel 7 „worden” deze in bijlage G aangebrachte wijzigingen „op 1 januari 1959 van kracht”.

Deze nieuwe bepaling verklaart dus niet uitdrukkelijk, dat bij toepassing van de artikelen 27 en 28 ook dan een recht op A.W.W.-pensioen kan ontstaan, wanneer de betrokkene ten tijde van zijn overlijden geen ingezetene van Nederland meer was en daarom niet langer bij deze verzekering was aangesloten. Toch blijkt er duidelijk uit, dat de A.W.W. wordt beschouwd als een regeling, welke „tijdvakken van verzekering” kent, en waarop derhalve de artikelen 27 en 28 van toepassing zijn. Het moet daarom voor het recht op pensioen voldoende zijn, dat de betrokkene in het verleden volgens deze regeling verzekerd is geweest, zonder dat hij dit noodzakelijkerwijs nog is op het tijdstip waarop het risico wordt gerealiseerd, namelijk op het tijdstip van overlijden. Men zou wellicht kunnen zeggen, dat artikel 28 voortaan moet worden uitgelegd op een wijze, die met zijn bewoordingen in strijd is, zulks op grond van de gezamenlijke toepassing van dit artikel en de nieuwe tekst van bijlage G, die juridisch gelijk staat met de verordening zelf, ofwel (zoals de Commissie het stelt), dat de nieuwe inhoud van bijlage G een interpretatie van de artikelen 27 en 28, die op zich zelf reeds verdedigbaar zijn, komt bevestigen. Wat ons betreft, wij zijn van oordeel dat de artikelen 27 en 28 volkomen duidelijk zijn en uitsluitend het oog hebben op die stelsels, waarbij van de duur van de verzekering wordt uitgegaan, doch dat bijlage G, nieuwe versie, terwille van de coördinatie de A.W.W. met een dergelijk stelsel gelijkstelt, teneinde deze wet onder het bereik van de artikelen 27 en 28 te brengen. De coördinatie is derhalve wel gelukt, doch niet op een algemeen plan, maar alleen met betrekking tot de Nederlandse wetgeving.

Uitdrukkelijk is bepaald, dat de wijzigingen terugwerkende kracht hebben tot 1 januari 1959. Dit is voldoende, gezien het tijdstip waarop de A.W.W. in werking is getreden (in beginsel op 1 oktober 1959) en gezien de wijzigingen in bijlage G betreffende het in aanmerking nemen van vroegere tijdvakken, die krachtens andere verzekeringen zijn „vervuld”.

Volgens de korte opmerkingen, die de Raad heeft ingediend, meent deze weliswaar „goed te doen het Hof erop opmerkzaam te maken dat

het geenszins zijn bedoeling is geweest, toen hij artikel 7 (van de Verordening no. 130) deze terugwerkende kracht (n.l. tot 1 januari 1959) verleende, om in te grijpen in de geschillen die thans het onderwerp uitmaken van de zaak 100-63 (de onderhavige zaak) en die rechten van belanghebbenden betreffen welke reeds voor het tijdstip van inwerkingtreding van Verordening no. 130-63 bestonden”.

De Raad zinspeelt hier kennelijk op eventuele verkregen rechten, doch daarmee behoeft Uw Hof zich niet op te houden. Het staat vast dat, indien bij voorbeeld voor de afkondiging van de Verordening no. 130-63 op grond van de A.W.W. definitieve pensioenrechten waren toegekend zonder dat daarop ingevolge artikel 28 een reductie was toegepast, de vraag zou rijzen of hier sprake is van verkregen rechten. Doch dat is hier niet het geval, daar de bevoegde instanties integendeel deze reductie wél hebben toegepast en daar hoger beroep is ingesteld tegen de uitspraken, waarbij sommige belanghebbenden in het gelijk zijn gesteld. Men zou zich nog de vraag kunnen stellen of de nieuwe wet — die slechts terugwerkende kracht heeft tot 1 januari 1959 — van toepassing is indien de datum waarop het recht op pensioen is ontstaan, namelijk de datum van overlijden, voor 1 januari 1959 ligt: in plaats van de A.W.W., die toen nog niet van kracht was, golden andere stelsels, waarvoor de A.W.W. in de plaats is gekomen. Doch, nogmaals: deze vraagstukken betreffende verkregen rechten zijn niet aan Uw Hof voorgelegd en moeten zonodig door de nationale rechters worden opgelost.

Derde vraag. Mogen, als het gaat om een weduwenpensioen krachtens de Algemene Weduwen- en Wezenwet, bij de toepassing van artikel 28, lid 1, onder b, der verordening als tijdvakken van verzekering mede worden aangemerkt tijdvakken van verzekering ingevolge de Nederlandse Invaliditeitswet?

Wij zijn van mening, dat deze vraag vóór de afkondiging van de Verordening no. 130 ontkennend zou zijn beantwoord, zulks op de gronden die wij naar aanleiding van de tweede vraag hebben vermeld. Doch sedert de inwerkingtreding van de Verordening no. 130 moet het antwoord bevestigend luiden: artikel 7, lid 1, sub b), van deze verorde-

ning, dat wij hierboven reeds citeerden, heeft juist ten doel, dat „bijdrage- of premietijdvakken voor 1 oktober 1959 vervuld volgens de Nederlandse wettelijke regeling inzake invaliditeits-, ouderdoms- en overlevingsrenteverzekering” in aanmerking worden genomen „bij de bepaling van het bedrag van de verschuldigde uitkering krachtens de Nederlandse wettelijke regeling inzake de algemene weduwen- en wezenverzekering” (A.W.W.). In het antwoord aan de Centrale Raad kan zelfs worden gesteld, dat volgens de uitdrukkelijke bewoordingen van deze bepaling (die terugwerkende kracht heeft tot 1 januari 1959 en derhalve het volledige tijdperk dekt, gedurende hetwelk de A.W.W., die op 1 oktober 1959 is ingegaan, heeft bestaan) het in aanmerking nemen van bedoelde tijdvakken niet slechts mogelijk, doch verplicht is.

De Commissie zet trouwens op overtuigende wijze uiteen, dat toepassing van de Verordening no. 130 jo artikel 28 van de Verordening no. 3 in het merendeel der gevallen gunstiger is, en nimmer minder gunstig kan zijn, dan het geval zou zijn indien deze bepalingen niet van toepassing waren. In ieder geval is toepassing van deze bepalingen, gezien haar inhoud, verplicht.

Vierde vraag. Heeft artikel 28, lid 1, onder g, der verordening, sprekend over „uitkeringen welke reeds zijn vastgesteld” alleen het oog op uitkeringen, welke reeds waren vastgesteld op 1 januari 1959, toen de verordening in werking trad?

Wij willen Uw Hof niet opnieuw vermoeien met het voorlezen van artikelen. Doch deze spreken voor zichzelf: het is duidelijk dat in het eerste lid van artikel 28 de alinea's e) en f), waarnaar alinea g) verwijst, voor onbepaalde tijd gelden en dat de uitkeringen eventueel kunnen worden herzien op de wijze als bedoeld in alinea g), ongeacht het tijdstip waarop ze zijn vastgesteld.

Wij concluderen tot de volgende beantwoording van de door de Centrale Raad gestelde vragen:

Eerste vraag. Onder de woorden „wettelijke regelingen” in de artikelen 1, onder b), 2, lid 1, aanhef en onder d), en 3 der Verordening no. 3 is de Algemene Weduwen- en Wezenwet begrepen.

Tweede vraag. Artikel 28, lid 1, aanhef en onder b), der verordening is krachtens artikel 7 van de Verordening no. 130 van toepassing op de vaststelling van het bedrag van het weduwenpensioen volgens de Algemene Weduwen- en Wezenwet.

Derde vraag. De tijdvakken van verzekering ingevolge de Nederlandse Invaliditeitswet moeten krachtens artikel 7 van de Verordening no. 130 als tijdvakken van verzekering worden aangemerkt voor de toepassing van artikel 28, lid 1, onder b), der Verordening no. 3 op de vaststelling van het bedrag van het weduwenpensioen volgens de Algemene Weduwen- en Wezenwet.

Vierde vraag. Artikel 28, lid 1, onder g), der Verordening no. 3 geldt voor onbepaalde tijd.

De beslissing over de kosten blijve aan de Centrale Raad van Beroep voorbehouden.