

CONCLUSIE VAN DE ADVOCaat-GENERAAL J.-P. WARNER VAN 30 MAART 1977 ¹

*Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,*

Deze zaak is ter prejudiciële beslissing naar het Hoof verwezen door de Hoge Raad der Nederlanden. Verzoeker in het geding a quo is de heer H.O.A.G.M. Perenboom, verweerder de Inspecteur der directe belastingen te Nijmegen, en het punt in geschil is of Perenboom over 1972 in Nederland sociale verzekeringspremies moet betalen. Het beroep in cassatie, dat Perenboom voor de Hoge Raad heeft ingesteld, is gericht tegen een arrest van het Gerechtshof te Arnhem van 31 januari 1975, waarbij werd uitgemaakt dat hij die premies is verschuldigd.

De door het Gerechtshof vastgestelde feiten zijn, kort samengevat, de volgende:

Perenboom, die in 1955 is geboren, woonde het gehele jaar 1972 bij zijn ouders in Nijmegen. In juni van dat jaar voltooide hij zijn schoolopleiding met het behalen van het MAVO-diploma. Omdat hij in Nederland geen werk kon vinden, zocht en vond hij een betrekking in de Bondsrepubliek Duitsland, waar hij van 14 juni tot 18 augustus en van 2 oktober tot 21 december 1972 werkzaam was. Op het loon dat hij daar verdiende, werden Duitse loonbelasting en sociale premies ingehouden. Het totaalbedrag van het loon bedroeg omgerekend en na aftrek van bepaalde posten overeenkomstig de Nederlandse belastingwetgeving 4 015 gulden. Hierover werd in Nederland geen belasting geheven, niet alleen omdat het minder was dan het belastbare minimum, maar ook omdat het in Duitsland reeds was belast. In Nederland is Perenboom in 1972 niet in loondienst werkzaam geweest.

In zijn verwijzingsbeschikking vermeldt de Hoge Raad de betrokken Nederlandse

wetgeving op het gebied van de sociale zekerheid. Deze bestaat uit vier „algemene” wetten, elk betrekking hebbende op een bepaald soort uitkering, te weten de Algemene Ouderdomswet (ouderdomspensioen), de Algemene Weduwen- en Wezenwet (weduwen- en wezenpensioen), de Algemene Kinderbijslagwet en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten. Elke Nederlandse ingezetene in de leeftijd van 15 tot 65 jaar is krachtens deze wetten verzekerd en premieplichtig op basis van zijn belastbaar inkomen. De uitkeringen zijn echter niet afhankelijk van de betaalde premies, zodat iemand die vanwege zijn lage inkomen nooit premie heeft betaald, toch recht heeft op een uitkering.

Wanneer iemand slechts gedurende een gedeelte van het jaar onder deze wetgeving valt, worden de premies tijdsevenredig berekend, waarbij het jaar op 360 dagen wordt gesteld (zie de artikelen 4 en 5 van de Uitvoeringsbeschikking premieheffing volksverzekeringen van 24 februari 1968). Verweerder erkent dat Perenboom in de periode waarin hij in de Bondsrepubliek werkte, ingevolge het gemeenschapsrecht (artikel 12, lid 1, van verordening n. 3 en artikel 13 van verordening 1408/71) onder de Duitse en niet onder de Nederlandse wettelijke regeling viel. Van het jaar 1972 bleven daardoor 217 dagen over. Op basis daarvan werd Perenboom een premieaanslag opgelegd over 217/360e van zijn inkomen van 4 015 gulden, dat wil zeggen over 2 420 gulden. Deze aanslag is door het Gerechtshof te Arnhem bevestigd.

Tussen partijen is niet betwist dat de aanslag naar Nederlands recht juist is. Perenboom stelt evenwel dat toepassing van dat recht in dier voege dat een gedeelte van zijn onder de Duitse wetgeving in

¹ — Vertaald uit het Engels.

Duitsland verdiend loon wordt toegerekend aan dat gedeelte van het jaar, waarin hij zonder iets te verdienen onder de Nederlandse wetgeving viel, onvermijdbaar is met het gemeenschapsrecht. Op die wijze, aldus Perenboom, wordt over dat gedeelte van zijn loon twee maal premie ingehouden, eerst in Duitsland en vervolgens in Nederland, hetgeen niet strookt met de bedoeling van de betrokken gemeenschapsverordeningen.

Zoals bekend is verordening n. 3 op 1 oktober 1972 vervangen door verordening 1408/71, en zij was dus nog van kracht tijdens de eerste periode van Perenbooms werkzaamheid in Duitsland; tijdens de tweede periode gold verordening 1408/71.

Wat verordening n. 3 betreft, gaat het in casu zoals gezegd om artikel 12, lid 1. Voor zover van belang luidt deze bepaling als volgt (PB 1968, blz. 507):

„Onverminderd de bepalingen van deze Titel is op werknemers of daarmee gelijkgestelden die werkzaam zijn op het grondgebied van een Lid-Staat, de wetgeving van deze Staat van toepassing, zelfs indien zij op het grondgebied van een andere Lid-Staat woonachtig zijn ...”

Deze bepaling maakt deel uit van een groep — de artikelen 12 tot en met 15 — die zijn samengebracht in Titel II met het opschrift „Bepalingen ter vaststelling van de van toepassing zijnde wetgeving”. Volgens tal van arresten van het Hof moesten deze bepalingen waarborgen dat een werknemer in het algemeen slechts aan de sociale wetgeving van één Lid-Staat tegelijk onderworpen is, ten einde in het belang van zowel de werknemer zelf en van zijn werkgever of werkgevers als van de sociale-zekerheidsorganen der Lid-Staten onnodige dubbele kosten en ingewikkelde situaties te voorkomen, die het vrije verkeer van werknemers in de Gemeenschap zouden kunnen belemmeren. Een overzicht van bedoelde rechtspraak is te vinden in mijn conclusie in zaak 8/75 (*Football-Club d'Andlau*, Ju-

rispr. 1975, blz. 752); ik heb daar ook bevestigd (zie blz. 754) dat wanneer de wetgeving van een bepaalde Lid-Staat op een werknemer van toepassing is, zulks evenzeer geldt voor de bijdragen als voor de uitkeringen. Het komt mij voor dat ook het Hof bij zijn uitspraak in genoemde zaak van deze gedachte is uitgegaan.

In twee van de hierboven bedoelde arresten (zaak 92/63, *Nonnenmacher*, Jurispr. 1964, blz. 589, en zaak 19/67, *Van der Vecht*, Jurispr. 1967, blz. 433) heeft het Hof een uitzondering op de algemene regel geformuleerd. Het overwoog dat het ingevolge artikel 12 een andere Lid-Staat dan die waarin de werknemer werkzaam is, niet verboden is zijn sociale wetgeving op hem toe te passen, indien tegenover de verzwaren van lasten die dit voor de werknemer of diens werkgever meebrengt, maar een „overeenkomstige aanvulling van sociale zekerheid” staat. Het is deze uitzondering waarop de Hoge Raad doelt waar hij in de verwijzingsbeschikking de zaak-*Van der Vecht* aanhaalt.

Een overeenkomstige regeling ter vaststelling van de toepasselijke wetgeving is vervat in Titel II (artikelen 13 — 17) van verordening nr. 1408/71 (PB 1971, L 149 blz. 8). Artikel 13, lid 1, brengt evenwel een belangrijke wijziging. Deze bepaling luidt:

„De werknemer op wie deze bepaling van toepassing is, is slechts aan de wetgeving van een enkele Lid-Staat onderworpen. De toe te passen wetgeving wordt overeenkomstig de bepalingen van deze titel vastgesteld.”

De mogelijkheid dat een andere Lid-Staat dan die wiens wetgeving volgens de verordening op een bepaalde werknemer van toepassing is, deze werknemer of zijn werkgever tot premiebetaling dwingt, bestaat dus niet meer. Dubbele premiebetaling is alleen mogelijk in het geval van „vrijwillige of vrijwillig voortgezette verzekering”, bedoeld in artikel 15. Met andere woorden, dubbele premiebetaling

kan er alleen zijn als de werknemer dat zelf wil. Het is interessant op te merken dat de wetgever hiermee is teruggekeerd tot het standpunt dat hij volgens advocaat-generaal Lagrange reeds onder verordening 3 zou hebben ingenomen (conclusie in de zaak-*Nonnenmacher*, Jurispr. 1964, blz. 611), en voorts dat de kritiek van sommige schrijvers op de arresten-*Nonnenmacher* en *Van der Vecht* hiermee achterhaald is.

Voor het overige bracht verordening 1408/71 geen verandering in het in casu relevante recht. Zo bepaalt artikel 13, lid 2, in navolging van artikel 12, lid 1, van verordening nr. 3:

„Onder voorbehoud van het bepaalde in de artikelen 14 tot en met 17:

a) is op de werknemer die werkzaam is op het grondgebied van een Lid-Staat, de wetgeving van die Staat van toepassing, zelfs indien hij op het grondgebied van een andere Lid-Staat woont ...”

Zowel de Hoge Raad als de Commissie wijst erop dat het in casu niet gaat om de vraag of de Duitse en de Nederlandse wetgeving tegelijkertijd van toepassing konden zijn — vaststaat immers dat de Nederlandse wetgeving niet werd toegepast zolang Perenboom in Duitsland werkte —, maar of over het loon dat Perenboom in Duitsland had verdiend, in Nederland sociale premies konden worden geheven, tijdsevenredig aan de periode waarin alleen de Nederlandse wetgeving op hem van toepassing was.

De Hoge Raad stelt het Hof twee vragen, de ene met betrekking tot verordening nr. 3, de andere met betrekking tot verordening 1408/71. Zij luiden als volgt:

„1. Laat artikel 12 van verordening nr. 3 van de Raad van de Europese Economische Gemeenschap, al dan niet in verband met andere regels van het communautaire recht, toe dat, indien een werknemer gedurende het gehele kalenderjaar in een Lid-Staat (verder te noemen de woon-Staat) woont

en gedurende een gedeelte van dat jaar werkzaam is in een andere Lid-Staat — met als gevolg dat hij in dat gedeelte van het jaar onderworpen is aan de sociale verzekeringswetgeving van die andere Lid-Staat en naar de wetgeving van de woon-Staat in datzelfde jaargedeelte geen verzekerde is, doch voor het overige gedeelte van het jaar wel aan die wetgeving van de woon-Staat is onderworpen —, het loon dat de werknemer in de andere Lid-Staat heeft verdiend, in de woon-Staat in aanmerking wordt genomen bij de heffing van premie voor sociale verzekeringen, in dier voege dat het totale jaarinkomen van de werknemer, waarin begrepen het in de andere Lid-Staat verdiende loon, tijdsevenredig wordt toegerekend aan het tijdvak waarin de wetgeving van de woon-Staat van toepassing is, zulks terwijl naar het stelsel van de woon-Staat de omvang van de aan de verzekeringen te ontlene aanspraken niet in die mate samenhangt met de betaling van premies, dat het ontbreken bij een verzekerde ingezetene van een aan heffing onderworpen premie-inkomen over enig jaar tot vermindering van die aanspraken leidt?

2. Hoe moet over de toelaatbaarheid worden geoordeeld indien de werkzaamheid in de andere Lid-Staat plaatsvindt na 1 oktober 1972, derhalve na het in werking treden van artikel 13 van verordening 1408/71 van de Raad van de Europese Gemeenschappen?”

Wellicht het meest opvallende van deze vragen is dat zij — de eerste uitdrukkelijk, de tweede stilzwijgend — uitgaan van de veronderstelling dat de heffing van sociale premies noodzakelijkerwijze op basis van een kalenderjaar dient te geschieden. Deze veronderstelling is volkomen vreemd aan de verordeningen 3 en 1408/71, want deze moeten op eenvormige wijze worden toegepast niet slechts in Lid-Staten (zoals Nederland) met premieheffing op jaarbasis, maar ook

in Lid-Staten met een ander systeem. In dit opzicht bestaan er in de Lid-Staten opmerkelijke verschillen. In Italië en het Verenigd Koninkrijk bijvoorbeeld geschiedt de premieheffing op basis van het inkomen per week; elders, bijvoorbeeld in Duitsland, wordt premie geheven op basis van de periode waarover de betrokken werknemer telkens wordt uitbetaald. In weer andere landen, zoals België en Frankrijk, bestaat eenzelfde perioderegeling, maar met een bepaald maximum premiebedrag gedurende een bepaald tijdvak (in België naar gelang de omstandigheden een maand of een kwartaal, in Frankrijk een jaar). En zo voort.

Hierin ligt mijns inziens de sleutel tot de oplossing van de zaak.

Titel II van verordening nr. 3 en dezelfde Titel van verordening 1408/71 stellen de wetgeving vast die op een werknemer van toepassing is gedurende het gehele tijdvak — hoe lang ook — waarin de omstandigheden van zijn tewerkstelling aan een bepaalde omschrijving beantwoorden. Afgezien van de uitzondering bedoeld in de arresten-*Nonnenmacher* en *Van der Vecht*, en afgezien ook van gevallen van vrijwillige en vrijwillig voortgezette verzekering, mag gedurende dat tijdvak geen andere Lid-Staat dan die wiens wetgeving aldus van toepassing is

verklaard, premiebetaling verlangen. De logische consequentie daarvan is mijns inziens dat geen enkele Lid-Staat wettelijke bepalingen mag vaststellen waardoor een deel van het loon dat de werknemer gedurende dat tijdvak heeft ontvangen, kunstmatig wordt toegerekend aan een ander tijdvak waarin de wetgeving van die Staat wel op hem van toepassing was, zodat dienovereenkomstig premie kan worden geheven. Toegepast op de onderhavige zaak, betekent dit dat zolang Perenboom, hoewel in Nederland woonachtig, in Duitsland werkzaam was, alleen de Bondsrepubliek premies over zijn loon mocht heffen, en dat geen deel van zijn loon over die periode naar Nederlands recht rechtmatig aan een andere periode kon worden toegeschreven, zelfs niet aan een periode van hetzelfde kalenderjaar, ten einde de Nederlandse sociale zekerheid in staat te stellen daarover premiebetaling te vorderen.

Wat de uitzondering van de zaken-*Nonnenmacher* en *Van der Vecht* betreft, kan worden volstaan met de vaststelling dat deze hier geen toepassing kan vinden, aangezien de Hoge Raad zelf verklaart dat de premies die Perenboom eventueel zou betalen, geen invloed hebben op de uitkeringen waarop hij ingevolge de Nederlandse wetgeving aanspraak heeft.

Concluderende stel ik voor dat het Hof de vragen van de Hoge Raad beantwoorde als volgt:

1. Artikel 12 van verordening nr. 3 van de Raad van de Europese Economische Gemeenschap verbodt een andere Lid-Staat dan die wiens wetgeving volgens deze verordening gedurende een bepaald tijdvak op een werknemer van toepassing was, het door deze in dat tijdvak verdiende loon in aanmerking te nemen bij het heffen van sociale zekerheidspremies over een andere periode, tenzij dit de werknemer recht gaf op extra sociale zekerheid.
2. Artikel 13 van verordening 1408/71 van de Raad van de Europese Gemeenschappen verbiedt de vorenbedoelde Lid-Staat onvoorwaardelijk dat loon bij de premieheffing in aanmerking te nemen.