

CONCLUSIE VAN DE ADVOCaat-GENERAAL G. REISCHL
VAN 17 JANUARI 1980 ¹

*Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,*

Luidens artikel 36 van verordening nr. 574/72 van 21 maart 1972 tot vaststelling van de wijze van toepassing van verordening nr. 1408/71 betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op loontrekkenden en hun gezinnen, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, laatstelijk gewijzigd bij verordening nr. 878/73 van 26 maart 1973 (PB L 74 van 1972, blz. 1, respectievelijk L 86 van 1973, blz. 1), is „om in aanmerking te komen voor uitkeringen krachtens de artikelen 40 tot en met 51 van de verordening” (dat wil zeggen voor invaliditeitsuitkeringen) . . . „de aanvrager verplicht een aanvraag tot het orgaan van de woonplaats te richten, volgens de voorschriften van de door dat orgaan toegepaste wettelijke regeling.” Volgens lid 4 van deze bepaling heeft „een aanvraag om uitkeringen die aan het orgaan van een Lid-Staat wordt gericht . . . tot gevolg dat de uitkeringen krachtens de wettelijke regeling van alle betrokken Lid-Staten aan de voorwaarden waarvan de aanvrager voldoet, gelijktijdig worden vastgesteld . . .”. „De aanvragen om uitkeringen worden” — luidens artikel 41 van die verordening — „overeenkomstig het bepaalde in artikel 36 van de toepassingsverordening behandeld door het orgaan waaraan zij zijn gericht of doorgezonden. Dit orgaan wordt ‚het behandelend orgaan’ genoemd.” Artikel 41, lid 2, bepaalt:

„Het behandelende orgaan dient via een daartoe opgesteld formulier alle betrokken organen onmiddellijk kennis te geven van de aanvragen om uitkeringen, opdat deze gelijktijdig en onverwijld door al deze organen kunnen worden behandeld.”

Verder bepaalt artikel 45 van deze verordening dat, indien het behandelende orgaan vaststelt dat de aanvrager krachtens de door dit orgaan toegepaste wettelijke regeling recht heeft op uitkeringen zonder dat rekening behoeft te worden gehouden met de tijdvakken van verzekering die zijn vervuld krachtens de wettelijke regeling van andere Lid-Staten, het deze „onmiddellijk als voorlopige uitkeringen” betaalt. Tenslotte wordt in artikel 45, lid 4, gezegd:

„Het orgaan dat krachtens lid 1, 2 of 3 uitkeringen dient te betalen, stelt de aanvrager hiervan onmiddellijk in kennis waarbij het uitdrukkelijk zijn aandacht vestigt op de voorlopige aard van de hiertoe genomen maatregel waartegen geen beroep kan worden aangetekend.”

Verzoeker in eerste aanleg, tevens gerequireerde tot cassatie (hierna: „verzoeker”), is een in België woonachtige Italiaan. Na een tijdlang als werknemer in Italië actief te zijn geweest, werkte hij sinds 1948 in België als mijnwerker. Sinds 1961 ontvangt hij een Italiaans invaliditeitspensioen. Bovendien kreeg hij sinds 1961 een invaliditeitspensioen voor mijnwerkers en sinds januari 1972 een pensioen wegens beroepsziekte, beide krachtens het Belgische recht.

Op 10 februari 1975 diende hij bij de Rijksdienst voor Werknemerspensiolen (RWP), verweerder in eerste aanleg, tevens requirant tot cassatie (hierna: „verweerder”), een aanvraag in om rustpensioen voor mijnwerkers. Daarop werd hem geantwoord dat zijn recht in volle omvang moest worden erkend, maar dat het pensioen slechts zou kunnen worden betaald na aftrek van het Italiaanse invaliditeitspensioen. Daarover zou een beslissing worden genomen zodra het bedrag van het Italiaanse pensioen bekend zou zijn. Daar de beloofde beslissing op

¹ — Vertaald uit het Duits.

zich liet wachten, wendde verzoeker zich op 25 maart 1976 tot de Arbeidsrechtbank te Bergen met het verzoek zijn recht op rustpensioen vast te stellen. Deze eis werd, ondanks de erkenning van verzoekers recht, bij vonnis van 26 november 1976 zonder belang verklaard op grond dat het mijnwerkerspensioen slechts kon worden betaald na aftrek van het Italiaanse pensioen.

Daarop stelde verzoeker in januari 1977 hoger beroep in bij het Arbeidshof te Bergen. In de loop van deze procedure werd hem in mei 1977 een beslissing van de RWP meegedeeld, waarbij hem per 1 maart 1975 een voorlopig pensioen, kennelijk ten belope van het verschil tussen het volledige Belgische pensioen en het Italiaanse invaliditeitspensioen werd toegekend. Daarbij werd er uitdrukkelijk op gewezen dat tegen die beslissing krachtens artikel 45, lid 4, van verordening nr. 574/72 geen beroep kon worden aange tekend. Met het oog daarop heeft verzoeker zijn beroep gewijzigd en gevorderd de RWP te veroordelen tot betaling van gerechtelijke interessen vanaf de dag waarop zijn recht was erkend. De procedure in hoger beroep werd afgesloten met een arrest van 13 januari 1978, waarin in de eerste plaats werd vastgesteld dat bij gebreke van een maatregel in de zin van artikel 45, lid 1, van verordening nr. 574/72 een rechtsvordering in beginsel mogelijk is, daar het bevoegde orgaan krachtens deze bepaling verplicht is onmiddellijk een voorlopige uitkering te betalen zodra het in het bezit is van alle nodige gegevens. Zo kan de rechter zich in de plaats stellen van de administratie, ook wanneer de inhoud van de maatregel krachtens artikel 45, lid 4, in rechte niet kan worden betwist. Wegens de beslissing van 16 mei 1977 werd het beroep echter zonder belang verklaard voor zover het de vaststelling van een betalingsverplichting betrof. Toch oordeelde de appelrechter dat verzoeker,

ook al sprak artikel 45, lid 1, van verordening nr. 574/72 van onmiddellijke betaling, gezien het uitblijven van een beslissing terzake recht had op gerechtelijke interessen krachtens Belgisch recht. Zij moesten worden betaald over het bedrag van de voorlopig toegekende uitkeringen, doch slechts vanaf de dagvaarding op 25 maart 1976.

Hier tegen stelde de RWP cassatieberoep in. Hij deed ten eerste gelden dat artikel 45, lid 1, van verordening nr. 574/72 in verzoekers geval niet toepasselijk was. Wegens zijn Italiaans invaliditeitspensioen had deze namelijk geen aanspraak krachtens het Belgisch recht. Artikel 25, lid 1, van koninklijk besluit nr. 50 van 24 oktober 1967 bepaalt immers dat

„uitgezonderd in de gevallen en onder de voorwaarden door de Koning bepaald, het rust- en overlevingspensioen slechts uitbetaalbaar zijn zo de gerechtigde geen beroepsarbeid uitoefent en zo hij geen vergoeding geniet wegens ziekte, invaliditeit of onvrijwillige werkloosheid bij toepassing van een Belgische of van een buitenlandse wetgeving inzake sociale zekerheid.”

De bij beslissing van 16 mei 1977 toegekende voorlopige betalingen betekenden niets anders dan een „eenvoudig administratief gedogen”. Van gerechtelijke interessen voor dergelijke uitkeringen kon krachtens Belgisch recht in geen geval sprake zijn. Tenslotte sloot voornoemd artikel 45, lid 4, van verordening nr. 574/72 in werkelijkheid een veroordeling tot betaling van een voorlopig pensioen uit; een veroordeling tot betaling van gerechtelijke interessen was dus evenmin mogelijk.

Bij arrest van 19 maart 1979 schorste het Hof van Cassatie het geding en verzocht krachtens artikel 177 EEG-Verdrag om een prejudiciële beslissing over de navolgende vraag:

„Wanneer het behandelende orgaan, bedoeld in artikel 45, lid 1, van 's Raads verordening nr. 574/72 van 21 maart 1972 tot vaststelling van de wijze van toepassing van verordening (EEG) nr. 1408/71 betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op loontrekkenden en hun gezinnen, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, vaststelt dat de aanvrager krachtens de door dit orgaan toegepaste wettelijke regeling recht heeft op uitkeringen zonder dat rekening hoeft te worden gehouden met de tijdvakken van verzekering die zijn vervuld krachtens de wettelijke regeling van andere Lid-Staten, en het deze niet onmiddellijk als voorlopige uitkeringen betaalt, en wanneer het behandelende orgaan, nadat de aanvrager het voor de bevoegde nationale rechter heeft gedagvaard om een voorlopige uitspraak te verkrijgen, besluit de voorlopige uitkeringen toe te kennen vanaf een aan de dagvaarding voorafgaande datum: verzetten de bepalingen van artikel 45, leden 1 en 4, van die verordening zich dan ertegen, dat de aangezochte rechter op verzoek van de aanvrager en krachtens nationaal recht gerechtelijke interessen toekent over de voorlopige verschuldigde uitkeringen sinds de datum van de dagvaarding?”

Met betrekking tot deze vraag zou ik het volgende willen opmerken:

1. Vooraf moet worden ingegaan op enkele bezwaren die verweerder heeft gemaakt ten aanzien van de ontvanke-lijkheid of doelmatigheid van het pre-ju- diciële verzoek.

a) In de eerste plaats wijst hij erop, voor het Hof van Cassatie verscheidene cassatiemiddelen te hebben aangevoerd, waarvan sommige enkel het nationale recht betreffen. Ingeval deze laatste ge- grond zouden zijn — wat het Hof van Cassatie echter niet heeft onderzocht — zou het verzoek om een prejudiciële be- slissing onnodig blijken. Men zou dus kunnen denken dat het niet opportuun was, de in het verwijzingsarrest geformu- leerde vraag op te werpen.

Over deze bedenking omtrent het pro- cesbelang kan ik zeer kort zijn. Reeds herhaaldelijk heeft het Hof verklaard dat het zich met desbetreffende overwegin- gen van nationale rechterlijke instanties principieel niet inlaat. In welke volgorde de in een nationaal geding opgeworpen rechtsvragen worden onderzocht, is al- leen de zaak van de nationale rechter. Derhalve kunnen wij het verzoek niet als nietontvankelijk bestempelen op grond dat het bodemgeschil misschien zou kun- nen worden beslecht zonder dat de om- trent het gemeenschapsrecht gestelde vragen worden beantwoord. Het lijkt in geen geval mogelijk het verzoek aan de verwijzende rechter terug te zenden met de uitnodiging eerst bepaalde vragen die uitsluitend het nationale recht betreffen, te beantwoorden. Het is echter zeer wel denkbaar — daarvoor pleit het feit dat de oplossing van gemeenschapsrechte- lijke problemen als noodzakelijk wordt bestempeld — dat dit stilzwijgend reeds is gebeurd.

b) Verweerder heeft verder opgewor- pen dat de gestelde vraag op een rechtsdwaling berust, dar zij ervan uit- gaat dat voornoemd artikel 45, lid 1, van verordening nr. 574/72 in casu toepasse- lijk is. Dit zou echter in werkelijkheid niet als dwingend kunnen worden be- schouwd. Verzoeker zou namelijk,

wegens zijn buitenlands invaliditeitspensioen, op grond van het reeds aangehaalde artikel 25 van koninklijk besluit nr. 50 van 24 oktober 1967 geen recht op een rustpensioen hebben. De in weerwil daarvan op 16 mei 1977 genomen beslissing ware slechts als een „administratief gedogen” te beschouwen, daar zij was gegeven op grond van een aanwijzing van de minister van Sociale Voorzorg van 26 mei 1972, die wettelijke grondslag miste.

Te dezen kunnen wij volstaan met vast te stellen dat dat bezwaar betrekking heeft op de uitlegging en de juiste toepassing van nationaal recht, waarover het Hof zich principieel niet kan uitspreken. Maar men kan er bovendien ook aan twifelen, zoals de vertegenwoordiger van de Commissie tijdens de mondelinge behandeling, of de aangehaalde Belgische bepaling inderdaad is om een rustpensioen uit te sluiten in gevallen waarin een klein buitenlands invaliditeitspensioen wordt betaald, dat krachtens het toepasselijke recht — zoals in Italië het geval schijnt te zijn — niet in een rustpensioen kan worden omgezet. Ter voorkoming van een dergelijk onbillijk resultaat zou men veeleer moeten aannemen dat zij enkel een vermindering van Belgische rustpensioenen met het oog op buitenlandse invaliditeitspensioenen voorschrijft. In ieder geval heeft verweerder inderdaad een voorlopige beslissing tot toekenning van een pensioen genomen, en daarin zelfs uitdrukkelijk gewezen op artikel 45, lid 4, van verordening nr. 574/72, wat toch veronderstelt dat in dit verband aan de voorwaarden van artikel 45, lid 1, is voldaan. Bovendien mag men wel aannemen dat ook het Hof van Cassatie, juist omdat het de in het verwijzingsarrest geformuleerde vraag betreffende de uitlegging van het gemeenschapsrecht heeft opgeworpen, alleszins het standpunt inneemt, dat verzoeker krachtens artikel 45, lid 1, van verordening nr. 574/72 recht heeft op onmiddellij-

lijke betaling van bepaalde voorlopige uitkeringen.

Onoverkomelijke hindernissen om de opgeworpen vraag te onderzoeken, zijn dus zeker niet te bekennen.

2. Deze vraag, die ik nu dus zal onderzoeken, biedt in de eerste plaats de gelegenheid nader in te gaan op het probleem of de krachtens artikel 45, lid 1, van verordening nr. 574/72 verschuldigde uitkeringen in rechte opeisbaar zijn, daar zulks de voorwaarde is voor een eventuele toekenning van gerechtelijke interessen.

Dit schijnt verweerder in twijfel te trekken omdat volgens artikel 45, lid 4, de krachtens lid 1 te treffen maatregelen van voorlopige aard zijn en geen beroep ertegen mogelijk is.

Mijns inziens hebben de Commissie en verzoeker in het hoofdgeding gelijk, dit standpunt onhoudbaar te noemen. Tot een juiste uitlegging kan men namelijk slechts komen wanneer men rekening houdt met de samenhang van de gehele regeling, wanneer men zin en doel van het gehele artikel 45 in aanmerking neemt en wanneer men bovendien geen algemene rechtsbeginselen buiten beschouwing laat die voor dergelijke rechtsbetrekkingen van betekenis zijn.

Het is zonder meer duidelijk dat wanneer voor sociale-zekerheidsrechten de rechtssstelsels van verscheidene Lid-Staten van belang zijn en een optreden van verzekeringsorganen in verscheidene Lid-Staten nodig is, de definitieve vaststelling van de rechten op uitkering soms heel wat tijd in beslag neemt. Anderzijds kan van de rechthebbende, die meestal dringend op dergelijke uitkeringen is aangevoelen, geen langere wachttijd worden

gevergd. Daarom verplichten — zoals verzoeker terecht heeft beklemtoond — verscheidene bepalingen van verordening nr. 574/72 (naast artikel 45 ook de artikelen 41 en 50) de betrokken organen het onderzoek te *bespoedigen*. Daarom verlangt artikel 45, lid 1, met name de onmiddellijke betaling van uitkeringen die kunnen worden toegekend zonder dat de situatie volledig is opgehelderd, namelijk die uitkeringen waarop krachtens de door het behandelende orgaan toegepaste wettelijke aanspraak kan worden gemaakt „zonder dat rekening hoeft te worden gehouden met de tijdvakken van verzekering die zijn vervuld krachtens de wettelijke regeling van andere Lid-Staten.” Uit deze bepaling blijkt duidelijk dat het hier niet gaat om iets dat de administratie vrij staat, maar om een *verplichting* voorlopige uitkeringen toe te kennen. Daarvoor pleit haar nauwkeurige inhoud: het orgaan dat de uitkeringen verschuldigd is, het ogenblik van de uitkering („onmiddellijk” na de nodige constatering), en het te betalen bedrag. Daarop wijst in de formulering van dit voorschrift het in wetsbepalingen vaak voorkomend gebruik van de imperatieve indicatief. In dezelfde zin spreekt ook artikel 45, lid 4, uitdrukkelijk van het orgaan dat uitkeringen *dient* te betalen. Wanneer echter artikel 45, lid 1, duidelijk een *verplichting* inhoudt, waartegenover natuurlijk een *recht* staat van degene die de uitkering ontvangt, dan moet worden aangenomen — ook wanneer de communautaire verordeningen daarvan niet uitdrukkelijk spreken — dat er een vorderingsrecht bestaat: hier geldt inderdaad het algemene rechtsbeginsel dat, wanneer een rechtsorde een recht vestigt, in principe ook een mogelijkheid moet bestaan om het daadwerkelijk geldend te maken.

Het zou dus onaanvaardbaar zijn, uit de zoëven aangehaalde zinsnede van artikel 45, lid 4 („tegen de hiertoe genomen

maatregel kan geen beroep worden aangetekend”) te concluderen dat iedere rechtsvordering onmogelijk is, zelfs wanneer het aan lid 1 ontleende recht in het geheel niet of te laat wordt toegekend en deze bepaling dus niet correct wordt toegepast. Een dergelijke bepaling, die met voornoemd algemeen rechtsbeginsel in tegenspraak is, moet integendeel eng worden uitgelegd. Dat wil zeggen dat zij enkel in verband mag worden gebracht met het voorlopig karakter van werkelijk getroffen maatregelen die kunnen worden genomen zonder dat het vereiste onderzoek volledig is afgesloten. Uit artikel 45, lid 4, zou dus hoogstens moeten worden opgemaakt dat het — aangezien de voorlopige maatregelen niet kunnen vooruitlopen op de definitieve oplossingen — rechtsgedingen uitsluit die in wezen vragen betreffen, in verband waarmee nog geen bezwarende maatregel bestaat.

Voor zover de door het Hof van Cassatie gestelde vraag de nevenvraag inhoudt, of in geval van onjuiste toepassing van artikel 45, lid 1, van verordening nr. 574/72 een procedure kan worden ingeleid die de voorwaarde vormt voor de toekenning van gerechtelijke interessen, moet derhalve zeer duidelijk bevestigend worden geantwoord. Hoe het vorderingsrecht krachtens het nationale recht er uitziet, hoeft ons bovendien niet bezig te houden. Dat ligt op de weg van de nationale rechtspraak, die eventueel, waar bijzondere regelingen ontbreken, op algemene grondwettelijke beginselen mag terugrijpen of het instrument van de analogie mag hanteren.

3. Wat vervolgens het probleem betreft, of artikel 45 van verordening nr. 574/72, ingeval de voorlopige uitkeringen niet

onmiddellijk worden betaald en daarover een nationaal geding wordt ingeleid, zich ertegen verzet dat krachtens nationaal recht gerechtelijke interessen worden toegekend sinds de datum van de dagvaarding, moet wel worden toegegeven dat het gemeenschapsrecht daarover rechtstreeks niets zegt.

volgens het nationale recht betreffende de sociale zekerheid moet worden beantwoord.

Zoals de Commissie terecht heeft opgemerkt, kan dit echter niet doorslaggevend zijn. Beslissend is veeler, dat het gemeenschapsrecht een opeisbaar recht op voorlopige uitkeringen toekent. De in dit verband vereiste rechtsbescherming moet door nationale rechtbanken worden verzekerd; het nationale recht is dus belangrijk voor de organisatie van die rechtsbescherming en moet er met name voor zorgen dat zij daadwerkelijk tot gelding komt. Daartoe kan beslist ook de toekenning behoren van gerechtelijke interessen die bij niet-tijdige uitkering het verlies aan koopkracht compenseren. Bijgevolg moet worden aangenomen dat de toekenning van gerechtelijke interessen in het kader van artikel 45 van verordening nr. 574/72 van het nationale recht afhangt, dat de verordening die toekenning geenszins uitsluit en dat zij integendeel niets anders is dan een zo doeltreffend mogelijke toepassing van de communautaire verordening.

Niet ten onrechte heeft de Commissie in dit verband gewezen op het arrest van 12 november 1974 (zaak 35/74, *Alliance nationale des mutualités chrétiennes e.a.*, *Jurispr.* 1974, blz. 1241) betreffende artikel 34, lid 3, van verordening nr. 4 (vervangen door verordening nr. 574/72). Over het vergelijkbare probleem van de verjaring bij de terugbetaling van voorschotten werd daarin verklaard dat die vraag bij de huidige stand van het recht

Verweerders opmerking dat noch het koninklijk besluit van 24 oktober 1967 noch zijn uitvoeringsbesluiten in gerechtelijke interessen voorzien, en dat ook de toepasselijkheid van artikel 1153 Burgerlijk Wetboek op andere dan burgerrechtelijke verplichtingen omstreden is, zeten even weinig zoden aan de dijk als de stelling dat uit artikel 45, lid 4, van verordening nr. 574/72 kan worden opgemaakt dat de rechter in elk geval geen wijziging kan brengen in het bedrag van de voorlopige uitkeringen. Hieromtrent moet in de eerste plaats worden opgemerkt dat wij ons in het kader van een prejudiciële procedure krachtens artikel 177 niet met vraagstukken van nationaal recht hebben in te laten. Wij kunnen volstaan met de vaststelling dat het gemeenschapsrecht de toekenning van gerechtelijke interessen in elk geval niet uitsluit, en al de rest overlaten aan de nationale rechter, die heeft na te gaan welke mogelijkheden zijn rechtsorde in dit verband biedt. Ten tweede lijkt verweerders uitlegging van artikel 45, lid 4, te eng. De onmogelijkheid beroep aan te tekenen, betekent mijns inziens niet dat voor de rechter niet de juiste toepassing van artikel 45, lid 1, ter sprake zou mogen komen. Begrijpt men echter het vorderingsrecht in deze ruimere zin, dan omvat het zeker ook de vraag vanaf wanneer de betalingsplicht krachtens deze bepaling bestaat en of de nadelen die voor de rechtshabende uit de onjuiste toepassing voortvloeien, niet met nationaalrechtelijke middelen, gerechtelijke interessen daaronder begrepen, moeten worden gecompenseerd.

4. Naar mijn mening moet de gestelde vraag aldus worden beantwoord, dat artikel 45, lid 4, van verordening nr. 574/72 zich niet ertegen verzet, dat een nationale rechter bij wie wegens de onjuiste naleving van de verplichtingen van artikel 45, lid 1, een procedure aanhangig wordt gemaakt, de verwe-rende sociale-zekerheidsinstelling krachtens nationaal recht veroordeelt tot betaling van gerechtelijke interessen over het door haar voorlopig te betalen bedrag.