

Twintig jaar Internationale Kamer van de CRvB

Van autonome naar netwerkrechter

Frans Pennings¹

Met als aanleiding het twintigjarig jubileum van de Internationale Kamer van de Centrale Raad van Beroep wordt ingegaan op de autonomie van de nationale rechter in relatie tot het EU-recht. Het blijven vasthouden aan de eigen autonomie creëert problemen in een stelsel waarin prejudiciële vragen aan het Hof gesteld kunnen of moeten worden. Van dergelijke problemen geeft dit artikel enkele saillante voorbeelden. De rechter, en zeker de Internationale Kamer, moet zich opstellen als ‘netwerkrechter’ en rekening houden met andere nationale en internationale rechters, en proberen daarmee tot afstemming te komen. Dit vergt zorgvuldig opereren want in het overleg mag uiteraard geen voorschot op de latere besluitvorming worden genomen.

Op 9 december 2011 werd de twintigste verjaardag van de Internationale Kamer (IK) van de Centrale Raad van Beroep gevierd met een symposium. Ter gelegenheid hiervan heb ik de internationale jurisprudentie van de Raad onderzocht en wel door de afgelopen twintig jaargangen van *Rechtspraak Sociale Verzekeringen* (RSV) door te ploegen. Dit artikel is hier een bewerking van. Gelet op de hier beschikbare ruimte heb ik het toegespitst op de vraag hoe de Raad Europeesrechtelijke vragen behandelt heeft. Andere jurisprudentie van de Raad (over IAO-verdragen, bilaterale verdragen, VN-verdragen) blijft derhalve buiten beschouwing.

De toespitsing is mede ingegeven door een recent proefschrift over de verhouding van de nationale rechter tot het Europese recht, *Autonomie van de nationale rechter in het Europees recht*, van Herman van Harten.² De auteur bestudeerde de jurisprudentie op het gebied van vestigingsvrijheid en het vrijedienstenverkeer (van andere rechters dan de Raad derhalve). In deze bijdrage zal ik ingaan op de vraag of een nationale rechter als de CRvB zich als een autonome rechter kan blijven opstellen in relatie tot het EU-recht. Daartoe zal ik eerst de situatie beschrijven voordat de IK tot stand kwam, vervolgens komen de eerste tien jaar van de IK (1991-2001) aan bod en daarna de volgende tien jaar.

1. De jaren vóór de inrichting van de IK

De Raad heeft in de dertig jaar voordat de IK werd ingericht aanmerkelijk meer vragen aan het Hof gesteld dan rechters uit de andere, toen nog vijf, lidstaten. Deze vragen gingen met name over de E(E)G-coördinatieverordeningen sociale zekerheid voor migrerende werknemers

(achtereenvolgens verordening 3 en verordening 1408/71) en hebben tot een reeks baanbrekende arresten geleid. Zo is het *Unger*-arrest van 1964³ een van de eerste arresten van het Hof van Justitie over EEG-recht, en het eerste op het terrein van de coördinatieverordening. Uit de Conclusie van de A-G blijkt overigens dat het er wat curieus aan toe gegaan was bij de Raad. Een kamer had namelijk uitspraak gedaan dat er een vraag gerezen was over een punt van Gemeenschapsrecht en dat het Hof om een antwoord gevraagd moest worden. De kamer had echter geen vraag geformuleerd. De President, die het dossier naar het Hof doorstuurde, heeft toen zelf maar in de begeleidende brief de vraag geformuleerd. De President fungeerde dus in zijn eentje als een soort internationale kamer.

Het *Unger*-arrest ging over de vraag of een ex-werknemer, die na beëindiging van haar arbeidsovereenkomst vrijwillig voortgezet verzekerd was op grond van de Nederlandse Ziektewet, werknemer was in de zin van de verordening. Omdat het Hof zijn interpretatiemethode principieel uiteenzette, is dit een standaardarrest geworden. De verordening is, zo overwoog het Hof, vastgesteld ter uitvoering van art. 51 EEG-verdrag (inmiddels art. 48 VWEU). Het voornaamste doel van dit artikel is het verwe-

Auteur

1. Prof. mr. F.J.L. Pennings is hoogleraar Sociaal recht aan de Universiteit Utrecht, visiting professor aan de Universiteit van Göteborg en gasthoogleraar aan Tilburg University. Hij is tevens raadshoofdplaatsvervanger bij de CRvB. www.pennings.org.

Noten

2. H. van Harten, *Autonomie van de nationale rechter in het Europees recht*, Den Haag: 2011.
3. HvJ 19 maart 1964, zaak 75/63, *Jur.* 1964/369.

zenlijken van een zo groot mogelijke vrijheid van werknemersverkeer. Dit beïnvloedt, aldus het Hof, de interpretatie van de verordeningen die gebaseerd zijn op dit artikel. Bepalingen van de verordening moeten daarom worden uitgelegd op een manier die de bevordering van het vrij verkeer van werknemers zo veel mogelijk bevordert (hieruit volgt een teleologische interpretatie van verordeningsbepalingen).

Zo'n arrest is natuurlijk een duidelijke aanwijzing dat er ten onrechte geen vragen gesteld zijn

Ook andere vragen leidden tot veel geciteerde arresten, zoals de arresten *Nonnenmacher*,⁴ *Kuijpers*,⁵ *Ten Holder*⁶ en *Daalmeijer*.⁷ Deze hadden te maken met de invoering van de volksverzekeringen, zoals de AOW. Hiermee had de coördinatieverordening, die al tot stand gekomen was voordat dit type verzekering bestond, immers geen rekening gehouden; zo rees de vraag of iemand wel onder de volksverzekering kon vallen als hij niet in het betreffende land woonde. Deze arresten waren ook van belang voor andere lidstaten, waar in de loop der tijd steeds meer volksverzekeringen en niet-werknemersregelingen werden ingericht.

In de jaren tachtig kwam een ander Europees rechtsgebied op het terrein van sociale zekerheid tot ontwikkeling, en wel dat van gelijke behandeling van mannen en vrouwen als gevolg van de implementatie van EG-Richtlijn 79/7. Ook hier ontwikkelde het Hof een uitgesproken visie op hoe deze regeling moest worden geïnterpreteerd: ongelijke behandeling moest volledig worden uitgebannen. In deze periode begonnen ook Raden van Beroep vragen aan het Hof te stellen, en wel vooral over gelijke behandeling van mannen en vrouwen.⁸

2. De eerste tien jaar van de IK

De IK werd per 1 november 1991 ingesteld. De eerste uitspraak van de kamer die gepubliceerd werd in de *RSV* is die van 18 februari 1992.⁹ De IK stelde in de eerste tien jaar weinig vragen aan het Hof, een tendens die in het decennium daarvoor al begonnen was. Dit werd ook door annotatoren in de *RSV*, met name Feenstra en Keunen opgemerkt,¹⁰ evenals door Meij in zijn preadvies van 1993.¹¹ Vragen van de Raad leidden wel tot belangrijke arresten, namelijk *Voeten en Beckers*¹² en *Cabanis-Issarte*,¹³ op grond waarvan gezinsleden en nagelaten betrekkingen van werknemers een beroep op een aanmerkelijk groter aantal bepalingen van de verordening konden doen dan eerder door het Hof bepaald.

Maar, zoals gezegd, er zijn niet veel vragen gesteld. Nu is het stellen van vragen natuurlijk geen doel op zich en er moeten zeker geen overbodige vragen gesteld worden. In de *RSV* zijn echter uitspraken en arresten te vinden die aantonen dat ten onrechte geen vragen gesteld werden.

2.1 Migrerende werknemers

Een voorbeeld dat ten onrechte geen vraag werd gesteld is de uitspraak van 17 maart 1998, overigens niet van de IK, maar van de WW-kamer, die inhield dat een volledig werkloze grensarbeider, die volgens de verordening werkloosheidsuitkering krijgt in zijn woonland, niet in een derde land werk mag zoeken met behoud van uitkering.¹⁴ Deze zaak leidde tot een infractieprocedure van de Europese Commissie tegen Nederland (nadat betrokkene hierover bij de Commissie geklaagd had).¹⁵ Nederland verloor:¹⁶ volgens het Hof mag de grensarbeider wel in een derde land werk zoeken. Zo'n arrest is natuurlijk een heel duidelijke aanwijzing dat er ten onrechte geen vragen gesteld zijn.

Een ander voorbeeld betrof de uitleg van het begrip 'volledige werkloosheid' in de verordeningsbepaling dat volledig werkloze grensarbeiders WW-uitkering in het woonland krijgen, terwijl gedeeltelijk werklozen op WW-uitkering in het werkland zijn aangewezen. De vraag rees nu wat onder de begrippen gedeeltelijke en volledige werkloosheid moest worden verstaan. Tussen de lidstaten bestonden hierover grote interpretatieverschillen, met name tussen België en Nederland. Daardoor werden werklozen soms van het kastje naar de muur gestuurd, van werkland naar woonland, en weer terug, en soms kregen ze nergens een uitkering. De Raad handelde dergelijke zaken af zonder vragen aan het Hof te stellen, waardoor de interpretatieverschillen met andere landen bleven bestaan. Volgens de Raad was men gedeeltelijk grensarbeider, als er nog een band was blijven bestaan met het werkland, tot uitdrukking komend in een concreet uitzicht op hervatting van de werkzaamheden.¹⁷ Een vraag van de Rechtbank Roermond over deze kwestie leidde tot het *De Laet*-arrest.¹⁸ Het Hof oordeelde dat pas wanneer de werknemer geen enkele band met de bevoegde lidstaat meer heeft, er sprake is van volledige werkloosheid. Hoewel het criterium van de Raad dicht bij dat van het Hof lag, zat er toch wel enige licht tussen: 'geen concreet uitzicht' versus 'geen enkele band'. Het was dus zinvol geweest een vraag te stellen. Bovendien zou een belangrijke reden om een vraag te stellen zijn geweest – gelet op de verschillen tussen bijvoorbeeld de Nederlandse en Belgische interpretatie – dat er niet bepaald sprake was van een *acte clair*. Er was ook een belangrijk maatschappelijk belang: grensarbeiders werden als pingpongballetjes op en neer gestuurd.

Een ander voorbeeld van een zaak waar een vraag gesteld had moeten worden betreft ziektegeld. Op 15 oktober 1992 stelde de Rechtbank Amsterdam de vraag aan het Hof of de weigering van ziektegeld op grond dat men al ziek was bij aanvang van de verzekering verenigbaar is met het EG-recht als betrokkene een voorafgaande verzekering had gehad in een andere lidstaat.¹⁹ Anderhalf jaar nadat deze vraag gesteld werd, oordeelde de Internationale Kamer in een andere zaak zelf dat zo'n weigering niet in strijd is met het EG-recht.²⁰

De vragen uit Amsterdam bleken echter tot een ander resultaat dan dat van de Raad te leiden, zo bleek uit het *Klaus*-arrest een paar maanden na uitspraak van de Raad:²¹ voor de bepaling van de aanvang van de verzekeringsplicht zijn buitenlandse tijdvakken ook van belang. Het Hof komt dus tot een andere interpretatie dan de Raad, met voor betrokkene heel andere resultaten.

Een laatste kwestie die ik hier wil noemen betreft

de vraag of personen die voor 1957 tijdvakken onder een vrijwillige verzekering hadden vervuld, deze tijdvakken mee mochten laten tellen naast tijdvakken die waren vervuld onder een verplichte verzekering in een ander land (ze waren dus dubbel verzekerd), en daarmee een hogere uitkering konden krijgen. In deze zaak had appellant brieven van de Europese Commissie en het Ministerie van SZW overgelegd, waarin stond dat de vrijwillige tijdvakken wel mee moesten tellen, omdat de migrerende werknemer niet mocht worden gestraft voor de extra inspanning die hij had gedaan om een extra pensioen te verwerven. De Raad baseerde zich echter op de letterlijke tekst van de verordening en bijlage en liet geen dubbeltelling toe.²² Als er dergelijke tegenstrijdige standpunten zijn, had het voor de hand gelegen om wel een vraag aan het Hof te stellen.

Een tiental jaren later zou ik als plaatsvervanger bij de Raad te maken krijgen met een vergelijkbare casus. We waren al bezig met het formuleren van vragen aan het Hof, toen een auditeur zich uit een eerdere werkkkring wist te herinneren dat over deze vraag tien jaar eerder een infractieprocedure was ingeleid. In deze (vertrouwelijke) procedure van de Commissie tegen Nederland had Nederland toegegeven: er zou niet geanticumuleerd worden. Kennelijk was dit binnen de uitvoeringsorganisatie niet goed vastgelegd en was de oude praktijk voortgezet.

Men ziet hoe precair situaties kunnen worden. Stel dat de informatie niet bekend was geworden en stel dat geen vragen aan het Hof werden gesteld, dan zou de oude praktijk gewoon zijn doorgezet, terwijl aan de Commissie was toegezegd dat niet te doen.

2.2 Gelijke behandeling

Ook op het terrein van gelijke behandeling zien we terughoudendheid van de Raad om vragen te stellen. Speciaal probleem hierbij was dat rechtbanken op dit terrein zeer actief waren geworden en veel vragen aan het Hof stelden. Het zou te ver voeren om al deze kwesties, die door de tijd inmiddels achterhaald zijn, nog eens uit te spitten.

We houden het bij één voorbeeld: de inkomenseis in de AAW. Deze was ingevoerd om de gevolgen te repareren van een eerdere uitspraak uit 1988 van de Raad waarin onderscheid tussen gehuwde vrouwen en mannen niet toegestaan werd. De wet werd gewijzigd en de regel werd ingevoerd dat men in het jaar voor de aan-

vraag ten minste 4 400 gulden moest hebben verdiend. In de uitspraak erkende de Raad dat deze eis toentertijd vooral vrouwen trof. De regeling was derhalve veranderd van direct naar indirect onderscheid. De Raad vond echter de inkomenseis 'vanzelfsprekend', maar alleen de hoogte ervan te hoog.²³

De Raad van Beroep Den Bosch twijfelde echter aan deze benadering en stelde hierover een vraag aan het Hof, hetgeen leidde tot het arrest *Roks-de Weerd*.²⁴ Het Hof oordeelde dat de inkomenseis niet is toegestaan, als zij een veel groter aantal vrouwen dan mannen treft, zelfs wanneer de vaststelling van deze wettelijke regeling haar rechtvaardiging vindt in budgettaire redenen.

De Raad had kennelijk moeite met dit arrest en besloot in 1994 over deze kwestie zelf een vraag aan het Hof te stellen; dit leidde tot het *Posthuma-van Damme en Öztürk*-arrest.²⁵ Het Hof is nu genuanceerder en overweegt dat het stellen van een inkomenseis wel een geschikt en noodzakelijk middel is om een minimuminkomen te regelen. De benadering van de Raad in zijn eerdere uitspraak werd daarmee in hoofdlijnen bevestigd.

Het Hof komt dus tot een andere interpretatie dan de Raad, met voor betrokkene heel andere resultaten

3. De volgende tien jaar

Geleidelijk aan kreeg de Internationale Kamer vanwege pensionering van zijn leden een nieuwe vaste samenstelling. De indeling in twee perioden van tien jaar valt hiermee natuurlijk niet volledig samen, maar wel voor een belangrijk deel.

Ook in de tweede tien jaar is de Raad terughoudend om prejudiciële vragen te stellen, maar ik heb geen aanwijzingen in het RSV-onderzoek gevonden, dat er ten onrechte geen vragen gesteld zijn.

Wel zijn er een paar interessante arresten geweest door het Hof van Justitie naar aanleiding van vragen van de Raad over de toestemming bij het vergoeden van medische behandeling in een andere lidstaat. Nadat een vraag

4. HvJ 9 juni 1964, zaak 92/63, (*Nonnenmacher*), *Jur.* 1964/559, *RSV* 1964/142.

5. HvJ 23 september 1982, zaak 276/81, *Jur.* 1982/3027.

6. HvJ 12 juni 1986, zaak 302/84, *Jur.* 1986/1821.

7. HvJ 21 februari 1991, zaak 245/88, *Jur.* 1991/I-555.

8. HvJ 11 juni 1987, zaak 30/85, *Teuling-Worms*, *Jur.* 1987/2497, *RSV* 1988/172, n.a.v. vraag Raad van Beroep Amsterdam; HvJ 8 maart 1988, zaak 80/87, (*Dik*), *Jur.* 1988/1601, *RSV* 1988/183, n.a.v. Raad van Beroep Arnhem; HvJ 27 juni 1989,

zaken 48, 106 en 107/88, (*Achterberg*), *Jur.* 1989/1963, n.a.v. Raad van Beroep

Utrecht; HvJ 13 december 1989, zaak 102/88, (*Ruzius-Wilbrink*), *Jur.* 1989/4311, n.a.v. Raad van Beroep Groningen. 9. *RSV* 1992/283.

10. S. Feenstra bij CRvB 6 januari 1993, *RSV* 1994/67; F. Keunen in *RSV* 1992/75.

11. A.W.H. Meij, *Prejudiciële vragen van Nederlandse rechters en hun gevolgen*, Zwolle: 1993, p. 23.

12. HvJ 10 december 1998, zaak 279/97, *Jur.* 1998/I-8293.

13. HvJ 30 april 1996, zaak 308/93, *Jur.*

1996/I-2097.

14. CRvB 17 maart 1998, *RSV* 1998/243.

15. Overigens had de Commissie zich niet rechtstreeks tegen de jurisprudentie gericht, maar had ze de staat gevraagd hoe deze de betreffende bepaling interpreteerde. Deze interpretatie was dezelfde als van de Raad.

16. HvJ 6 november 2003, zaak 311/01, *Jur.* 2003/I-3103, *RSV* 2003/51

17. CRvB 16 feb 1993, *RSV* 1994/116.

18. HvJ 15 maart 2001, zaak 444/98, *Jur.* 2001/I-2229, *RSV* 2001/215.

19. Rb. Amsterdam 15 oktober 1992, *RSV* 1995/115.

20. CRvB 25 februari 1994, *RSV* 1995/116.

21. HvJ 26 oktober 1995, zaak 482/93, *Jur.* 1995/I-3551, *RSV* 1996/51.

22. CRvB 22 oktober 1997, *RSV* 1998/103.

23. CRvB 8 januari 1992, *RSV* 1992/318.

24. HvJ 24 februari 1994, zaak 343/92, *Roks*, *Jur.* 1994/I-571, *RSV* 1994/214.

25. HvJ 1 februari 1996, zaak 280/94, *Jur.* 1996/I-179.

26. HvJ 12 juli 2001, zaak 157/99, *Jur.*

2001/I-5473, naar aanleiding van Rechtbank Roermond 28 april 1999; de vraag betreft het criterium 'in kring beroepsgenoten gebruikelijk'.

van Rechtbank Roermond had geleid tot het *Peerbooms en Smits*-arrest, dat de vraag betref aan welke eisen een weigering van toestemming moet voldoen,²⁶ kwam in de zaak *Müller-Fauré*, gewezen naar aanleiding van een vraag van de Raad de vraag aan de orde of de vrijverkeersjurisprudentie ook van toepassing was op ziekenhuizen.²⁷

3.1 Hendrix

In deze periode zijn ook vragen gesteld die tot verrassende arresten hebben geleid. Een voorbeeld is het *Hendrix*-arrest.²⁸ Het ging hier om een Wajonger, die dankzij de uit deze wet volgende minimumloondispensatie een baan bij een bouwmarkt had gekregen. Toen hij naar België verhuisde, verloor hij het recht op Wajonguitkering en daarmee ook zijn baan, omdat hij te duur werd.

In principe was dit verlies van Wajonguitkering toegestaan; als gevolg van opname van de Wajong op Bijlage IIbis bij de toenmalige coördinatieverordening hoefde deze uitkering namelijk niet geëxporteerd te worden. Naar aanleiding van een vraag van de Rechtbank Amsterdam, beantwoord in het arrest *Kersbergen-Lap en Damschipper*,²⁹ had het Hof geoordeeld dat de Wajong terecht op de bijlage stond.

De Raad vermoedde echter dat er toch wel een probleem kon zijn, omdat deze werknemer mogelijk in zijn recht op vrij verkeer werd geraakt nu hij zijn baan was

kwijtgeraakt en besloot daarom dat een vraag aan het Hof gewenst was. Is het verlies van uitkering wel in overeenstemming met (het huidige) art. 45 VWEU en verordening 1612/68? Op zich een opmerkelijke invalshoek, omdat men kon betwijfelen of letterlijk genomen wel het vrij verkeer in geding was. De Wajonger bleef immers in hetzelfde land werken.³⁰ Het Hof oordeelde echter dat hij onder de vrijverkeersbepalingen viel. De coördinatiebepalingen moeten daarom zo worden uitgelegd dat ze bij-

Men ziet hoe precair situaties kunnen worden

dragen aan de totstandbrenging van een zo groot mogelijke vrijheid van verkeer voor migrerende werknemers. Derhalve kan de woonplaatsvoorwaarde voor een Wajonguitkering aan iemand in de situatie van Hendrix alleen dan worden gesteld, indien deze voorwaarde objectief gerechtvaardigd is en evenredig aan het nagestreefde doel. Volgens het Hof is de woonplaatsvoorwaarde voor de Wajong op zich objectief gerechtvaardigd, maar mag



Met de opdracht om de Nederlandse regelgeving conform het Gemeenschapsrecht te interpreteren lag de bal dus weer bij de Raad

deze niet meer afbreuk doen dan nodig is voor de verwezenlijking van het rechtmatige doel dat met de nationale wettelijke regeling wordt nagestreefd. Nu was in de Nederlandse wettelijke regeling uitdrukkelijk bepaald dat van de woonplaatsvoorwaarde kan worden afgeweken wanneer deze leidt tot 'een onbillijkheid van overwegende aard'. Het Hof oordeelde dat de nationale rechter aan het nationale recht een uitlegging dient te geven die zo veel mogelijk verenigbaar is met het Gemeenschapsrecht. De rechter moest deze zich er derhalve van vergewissen dat het stellen van de woonplaatsseis niet leidt tot een dergelijke onbillijkheid.

We zien dat de Internationale Kamer in deze zaak terecht onderkende dat het zinvol was aan het Hof een oordeel te vragen, ook al leek dat op het eerste gezicht wat vérgezocht.

Met de opdracht om de Nederlandse regelgeving conform het Gemeenschapsrecht te interpreteren lag de bal dus weer bij de Raad. Deze moest echter wel een interpretatiehobbel nemen. De bepaling betreffende 'onbillijkheid van overwegende aard', waar het Hof naar verwees, was namelijk nog niet in de Wajong opgenomen op de datum dat het Uvw het bezwaar tegen de beëindiging van de uitkering niet honoreerde. Dat betekende strikt genomen dat hierbij niet aangesloten kon worden, derhalve dat deze bepaling niet in de door het Hof bedoelde zin kon worden geïnterpreteerd. De Raad overwoog ietwat verongelijkt dat, als dit wel het geval was geweest, hij zelf wel vastgesteld zou hebben dat in dit geval sprake was van een onbillijkheid. Hij kon aldus niet het aanknopingspunt aangrijpen dat het Hof noemde. Hij begreep echter ook dat hij er niet mee kon volstaan om Hendrix alsnog geen gelijk te geven louter vanwege deze omstandigheid, aangezien het Hof een duidelijke band had gelegd tussen de objectieve rechtvaardigingsgrond die voor de woonplaatsseis gesteld moest worden en het vrij verkeer van Hendrix dat hier in geding was. Daarop overwoog de Raad dat in casu niet aan de voorwaarde van het Hof is voldaan dat de woonplaatsvoorwaarde niet meer afbreuk doet aan de rechten die de betrokkene kan ontleen aan het vrije verkeer van werknemers dan nodig is voor de verwezenlijking van het rechtmatige doel dat met het woonplaatsvereiste in de Wajong wordt nagestreefd. Het gaat hier immers om een migrerende werknemer die al zijn sociaaleconomische banden met de lidstaat van herkomst heeft behouden.³¹

3.2 *Tas-Hagen*

Ook het *Tas-Hagen*-arrest³² toont dat de internationale kamer de Europeesrechtelijke dimensie van de zaak goed had ingeschat. Dit keer ging het om art. 21 VWEU betreffende het Europees burgerschap. Inroepen van deze bepaling lag op het eerste gezicht niet voor de hand, aangezien uitkeringen voor oorlogsslachtoffers waren uitgesloten van de regelingen betreffende het vrij verkeer van werknemers (de coördinatieverordening en verordening 1612/68), en derhalve niet onder het secundaire Gemeenschapsrecht vallen waardoor de materiële werkingssfeer van art. 21 VWEU wordt bepaald.

In de bestreden Nederlandse regeling stond de eis dat personen die, zoals betrokkenen, in de loop der tijd de Nederlandse nationaliteit hebben verworven, ingezetene van Nederland moeten zijn op het moment dat de aanvraag wordt ingediend. In december 1986 had *Tas-Hagen*, toen zij nog in Nederland woonde, een aanvraag ingediend om toekenning van een oorlogscompensatie-uitkering. Die was echter afgewezen, omdat ze niet arbeidsongeschikt werd geacht. In 1999 diende ze een nieuwe aanvraag in; nu werd ze wel erkend als burgeroorlogsslachtoffer, maar omdat zij ten tijde van haar aanvraag in Spanje woonde, voldeed ze niet aan de territorialiteitsvoorwaarde.

Het Hof oordeelde dat art. 21 VWEU ook op dit type uitkeringen van toepassing is. De lidstaten moeten bij de uitoefening van hun bevoegdheden immers het Gemeenschapsrecht eerbiedigen, met name de verdragsbepalingen met betrekking tot het aan elke burger van de Unie toegekende recht om op het grondgebied van de lidstaten vrij te reizen en te verblijven. De afwijzing van de uitkeringsaanvragen van *Tas-Hagen* en *Tas* kwam voort uit het feit dat zij ten tijde van hun aanvragen in Spanje woonden, dat wil zeggen, dat ze gebruik hebben gemaakt van hun recht op vrij verkeer. De voorwaarde dat de belanghebbenden op de datum van indiening van hun aanvraag in Nederland wonen, die het vrij verkeer beperkt, kan uit het oogpunt van het Gemeenschapsrecht slechts gerechtvaardigd zijn, indien zij is gebaseerd op objectieve overwegingen van algemeen belang die losstaan van de nationaliteit van de betrokken personen, en evenredig is aan het door het nationale recht rechtmatig nagestreefde doel. Daarvan was volgens het Hof i.c. geen sprake.

27. HvJ 13 mei 2003, zaak 385/99 [2003] *Jur.* 2003/I-4509, RSV 2003/152, of de jurisprudentie ook betrekking had op ziekenhuizen.

28. HvJ 11 september 2007, zaak C-287/05, *Jur.* 2007/I-6909.

29. HvJ 6 juli 2006, zaak C 154/05, *Jur.* 2006/I-6249.

30. Twee maanden voordat het *Hendrix*-arrest gewezen werd, zou het Hof deze vraag in het arrest *Hartmann* (HvJ 18 juli

2007, zaak C-212/05, *Jur.* 2007/I-6333) in bevestigende zin beslissen. Bij de behandeling van de *Hendrix*-zaak (november 2006) was dit natuurlijk nog niet bekend.

31. CRvB 7 februari 2008, AB 2008/204,

RSV 2008/86.

32. HvJ 26 oktober 2006 zaak C-192/05, *Jur.* 2006/I-10451, RSV 2009/72. CRvB vervolgens in RSV 2006/370, de vraag van de Raad stond in RSV 2006/81.

3.3. *Akdas*

Ten derde wil ik het *Akdas*-arrest noemen.³³ In deze zaak ging het om de vraag of toelagen op basis van de TW, die net als de Wajong binnen de EU niet meer exporteerbaar zijn, op basis van Besluit 3/80 van de Associatieraad EG-Turkije wél geëxporteerd moeten worden naar Turkije. Dit zou een wat ongerijmde uitkomst zijn: een Turk kan wel een toelage exporteren, een Nederlander niet.

Besluit 3/80 was evenwel niet meer aangepast sinds 1980, en kende geen beperking van export van uitkeringen zoals de Wajong. Het Hof oordeelde daarom dat de export van toelagen inderdaad vereist was op grond van dit Besluit.

Ook hier had de Raad terecht onderkend dat, ook al zou gelijke behandeling van Turken en EU-burgers voor de hand liggen, het Hof hierover een oordeel moest worden gevraagd, omdat het wel eens anders zou kunnen oordelen. Hetgeen het geval was.

4. Bespreking en conclusies

4.1 *De autonome rechter en het EU-recht*

In de inleiding is het proefschrift genoemd van Herman van Harten, die autonomie van de nationale rechter als invalshoek neemt om diens plaats in de toepassing van het Europese recht te bestuderen.³⁴ Hij bespreekt autonomie onder andere bij het vaststellen van de feiten, het beoordelen van bewijs, de selectie van Europese rechtspraak en de toepassing van Europees recht. Inderdaad is de rol van de nationale rechter belangrijk en heeft de rechter een eigen beoordelingsruimte. Het Hof van Justitie verwijst hier ook vaak naar. Zo zien we bij het eerder genoemde *Hendrix*-arrest dat de nationale rechter uitdrukkelijk de taak krijgt zelf een interpretatie te geven van de nationale regels.

Ik vraag me echter toch sterk af, gelet op de bevindingen uit het jurisprudentie-onderzoek, of, ondanks deze eigen verantwoordelijkheden, *autonomie* wel de juiste invalshoek is om de rol van de nationale rechter te beschrijven.

Inhoudelijk zijn de besproken verschillen in interpretatie van EG/EU-regels tussen Hof en de Raad in de eerste tien jaar van de IK zeker niet het gevolg van gebrek aan kennis bij de Internationale Kamer, integendeel. Ook voor de interpretatie van de Raad viel vaak veel te zeggen. Voor bijvoorbeeld het *Klaus*-arrest, betreffende de ziekte-uitkeringen (par. 3.1) was in een *letterlijke* lezing van de bepalingen van de verordening geen aanknopingspunt te vinden voor de interpretatie van het Hof.³⁵ Wel was voorspelbaar, op basis van bij het *Unger*-arrest besproken interpretatiemethode, dat het Hof zou kunnen afwijken van de letterlijke tekst van de verordening om aan het doel ervan – bevordering van het vrij verkeer – tegemoet te komen.

Blijven vasthouden aan de eigen autonomie creëert problemen in een stelsel waarin prejudiciële vragen aan het Hof gesteld kunnen of moeten worden. Van dergelijke problemen geeft dit artikel saillante voorbeelden.

Een categorie daarvan is dat lagere rechters vragen aan het Hof stelden over onderwerpen waar de Raad zich al over uitgelaten had. Annotator Feenstra heeft het naar aanleiding van het *Posthuma-Van Damme*-arrest (par. 3.2)

zelfs over een jarenlange juridische strijd die zich tussen de Raad van Beroep Den Bosch en de CRvB leek af te spelen, waarbij niet nagelaten is soms de hulp van het HvJ in te roepen.³⁶ Wat daar ook van zij, wie welk aandeel hierin had en wie gelijk had, is nu niet meer zo relevant. Voorkomen moet echter worden dat verschillende nationale rechters zich op hun autonomie terugtrekken; ze dienen er voor te zorgen dat de ontwikkeling van het recht soepel verloopt, ook met het oog op de belangen van de rechtzoekenden en dat vergt onderlinge afstemming.

Een andere categorie is dat de hoogste rechter ten onrechte geen vragen stelt. In de uiterste situatie kan dit tot een infractieprocedure leiden.³⁷ Dat is natuurlijk een pijnlijke situatie, zelfs als de rechtsregel in geding slechts een gering belang betreft en het aantal mensen om wie

Montesquieu had deze situatie niet kunnen bedenken

het gaat bescheiden is. Er ontstaat ook een lastige situatie voor de vertegenwoordigers van de staat in zo'n procedure bij het Hof; ze moeten zich verdedigen, maar kunnen daarbij moeilijk hun hoogste rechter afvallen, ook al zouden zij anders tegen de zaak aankijken. Montesquieu had deze situatie niet kunnen bedenken.

Een derde categorie is dat uitspraak gedaan werd over een kwestie waarover nog een vraag van een lagere rechter aanhangig was bij het Hof.

En een vierde categorie betreft situaties waarin het gewenst is om vragen te stellen aan het Hof omdat in buurlanden andere interpretaties van een bepaalde regel gehanteerd werden.

De hier besproken zaken zijn die van de CRvB, maar in het jurisprudentie-onderzoek in *RSV* kwamen ook arresten van de HR voor waarin ten onrechte geen zaken op het terrein van de sociale zekerheid waren voorgelegd aan het Hof.³⁸

Autonomie kan dus riskant zijn en moet zeker niet te absoluut worden opgevat. Vandaar dat ik eerder het beeld van de netwerkrechter pleit.

4.2 *De netwerkrechter*

In verband met genoemde categorieën problemen is het noodzakelijk dat de rechter, zeker een internationale kamer, beseft onderdeel te zijn van een netwerk. Wellicht klinkt de gedachte van een netwerk op het eerste gezicht modieus. We hebben toch al van oudsher een rechterlijke organisatie, waarom nu deze organisatie 'netwerk' noemen?

De positie van de nationale rechter in de meerlagige rechtsorde verschilt echter belangrijk van die in een nationale organisatie. Als een rechtbank in een zuiver nationale zaak anders oordeelt dan een andere rechtbank, of anders dan eerder de Raad, dan kan een rechtzoekende in hoger beroep. De hogere rechter kan zich hier vervolgens over uitspreken. Afwijkingen of fouten door een rechter zijn niet verontrustend, want ze kunnen gecorrigeerd wor-

den. Door het ontbreken van een beroepsmogelijkheid bij het Hof van Justitie bestaat zo'n correctieprocedure echter niet bij 'fouten' van de nationale rechter in het Europese recht, zoals wanneer de hoogste rechter ten onrechte geen vragen stelt. Correctiemogelijkheden zijn dan tamelijk hardhandig. Betrokkene klaagt bij Europese Commissie en die stelt een infractieprocedure in; een later arrest van het Hof toont dat een eerdere uitspraak niet juist is; of een lagere rechter stelt een vraag aan het Hof.

Vanwege deze speciale kenmerken heeft de nationale rechter contacten en informatie nodig buiten de traditionele procedures en overleggen. Informeel overleg kan nodig zijn, bijvoorbeeld met rechtbanken over zaken waarin vragen zouden kunnen rijzen. Ook is een goede communicatie naar andere (nationale) rechters ten aanzien van zaken die spelen van belang; rechtbanken dienen zo snel mogelijk gestelde vragen te communiceren. Overigens kan het ook dan nog gebeuren dat de rechter slechts bij toeval op informatie stuit, zoals we hierboven hebben gezien bij de afgebroken infractieprocedure. Een goed netwerk zorgt echter voor zo veel mogelijk informatie.

Het netwerkdenken houdt ook in dat de rechter de situatie in andere landen in de gaten moet houden, bijvoorbeeld de interpretatie van het begrip 'volledige werkloosheid' in de buurlanden, en vragen aan het Hof van Justitie stelt als dit nodig is om een patstelling te doorbreken, ook al denkt hij zelf wel te weten wat de term inhoudt.

De rechter, en zeker de Internationale Kamer, moet derhalve rekening houden met andere nationale en internationale rechters, en proberen tot afstemming te komen.

Dit is in belangrijke mate een informeel proces om zich op de hoogte te houden van ontwikkelingen. Uiteraard zijn de mogelijkheden hierbij beperkt, want in het overleg mag geen voorschot op de latere besluitvorming worden genomen. Dit vergt een zorgvuldig en voorzichtig opereren. Vandaar de hier gebruikte term netwerkrechter.

In de laatste jaren zien we inderdaad in de aan het Hof gestelde vragen dat er voeling is ontwikkeld door de Kamer voor de interpretatiemethode van het Hof en de samenhang van socialezekerheidsvragen met andere EU-onderdelen, zoals het EU-burgerschap. Ook werden tijdens het verjaardagssymposium in december 2011 de (informele) contacten met andere rechters en de internationale netwerken van de Kamer bevestigd.

4.3 *Het nut van een Internationale Kamer*

Ik heb met mijn beschrijving van de geschiedenis van de Internationale Kamer zeker geen volledig beeld (kunnen) geven van zijn werkzaamheden. Ze is echter wel nuttig om de hoofdontwikkeling in de afgelopen twintig jaar te karakteriseren, namelijk die van een op de eigen autonomie gerichte kamer tot een kamer die zich zeer bewust is van zijn netwerkfunctie. Daarmee heeft de IK zijn bestaansrecht bevestigd. De netwerkfunctie is immers een belangrijke reden om de vraag of een internationale kamer bij de hoogste rechter nodig is bevestigend te beantwoorden. De functie verlangt een hoge en brede mate van kennis van ontwikkelingen, een (informeel) netwerk en een georganiseerd geheugen. Dit vereist specialisatie, ondersteuning en een formeel en informeel netwerk en het is verstandig deze bij één kamer te concentreren. ●

33. HvJ 26 mei 2011, C-485/07, RSV 2011/268.

34. Aan de Universiteit Utrecht wordt onder zijn (bege)leiding het onderzoek naar pre-judiciële procedures voortgezet.

35. Voor de kwestie in de infractieprocedure had de Raad zich gebaseerd op eerdere rechtspraak van het Hof, namelijk het *Huijbrechts*-arrest (HvJ 13 maart 1997, zaak 131/95, *Jur.* 1997/I-1418), waarin

een grensarbeider verhuisde naar zijn werkland.

36. CRvB 5 juli 1995, RSV 1996/207.

37. Een klacht bij de Europese Commissie naar aanleiding van een uitspraak kan al tot

zo'n procedure leiden.

38. Zie bv. HR 17 feb. 1995, RSV

1996/104; HR 11 juli 2003, RSV 2004/155.