CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL L. A. GEELHOED van 25 oktober 2001 [1]

I — Inleiding

1. In deze zaak heeft de Zweedse Regeringsrätt twee vragen gesteld over de uitleg van artikel 69, lid 1, sub a, van verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op loontrekkende en hun gezinnen, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, laatstelijk gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1386/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2001. [2]

II — Het juridisch kader

Het gemeenschapsrecht

2. Artikel 69, lid 1, sub a, van verordening nr. 1408/71 luidt:

„1. De volledige werkloze werknemer die voldoet aan de in de wettelijke regeling van een lidstaat gestelde voorwaarden voor het recht op uitkering, en die zich naar het grondgebied van een of meer andere lidstaten begeeft om aldaar werk te zoeken, behoudt het recht op deze uitkering onder de hieronder aangegeven voorwaarden en beperkingen:

a) vóór zijn vertrek dient hij gedurende ten minste vier weken na de aanvang van zijn werkloosheid als werkzoekende ingeschreven te zijn geweest en ter beschikking van de diensten voor arbeidsbemiddeling van de bevoegde Staat te zijn gebleven. De bevoegde diensten of organen kunnen hem evenwel toestemming geven vóór het verstrijken van deze termijn te vertrekken."

3. Voorts bepaalt artikel 83, lid 1, van verordening (EEG) nr. 574/72 van de Raad 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 werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, laatstelijk gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1386/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2001 [3], dat om het recht op uitkering te behouden de werkloze in het land

1 — Oorspronkelijke taal: Nederlands.
2 — PB L 187, blz. 1.
3 — PB L 187, blz. 1.

waarheen hij zich heeft begeven een verklaring (de zogenoemde E 303-verklaring) dient te overleggen waaruit zijn rechten blijken. Deze verklaring dient vóór het vertrek door de werkloze te worden aangevraagd bij het bevoegde orgaan van het land waar hij werkloos is.

Het nationale recht

4. Ingevolge de Zweedse wet inzake werkloosheidsverzekeringen wordt aan een persoon die werkloos is geworden en voordien gedurende een periode arbeid heeft verricht een uitkering toegekend. Deze loonvervangende uitkering bestaat uit een daguitkering. Voorwaarde voor het verkrijgen van deze werkloosheidsuitkering is dat de werkloze arbeidsgeschikt is, niet verhinderd is om werk te aanvaarden, en ook bereid is om aangeboden en passend werk te aanvaarden.

5. Volgens de Zweedse sociale zekerheidswet heeft een ouder recht op tijdelijke ouderschapsuitkering wanneer de ouder zijn beroepswerkzaamheid moet onderbreken wegens onder andere de zorg van een ziek kind. In de rechtspraktijk bestaat geen duidelijkheid over de vraag of ook werklozen in aanmerking kunnen komen voor een tijdelijke ouderschapsuitkering. Volgens de aanbevelingen van de Zweedse Sociale Verzekeringsraad moet een dag waarop een ouder kan aantonen dat hij geen werkloosheidsuitkering heeft ontvangen wegens omstandigheden die recht geven op een tijdelijke ouderschapsuitkering, gelijk worden gesteld met een dag waarop de ouder zijn beroepswerkzaamheden niet heeft kunnen uitoefenen.

6. Op basis van artikel 20 van de wet inzake werkloosheidsverzekeringen mag voor de tijd gedurende welke betrokkene ouderschapsuitkering ontvangt geen daguitkering worden toegekend.

III — Feiten in het hoofdgeding en verloop van de procedure

7. Mevrouw Rydergård was vanaf 25 september 1998 bij het arbeidsbureau als werkloze ingeschreven en ontving ingevolge de Zweedse wet inzake werkloosheidsverzekeringen een werkloosheidsuitkering. Zij vroeg een verklaring E 303 aan, omdat zij voornemens was op 27 oktober van dat jaar naar Frankrijk te vertrekken om daar werk te zoeken. Arbetsmarknadsstyrelsen (hierna: „AMS"), die bedoelde verklaringen afgeeft, bemerkte dat zij op 28, 29 en 30 september alsmede op 12 en 13 oktober een tijdelijke ouderschapsuit-

kering had ontvangen wegens de zorg voor een ziek kind, in totaal dus vijf dagen tijdens de periode dat zij als werkloze was ingeschreven.

8. De AMS wees de aanvraag van mevrouw Rydergård voor een verklaring E 303 af. De reden hiervoor was dat zij niet gedurende ten minste vier weken direct voorafgaande aan haar voorgenomen vertrek recht heeft gehad op werkloosheidsuitkering.

9. Tegen deze afwijzende beschikking van de AMS heeft mevrouw Rydergård beroep ingesteld bij de Länsrätt. Deze administratieve rechtbank oordeelde dat een werkloze die tijdelijk de zorg heeft voor een ziek kind om die reden niet ophoudt beschikbaar te zijn voor de arbeidsbemiddeling en dat er geen reden was om aan mevrouw Rydergård de door haar gevraagde verklaring te weigeren. De Länsrätt stelde daarom verzoekster in het gelijk en gelastte de AMS de verlangde verklaring uit te reiken.

10. Het tegen deze uitspraak ingestelde hoger beroep door de AMS is door de Kammarrätt verworpen. Vervolgens heeft de AMS hoger beroep ingesteld bij de Regeringsrätt.

11. De verwijzende rechter merkt in zijn verwijzingsbeschikking op dat als voorwaarde voor het recht op uitkering — en het recht op verkrijging van de verklaring — volgens de betrokken EG-bepalingen geldt, dat een werkloze zich ter beschikking houdt van de arbeidsbemiddeling gedurende ten minste vier weken. Volgens de AMS houdt dit vereiste in, dat de werkloze zonder onderbreking recht heeft gehad op werkloosheidsuitkering gedurende de vier aan zijn vertrek voorafgaande weken. De verwijzende rechter merkt echter op dat er ook andere verklaringen mogelijk zijn.

12. Dit heeft hem aanleiding gegeven tot het stellen van twee prejudiciële vragen aan het Hof.

IV — De prejudiciële vragen

13. De bij beschikking van 3 mei 2000, ingekomen ter griffie van het Hof van Justitie op 31 mei 2000, door de Regeringsrätt gestelde vragen zijn als volgt geformuleerd:

„1. Kan een persoon die zich in een positie bevindt als die van mevrouw Rydergård worden geacht ter beschikking te zijn gebleven van de arbeidsbemiddeling in de zin van artikel 69, lid 1, van verordening (EEG) nr. 1408/71 van de

Raad, op de dagen in een werkloosheidsperiode, waarop zij verhinderd was te werken wegens de zorg voor een ziek kind, of is deze beoordeling afhankelijk van de inhoud van het nationale recht?

2. Houdt artikel 69, lid 1, het vereiste in, dat de werkzoekende gedurende een ononderbroken periode van vier weken onmiddellijk voor zijn vertrek naar een andere lidstaat ter beschikking is gebleven van de arbeidsbemiddeling?"

V — Beoordeling

Opmerkingen partijen

14. In deze procedure hebben de AMS, de Oostenrijkse regering en de Commissie geïntervenieerd.

15. De opmerkingen die de AMS heeft ingediend komen overeen met de opmerkingen in haar beroepschrift in de nationale procedure. De AMS heeft gesteld dat volgens haar de in artikel 69, lid 1, van verordening nr. 1408/71 genoemde voorwaarden inhouden, dat degene die in aanmerking wil komen voor een verblijf van drie maanden als werkzoekende in het buitenland, ten minste de onmiddellijk aan zijn voorgenomen vertrek voorafgaande vier weken in Zweden ononderbroken beschikbaar moet zijn geweest voor de arbeidsmarkt. De betrokkene dient daarom van zijn werkloosheidskas een beschikking te hebben ontvangen, dat hij gedurende de vier achtereenvolgende weken recht heeft gehad op werkloosheidsuitkering.

16. Volgens de AMS mag het recht op uitkering niet zijn onderbroken. De AMS is van mening, dat de voorwaarden van de verordening zijn opgesteld zodat de bevoegde instanties kunnen vaststellen dat de betrokkene zich werkelijk ter beschikking houdt voor de arbeidsmarkt en werk zoekt, alsook om er zeker van te zijn dat het voordeel van verkrijging van de verklaring E 303 alleen toevalt aan degenen die volledig werkloos zijn, werk zoeken en recht hebben op uitkering. Om vast te stellen of een werkzoekende die voor de drie maandenregeling in aanmerking wil komen, zich ter beschikking houdt voor de arbeidsbemiddeling en voldoet aan de voorwaarde van recht op werkloosheidsuitkering gedurende ten minste vier weken vóór de datum van vertrek, is de nationale wetgeving van toepassing. Om te bepalen of een persoon in Zweden volledig werkloos is, moet hij behalve bij het arbeidsbemiddelingsbureau zijn ingeschreven, ook op zijn uitkeringskaart vermelden, dat hij

in die periode volledig werkloos was. De status van een werkloze kan alleen worden vastgesteld volgens de wetgeving van het land dat aan de betrokkene een werkloosheidsuitkering toekent.

17. Voorts is de AMS van mening dat degene die een voorlopige ouderschapsuitkering krijgt wegens de zorg voor een ziek kind niet ter beschikking is voor de arbeidsbemiddeling als bedoeld in artikel 69, lid 1. Volgens de Zweedse sociale zekerheidswetgeving (kap. 4, § 10, van de Lag om Allmän Försäkring 1962:381)) heeft een ouder recht op tijdelijke ouderschapsuitkering wegens de zorg voor een ziek kind, wanneer de ouder zijn beroepswerkzaamheden moet onderbreken wegens onder meer ziekte of besmetting van een kind. Volgens de AMS was mevrouw Rydergård de dagen waarop zij ouderschapsuitkering ontving verhinderd om onmiddellijk werk te aanvaarden en kon zij daarom niet worden geacht ter beschikking te zijn gebleven van de arbeidsbemiddeling. Evenmin had zij over die dagen recht op werkloosheidsuitkering. Daarom moest de in artikel 69, lid 1, genoemde termijn worden geacht te zijn onderbroken. De periode van ten minste vier weken is volgens de AMS pas weer ingegaan op de eerste dag van werkloosheid na de voorlopige ouderschapsuitkering, in dit geval dus op 14 oktober 1998.

18. De Oostenrijkse regering heeft zich achter het standpunt van de AMS geschaard.

19. De Commissie is daarentegen van mening dat de voorwaarden zoals gesteld in artikel 69, lid 1, sub a, van bedoelde verordening op een uniforme wijze dienen te worden uitgelegd en niet afhankelijk zijn van de inhoud van nationaal recht. De Commissie acht het feit dat een persoon die werkloos is en die gedurende drie en twee dagen een ziek kind verzorgt geen invloed heeft op de beschikbaarheid van de arbeidsmarkt.

De eerste vraag

20. Met de eerste vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of mevrouw Rydergård gedurende de werkloosheidsperiode voorafgaande aan haar voorgenomen vertrek en waarvan zij in totaal vijf dagen heeft gezorgd voor een ziek kind ter beschikking is gebleven van de arbeidsbemiddelingsdienst.

21. Volgens vaste rechtspraak van het Hof moet bij de uitlegging van een gemeenschapsrechtelijke bepaling niet alleen worden rekening gehouden met de bewoordingen ervan, maar eveneens met haar context en met de doeleinden die worden beoogd door de regeling waarvan zij deel uitmaakt.

22. Het is derhalve nuttig alvorens deze vraag te beantwoorden het doel van verordening nr. 1408/71 en in het bijzonder artikel 69 daarvan in herinnering te brengen.

23. Verordening nr. 1408/71 is vastgesteld ter uitvoering van artikel 51 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 42 EG) en beoogt het vrije verkeer van werknemers te vergemakkelijken. Daartoe behoort ook de mogelijkheid voor werklozen om elders binnen de Gemeenschap werk te zoeken. Artikel 69 van bedoelde verordening ziet op deze mogelijkheid. Enerzijds wordt in deze bepaling het recht op behoud van uitkering geregeld, anderzijds wordt de werkzoekende gedurende een bepaalde periode vrijgesteld om ter beschikking te staan van de arbeidsbemiddelingsdiensten van zijn land. Zodoende wordt hij gefaciliteerd daadwerkelijk elders binnen de Gemeenschap werk te zoeken. Het mogelijk maken van het zoeken van werk elders in de Gemeenschap is wel gebonden aan een tweetal voorwaarden. Zo heeft de communautaire wetgever bepaald dat de werkloze voor zijn vertrek (1) ten minste vier weken na de aanvang van zijn werkloosheid als werkzoekende ingeschreven is geweest en (2) dat hij gedurende die periode ter beschikking is gebleven van de bevoegde arbeidsbemiddelingsdienst.

24. De verwijzende rechter wil weten of deze voorwaarden uitgelegd moeten worden in het licht van de op de betrokken werknemer toepasselijke nationale regelgeving, dan wel of zij als bepaling van het gemeenschapsrecht uniform moeten worden uitgelegd en toegepast, onafhankelijk van de nationale regelgeving.

25. Artikel 69, lid 1, van verordening nr. 1408/71 bepaalt dat het moet gaan om een werkloze „die voldoet aan de in de wettelijke regeling van een lidstaat gestelde voorwaarden voor een recht op uitkering". Voorts verbindt de communautaire wetgever aan de mogelijkheid om de uitkering te kunnen exporteren de twee in punt 23 genoemde voorwaarden.

26. Het ontstaan van een recht op uitkering wordt, zo blijkt uit de bewoording van artikel 69, lid 1, van verordening nr. 1408/71, beheerst door de nationale wetgeving. Het is dus de nationale wetgever die bepaalt welke voorwaarden vervuld dienen te zijn om in aanmerking te kunnen komen voor een werkloosheidsuitkering of een andere uitkering op zijn grondgebied.

27. Daarentegen is het de communautaire wetgever die bepaalt welke voorwaarden moeten zijn vervuld om van het bedoelde recht in artikel 69, lid 1, gebruik te kunnen maken. Het doel immers van deze bepaling is het openen van de mogelijkheid voor een werkloos geworden werknemer om werk in een andere lidstaat te zoeken. Deze doelstelling mag niet worden gefrustreerd door nationale wetgeving.

De rechten die werkzoekenden kunnen ontlenen aan artikel 69, lid 1, van verordening nr. 1408/71 kunnen niet verschillend zijn al naar gelang van de lidstaat waar zij werkloos worden.

28. Dienaangaande zij eraan herinnerd dat het Hof in het arrest Testa [4] heeft uitgemaakt dat artikel 69 niet enkel een maatregel ter coördinatie van de nationale wettelijke bepalingen is, maar dat deze bepalingen ook ten gunste van werknemers die er gebruik van willen maken een autonome, van de regels van het nationale recht afwijkende regeling, creëert en dat deze in alle lidstaten eenvormig dienen te worden uitgelegd.

29. Ik ben derhalve van mening dat de vraag of mevrouw Rydergård voldoet aan de in artikel 69, lid 1, sub a, van verordening nr. 1408/71 gestelde voorwaarden onafhankelijk van de Zweedse wetgeving dient te worden beantwoord. Een andere interpretatie zou het beoogde doel van deze bepaling ondermijnen, daar dit de mogelijkheid tot het elders in de Gemeenschap zoeken van werk mede afhankelijk zou maken van nationale wettelijke regels die naar inhoud en toepassing sterk uiteen kunnen lopen.

30. Het staat vast dat mevrouw Rydergård volledig werkloos was en voldeed aan de eisen om voor een werkloosheidsuitkering in aanmerking te komen. De aard en de hoogte van de uitkering wordt ingevolge artikel 69, lid 1, van verordening nr. 1408/71 geheel door de toepasselijk nationale wetgeving beheerst. Zoals de Commissie terecht opmerkt, heeft de aard van de uitkering die men als werkloze ontvangt, geen invloed op de vraag of voldaan is aan de twee voorwaarden, die de mogelijkheid openen om elders in de Gemeenschap werk te zoeken.

31. Het staat ook vast dat mevrouw Rydergård als werkzoekende stond ingeschreven en ten minste vier weken ter beschikking is gebleven van de diensten voor de arbeidsbemiddeling. Uit het feit dat zij in die periode vijf dagen voor haar zieke kind heeft moeten zorgen, en uit dien hoofde volgens de Zweedse wetgeving voor die dagen geen werkloosheidsuitkering ontving maar een tijdelijke ouderschapsuitkering, mag niet worden afgeleid dat zij niet ter beschikking stond van de arbeidsbemiddeling. Een andere opvatting zou ertoe leiden dat werklozen die actief op zoek zijn naar arbeid, maar, door gezins- of persoonlijke omstandigheden voor korte tijd verhinderd zijn feitelijk te werken, geen gebruik kunnen maken van de rechten die zij aan artikel 69, lid 1, van de verordening kunnen ontlenen. Dat resultaat is, zo komt het mij voor, niet verenigbaar met de strekking van deze bepaling.

De tweede vraag

32. Met de tweede vraag wil de verwijzende rechter vernemen of het vereiste om ter beschikking te staan van de arbeidsbemiddeling betrekking moet hebben op een onafgebroken periode van vier weken onmiddellijk voor vertrek.

4 — Arrest van 19 juni 1980, Testa (41/79, 121/79 en 796/79, Jurispr. blz. 1979).

33. Uit de beantwoording van de eerste vraag vloeit al voort dat de rechten die werkzoekenden kunnen ontlenen aan artikel 69, lid 1, van verordening nr. 1408/71 in geen geval kunnen worden beperkt door de uitleg die nationale instanties in het licht van de nationale wetgeving daaraan geven.

34. Artikel 69, lid 1, sub a, van verordening nr. 1408/71 bepaalt dat de als werkzoekende ingeschrevene gedurende ten minste vier weken na aanvang van zijn werkloosheid ter beschikking moet hebben gestaan van de arbeidsbemiddelingsdienst. Uit de bewoordingen van dit artikel blijkt niet dat het om een onafgebroken periode van vier weken onmiddellijk voor vertrek hoeft te gaan. Een nationale wetgever of administratie mag dus, zoals ook door de Commissie betoogd, niet bepalen dat de in artikel 69, lid 1, sub a, bedoelde termijn van vier weken zou worden gestuit in het geval een als werkzoekende ingeschrevene gedurende een korte periode verhinderd is om wegens de zorg van een ziek kind daadwerkelijk te werken. Indien een dergelijke stuiting tot gevolg heeft dat de periode van vier weken, die de gemeenschapswetgever als voorwaarde heeft gesteld, wordt verlengd, resulteert dat in een beperking van de rechten, die werkzoekenden aan artikel 69, lid 1, van de verordening kunnen ontlenen. Ik merk hierbij ten overvloede nog op dat de termijn van vier weken, die door de communautaire wetgever is vastgesteld, die de justitiabele rechtszekerheid geeft, ernstig kan worden uitgehold indien daaraan uit de toepassing van nationaal recht voortvloeiende beperkingen zouden mogen worden verbonden. Daarmee wordt afbreuk gedaan aan de hier door de gemeenschapswetgever beoogde rechtseenheid en rechtszekerheid.

VI — Conclusie

35. Gelet op het voorgaande, geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vragen van de Regeringsrätt als volgt te beantwoorden:

1) Artikel 69, lid 1, sub a, van verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op loontrekkenden en hun gezinnen die zich binnen de Gemeenschap verplaat-

sen, moet als een gemeenschapsrechtelijke bepaling, waaraan werkzoekenden rechten kunnen ontlenen, uniform worden uitgelegd en toegepast, onafhankelijk van de op de betrokkenen van toepassing zijnde nationale wetgeving. Uit de bewoording en strekking van artikel 69, lid 1, sub a, van verordening nr. 1408/71 vloeit voort, dat een werkzoekende geacht moet worden ter beschikking te zijn gebleven van de arbeidsbemiddelingsdienst, indien deze gedurende een beperkte tijd in een periode van vier weken na de aanvang van zijn werkloosheid was verhinderd te werken wegens de zorg voor een ziek kind.

2) Dezelfde bepaling moet aldus worden uitgelegd, dat de in die bepaling genoemde termijn van ten minste vier weken niet wordt onderbroken doordat een werkzoekende gedurende een korte periode daarvan feitelijk niet in staat was te werken wegens de zorg van een ziek kind.