ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

21 maart 2018 *

„Prejudiciële verwijzing – Sociale zekerheid – Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat – Coördinatie van de stelsels voor sociale zekerheid – Verordening (EG) nr. 883/2004 – Artikelen 7, 63 en 64 – Werkloosheidsuitkeringen – Werkloze die zich naar een andere lidstaat begeeft – Behoud van het recht op uitkeringen – Duur”

In zaak C-551/16,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Centrale Raad van Beroep (Nederland) bij beslissing van 26 oktober 2016, ingekomen bij het Hof op 31 oktober 2016, in de procedure

J. Klein Schiphorst

tegen

Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen,

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: R. Silva de Lapuerta (rapporteur), kamerpresident, C. G. Fernlund, A. Arabadjiev, S. Rodin en E. Regan, rechters,

advocaat-generaal: P. Mengozzi,

griffier: M. Ferreira, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 20 september 2017,

gelet op de opmerkingen van:

– de Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, vertegenwoordigd door J. Hut als gemachtigde,

– de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M. L. Noort en M. K. Bulterman als gemachtigden,

– de Tsjechische regering, vertegenwoordigd door M. Smolek, J. Pavliš en J. Vláčil als gemachtigden,

* Procestaal: Nederlands.

– de Deense regering, vertegenwoordigd door M. Wolff, C. Thorning en J. Nymann-Lindegren als gemachtigden,

– de Poolse regering, vertegenwoordigd door B. Majczyna als gemachtigde,

– de Zweedse regering, vertegenwoordigd door A. Falk, C. Meyer-Seitz, H. Shev, L. Swedenborg en F. Bergius als gemachtigden,

– de Noorse regering, vertegenwoordigd door K. Moen en D. Lund als gemachtigden,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door M. van Beek en D. Martin als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 29 november 2017,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 64, lid 1, onder c), van verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels (PB 2004, L 166, blz. 1, met rectificatie in PB 2004, L 200, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EU) nr. 465/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2012 (PB 2012, L 149, blz. 4) (hierna: „verordening nr. 883/2004").

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen J. Klein Schiphorst en de Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (Nederland) over de afwijzing van zijn verzoek om de export van zijn werkloosheidsuitkering na drie maanden te verlengen.

Toepasselijke bepalingen

Recht van de Unie

Overeenkomst EG-Zwitserland

3 Artikel 8 van de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Zwitserse Bondsstaat, anderzijds, over het vrije verkeer van personen, ondertekend te Luxemburg op 21 juni 1999 en goedgekeurd namens de Europese Gemeenschap bij besluit 2002/309/EG, Euratom van de Raad en, wat betreft de overeenkomst inzake wetenschappelijke en technologische samenwerking, van de Commissie van 4 april 2002 betreffende de sluiting van zeven overeenkomsten met de Zwitserse Bondsstaat (PB 2002, L 114, blz. 1; hierna: „Overeenkomst EG-Zwitserland"), bepaalt:

„De overeenkomstsluitende partijen coördineren overeenkomstig bijlage II hun stelsels voor sociale zekerheid, met name met het oog op:

[...]

b) vaststelling van de toepasselijke wetgeving;

[...]

d) betaling van uitkeringen aan personen die op het grondgebied van de overeenkomstsluitende partijen verblijven;

[...]"

4 Artikel 1 van bijlage II bij de Overeenkomst EG-Zwitserland, over de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels, zoals gewijzigd bij besluit nr. 1/2012 van het Gemengd Comité ingesteld krachtens de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Zwitserse Bondsstaat, anderzijds, over het vrije verkeer van personen van 31 maart 2012 (PB 2012, L 103, blz. 51) bepaalt:

„1. De overeenkomstsluitende partijen komen overeen ten aanzien van de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels onderling de rechtshandelingen van de Europese Unie toe te passen zoals vermeld in en gewijzigd bij deel A van deze bijlage, of daarmee gelijkwaardige regels.

2. In de in deel A van deze bijlage genoemde rechtshandelingen omvat de uitdrukking ‚lidstaat/lidstaten' niet alleen de staten die vallen onder de desbetreffende rechtshandelingen van de Europese Unie, maar tevens Zwitserland."

5 Deel A van deze bijlage noemt onder meer verordening nr. 883/2004.

Verordening nr. 883/2004

6 De overwegingen 3, 4, 32 en 45 van verordening nr. 883/2004 preciseren:

„(3) Verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen [(PB 1971, L 149, blz. 2)] is diverse keren gewijzigd en bijgewerkt, om rekening te houden met de ontwikkelingen op communautair niveau, waaronder de uitspraken van het Hof van Justitie, en daarnaast met de wijzigingen in de nationale wetgevingen; mede als gevolg daarvan zijn de coördinatievoorschriften van de Gemeenschap complex en lang geworden; het is derhalve essentieel deze voorschriften te vervangen, en tegelijk te moderniseren en te vereenvoudigen, om de doelstelling van het vrije verkeer van personen te bereiken.

(4) Het is noodzakelijk dat de eigen kenmerken van de nationale socialezekerheidswetgevingen worden gerespecteerd en er enkel een coördinatiemethode wordt uitgewerkt.

[...]

(32) Teneinde de mobiliteit van werknemers te bevorderen, is het met name aangewezen om het zoeken naar werk in de verschillende lidstaten te vergemakkelijken; het is derhalve nodig tot de een volledigere en effectievere coördinatie tussen de regelingen inzake werkloosheidsverzekering en de diensten voor arbeidsvoorziening van alle lidstaten te komen.

(45) Aangezien de doelstelling van het voorgenomen optreden, namelijk coördinerende maatregelen om te waarborgen dat het recht van vrij verkeer van personen daadwerkelijk kan worden uitgeoefend, niet voldoende door de lidstaten kan worden verwezenlijkt en derhalve, wegens de omvang en de gevolgen van dit optreden, beter op communautair niveau kan worden verwezenlijkt, kan de Gemeenschap maatregelen treffen, overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel van artikel 5 van het Verdrag. In overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel van dat artikel gaat deze verordening niet verder dan hetgeen noodzakelijk is voor het bereiken van deze doelstelling".

7 Artikel 2, lid 1, van verordening nr. 883/2004 bepaalt:

„Deze verordening is van toepassing op onderdanen van een lidstaat, staatlozen en vluchtelingen, die in een van de lidstaten wonen, en op wie de wetgeving van een of meer lidstaten van toepassing is of geweest is, alsmede op hun gezinsleden en hun nabestaanden."

8 Artikel 3, lid 1, van deze verordening bepaalt:

„Deze verordening is van toepassing op alle wetgeving betreffende de volgende takken van sociale zekerheid:

[...]

h) uitkeringen bij werkloosheid;

[...]"

9 Artikel 7 van die verordening, met het opschrift „Opheffing van de regels inzake de woonplaats", bepaalt:

„Tenzij in deze verordening anders bepaald, kunnen de uitkeringen verschuldigd op grond van de wetgeving van een of meer lidstaten of op grond van deze verordening, niet worden verminderd, gewijzigd, geschorst, ingetrokken of verbeurd verklaard op grond van het feit dat de rechthebbende of de leden van zijn gezin in een andere lidstaat wonen dan die waar zich het orgaan bevindt dat deze uitkering verschuldigd is."

10 Artikel 63 van die verordening, „Bijzondere bepalingen voor de opheffing van de bepalingen inzake de woonplaats", bepaalt:

„Voor de toepassing van dit hoofdstuk geldt artikel 7 slechts in de gevallen bedoeld in de artikelen 64, 65 en 65 bis, en binnen de daarin vermelde grenzen."

11 Artikel 64 van verordening nr. 883/2004, „Werklozen die zich naar het grondgebied van een andere lidstaat begeven", bepaalt:

„1. De volledig werkloze die voldoet aan de bij de wetgeving van de bevoegde lidstaat gestelde voorwaarden om recht te hebben op uitkeringen die zich naar een andere lidstaat begeeft om daar werk te zoeken, behoudt het recht op werkloosheidsuitkering onder de hieronder aangegeven voorwaarden en beperkingen:

[...]

c) het recht op uitkering wordt gehandhaafd gedurende een tijdvak van drie maanden vanaf de datum waarop de werkloze niet langer ter beschikking stond van de diensten voor arbeidsvoorziening van de lidstaat die hij heeft verlaten, zonder dat de totale duur waarover uitkering wordt verleend, de totale duur mag overschrijden waarover hij krachtens de wetgeving van bedoelde lidstaat recht op uitkering heeft. De periode van drie maanden kan door de bevoegde dienst of het bevoegde orgaan tot maximaal zes maanden worden verlengd;

[...]

2. Indien de betrokkene bij of vóór het verstrijken van het tijdvak waarover hij krachtens lid 1, onder c), recht op uitkering heeft, naar de bevoegde lidstaat terugkeert, behoudt hij het recht op uitkering overeenkomstig de wetgeving van deze lidstaat; hij verliest elk recht op uitkering krachtens

de wetgeving van de bevoegde lidstaat, indien hij niet bij of vóór het verstrijken van dit tijdvak naar deze staat terugkeert, behoudens gunstiger bepalingen in die wetgeving. In uitzonderingsgevallen kunnen de bevoegde diensten of organen de betrokken persoon toestaan op een latere datum terug te keren met behoud van zijn recht op uitkering.

[...]"

Nederlands recht

12 Artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt:

„1. Het bestuursorgaan weegt de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af, voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit.

2. De voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen."

13 Op grond van artikel 19, lid 1, aanhef en onder e), van de Werkloosheidswet (hierna: „WW") heeft geen recht op uitkering de werknemer die buiten Nederland woont of verblijf houdt anders dan wegens vakantie.

14 Artikel 19, leden 9 en 10, WW luidt:

„9. In afwijking van het eerste lid, onderdeel e, blijft het recht op uitkering bestaan ten aanzien van de werknemer die buiten Nederland verblijf houdt anders dan wegens vakantie, indien hij gedurende dat verblijf meewerkt aan activiteiten die bevorderlijk zijn voor zijn inschakeling in de arbeid als bedoeld in de hoofdstukken VI en XA, mits:

a. die activiteiten niet langer duren dan zes maanden;

b. die activiteiten blijkens een intentieverklaring een reëel uitzicht bieden op een aansluitende dienstbetrekking voor ten minste zes maanden; en

c. die activiteiten plaatsvinden in een lidstaat van de Europese Unie, in een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte of in Zwitserland.

10. Voor de toepassing van dit artikel wordt onder intentieverklaring verstaan: een ondertekende verklaring waarin de ondertekenaar aangeeft dat hij het voornemen heeft om een werknemer die meewerkt aan activiteiten die bevorderlijk zijn voor zijn inschakeling in de arbeid als bedoeld in de hoofdstukken VI en XA, na afloop van die activiteiten in dienst te nemen."

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

15 Klein Schiphorst, die de Nederlandse nationaliteit heeft, in Nederland woonde en daar sinds 2 mei 2011 een uitkering op grond van de WW ontving, heeft het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (hierna: „Uwv") op 19 juli 2012 ervan in kennis gesteld dat hij voornemens was zich naar Zwitserland te begeven om daar werk te zoeken. In verband daarmee heeft hij verzocht om behoud van zijn recht op een werkloosheidsuitkering.

16 Bij besluit van 8 augustus 2012 heeft het Uwv het verzoek van Klein Schiphorst toegewezen voor de periode van 1 september 2012 tot en met 30 november 2012.

17 Bij e-mail van 19 november 2012 heeft Klein Schiphorst het Uwv verzocht om de export van zijn werkloosheidsuitkering krachtens verordening nr. 883/2004 na die drie maanden te verlengen.

18 Bij besluiten van 21 november 2012 en 16 januari 2013 heeft het Uwv dit verzoek en het tegen dit besluit gemaakte bezwaar afgewezen. In het besluit op bezwaar heeft het Uwv toegelicht dat het geen gebruik maakt van de bevoegdheid die in artikel 64, lid 1, onder c), van verordening nr. 883/2004 wordt verleend aan de bevoegde dienst of het bevoegde orgaan om het tijdvak van export van de werkloosheidsuitkering tot maximaal zes maanden te verlengen.

19 Bij vonnis van 2 oktober 2013 heeft de rechtbank Amsterdam het beroep van Klein Schiphorst tegen het besluit van het Uwv van 16 januari 2013 gegrond verklaard, omdat het Uwv ondeugdelijk had gemotiveerd waarom het geen gebruik maakt van deze bevoegdheid.

20 Bij besluit van 15 november 2013 heeft het Uwv het bezwaar van Klein Schiphorst tegen het besluit van 21 november 2012 wederom ongegrond verklaard. In aanmerking genomen dat de kansen om werk te vinden in het algemeen in Nederland groter zijn dan in andere landen, heeft het Uwv opgemerkt dat het als uitgangspunt hanteert dat de export van werkloosheidsuitkeringen na het tijdvak van drie maanden overeenkomstig een aanwijzing van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid niet wordt verlengd. In dat kader heeft het Uwv gemeend dat de initiatieven van Klein Schiphorst om werk te vinden in Zwitserland en de door hem aangevoerde omstandigheden niet van dien aard waren dat het Uwv zich in redelijkheid niet aan dat uitgangspunt kon houden.

21 Bij vonnis van 4 juni 2014 heeft de rechtbank Amsterdam het beroep van Klein Schiphorst tegen het besluit van 15 november 2013 verworpen. Naar het oordeel van deze rechter stond het het Uwv vrij, gegeven het discretionaire karakter van de bevoegdheid genoemd in artikel 64, lid 1, onder c), van verordening nr. 883/2004, om bij de invulling van deze bevoegdheid aan te sluiten bij de nationale regels.

22 Klein Schiphorst heeft tegen dat vonnis hoger beroep ingesteld bij de Centrale Raad van Beroep.

23 De verwijzende rechter twijfelt of het besluit van het Uwv om jegens Klein Schiphorst te weigeren gebruik te maken van de bevoegdheid die in artikel 64, lid 1, onder c), tweede volzin, van verordening 883/2004 aan de bevoegde dienst of het bevoegde orgaan is verleend om de export van werkloosheidsuitkeringen na drie maanden te verlengen, verenigbaar is met het recht van de Unie.

24 De verwijzende rechter vraagt zich om te beginnen inzonderheid af of het de lidstaten vrijstaat geheel af te zien van deze bevoegdheid. Indien die vraag ontkennend wordt beantwoord, overweegt deze rechter dat dan moet worden vastgesteld of de lidstaten in beginsel kunnen weigeren deze bevoegdheid uit te oefenen en ermee kunnen volstaan daarvan enkel onder bijzondere omstandigheden concreet gebruik te maken, gelet op het doel en de strekking van verordening nr. 883/2004, op het verbod om een woonplaatsvereiste te hanteren of op het vrij verkeer van burgers van de Unie en werkenden. Indien ook deze vraag ontkennend wordt beantwoord, vraagt de verwijzende rechter tot slot hoe de lidstaten deze bevoegdheid wel dienen toe te passen.

25 Daarop heeft de Centrale Raad van Beroep de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld.

„1) Mag de in artikel 64, eerste lid, aanhef en onder c, van verordening 883/2004 gegeven bevoegdheid, gelet op de artikelen 63 en 7 van verordening 883/2004, doel en strekking van verordening 883/2004 en het vrij verkeer van personen en werknemers, aldus worden toegepast dat een verzoek om verlenging van de export van een werkloosheidsuitkering in beginsel wordt geweigerd, tenzij naar het oordeel van het Uwv gegeven de bijzondere omstandigheden van het concrete geval, bijvoorbeeld in het geval dat er een concreet en aantoonbaar uitzicht is op werk, in redelijkheid niet tot weigering van exportverlenging kan worden besloten?

Zo nee,

2) Hoe dienen lidstaten de in artikel 64, eerste lid, aanhef en onder c, van verordening 883/2004 gegeven bevoegdheid wel toe te passen?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Opmerkingen vooraf

26 De prejudiciële vragen betreffen de uitlegging van verordening nr. 883/2004, inzonderheid artikel 64 ervan, waarin de voorwaarden zijn omschreven waaronder een volledig werkloze die voldoet aan de bij de wetgeving van de bevoegde lidstaat gestelde voorwaarden om recht te hebben op uitkeringen en zich naar een andere lidstaat begeeft om daar werk te zoeken, het recht op een werkloosheidsuitkering behoudt.

27 In casu blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat het in het hoofdgeding gaat om het behoud van een recht op een werkloosheidsuitkering van een Nederlands staatsburger die zich niet naar een andere lidstaat heeft begeven, maar naar een derde staat, te weten de Zwitserse Bondsstaat, om daar werk te zoeken.

28 Volgens artikel 8 van de Overeenkomst EG-Zwitserland coördineren de overeenkomstsluitende partijen overeenkomstig bijlage II bij die overeenkomst hun stelsels voor sociale zekerheid, onder andere met het oog op de vaststelling van de toepasselijke wetgeving en de betaling van uitkeringen aan personen die op het grondgebied van de overeenkomstsluitende partijen verblijven. In deel A, punt 1, van bijlage II bij de Overeenkomst EG-Zwitserland wordt verordening nr. 883/2004 genoemd als regeling die tussen de partijen van toepassing is. Aangezien de uitdrukking „lidstaat/lidstaten" in de in deel A van deze bijlage genoemde rechtshandelingen volgens artikel 1, lid 2, van deze bijlage „niet alleen de staten [omvat] die vallen onder de desbetreffende rechtshandelingen van de Europese Unie, maar tevens Zwitserland", zien de bepalingen van deze verordening dus ook op de Zwitserse Bondsstaat.

29 Onder deze omstandigheden valt de situatie van verzoeker in het hoofdgeding, een burger van een lidstaat op wie de Nederlandse wet betreffende werkloosheidsuitkeringen van toepassing is en die zich naar Zwitserland heeft begeven om daar werk te zoeken, binnen de werkingssfeer van verordening nr. 883/2004.

Beantwoording van de eerste vraag

30 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter, zakelijk weergegeven, te vernemen of artikel 64, lid 1, onder c), van verordening nr. 883/2004 aldus moet worden uitgelegd dat deze bepaling in de weg staat aan een nationale maatregel, zoals die in het hoofdgeding, waarbij het bevoegde orgaan wordt voorgeschreven in beginsel elk verzoek om verlenging van het tijdvak van export van een werkloosheidsuitkering na drie maanden te weigeren, tenzij weigering van dat verzoek naar het oordeel van dit orgaan tot een onredelijke uitkomst zou leiden.

31 In dat verband moet worden gememoreerd dat verordening nr. 883/2004 volgens de overwegingen 4 en 45 ervan tot doel heeft de socialezekerheidsstelsels van de lidstaten te coördineren om de daadwerkelijke uitoefening van het recht van vrij verkeer van personen te waarborgen. Bij die verordening zijn de voorschriften van verordening nr. 1408/71 gemoderniseerd en vereenvoudigd zonder dat de doelstelling van die verordening is gewijzigd.

32 Zoals naar voren komt uit artikel 64, lid 1, van verordening nr. 883/2004 behoudt de volledig werkloze die voldoet aan de bij de wetgeving van de bevoegde lidstaat gestelde voorwaarden om recht te hebben op uitkeringen en zich naar een andere lidstaat begeeft om daar werk te zoeken, onder de in deze bepaling opgesomde voorwaarden en beperkingen het recht op een werkloosheidsuitkering.

33 Inzonderheid „wordt" op grond van artikel 64, lid 1, onder c), eerste volzin, van deze verordening het recht op uitkering gehandhaafd gedurende een tijdvak van drie maanden vanaf de datum waarop de werkloze niet langer ter beschikking stond van de diensten voor arbeidsvoorziening van de lidstaat die hij heeft verlaten, zonder dat de totale duur waarover uitkering wordt verleend, de totale duur mag overschrijden waarover hij krachtens de wetgeving van bedoelde lidstaat recht op uitkering heeft. Artikel 64, lid 1, onder c), tweede volzin, van deze verordening bepaalt niettemin dat deze periode van drie maanden door de bevoegde dienst of het bevoegde orgaan tot maximaal zes maanden „kan" worden verlengd.

34 Volgens vaste rechtspraak van het Hof moet bij de uitlegging van een Unierechtelijke bepaling niet enkel rekening worden gehouden met de bewoordingen ervan, maar ook met de context en de doelstellingen van de regeling waarvan zij deel uitmaakt (arrest van 8 november 2016, Ognyanov, C-554/14, EU:C:2016:835, punt 31).

35 Uit de bewoordingen van artikel 64, lid 1, onder c), eerste volzin, van verordening nr. 883/2004 blijkt evenwel ondubbelzinnig dat een volledig werkloze die zich naar een andere lidstaat begeeft om daar werk te zoeken, gedurende een tijdvak van drie maanden een gegarandeerd recht heeft op een werkloosheidsuitkering. In dat verband heeft het Hof over artikel 69 van verordening nr. 1408/71, de voorloper van artikel 64 van verordening nr. 883/2004, al geoordeeld dat die bepaling de werkloze werknemer met het oog op het zoeken van werk in een andere lidstaat de mogelijkheid bood gedurende een bepaalde periode te worden vrijgesteld van de door de verschillende nationale wettelijke regelingen opgelegde verplichting zich ter beschikking te stellen van de diensten voor arbeidsbemiddeling van de bevoegde staat, zonder dat hij daardoor zijn recht op werkloosheidsuitkeringen tegenover die staat verliest (arresten van 19 juni 1980, Testa e.a., 41/79, 121/79 en 796/79, EU:C:1980:163, punt 4, en 21 februari 2002, Rydergård, C-215/00, EU:C:2002:111, punt 17).

36 Artikel 64, lid 1, onder c), tweede volzin, van verordening nr. 883/2004 vermeldt niettemin dat deze periode van drie maanden door de bevoegde dienst of het bevoegde orgaan tot maximaal zes maanden „kan" worden verlengd.

37 Zoals de Nederlandse, de Deense, de Zweedse en de Noorse regering in hun schriftelijke stukken opmerken, blijkt uit het gebruik van het woord „kan" dat het bevoegde orgaan op grond van de bewoordingen van deze bepaling niet verplicht is het tijdvak waarin de werkloosheidsuitkering van een volledig werkloze die zich naar een andere lidstaat begeeft om daar werk te zoeken, wordt gehandhaafd, tot maximaal zes maanden te verlengen.

38 Zoals alle deelnemers aan de terechtzitting hebben gepreciseerd en de advocaat-generaal in punt 34 van zijn conclusie heeft opgemerkt, komt uit de voorbereidende werkzaamheden die tot de vaststelling van deze bepaling hebben geleid, naar voren dat het aanvankelijke voorstel van de Commissie om een periode van export met een duur van zes maanden verplicht te stellen, niet de instemming van de Raad van de Europese Unie heeft gekregen, waarna de lidstaten het uiteindelijk eens zijn geworden over de formule in het huidige artikel 64, lid 1, onder c), tweede volzin, van verordening nr. 883/2004.

39 Met betrekking tot de context waarin artikel 64, lid 1, onder c), van verordening nr. 883/2004 is opgenomen, moet worden opgemerkt dat werkloosheidsuitkeringen overeenkomstig artikel 64, lid 1, onder d), van die verordening worden verleend door en voor rekening van het bevoegde orgaan volgens de door dat orgaan toegepaste wetgeving.

40 Daarnaast vloeit uit artikel 64, lid 2, van deze verordening voort dat de betrokkene elk recht op een uitkering krachtens de wetgeving van de bevoegde lidstaat verliest indien hij niet bij of vóór het verstrijken van het tijdvak waarover hij krachtens artikel 64, lid 1, onder c), van die verordening recht op uitkering heeft (te weten drie maanden of, eventueel, maximaal zes maanden als dit tijdvak door het bevoegde orgaan is verlengd), naar de bevoegde lidstaat terugkeert, zij het dat dat orgaan de betrokken persoon in uitzonderingsgevallen kan toestaan met behoud van zijn recht op uitkering op een latere datum terug te keren.

41 Zoals de advocaat-generaal in punt 55 van zijn conclusie heeft opgemerkt, kan het bevoegde orgaan krachtens deze bepaling met name het tijdvak van drie maanden waarin de betrokkene recht heeft op een uitkering in „uitzonderingsgevallen" verlengen om te voorkomen dat het verlies van elk recht op een uitkering bij te late terugkeer na verstrijken van dit tijdvak tot onredelijke uitkomsten leidt. Die mogelijkheid bevestigt dat het tijdvak van export van een werkloosheidsuitkering kan worden beperkt tot drie maanden, want het bevoegde orgaan is op grond van artikel 64, lid 1, onder c), tweede volzin, van verordening nr. 883/2004 niet gehouden dat tijdvak uit te breiden tot maximaal zes maanden.

42 Deze vaststelling wordt gesteund door de omstandigheid dat bij verordening nr. 883/2004 niet de voorwaarden worden vastgesteld waaronder een volledig werkloze die zich naar een andere lidstaat begeeft om daar werk te zoeken, verlenging van dit tijdvak na drie maanden kan verkrijgen.

43 Wat betreft het doel dat door verordening nr. 883/2004 wordt nagestreefd, is in punt 31 van dit arrest in herinnering gebracht dat zij tot doel heeft de socialezekerheidsstelsels van de lidstaten te coördineren om de daadwerkelijke uitoefening van het recht van vrij verkeer te waarborgen.

44 Bij deze verordening wordt geen gemeenschappelijk stelsel van sociale zekerheid ingevoerd, maar zij laat de afzonderlijke nationale stelsels voortbestaan en beoogt slechts de coördinatie ervan teneinde de doeltreffende uitoefening van het vrije verkeer van personen te waarborgen. Deze verordening laat derhalve verschillende stelsels voortbestaan, die verschillende vorderingen doen ontstaan op onderscheiden organen jegens welke de uitkeringsgerechtigde rechtstreeks aanspraken bezit, hetzij uitsluitend krachtens een nationale wettelijke regeling, hetzij krachtens de nationale regeling, zo nodig aangevuld door het Unierecht (zie in die zin arresten van 19 september 2013, Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, punt 43, en 14 juni 2016, Commissie/Verenigd Koninkrijk, C-308/14, EU:C:2016:436, punt 67).

45 Bovendien moet worden opgemerkt dat het Hof onder de vigeur van verordening nr. 1408/71 al heeft geoordeeld dat het recht op behoud van een werkloosheidsuitkering gedurende een tijdvak van drie maanden ertoe bijdraagt dat het vrije verkeer van werknemers wordt gewaarborgd (zie in die zin arrest van 19 juni 1980, Testa e.a., 41/79, 121/79 en 796/79, EU:C:1980:163, punt 14). Een dergelijke slotsom dringt zich ook op voor verordening nr. 883/2004, aangezien deze niet alleen waarborgt dat een werkloosheidsuitkering gedurende een tijdvak van drie maanden kan worden geëxporteerd, maar het ook mogelijk maakt dat dit tijdvak tot maximaal zes maanden wordt verlengd.

46 Daaruit volgt dat artikel 64, lid 1, onder c), van verordening nr. 883/2004 het recht op export van een werkloosheidsuitkering slechts waarborgt gedurende een tijdvak van drie maanden, maar het mogelijk maakt dit tijdvak uit hoofde van het nationale recht tot maximaal zes maanden te verlengen.

47 Aan deze uitlegging wordt niet afgedaan door het beginsel van opheffing van de regels inzake de woonplaats zoals opgenomen in artikel 7 van verordening nr. 883/2004, waarnaar de verwijzende rechter verwijst in de tekst van zijn prejudiciële vraag.

48 Uit dat artikel, inzonderheid uit de zinsnede „[t]enzij in [verordening nr. 883/2004] anders bepaald", blijkt namelijk dat deze verordening bijzondere bepalingen bevat waarbij wordt gederogeerd aan het beginsel van opheffing van de regels inzake de woonplaats. Deze zijn opgenomen in artikel 63 van deze verordening, met het opschrift „Bijzondere bepalingen voor de opheffing van de bepalingen inzake de

woonplaats", waarin is bepaald dat de opheffing van de regels inzake de woonplaats met betrekking tot een volledig werkloze die voldoet aan de bij de wetgeving van de bevoegde lidstaat gestelde voorwaarden om recht te hebben op uitkeringen en zich naar een andere lidstaat begeeft, enkel opgaat in de gevallen genoemd in artikel 64 van die verordening en onder de daarin aangegeven beperkingen.

49 Zoals de Deense, de Zweedse en de Noorse regering ter terechtzitting hebben gesteld, blijkt uit de artikelen 7 en 63 en artikel 64, lid 1, onder c), van verordening nr. 883/2004, in onderlinge samenhang, duidelijk dat de mogelijkheid van export van een werkloosheidsuitkering van een volledig werkloze die zich naar een andere lidstaat begeeft om daar werk te zoeken uit hoofde van artikel 64, lid 1, onder c), eerste volzin, van die verordening is gewaarborgd gedurende een tijdvak van drie maanden en, eventueel, gedurende een aanvullend tijdvak tot maximaal zes maanden ingeval de betrokkene uit hoofde van de nationale wet van de betrokken lidstaat een verlenging van het tijdvak van drie maanden heeft verkregen.

50 Zoals de advocaat-generaal in wezen in de punten 80 en 81 van zijn conclusie heeft opgemerkt, kunnen de dispariteiten tussen de stelsels en de maatregelen van de lidstaten die gebruik hebben gemaakt van de bevoegdheid van artikel 64, lid 1, onder c), tweede volzin, van verordening nr. 883/2004 voorts niet worden gezien als beperkingen op het vrije verkeer van werknemers, aangezien artikel 48 VWEU coördinatie van de wetgeving van de lidstaten in het vooruitzicht stelt en geen harmonisatie, zodat het niet raakt aan de materiële en formele verschillen tussen de stelsels van sociale zekerheid van de onderscheiden lidstaten en dus ook niet aan de verschillen in de rechten van de daarbij aangesloten personen (zie in die zin arresten van 16 juli 2009, von Chamier-Glisczinski, C-208/07, EU:C:2009:455, punt 84, en 11 april 2013, Jeltes e.a., C-443/11, EU:C:2013:224, punt 43).

51 Met betrekking tot de criteria aan de hand waarvan het bevoegde orgaan het tijdvak van export van de werkloosheidsuitkering tot maximaal zes maanden kan verlengen, moet worden onderstreept dat de betrokken lidstaat, als hij gebruikmaakt van de in artikel 64, lid 1, onder c), tweede volzin, van verordening nr. 883/2004 bedoelde bevoegdheid, zoals in casu, nationale maatregelen moet nemen, met inachtneming van het recht van de Unie, waarbij de beoordelingsmarge van het bevoegde orgaan wordt afgebakend, met name door de voorwaarden te bepalen waaronder het tijdvak van export van de werkloosheidsuitkering van een werkloze die zich naar een andere lidstaat begeeft om daar werk te zoeken na drie maanden tot maximaal zes maanden moet worden verlengd, aangezien de verordening daarvoor geen criteria bevat.

52 In casu blijkt uit de stukken in het dossier dat aan het Hof is overgelegd en uit de nadere toelichting van de Nederlandse regering ter terechtzitting dat het Koninkrijk der Nederlanden er overeenkomstig een aanwijzing van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van januari 2011 aanvankelijk van had afgezien gebruik te maken van de door artikel 64, lid 1, onder c), tweede volzin, van verordening nr. 883/2004 gegeven bevoegdheid. Nadat de rechtbank Amsterdam in een vonnis van 2 oktober 2013 in het hoofdgeding had geoordeeld dat de afwijzing van een verzoek om verlenging van de export van de werkloosheidsuitkering na drie maanden moet worden gemotiveerd, heeft het Uwv echter het uitgangspunt dat een dergelijk verzoek niet kan worden toegewezen weliswaar gehandhaafd, maar besloten dat de bijzondere omstandigheden van het geval, met name concreet en aantoonbaar uitzicht op werk, kunnen rechtvaardigen dat een dergelijk verzoek wordt ingewilligd. Zoals naar voren komt uit de verwijzingsbeslissing heeft het Uwv inzonderheid overwogen dat dergelijke omstandigheden zich voordoen wanneer de belanghebbende in een traject zit met concreet uitzicht op werk waarvoor een langer verblijf in de ontvangende lidstaat noodzakelijk is, of wanneer de betrokkene een intentieverklaring van een werkgever in die lidstaat heeft overgelegd die hem een reëel uitzicht op een dienstbetrekking biedt.

53 Zoals de advocaat-generaal in punt 78 van zijn conclusie heeft opgemerkt, blijft een lidstaat onder die omstandigheden binnen de door het recht van de Unie toegestane grenzen indien hij maatregelen vaststelt op grond waarvan verlenging van de exportperiode van de werkloosheidsuitkering tot maximaal zes maanden slechts kan worden toegekend indien aan bepaalde voorwaarden is voldaan.

54 Gelet op een en ander moet op de eerste prejudiciële vraag worden geantwoord dat artikel 64, lid 1, onder c), van verordening nr. 883/2004 aldus moet worden uitgelegd dat deze bepaling niet in de weg staat aan een nationale maatregel, zoals die in het hoofdgeding, waarbij het bevoegde orgaan wordt voorgeschreven in beginsel elk verzoek om verlenging van de export van een werkloosheidsuitkering na drie maanden te weigeren, tenzij weigering van dat verzoek naar het oordeel van dit orgaan tot een onredelijke uitkomst zou leiden.

Beantwoording van de tweede vraag

55 Gelet op het antwoord op de eerste vraag hoeft de tweede vraag niet te worden beantwoord.

Kosten

56 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Eerste kamer) verklaart voor recht:

Artikel 64, lid 1, onder c), van verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels moet aldus worden uitgelegd dat deze bepaling niet in de weg staat aan een nationale maatregel, zoals die in het hoofdgeding, waarbij het bevoegde orgaan wordt voorgeschreven in beginsel elk verzoek om verlenging van de export van een werkloosheidsuitkering na drie maanden te weigeren, tenzij weigering van dat verzoek naar het oordeel van dit orgaan tot een onredelijke uitkomst zou leiden.

Silva de Lapuerta Fernlund Arabadjiev

Rodin Regan

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 21 maart 2018.

De griffier
A. Calot Escobar

De president van de Eerste kamer
R. Silva de Lapuerta