CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL J.-P. WARNER VAN 10 NOVEMBER 1977 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

In deze prejudiciële zaak welke aan Uw Hof is voorgelegd door de Arbeidsrechtbank te Hasselt (België), is verzoekster in het hoofdgeding mevrouw Elisabeth Ermin, geboren Beerens, en verweerder de Belgische Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening. Opvallend in deze zaak is dat verzoekster noch verweerder enige opmerking hebben ingediend. Wel hebben wij zeer nuttige opmerkingen gekregen van de Commissie en de Nederlandse regering.

Het punt in geding voor de Arbeidsrechtbank is of verzoekster recht heeft op werkloosheidsuitkering in België. De verwijzingsbeschikking geeft geen overzicht van de feiten, doch de Commissie heeft in haar schriftelijke opmerkingen de feiten uiteengezet, voorzover zij die heeft kunnen achterhalen. Naar het schijnt, is verzoekster in 1956 geboren en is zij Nederlandse van geboorte. Zij heeft in Nederland maar zeer kort gewerkt: van 1 tot 9 juni 1975. Zij is toen ziek geworden, waarna zij door haar werkgever per 1 augustus 1975 werd ontslagen. Van 1 oktober 1975 tot 14 juli 1976 kreeg zij een Nederlandse werkloosheidsuitkering. Op deze laatste datum ging zij, inmiddels gehuwd met een Belg, in België wonen. Zij liet zich daar onmiddellijk als werkloze inschrijven en diende bij verweerder een aanvraag voor werkloosheidsuitkering in. Na afwijzing hiervan door verweerder, wendde zij zich tot de Arbeidsrechtbank, betogende dat zij op grond van verordening nr. 1408/71 (PB nr. L 149 van 1971, blz. 1) recht had op werkloosheidsuitkering in België. Vaststaat dat zij krachtens de enkele Belgische wet daarvoor niet in aanmerking komt.

De betrokken bepalingen van verordening nr. 1408/71 luiden:

Artikel 1, sub j:

„Voor de toepassing van deze verordening:
...
worden ten aanzien van elke Lid-Staat onder „wetgeving" of „wettelijke regeling" verstaan de bestaande of toekomstige wetten, regelingen, statutaire bepalingen en alle andere uitvoeringsmaatregelen, welke betrekking hebben op de in artikel 4, leden 1 en 2, bedoelde takken en stelsels van sociale zekerheid."

(In de zaak 109/76, *Blottner* t. *Nieuwe Algemene Bedrijfsvereniging* — nog niet gepubliceerd — heb ik gewezen op de gebreken in de Engelse tekst van deze bepaling, maar die doen hier nu verder niet ter zake).

Artikel 4, lid 1:

„Deze verordening is van toepassing op alle wettelijke regelingen betreffende de volgende takken van sociale zekerheid:
...
g) werkloosheidsuitkeringen;
..."

Artikel 4, lid 2:

„Deze verordening is van toepassing op de algemene en bijzondere stelsels van sociale zekerheid, welke al of niet op premie- of bijdragebetaling berusten ..."

Artikel 4, lid 4:

„Deze verordening is noch op sociale en medische bijstand noch op ... van toepassing."

1 — Vertaald uit het Engels.

Artikel 5:

„De Lid-Staten vermelden de in artikel 4, leden 1 en 2, bedoelde wettelijke regelingen en stelsels . . ., waarvan overeenkomstig artikel 96 kennisgeving en bekendmaking plaatsvindt."

Artikel 69, lid 1:

„De volledig werkloze werknemer die voldoet aan de in de wettelijke regeling van een Lid-Staat gestelde voorwaarden voor het recht op uitkering, en die zich naar het grondgebied van een of meer andere Lid-Staten 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 . . . als werkzoekende ingeschreven te zijn geweest en ter beschikking van de diensten voor arbeidsbemiddeling van de bevoegde staat te zijn gebleven . . .;
b) hij dient zich als werkzoekende in te laten schrijven bij de diensten voor arbeidsbemiddeling van iedere Lid-Staat, naar het grondgebied waarvan hij zich begeeft . . .;
c) het recht op uitkering wordt gehandhaafd gedurende een tijdvak van ten hoogste drie maanden sedert de datum waarop de betrokkene niet langer ter beschikking stond van de diensten voor arbeidsbemiddeling van de staat waarvan hij het grondgebied heeft verlaten . . ."

Artikel 70, lid 1:

„In de in artikel 69, lid 1, bedoelde gevallen wordt de uitkering verleend door het orgaan van elk van de Staten op het grondgebied waarvan de werkloze werk gaat zoeken.

Het bevoegde orgaan van de Lid-Staat aan de wettelijke regeling waarvan de werknemer tijdens het verrichten van zijn laatste werkzaamheden onderworpen is geweest, is verplicht het bedrag van deze uitkering te vergoeden."

Het punt in geding is dus de werkloosheidsuitkering over het tijdvak van drie maanden vanaf verzoeksters vertrek uit Nederland. Men zou kunnen denken dat zij daarvoor niet in aanmerking komt om de enkele reden dat zij niet zozeer naar België is gegaan om werk te zoeken als wel vanwege haar huwelijk. De vragen van de Arbeidsrechtbank aan Uw Hof komen echter uit een geheel andere hoek, namelijk of de Nederlandse wettelijke regeling waaronder verzoekster werkloosheidsuitkering in Nederland ontving, een soort regeling is die ter zake doet voor de toepassing van verordening nr. 1408/71 en met name van artikel 69, dat wil zeggen of het een regeling is van sociale zekerheid of van sociale bijstand.

Blijkbaar zijn er in Nederland drie wettelijke regelingen welke voorzien in werkloosheidsuitkeringen en als het ware drie opeenvolgende veiligheidsnetten voor werklozen vormen.

De eerste is de Werkloosheidswet van 9 september 1969 (zoals nadien gewijzigd), houdende een stelsel van verplichte werkloosheidsverzekering voor werknemers. Dat dit een regeling van sociale zekerheid is, lijdt geen twijfel en wordt ook door de Arbeidsrechtbank, de Commissie en de Nederlandse regering beaamd.

De tweede is de Wet Werkloosheidsvoorziening („WWV") van 10 december 1964 (zoals nadien gewijzigd). Volgens de Commissie geschiedden de uitkeringen aan verzoekster krachtens deze wet. De Arbeidsrechtbank meent in haar verwijzingsbeschikking dat dit een regeling van sociale bijstand is, maar de Nederlandse regering geeft ondubbelzinnig te kennen dat de Arbeidsrechtbank het hier bij het verkeerde eind heeft en dat de WWV een regeling van sociale zekerheid is.

De derde is de Algemene Bijstandswet van 13 juni 1963. Krachtens deze wet is speciaal voor werklozen de Rijksgroepsregeling werkloze werknemers van 2 december 1964 („RWW") getroffen. Nie-

mand beweert dat dit geen sociale bijstandsregeling is.

De verklaringen van de oorspronkelijke Lid-Staten overeenkomstig de artikelen 5 en 96 van verordening nr. 1408/71 zijn in maart 1973 samengebracht in een tekst die is afgedrukt in PB nr. C 12 van 24 maart 1973, blz. 11. Volgens hoofdstuk F, 1, d, zijn de Nederlandse regelingen en stelsels inzake werkloosheidsuitkeringen, bedoeld in de leden 1 en 2 van artikel 4 der verordening, de Werkloosheidswet en de WWV.

Meer dan eens heeft Uw Hof te kennen gegeven dat artikel 4 der verordening weliswaar de indruk wekt van een klare scheidslijn tussen sociale zekerheidswetgeving en sociale bijstandswetgeving, maar dat in feite deze beide elkaar overlappen – zie zaak 24/74 *C.R.A.M. de Paris* t. *Biason* (Jurispr. 1974, blz. 999, overweging 9) en zaak 39/74 *Costa* t. *België* (ibidem blz. 1251, overweging 6). Inderdaad blijkt dat met betrekking tot werkloosheidsuitkeringen de verordeningsauteurs zelf zich bewust waren van de mogelijkheid van een dergelijke overlapping, daar in de preambule der verordening onder meer wordt overwogen dat „ten einde de arbeidsmobiliteit onder gunstiger omstandigheden mogelijk te maken, het voortaan nodig is tot een vollediger coördinatie tussen de regelingen inzake werkloosheidsverzekering en bijstand aan werklozen van alle Lid-Staten te komen". Deze zelfde bewoordingen komen ook voor in de vragen van de Arbeidsrechtbank aan het Hof.

De gestelde vragen luiden:

„Gesteld dat verordening (EEG) nr. 1408/71 beoogt het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap te bevorderen en onder meer de arbeidsmobiliteit onder gunstige voorwaarden mogelijk te maken door een vollediger coördinatie inzake werkloosheidsverzekering en bijstand, kan dan gesteld worden dat de naar aanleiding van een toestand van werkloosheid van werknemers toepasselijke Nederlandse bijstandswetten aanleiding geven tot inroeping van artikel 69 van bedoelde verordening?

Kan meer in het bijzonder worden gesteld dat nu in Nederland deze wetten geen wetten van sociale zekerheid zijn, eiseres voldoet aan de in een Lid-Staat (Nederland) gestelde wettelijke voorwaarden voor het recht op werkloosheidsuitkering in de zin van de ingeroepen verordening (EEG) nr. 1408/71, met alle gevolgen vandien voor de overdraagbaarheid van haar aanspraken op werkloosheidsuitkeringen naar een andere Lid-Staat (België) waar deze uitkeringen wel regelingen van sociale zekerheid zijn?"

Met andere woorden vraagt de Arbeidsrechtbank, ervan uitgaande dat de betrokken Nederlandse regeling als een sociale bijstandregeling en niet als een sociale zekerheidsregeling moet worden opgevat, of die regeling niettemin zo kan worden behandeld dat zij rechten doet ontstaan die krachtens artikel 69, lid 1, kunnen worden overgedragen.

De eigenlijke vraag is hier, dunkt mij, of het mogelijk is de verklaring die door Nederland overeenkomstig artikel 5 van verordening nr. 1408/71 is afgelegd, te omzeilen.

Gelet op 's Hofs uitlatingen in de zaak 100/63 *Kalsbeek-van der Veen* t. *Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank* (Jurispr. 1964, blz. 1161, zie blz. 1178) en in de zaak 24/64 *Dingemans* t. *idem* (Jurispr. 1964, blz. 1321, zie blz. 1337), is het duidelijk dat dergelijke verklaringen van Lid-Staten niet in alle omstandigheden als afdoende kunnen worden beschouwd. Volgens de Commissie laat echter een dergelijke verklaring er althans geen twijfel over bestaan dat de in die verklaring vermelde wettelijke regelingen binnen de werkingssfeer van verordening nr. 1408/71 vallen. Ik leid hieruit af dat naar de mening der Commissie een dergelijke verklaring alleen dan als niet afdoende kan worden beschouwd, wanneer zij geen regelingen zou vermelden die zij behoorde te vermelden.

Ongetwijfeld is dit de mogelijkheid waarop het Hof in de arresten *van der Veen* en *Dingemans* uitdrukkelijk doelde. Mijzelf lijkt het echter aannemelijker dat met een dergelijke verklaring toereikend wordt bewezen welke regelingen van de betrokken Lid-Staat wèl en welke niet binnen de werkingssfeer der verordening vallen, zolang niet is komen vast te staan dat de verklaring in enig opzicht onjuist is. U zult zich herinneren dat in de zaak 64/77 *Torri* t. *ONPTS* de Commissie onze aandacht vestigde op hetgeen zij beschouwde als een incongruentie tussen een verklaring van Ierland en een verklaring van het Verenigd Koninkrijk. Ik zou het vreemd vinden, als de rechterlijke instanties een dergelijke incongruentie slechts langs één weg zouden kunnen oplossen.

In casu leiden beide wegen tot hetzelfde resultaat, daar niemand heeft beweerd dat WWV in de Nederlandse verklaring niet had mogen worden opgenomen of dat de RWW daarin wel had moeten worden opgenomen. Hoogstens kan men zeggen dat sommige opmerkingen van de Commissie (vooral tijdens de mondelinge behandeling) over de WWV — onder meer dat in bepaalde omstandigheden het met de uitvoering dezer wet belaste gemeentebestuur zelf kan beslissen over het al dan niet toekennen van de uitkering — de gedachte doen opkomen dat deze wet wellicht een grensgeval is.

Het lijkt mij dan ook niet nodig opnieuw in te gaan op de criteria die het Hof in de zaken *Biason* en *Costa* en ook weer in de zaak 79/76 *Fossi* t. *Bundesknappschaft* (Jurispr. 1977, blz. 667) heeft aangegeven om te bepalen of een of andere regeling al dan niet als sociale zekerheidswetgeving is te beschouwen. Evenmin behoef ik in te gaan op de interessante opmerking van de Nederlandse regering in verband met artikel 5 van het op 11 december 1953 te Parijs gesloten verdrag betreffende sociale en medische bijstand, namelijk dat de bijstand als kenmerk heeft dat de instantie die de bijstand heeft verleend, de kosten daarvan eventueel op derden kan verhalen.

Samenvattend concludeer ik dat op de vragen van de Arbeidsrechtbank worde geantwoord dat, behoudens klemmende aanwijzingen voor het tegendeel, een rechterlijke instantie ervan dient uit te gaan dat een verklaring afgelegd door een Lid-Staat op grond van artikel 5 van verordening nr. 1408/71, een toereikende identificatie verschaft van die wettelijke regelingen van die staat, welke binnen de werkingssfeer der verordening vallen.