CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL SIR GORDON SLYNN VAN 29 APRIL 1982 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

De Franse Cour de Cassation, Chambre Sociale, heeft bij op 3 augustus 1981 ter griffie ingeschreven beschikking krachtens artikel 177 EEG-Verdrag, het Hof twee prejudiciële vragen voorgelegd over de uitlegging van 's Raads verordening nr. 1408/71 van 14 juni 1971 (PB L 149 van 1971). Deze vragen zijn opgeworpen in een geding, ingeleid door Francis Aubin, van Franse nationaliteit, tegen de Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (hierna: de Nationale Vereniging) en de Association pour l'emploi dans les industries et le commerce des Yvelines (hierna: de Vereniging van het departement Yvelines). Beide verenigingen hebben te maken met het beheer van werkloosheidsuitkeringen in Frankrijk.

De feiten van de zaak zijn, zoals vaker voorkomt, niet weergegeven in de verwijzingsbeschikking. Het is mijns inziens gewenst — en het zou praktijk moeten worden beschouwd — dat de nationale rechter in zijn verwijzingsbeschikkingen krachtens artikel 177 een beknopte en duidelijke samenvatting geeft van de voor de rechtsvraag relevante feiten, en wel in een aparte afdeling van de verwijzingsbeschikking onder het opschrift „Feiten". Dit feitenrelaas moet ofwel door de verwijzende rechter zelf worden opgesteld, ofwel — wanneer deze niet bevoegd is zelf de feiten vast te stellen of daaruit gevolgtrekkingen te maken — door de lagere instantie die in laatste aanleg over de feiten oordeelt. Zodoende kan het Hof de draagwijdte van de voorgelegde vragen gemakkelijker beoordelen en de nationale rechter het best helpen bij het formuleren van een antwoord op diens vragen.

Naar wat kan worden afgeleid uit de processtukken en hetgeen ter terechtzitting is meegedeeld, schijnt het om het volgende te gaan. In de gehele, van belang zijnde periode tot september 1970 woonde en werkte Aubin in Frankrijk. Toen bood zijn werkgever hem een betrekking in Brussel aan. Hij aanvaardde die en ging met zijn gezin in Brussel wonen. In december 1972 trad hij in Frankrijk in dienst bij een andere werkgever. Zijn woning in België hield hij aan en zijn gezin bleef daar „voorlopig" wonen.

In augustus 1973 aanvaardde hij wederom een nieuwe betrekking, thans in het Franse departement Yvelines. Op 25 februari 1975 werd hij om economische redenen ontslagen.

In maart 1975 informeerde hij naar de te volgen weg om werkloosheidsuitkering te krijgen. De Inspecteur van de Arbeid in het departement Yvelines deelde hem mee, dat hij zich in België als werkzoekende moest laten inschrijven omdat hij aldaar woonplaats had en zijn gezin er verbleef, en dat hij werkloosheidsuitkering zou kunnen krijgen van de Belgi-

1 — Vertaald uit het Engels.

sche instanties. Aubin wendde zich derhalve tot de bevoegde Belgische dienst. Deze verlangde van hem de overlegging van bepaalde stukken welke, aldus Aubin, de Franse diensten hem weigerden te geven op grond dat zij niet op zijn geval toepasselijk waren. In augustus 1975 besliste de Belgische Dienst, aldus Aubin, dat hij niet voor werkloosheidsuitkeringen in aanmerking kwam omdat hij niet voldeed aan de in het Koninklijk Besluit van 26 december gestelde voorwaarde, dat hij in de achttien maanden voor zijn ontslag tenminste één dag in België moest hebben gewerkt. Vervolgens diende Aubin een aanvraag om werkloosheidsuitkering in bij de Vereniging van het departement Yvelines. Deze aanvraag werd afgewezen omdat hij niet als werkzoekende was ingeschreven bij de Franse dienst voor arbeidsvoorziening. Ter terechtzitting gaf Aubin toe, dat hij zich in Frankrijk nooit als werkzoekende had laten inschrijven, hoewel hij inlichtingen had ingewonnen over het bekomen van werkloosheidsuitkering. Hij voerde aan dat men hem had gezegd dat hij zich niet kon laten inschrijven. Op 1 oktober 1976 verhuisde hij naar Frankrijk, waar hij een nieuwe betrekking had gevonden.

Tenslotte stelde hij beroep in bij het Tribunal de Grande Instance te Parijs en vorderde toekenning van werkloosheidsuitkering, berekend volgens de Franse wettelijke regeling, over de periode van 25 juni 1975 tot 30 september 1976, aangevuld met een algemene vordering tot schadevergoeding. Naar het Hof werd meegedeeld, heeft hij tegen de Franse administratie en afzonderlike vordering tot schadevergoeding ingesteld gebaseerd op misleidende inlichtingen. Deze vordering is aanhangig bij het Tribunal administratif.

Aubins vordering voor het Tribunal de Grande Instance was gericht tegen de Nationale Vereniging en tegen de Vereniging van het departement Yvelines. Het Tribunal de Grande Instance verklaarde de vordering tegen de Nationale Vereiniging niet ontvankelijk omdat deze niet verantwoordelijk was voor de betaling van de werkloosheidsuitkeringen, doch alleen voor het toezicht op en de coördinatie van de verzekeringsstelsels, en de vordering tegen de Vereniging van het departement Yvelines ongegrond omdat Aubin niet kon aantonen dat deze de toepasselijke verordeningen verkeerd had uitgelegd. Dit vonnis werd bevestigd door de Cour d'Appel te Parijs.

De zaak kwam vervolgens voor de Cour de Cassation, die het Hof de volgende vragen heeft voorgelegd.

1. Was een tot zijn ontslag in Frankrijk werkzame Fransman, die niet als werkzoekende was ingeschreven en woonachtig was in België, waar hij om inschrijving als werkzoekende had verzocht, naar gemeenschapsrecht gerechtigd tot de werkloosheidsuitkeringen van de bevoegde instelling van de Belgische staat of mocht hij ook de Franse staat daartoe aanspreken?

2. Mocht op grond van zijn inschrijving als werkzoekende in België de in de Franse regeling gestelde voorwaarde dat men als zodanig in Frankrijk bij het Agence Nationale pour l'Emploi

moet staan ingeschreven, geacht worden te zijn vervuld?

Met het woord „ook" („aussi") in het laatste zinsdeel van de eerste vraag wordt waarschijnlijk bedoeld te vragen of er in om het even welk van beide landen recht op uitkering bestond. Als het echter de bedoeling was te vragen of er in beide landen recht op uitkering bestond, dan is het duidelijk dat het antwoord ontkennend moet luiden.

Artikel 12, lid 1, van's Raads verordening nr. 1408/71 bevat een algemene regel over de non-cumulatie van uitkeringen. Dit artikel bepaalt — met voor de onderhavige zaak irrelevante uitzonderingen — dat „krachtens deze verordening geen recht worden verkregen of gehandhaafd op verscheidene uitkeringen van dezelfde aard welke betrekking hebben op een zelfde tijdvak van verplichte verzekering". Artikel 84, lid 2, van 's Raads verordening nr. 574/72 van 21 maart 1972 tot vaststelling van de wijze van toepassing van verordening nr. 1408/71 (PB L 74 van 1972, blz. 30), bevestigt de toepasselijkheid van deze regel op het onderhavige geval. Dit artikel bevat een procedure ter voorkoming van de cumulatie van uitkeringen in gevallen waarin een werknemer met woonplaats in de ene Lid-Staat werk zoekt in een andere. Ter terechtzitting maakte Aubin duidelijk dat hij geen aanspraak maakte op uitkeringen van beide landen, maar enkel recht meende te hebben op uitkering vanwege de Franse bevoegde dienst.

Hij baseerde zich daartoe in de eerste plaats op artikel 13 van 's Raads verordening nr. 1408/71. Lid 1 van dit artikel bevat de algemene regel, dat de werknemer op wie de verordening van toepassing is, slechts is onderworpen aan de wetgeving van één enkele Lid-Staat, vast te stellen overeenkomstig de navolgende bepalingen. Artikel 13, lid 2, sub a, bepaalt — behoudens in casu irrelevante uitzonderingen — onder meer dat „op de werknemer die werkzaam is op het grondgebied van een Lid-Staat, de wetgeving van die Staat van toepassing [is] zelfs indien hij op het grondgebied van een andere Lid-Staat woont."

Zelfs als we in de context van dit geval zouden aannemen dat de algemene regel van artikel 13, lid 2, sub a, ook geldt wanneer de betrokken werknemer werkloos is (maar dit valt nog te onderzoeken), dan is daarmee de vraag nog niet beantwoord.

Hoofdstuk 6 van de verordening handelt in het bijzonder over „Werkloosheid". Afdeling 3 van dit hoofdstuk draagt als opschrift „Werklozen de tijdens het verrichten van hun laatste werkzaamheden op het grondgebied van een andere dan de bevoegde Lid-Staat woonden." Zo iemand heeft recht op uitkering overeenkomstig de bepalingen van artikel 71, waarvan lid 1, sub a, handelt over grensarbeiders en lid 1, sub b, over werknemers die geen grensarbeiders zijn. Niets wijst er echter op, dat Aubin een grensarbeider is, zodat alleen de vraag of hij onder lid 1, sub b, valt ter zake dienend is. De eerste alinea hiervan bepaalt dat een werkloze die „ter beschikking blijft van zijn werkgever of van de diensten voor arbeidsbemiddeling op het grondgebied van de bevoegde Staat, [recht heeft] op uitkering volgens de wettelijke regeling van die Staat, alsof hij op het grondgebied van die Staat woonde; deze uitkering wordt door het bevoegde orgaan verleend." De begrippen „bevoegde Staat" en „bevoegd orgaan" worden omschreven in artikel 1 van de verordening. De tweede alinea bepaalt dat een werkloze die „zich ter beschikking stelt van

de diensten voor arbeidsbemiddeling op het grondgebied van de Lid-Staat waarop hij woont of die naar dit grondgebied terugkeert, [recht heeft] op uitkering volgens de wettelijke regeling van deze Staat, alsof hij zijn laatste werkzaamheden op het grondgebied daarvan had uitgeoefend; deze uitkering wordt door en voor rekening van het orgaan van de woonplaats verleend". Indien deze werknemer evenwel een uitkering ontvangt voor rekening van het bevoegde orgaan van de Lid-Staat aan de wettelijke regeling waarvan hij het laatst onderworpen was, heeft hij recht op uitkering van die Lid-Staat en wordt zijn aanspraak jegens de Staat op het grondgebied waarvan hij woont, geschorst. Bovendien kan hij, zolang hij recht op uitkering heeft, krachtens lid 1, sub b-i, geen aanspraak maken op uitkering krachtens de wettelijke regeling van de Lid-Staat op het grondgebied waarvan hij woont.

Volgens mij kan een werknemer onmogelijk staande houden dat hij zowel onder artikel 13 valt (zodat hij aanspraak kan maken op uitkeringen krachtens de wettelijke regeling van de Lid-Stat op het grondgebied waarvan hij werkzaam was) als onder artikel 71, lid 1, sub b-ii (zodat hij een aanspraak heeft jegens de Staat op het grondgebied waarvan hij woont), en derhalve tussen beide kan kiezen. Ik ben van mening dat, zo hij onder de bijzondere bepalingen van artikel 71, lid 1, sub b-i of ii valt, dit beslissend is en dat dan de algemene bepaling van artikel 13 moet wijken voor de bijzondere bepaling van artikel 71. Wel kan hij de nodige stappen doen om, met het oog op artikel 71, lid 1, sub b-i, ervoor te zorgen dat hij „ter beschikking blijft" van de diensten voor arbeidsbemiddeling op het grondgebied van de bevoegde Staat, of om zich, met het oog op artikel 71, lid 1, sub b-ii, „ter beschikking [te stellen] van de dienst voor arbeidsbemiddeling" van de Staat op het grondgebied waarvan hij woont. Als hij dit inderdaad heeft gedaan, is daarmee tevens de vraag beantwoord, behalve dat hij, zo hij een recht ontleent aan b-i, zich niet meer kan beroepen op b-ii, zelfs al zou hij aan de bepalingen hiervan voldoen.

Niet betwist wordt dat Frankrijk de bevoegde Staat is in de zin van artikel 71, lid 1, sub b-i, aangezien hij daar was verzekerd op het ogenblik dat hij de uitkering aanvroeg. Voor de toepassing van artikel 71, lid 1, sub b-ii, wordt aangevoerd dat hij in de relevante periode in Frankrijk woonde, en men verwijst daarbij naar zaak 76/76 (Di Paolo, Jurispr. 1977, blz. 315). Dit arrest geeft een aantal criteria ter beoordeling van de feitelijke vraag en sommige van Aubins stellingen vinden daarin enige steun. Het is evenwel een feitelijke vraag en het staat derhalve aan de nationale rechterlijke instantie om daarover te oordelen. In de verwijzingsbeschikking wordt echter aangenomen, dat de werknemer in België woonde, en daaraan moet men zich in casu dus houden.

Bijgevolg komt de vraag in het kort hierop neer: valt hij onder artikel 71, lid 1, sub b-ii, omdat hij, woonachtig in België, aldaar als werkzoekende was ingeschreven, of valt hij onder artikel 71, lid 1, sub b-i, omdat hij, hoewel in Frankrijk niet als werkzoekende ingeschreven, aldaar had gewerkt en er was verzekerd. Daar niet is gesteld dat hij ter beschikking bleef van zijn vroegere werkgever, hangt het antwoord op deze vragen af van de betekenis van de uitdrukkingen „ter beschikking zijn van" of „met het oog op arbeid ter beschikking zijn van" de bevoegde diensten voor ar-

beidsbemiddeling. De woorden „met het oog op arbeid" in lid 1, sub b-ii, voegen niets toe aan het begrip. De „beschikbaarheid voor de diensten voor arbeidsbemiddeling" hangt mijns inziens af van de vraag, of de werknemer op het juiste moment heeft gemeld dat hij werk zoekt op het grondgebied van de Lid-Staat waar deze diensten voor arbeidsbemiddeling zijn gevestigd. Al maakt artikel 69 onderscheid tussen inschrijving en beschikbaarheid, voor de toepassing van dit artikel zijn zij nauw met elkaar verbonden. Het zich beschikbaar stellen gebeurt gewoonlijk door de inschrijving. Waar Aubin zich in casu in België als werkzoekende inschreef, stelde hij zich dus ter beschikking van de Belgische diensten voor arbeidsbemiddeling. Het lijkt mij onaanvaardbaar dat het Hof zich, zoals gesuggereerd is, zou uitspreken over de vraag of deze inschrijving in feite enkel voor de vorm is gedaan. De inschrijving moet mijns inziens zoals de Cour de Cassation stelt, als een feit worden beschouwd.

Aubin heeft betoogd, dat de beschikbaarheid niet alleen aan formele criteria mag worden getoetst, maar dat de bedoeling van de werknemer doorslaggevend is. Het zou zijn bedoeling zijn geweest in Frankrijk te werken en niet in België. Van een werknemer die zich bij een dienst voor arbeidsbemiddeling in een Lid-Staat aanmeldt en verklaart geschikt en aanstonds bereid te zijn aldaar een tewerkstellingsaanbod te aanvaarden, zou mijns inziens eventueel kunnen worden gezegd dat hij „beschikbaar" is, ook al kan hij zich om de een of andere reden niet als werkzoekende laten inschrijven of was hij formeel niet ingeschreven. Aubins betoog stuit evenwel op een onvermijdelijk bezwaar. Het Hof kan op basis van de verwijzingsbeschikking alleen vaststellen dat Aubin bij de Franse bevoegde diensten een aanvraag om werkloosheidsuitkeringen heeft ingediend, maar niet dat hij zich daar als werkzoekende heeft aangemeld. Ook Aubin heeft niet gesteld dat hij zich in de relevante periode bij de Franse bevoegde diensten als werkzoekende had aangemeld.

Uit de feiten zoals zij door de Cour de Cassation zijn aangenomen, kan dus niet worden afgeleid dat de werknemer „ter beschikking ... [was] van de diensten voor arbeidsbemiddeling op het grondgebied van de Lid-Staat waarop hij woont" in de zin van artikel 71, lid 1, sub b-ii, en evenmin dat hij „ter beschikking blijft ... van de diensten voor arbeidsbemiddeling op het grondgebied van de bevoegde Staat" in de zin van artikel 71, lid 1, sub b-i.

België heeft zich niet in de procedure gemengd, zodat het Hof geen kennis heeft kunnen nemen van eventuele opmerkingen van België over de gevolgen van de in het Koninklijk Besluit genoemde voorwaarde, dat de werknemer in de achttien maanden voor het ontslag tenminste één dag in België moet hebben gewerkt. De bepaling van artikel 71, lid 1, sub b-ii, volgens welke een werknemer recht heeft op uitkering volgens de wettelijke regeling van de Lid-Staat op het grondgebied waarvan hij woont en (waar hij zich ter beschikking stelt) „alsof hij zijn laatste werkzaamheden aldaar had uitgeoefend", heeft — zolang geen argumenten voor het tegendeel zijn aangevoerd — mijns inziens tot gevolg dat het Koninklijk Besluit op dat punt door het

gemeenschapsrecht ter zijde wordt gesteld of moet worden geacht te zijn nageleefd. In het andere geval zouden de Lid-Staten via hun nationale wetgeving gemakkelijk de duidelijke bedoeling van artikel 71, lid 1, sub b-ii, kunnen verijdelen.

Dit standpunt wordt bevestigd door artikel 67, lid 2, van de verordening, bepalende dat het bevoegde orgaan van de Lid-Staat waarvan de wettelijke regeling het verkrijgen van het recht op uitkeringen afhankelijk stelt van de vervulling van tijdvakken van arbeid, rekening houdt met de krachtens de wettelijke regeling van elke andere Lid-Staat vervulde tijdvakken van arbeid, alsof deze krachtens de door dit orgaan toegepaste wettelijke regeling waren vervuld. Uit artikel 67, lid 3, vloeit duidelijk voort dat deze regel ook toepasselijk is op gevallen als bedoeld in artikel 71, lid 1, sub b-ii.

Met betrekking tot de tweede vraag wordt aangevoerd dat vrij verkeer van werknemers, alleen maar mogelijk is indien wordt aangenomen dat men wanneer men in één Lid-Staat aan een voorwaarde voor het recht op uitkering voldoet, evenzeer aan die voorwaarde voldoet in een andere Lid-Staat. Waar de werknemer zich bij vergissing en zonder schuld van zijnentwege in België als werkzoekende zou hebben laten inschrijven, zou hij tevens moeten worden geacht zich in Frankrijk als werkzoekende te hebben ingeschreven. Ik meen echter dat voorwaarden van het nationale recht, voor zover zij niet strijdig zijn met het gemeenschapsrecht, niet op deze manier ter zijde mogen worden gesteld. Het kom er veeleer op aan, of in de verordeningen bepalingen voorkomen waarop Aubin een beroep kan doen.

In dit verband is verwezen naar artikel 86 van verordening nr. 1408/71, dat luidt als volgt:

„Aanvragen, verklaringen of beroepschriften welke ter uitvoering van de wetgeving van een Lid-Staat binnen een bepaalde termijn moeten worden ingediend bij een autoriteit, een orgaan of een rechterlijke instantie van die Staat, zijn ontvankelijk indien zij binnen dezelfde termijn bij een overeenkomstige autoriteit, orgaan of rechterlijke instantie van een andere Lid-Staat worden ingediend. In dat geval zal de autoriteit, het orgaan of de rechterlijke instantie waarop aldus een beroep wordt gedaan, deze aanvragen, verklaringen of beroepschriften onverwijld doen toekomen aan de bevoegde autoriteit, het bevoegde orgaan of de bevoegde rechterlijke instantie van eerstbedoelde Staat."

Volgens mij kan hieruit niet worden afgeleid, dat de inschrijving van een werknemer als werkzoekende in de ene Lid-Staat gelijk staat met de inschrijving van die werknemer in een andere Lid-Staat. Artikel 86 is een administratieve bepaling om de werknemer te helpen die zich bevindt in een andere Lid-Staat dan die welke de uitkering is verschuldigd, en die bij de bevoegde diensten van de eerstbedoelde Lid-Staat zijn aanvraag doet. Evenals artikel 47 van de oude verordening nr. 3 van 25 september 1958 (PB van 1958, blz. 561) doelt dit artikel dan ook slechts „op het geval dat de werknemer woont in een andere Lid-Staat dan die waarvan de wetgeving moet worden toegepast" (zaak 40/74, België, Costers en Vounckx, Jurispr. 1974, blz. 1323). Dit artikel gaat uit van de veronderstelling dat de bevoegde Staat reeds bekend

is, en speelt geen rol bij de bepaling van het toepasselijk recht. Artikel 86 is met andere woorden slechts toepasselijk als de aanvraag „moet worden ingediend" in de ene Lid-Staat, maar werd ingediend in een andere, en niet op een geval als bedoeld in artikel 71, lid 1, sub b, van de verordening, waar de werknemer zich in ieder geval in elk van beide Staten ter beschikking kon stellen.

Mitsdien geef ik het Hof in overweging, de door de Cour de Cassation gestelde vragen te beantwoorden als volgt:

1. Een werknemer, niet-grensarbeider, die tot aan zijn ontslag in de ene Lid-Staat (bijvoorbeeld Frankrijk) was tewerkgesteld en zich ter beschikking stelt van de diensten voor arbeidsbemiddeling van een andere Lid-Staat op het grondgebied waarvan hij woont (bijvoorbeeld België), heeft krachtens artikel 71, lid 1, sub b, van 's Raads verordening nr. 1408/71 recht op uitkering volgens de wettelijke regeling van laatstgenoemde Staat, alsof hij zijn laatste werkzaamheden op het grondgebied daarvan had uitgeoefend. Het staat aan nationale rechterlijke instanties om te oordelen of de werknemer zich daadwerkelijk in de ene Lid-Staat voor arbeid ter beschikking heeft gesteld en in de andere Lid-Staat woont.

2. De in de wetgeving van een Lid-Staat voor de verlening van werkloosheidsuitkeringen voorziene voorwaarde, dat de werknemer bij de nationale bevoegde diensten als werkzoekende moet zijn ingeschreven, wordt niet geacht te zijn vervuld door het enkele feit dat de betrokken werknemer zich in een andere Lid-Staat als werkzoekende heeft laten inschrijven.