ARREST VAN HET HOF (Vierde kamer)
8 juli 1992 *

In zaak C-102/91,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van het Bundessozialgericht, in het aldaar aanhangig geding tussen

D. Knoch

en

Bundesanstalt für Arbeit,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging 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 verplaatsen (PB 1971, L 149, blz. 2),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: P. J. G. Kapteyn, kamerpresident, M. Diez de Velasco en J. L. Murray, rechters,

advocaat-generaal: W. Van Gerven
griffier: D. Triantafyllou, administrateur

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— de Duitse regering, vertegenwoordigd door E. Röder, Ministerialrat bij het Bondsministerie van Economische zaken, als gemachtigde,

* Procestaal: Duits.

— de Franse regering, vertegenwoordigd door P. Pouzoulet, onderdirecteur economisch recht bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, en C. Chavance, hoofdattaché bij de centrale administratie van dit ministerie, als gemachtigden,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door M. Patakia, lid van haar juridische dienst, bijgestaan door B. Schulte, van het Max-Planck-Institut te München, als gemachtigden;

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van de Duitse regering, de Franse regering en de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door D. Gouloussis, juridisch adviseur, en B. Schulte, als gemachtigden, ter terechtzitting van 19 maart 1992,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 6 mei 1992,

het navolgende

Arrest

1 Bij beschikking van 21 februari 1991, bij het Hof ingekomen op 28 maart daaraanvolgend, heeft het Bundessozialgericht krachtens artikel 177 EEG-Verdrag verschillende prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van de artikelen 12, lid 1, 67, 69 en 71, lid 1, van verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, in de gecodificeerde versie van verordening (EEG) nr. 2001/83 van de Raad van 2 juni 1983 (PB 1983, L 230, blz. 6), en van artikel 84, lid 2, 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, in de gecodificeerde versie van verordening nr. 2001/83 (PB 1972, L 230, blz. 86).

2 Deze vragen zijn gerezen in een geding tussen D. Knoch en de Bundesanstalt für Arbeit (hierna: „Bundesanstalt"), naar aanleiding van de weigering van de Bundesanstalt om Knoch een werkloosheidsuitkering toe te kennen.

3 Knoch, van Duitse nationaliteit, was van 1 oktober 1982 tot 30 juni 1983 en van 1 oktober 1983 tot 30 juni 1984 in loondienst werkzaam als docente Duitse taal en letterkunde aan de Universiteit te Bath in Groot-Brittannië. Door bemiddeling van de Deutsche Akademische Austauschdienst (hierna: „DAAD") had zij deze betrekking gekregen. Tijdens haar tewerkstelling in Groot-Brittannië was Knoch daar aan het sociale-verzekeringsstelsel onderworpen en betaalde zij bijdragen aan de Britse werkloosheidsverzekering. Tegelijkertijd betaalde de DAAD haar een compenserende toelage, die zij ook tijdens de zomervakanties van 1 juli tot 30 september 1983 en van 1 juli tot 30 september 1984 ontving.

4 Knoch had te Bath een huis gehuurd, zonder zich te Bruchsal, waar zij bij haar ouders was gedomicilieerd, te laten uitschrijven. Tijdens de zomervakantie van 1983 en ook in juli 1984 verbleef zij te Bruchsal. Begin augustus 1984 verliet zij Bruchsal en ging zij voor drie maanden naar Groot-Brittannië om er werk te zoeken, doch zonder succes. In november of december 1984 keerde zij naar Duitsland terug.

5 Na de beëindiging van haar dienstverband liet Knoch zich te Bath als werkloze inschrijven. Van begin juli tot 21 augustus 1984 ontving zij een werkloosheidsuitkering. Te Bruchsal teruggekeerd, liet zij zich op 19 december 1984 bij het arbeidsbureau te Karlsruhe als werkloze inschrijven en vroeg zij een werkloosheidsuitkering aan. De Bundesanstalt wees deze aanvraag af, op grond dat de wachttijd niet was vervuld en de in Groot-Brittannië doorgebrachte periode naar gemeenschapsrecht niet in aanmerking kon worden genomen.

6 Bij vonnis van 28 januari 1987 verklaarde het Sozialgericht dit besluit nietig en veroordeelde het de Bundesanstalt om Knoch vanaf 19 december 1984 de werkloos-

heidsuitkering tegen het wettelijke tarief toe te kennen. Het Landessozialgericht verwierp bij arrest van 16 augustus 1988 het hoger beroep van de Bundesanstalt, op grond dat door de tewerkstelling in Groot-Brittannië de wachttijd was vervuld. Krachtens artikel 71, lid 1, sub b-ii, van verordening nr. 1408/71 had de Bundesanstalt die tijdvakken van tewerkstelling in aanmerking moeten nemen.

7 In Revision beroept de Bundesanstalt zich op schending van de artikelen 12 en 71 van verordening nr. 1408/71. Zij is van mening, dat artikel 71, lid 1, sub b, de werknemer die geen grensarbeider is, de mogelijkheid biedt om werkloosheidsuitkeringen te ontvangen van hetzij de staat van de laatste tewerkstelling, hetzij de staat waar hij woont. Het verbod op de cumulatie van uitkeringen in artikel 12, lid 1, zou tot gevolg hebben, dat Knoch van het recht op werkloosheidsuitkeringen is uitgesloten doordat zij onder de Engelse wettelijke regeling werkloosheidsuitkeringen heeft ontvangen. Enkel onder de Engelse wettelijke regeling kon Knoch aanspraken doen gelden, krachtens artikel 69 van verordening nr. 1408/71. Knoch betoogt evenwel, onder verwijzing naar artikel 67 van deze verordening, dat de Bundesanstalt de tijdvakken van verzekering die zij als werknemer onder de Engelse wettelijke regeling heeft vervuld, in aanmerking moet nemen alsof zij die onder de Duitse wettelijke regeling had vervuld.

8 In die omstandigheden heeft de nationale rechter de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen voorgelegd:

„1) Heeft een volledig werkloze werknemer die geen grensarbeider is, en die tijdens zijn laatste tewerkstelling op het grondgebied van een andere dan de bevoegde Lid-Staat woonde, ook dan krachtens artikel 71, lid 1, sub b-ii, en artikel 67 van verordening (EEG) nr. 1408/71 recht op uitkering volgens de wettelijke regeling van de Lid-Staat waarin hij woont of waarnaar hij terugkeert, wanneer hij vroeger van het orgaan van de bevoegde Lid-Staat een werkloosheidsuitkering heeft ontvangen?

2) a) Moet in het kader van de artikelen 71, lid 1, sub b-ii, en 67 van verordening (EEG) nr. 1408/71, artikel 12, lid 1, eerste volzin, van die verordening worden toegepast, waarin het heet, dat krachtens de verordening geen recht kan worden verkregen of gehandhaafd op verscheidene uitkeringen van dezelfde aard welke betrekking hebben op een zelfde tijdvak van verplichte verzekering?

b) Wanneer zijn werkloosheidsuitkeringen van dezelfde aard in de zin van artikel 12, lid 1, eerste volzin, van verordening (EEG) nr. 1408/71?

c) Moet het bevoegde orgaan van een Lid-Staat waarvan de wettelijke regeling de verkrijging en de duur van een recht op werkloosheidsuitkering afhankelijk stelt van de vervulling van tijdvakken van verzekering, in de gevallen bedoeld in de artikelen 71, lid 1, sub b-ii, en 67 van verordening (EEG) nr. 1408/71, overeenkomstig artikel 12, lid 1, eerste volzin, van verordening (EEG) nr. 1408/71 inzake de verkrijging en de duur van het recht de krachtens de wettelijke regeling van een andere Lid-Staat als werknemer vervulde tijdvakken van verzekering buiten beschouwing laten, wanneer deze reeds tot een uitkering van dezelfde aard vanwege de andere Lid-Staat hebben geleid,

of:

moet artikel 12, lid 1, eerste volzin, van verordening (EEG) nr. 1408/71 terzake van werkloosheidsuitkeringen aldus worden toegepast, dat als grondslag voor het recht dat later ontstaat, de verzekeringstijdvakken worden meegeteld zonder op het eerste recht te letten, doch van de verworven duur van het latere recht de dagen worden afgetrokken, waarvoor het eerst ontstane recht is ontvangen?

3) a) Is de verklaring die het inzake werkloosheid bevoegde orgaan van de Lid-Staat aan de wettelijke regeling waarvan een migrerend werknemer het laatst onderworpen was, overeenkomstig artikel 84, lid 2, van verordening (EEG) nr. 574/72 afgeeft, voor het orgaan van een andere Lid-Staat en de gerechten van deze staat verbindend, voor zover daarin is vermeld dat de migrerende werknemer geen recht heeft op uitkering krachtens artikel 69 van verordening (EEG) nr. 1408/71?

b) Wanneer kan ingevolge artikel 71, lid 1, sub b-ii, derde volzin, van verordening (EEG) nr. 1408/71 de werkloze overeenkomstig artikel 69 van verordening (EEG) nr. 1408/71 aanspraak maken op uitkering krachtens de wettelijke regeling waaraan hij het laatst onderworpen was, met het gevolg dat de uitkering volgens de wettelijke regeling van de staat op het grondgebied waarvan hij woont, tijdelijk wordt geschorst?

c) Is artikel 71, lid 1, sub b-ii, derde volzin, van verordening (EEG) nr. 1408/71 als volgt te verstaan, dat de schorsing van de uitkering volgens de wettelijke regeling van de staat op het grondgebied waarvan de werkloze woont of naar het grondgebied waarvan hij terugkeert, gedurende het tijdvak waarin de werkloze op grond van artikel 69 van verordening (EEG) nr. 1408/71 aanspraak kan maken op uitkering krachtens de wettelijke regeling waaraan hij het laatst onderworpen was, enkel inhoudt, dat de werkloze gedurende die tijd niet de uitkering van het orgaan van de woonplaats ontvangt, doch daarna deze uitkering voor de volle duur kan ontvangen, of heeft de schorsing van de uitkering ook tot gevolg, dat op de duur van het recht op uitkering de duur van de schorsing in mindering wordt gebracht?"

9 Voor een nadere uiteenzetting van de feiten van het hoofdgeding, de nationale regeling, het procesverloop en de bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen wordt verwezen naar het rapport ter terechtzitting. Deze elementen van het dossier worden hierna slechts weergegeven voor zover dat noodzakelijk is voor de redenering van het Hof.

Algemene opmerkingen

10 Voor de beantwoording van deze vragen dient vooraf te worden herinnerd aan bepaalde elementen van de rechtspraak inzake de bepalingen van verordening nr. 1408/71 betreffende werkloosheid.

11 Volgens artikel 67, lid 1, van verordening nr. 1408/71 moeten de Lid-Staten waarvan de wettelijke regeling het verkrijgen, het behoud of het herstel van het recht op werkloosheidsuitkering afhankelijk stelt van de vervulling van tijdvakken van verzekering, voor zover nodig, rekening houden met de krachtens de wettelijke regeling van elke andere Lid-Staat als werknemer vervulde tijdvakken van verzekering of van arbeid alsof het tijdvakken van verzekering waren welke krachtens de door dit orgaan toegepaste wettelijke regeling waren vervuld mits evenwel de tijdvakken van arbeid als tijdvakken van verzekering zouden zijn beschouwd indien zij krachtens bedoelde wettelijke regeling waren vervuld.

12 Luidens artikel 67, lid 3, rust deze verplichting, met uitzondering van de in artikel 71, lid 1, sub a-ii en sub b-ii, bedoelde gevallen, echter enkel op de Lid-Staat volgens de wettelijke regeling waarvan de betrokkene laatstelijk tijdvakken van verzekering heeft vervuld krachtens de wettelijke regeling op grond waarvan de uitkeringen worden aangevraagd.

13 Artikel 71 van verordening nr. 1408/71 bevat bijzondere bepalingen voor werkloze werknemers die tijdens het verrichten van hun laatste werkzaamheden in een andere Lid-Staat dan de staat van tewerkstelling woonden.

14 Zoals het Hof in zijn arrest van 22 september 1988 (zaak 236/87, Bergemann, Jurispr. 1988, blz. 5125, r. o. 18) verklaarde, hebben die bepalingen volgens de negende overweging van de considerans van verordening nr. 1408/71 van 14 juni 1971 tot doel ervoor te zorgen, dat de migrerende werknemer onder de voor het zoeken naar werk gunstigste voorwaarden aanspraak kan maken op werkloosheidsuitkeringen.

15 Artikel 71, lid 1, sub b-ii, van verordening nr. 1408/71 bepaalt:

„Een werknemer die geen grensarbeider is, volledig werkloos is en 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, heeft recht 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 (...)."

16 Zoals het Hof reeds in het arrest van 12 juni 1986 (zaak 1/85, Miethe, Jurispr. 1986, blz. 1837) heeft uiteengezet, kan een volledig werkloze werknemer kiezen tussen een uitkering van de staat waar hij werkzaam is geweest en een uitkering van de staat waar hij woont. Dit keuzerecht oefent hij uit door zich ter beschikking te stellen van de diensten voor arbeidsbemiddeling van de staat waar hij laatstelijk werkzaam is geweest (artikel 71, lid 1, sub b-i), of van de diensten voor arbeidsbemiddeling van de staat waar hij woont (artikel 71, lid 1, sub b-ii).

17 De door het Bundessozialgericht gegeven uitlegging, dat Knoch aan de voorwaarden van artikel 71, lid 1, sub b-ii, voldoet, wordt door de Franse regering betwist, met name voor zover het Bundessozialgericht van oordeel is dat Knoch gedurende haar verblijf in Groot-Brittannië in Duitsland is blijven wonen. Volgens de Franse regering vertonen de feiten van het hoofdgeding een aantal kenmerken waaruit kan worden afgeleid, dat Knoch haar gewone verblijfplaats niet in Duitsland had. Enerzijds verbleef zij slechts vier maanden in Duitsland en bevond het centrum van haar belangen zich niet uitsluitend in deze Lid-Staat, aangezien zij in Groot-Brittannië werk heeft gezocht. Anderzijds zou de uitlegging, dat Duitsland in het onderhavige geval de staat van de woonplaats in de zin van artikel 71, lid 1, sub b-ii, was, onverenigbaar zijn met het communautaire belastingrecht, inzonderheid met artikel 7 van richtlijn 83/182/EEG van de Raad betreffende de belastingvrijstellingen bij de tijdelijke invoer van bepaalde vervoermiddelen binnen de Gemeenschap (PB 1983, L 105, blz. 59).

18 Dienaangaande zij er allereerst aan herinnerd, dat het Hof in het kader van artikel 177 EEG-Verdrag weliswaar niet bevoegd is tot toepassing in concreto van bepalingen van gemeenschapsrecht, doch niettemin de nationale rechter de uitleggingscriteria kan verschaffen die hij voor de beslissing van het geschil nodig heeft.

19 Het Hof heeft de algemene criteria voor de toepassing van artikel 71, lid 1, sub b-ii, reeds in zijn arrest van 17 februari 1977 vastgesteld (zaak 76/76, Di Paolo, Jurispr. 1977, blz. 315).

20 In de eerste plaats moet die bepaling volgens dat arrest strikt worden uitgelegd, omdat zij een uitzondering vormt op het algemene beginsel van artikel 67, lid 3, van verordening nr. 1408/71, dat een werknemer slechts aanspraak heeft op werkloosheidsuitkeringen indien hij laatstelijk tijdvakken van verzekering of van arbeid heeft vervuld krachtens de wettelijke regeling op grond waarvan de uitkeringen worden aangevraagd.

21 In de tweede plaats is volgens dat arrest onder de uitdrukking „de Lid-Staat waar hij woont" slechts te verstaan, de Lid-Staat waar de werknemer, ofschoon werkzaam in een andere Lid-Staat, zijn gewone woonplaats behoudt en waar zich ook het gewone centrum van zijn belangen bevindt.

22 Het Hof wees er echter op, dat zodra een werknemer in een Lid-Staat een vaste werkkring heeft, hij moet worden vermoed daar zijn woonplaats te hebben, en dat niet slechts naar de gezinssituatie van de werknemer moet worden gezien, maar ook naar de redenen van zijn verblijf in het buitenland en de aard van de daar verrichte werkzaamheden. Ten slotte stelde het Hof vast, dat de toevoeging „of die naar dit grondgebied terugkeert" eenvoudig betekent, dat het hoger omschreven begrip woonplaats niet noodzakelijk uitsluit dat de betrokkene een tijdelijke verblijfplaats in een andere Lid-Staat heeft.

23 Het Hof leidde daaruit af, dat voor de toepassing van artikel 71, lid 1, sub b-ii, moet worden gezien naar de duur en de bestendigheid van betrokkenes woonplaats vóór zijn vertrek, de duur en het doel van zijn afwezigheid, de aard van de in de andere Lid-Staat verrichte werkzaamheden, alsmede de intentie van betrokkene zoals die uit alle omstandigheden blijkt.

24 Het staat aan de nationale rechter, deze criteria op de concrete feiten van het hoofdgeding toe te passen. In het kader van de hem bij artikel 177 EEG-Verdrag opgedragen taak heeft het Hof de nationale rechter in te lichten over de voorwaarden waaronder de in de prejudiciële vraag genoemde feitelijke omstandigheden voor de toepassing van de hoger omschreven criteria in aanmerking kunnen worden genomen.

25 Uit het feit, dat Knoch in het kader van een universitair uitwisselingsprogramma twee academiejaren lang als docente in een andere Lid-Staat in loondienst werkzaam is geweest, vervolgens werkloos werd en vergeefs heeft gepoogd in deze staat werk te vinden, kan niet worden opgemaakt, dat zij daar een vaste werkkring had.

26 Met betrekking tot de omstandigheid, dat zij als werknemer 21 maanden op het grondgebied van een andere Lid-Staat was tewerkgesteld, moet eraan worden herinnerd dat, zoals het Hof in zijn arrest van 17 februari 1977 (Di Paolo, reeds aangehaald) reeds verklaarde, het criterium van de duur van de afwezigheid niet nauwkeurig is gedefinieerd en ook niet het enige criterium is.

27 Verordening nr. 1408/71 stelt immers nergens een maximumduur vast, bij overschrijding waarvan de toepassing van artikel 71, lid 1, sub b-ii, noodzakelijkerwijs zou zijn uitgesloten. Elke andere uitlegging zou in strijd zijn met het doel van die bepalingen, dat erin bestaat de werknemer de beste kansen op herintegratie te geven.

28 De omstandigheid ten slotte, dat de werknemer in de andere Lid-Staat werkloosheidsuitkeringen heeft ontvangen en werk heeft gezocht, is geen beslissende factor om zijn woonplaats in de zin van artikel 71, lid 1, sub b-ii, in die staat te situeren. Hoogstens wijst dit erop, dat de werknemer misschien zijn woonplaats naar die staat zou hebben overgebracht indien hij daar werk had gevonden.

29 Met betrekking tot het argument ontleend aan het begrip gewone verblijfplaats in artikel 7 van richtlijn 83/182, kan worden volstaan met erop te wijzen, dat het daar om een bijzondere definitie uit het belastingrecht gaat, en dat bij de uitlegging daarvan moet worden gelet op het doel en het stelsel van de betrokken gemeenschapsregeling.

De eerste vraag

30 Blijkens de verwijzingsbeschikking wenst de nationale rechter met de eerste vraag te vernemen, of een volledig werkloze werknemer uit hoofde van verordening nr. 1408/71 recht heeft op werkloosheidsuitkering in de Lid-Staat waarin hij woont of waarnaar hij terugkeert, wanneer hij voorheen van het orgaan van de bevoegde Lid-Staat werkloosheidsuitkeringen heeft ontvangen.

31 Volgens de verwijzende rechter, de Duitse regering en de Commissie moet deze vraag bevestigend worden beantwoord. De Franse regering daarentegen is van mening, dat artikel 67 van verordening nr. 1408/71 geen achtereenvolgende uitkeringen toestaat. Zij beroept zich te dien einde op het in artikel 13, lid 1, van verordening nr. 1408/71 geponeerde beginsel, dat de wetgeving van slechts één Lid-Staat van toepassing is, en op het algemene cumulatieverbod van artikel 12 van die verordening.

32 Gelijk het Hof verklaarde in het arrest van 29 juni 1988 (zaak 58/87, Rebmann, Jurispr. 1988, blz. 3467), voorziet artikel 71 in een uitzondering op de algemene aanknopingsregel van artikel 13 van verordening nr. 1408/71, volgens welke de werknemer onderworpen is aan de wetgeving van de staat op het grondgebied waarvan hij werkzaamheden in loondienst uitoefent.

33 Zoals het Hof in rechtsoverweging 14 van het onderhavige arrest heeft opgemerkt, heeft artikel 71 tot doel ervoor te zorgen, dat de migrerende werknemer onder de voor het zoeken naar werk gunstigste voorwaarden aanspraak kan maken op werkloosheidsuitkeringen. Dit doel zou niet worden bereikt indien de betrokkene het recht op uitkering volgens het stelsel van de Lid-Staat waar hij woont, zou verliezen omdat hij aanvankelijk had geopteerd voor uitkeringen van de Lid-Staat aan de wettelijke regeling waarvan hij het laatst onderworpen was.

34 Bovendien volgt uit artikel 71, lid 1, sub b-ii, derde volzin, dat de uitkering wordt geschorst gedurende het tijdvak waarin de werkloze op grond van artikel 69 aanspraak kan maken op uitkering krachtens de wettelijke regeling waaraan hij het laatst onderworpen was. Het is dus niet uitgesloten, dat de werkloze eerst aanspraak kan maken op de uitkering van de staat van zijn laatste tewerkstelling en vervolgens op die van de staat waar hij woont.

35 Mitsdien moet op de eerste vraag worden geantwoord, dat een volledig werkloze werknemer die geen grensarbeider is, en die tijdens zijn laatste tewerkstelling op het grondgebied van een andere dan de bevoegde Lid-Staat woonde, de in artikel 71, lid 1, sub b-ii, van verordening nr. 1408/71 voorziene werkloosheidsuitkeringen volgens de wettelijke regeling van de Lid-Staat waarin hij woont of waarnaar hij terugkeert, niet verliest wanneer hij vroeger van het orgaan van de Lid-Staat aan de wettelijke regeling waarvan hij het laatst onderworpen was, een werkloosheidsuitkering heeft ontvangen.

De tweede vraag

36 Het eerste onderdeel van de tweede vraag strekt ertoe te vernemen, of artikel 12, lid 1, eerste volzin, van verordening nr. 1408/71 van toepassing is in het kader van de artikelen 71, lid 1, sub b-ii, en 67 van die verordening.

37 Artikel 12, lid 1, eerste volzin, bevat een cumulatieverbod. Volgens artikel 12, lid 1, tweede volzin, is dit verbod niet van toepassing op uitkeringen bij invaliditeit, ouderdom, overlijden en beroepsziekte. Bijgevolg is artikel 12, lid 1, eerste volzin, van toepassing in het kader van de artikelen 71, lid 1, sub b-ii, en 67 van verordening nr. 1408/71.

38 Mitsdien moet worden geantwoord, dat het in artikel 12, lid 1, van verordening nr. 1408/71 voorziene verbod van cumulatie van uitkeringen van toepassing is in het kader van de artikelen 71, lid 1, sub b-ii, en 67 van verordening nr. 1408/71.

39 Met het tweede onderdeel van de tweede vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen, welke de criteria zijn om vast te stellen, of werkloosheidsuitkeringen „uitkeringen van dezelfde aard" zijn in de zin van artikel 12, lid 1, eerste volzin.

40 Volgens vaste rechtspraak van het Hof moeten uitkeringen van sociale zekerheid, los van de kenmerken die aan de onderscheiden nationale wettelijke regelingen eigen zijn, als gelijksoortig worden aangemerkt, wanneer het voorwerp en de doelstelling alsook de berekeningsgrondslag en de toekenningsvoorwaarden ervan identiek zijn. Daarentegen zijn zuiver formele kenmerken niet te beschouwen als constitutieve elementen voor de classificatie van de uitkeringen.

41 Uit de stukken blijkt, dat de verwijzende rechter wenst te worden voorgelicht over het vereiste van identieke berekeningsgrondslag en identieke toekenningsvoorwaarden, wanneer twee uitkeringen verschillen wat de duur en het bedrag ervan, alsmede de lengte van de voorgeschreven wachttijd betreft.

42 Gezien de talrijke verschillen tussen de nationale stelsels van sociale zekerheid, zou het vereiste van identieke berekeningsgrondslagen en toekenningsvoorwaarden tot een aanzienlijke beperking van de toepassing van het in artikel 12 vervatte cumulatieverbod leiden. Dit zou in strijd zijn met het doel van dat verbod, niet-gerechtvaardigde cumulaties van sociale uitkeringen te vermijden.

43 Blijkens het arrest van 5 juli 1983 (zaak 171/82, Valentini, Jurispr. 1983, blz. 2157), staat het feit dat de berekeningsgrondslag en de toekenningsvoorwaarden van werkloosheidsuitkeringen niet identiek zijn, niet in de weg aan de toepassing van artikel 12, lid 1, voor zover de verschillen berusten op kenmerken die aan de onderscheiden nationale wettelijke regelingen eigen zijn. Derhalve moeten de bijzondere kenmerken worden onderzocht in het kader van de gehele in een Lid-Staat geldende sociale-zekerheidsregeling.

44 Werkloosheidsuitkeringen moeten dus als gelijksoortige uitkeringen in de zin van artikel 12, lid 1, van verordening nr. 1408/71 worden beschouwd, wanneer zij het wegens werkloosheid gederfde inkomen moeten vervangen teneinde in het onderhoud van de betrokkene te voorzien, en de verschillen tussen de uitkeringen, inzonderheid die met betrekking tot de berekeningsgrondslag en de toekenningsvoorwaarden, het gevolg zijn van structurele verschillen tussen de nationale stelsels.

45 Mitsdien moet worden geantwoord, dat werkloosheidsuitkeringen uitkeringen van dezelfde aard in de zin van artikel 12, lid 1, eerste volzin, van verordening nr. 1408/71 zijn wanneer zij het wegens werkloosheid gederfde inkomen moeten vervangen teneinde in het onderhoud van de betrokkene te voorzien, en de verschillen tussen de uitkeringen, inzonderheid die met betrekking tot de berekeningsgrondslag en de toekenningsvoorwaarden, het gevolg zijn van structurele verschillen tussen de nationale stelsels.

46 Ten slotte wenst de verwijzende rechter te vernemen, hoe het bevoegde orgaan van een Lid-Staat waarvan de wettelijke regeling de verkrijging en de duur van een

recht op werkloosheidsuitkeringen afhankelijk stelt van de vervulling van tijdvakken van verzekering, in de gevallen bedoeld in de artikelen 71, lid 1, sub b-ii, en 67 van verordening nr. 1408/71 het cumulatieverbod van artikel 12, lid 1, van deze verordening moet toepassen.

47 In dit verband heeft de verwijzende rechter twee mogelijkheden gesuggereerd. Ofwel houdt het bevoegde orgaan inzake de verkrijging en de duur van het recht op uitkeringen geen rekening met de krachtens de wettelijke regeling van een andere Lid-Staat als werknemer vervulde tijdvakken van verzekering, voor zover deze reeds tot een uitkering van dezelfde aard van die Lid-Staat hebben geleid, ofwel houdt het bevoegde orgaan voor de berekening van het recht op werkloosheidsuitkeringen rekening met de tijdvakken van verzekering, die zijn vervuld volgens de wettelijke regeling waaraan de werkloze het laatst onderworpen is geweest. In dit laatste geval moet het op de verworven duur van het recht op werkloosheidsuitkeringen evenwel de dagen in mindering brengen waarvoor uitkeringen onder die wettelijke regeling zijn ontvangen.

48 Volstaan kan worden met erop te wijzen, dat deze tweede berekeningswijze meebrengt, dat de werkloze in de Lid-Staat van zijn woonplaats geen of slechts een kortere wachttijd moet vervullen, wat overeenkomstig het doel van artikel 71, lid 1, sub b, het zoeken naar werk bij zijn terugkeer vergemakkelijkt.

49 Mitsdien moet worden geantwoord, dat het bevoegde orgaan van een Lid-Staat waarvan de wettelijke regeling de verkrijging en de duur van een recht op werkloosheidsuitkeringen afhankelijk stelt van de vervulling van tijdvakken van verzekering, in de gevallen bedoeld in de artikelen 71, lid 1, sub b-ii, en 67 van verordening nr. 1408/71, overeenkomstig artikel 12, lid 1, eerste volzin van deze verordening voor de berekening van het recht op werkloosheidsuitkeringen rekening moet houden met tijdvakken van verzekering, die zijn vervuld volgens de wettelijke regeling waaraan de werkloze het laatst onderworpen is geweest. Op de verworven duur van het recht op werkloosheidsuitkeringen moet het evenwel de dagen in mindering brengen waarvoor onder de betrokken wettelijke regeling uitkeringen zijn ontvangen.

De derde vraag

50 Met het eerste onderdeel van de derde vraag wenst de nationale rechter te vernemen, of de in artikel 84, lid 2, van verordening nr. 574/72 bedoelde verklaring voor het orgaan van een andere Lid-Staat en de gerechten van deze staat verbindend is.

51 Deze verklaring is een door de in de artikelen 80 en 81 van verordening nr. 1408/71 bedoelde Administratieve Commissie voor de sociale zekerheid van migrerende werknemers opgesteld typeformulier.

52 Volgens het arrest van 14 mei 1981 (zaak 98/80, Romano, Jurispr. 1981, blz. 1241) kan een lichaam als de Administratieve Commissie door de Raad niet worden gemachtigd normatieve besluiten vast te stellen. Een besluit van de Administratieve Commissie kan weliswaar een hulpmiddel zijn voor de sociale-zekerheidsorganen belast met de toepassing van het gemeenschapsrecht op dit gebied, doch het kan die organen niet verplichten, bij de toepassing van de communautaire voorschriften een bepaalde methode of een bepaalde uitlegging te volgen.

53 Bijgevolg staat het het bevoegde orgaan van de Lid-Staat waar de betrokkene woont of, in het kader van een gerechtelijke procedure, de nationale rechter, volledig vrij de inhoud van die verklaring te verifiëren.

54 Mitsdien moet worden geantwoord, dat de overeenkomstig artikel 84, lid 2, van verordening nr. 574/72 afgegeven verklaring noch jegens het inzake werkloosheid bevoegde orgaan van een andere Lid-Staat, noch jegens de rechterlijke instanties van die staat een onweerlegbaar bewijs vormt.

55 Met het tweede en het derde onderdeel van de derde vraag verzoekt de nationale rechter om opheldering over de werking van artikel 71, lid 1, sub b-ii, derde volzin, van verordening nr. 1408/71.

56 Luidens die bepaling wordt de uitkering volgens de wettelijke regeling van de staat op het grondgebied waarvan de werkloze woont, geschorst gedurende het tijdvak waarin hij op grond van artikel 69 aanspraak kan maken op uitkering krachtens de wettelijke regeling waaraan hij het laatst onderworpen was.

57 Om te beginnen vraagt de verwijzende rechter zich af, of de schorsing slechts plaatsvindt wanneer aan alle in artikel 69 gestelde voorwaarden is voldaan, dan wel of het volstaat, dat de werknemer aan die voorwaarden had kunnen voldoen, maar dit niet heeft gedaan.

58 Volgens het arrest van 10 juli 1975 (zaak 27/75, Bonaffini, Jurispr. 1975, blz. 971) beoogt artikel 69 slechts voor de migrerende werknemer — ook al begeeft hij zich naar een andere Lid-Staat — het beperkte en voorwaardelijke behoud van de werkloosheidsuitkeringen in de bevoegde staat te waarborgen, zodat die andere Lid-Staat niet met een beroep op de enkele veronachtzaming van de in dit artikel gestelde voorwaarden de werknemer de uitkeringen waarop hij krachtens de nationale wettelijke regeling van deze staat aanspraak kan maken, kan ontzeggen.

59 Bijgevolg kan de uitkering volgens de wettelijke regeling van de Lid-Staat op het grondgebied waarvan de werkloze woont of waarnaar hij terugkeert, krachtens artikel 71, lid 1, sub b-ii, van verordening nr. 1408/71 slechts worden geschorst voor zover de voorwaarden van artikel 69 van deze verordening daadwerkelijk zijn vervuld en de werkloze dus uitkeringen ontvangt in de Lid-Staat aan de wettelijke regeling waarvan hij het laatst onderworpen was.

60 Ten slotte wenst de nationale rechter te vernemen, of een dergelijke schorsing enkel betekent, dat de werkloze gedurende die tijd geen recht heeft op de uitkeringen van de Lid-Staat op het grondgebied waarvan hij woont, doch daarna de door het bevoegde orgaan van die staat toegekende uitkering voor de volle duur kan ontvangen, dan wel of de schorsing ook tot gevolg heeft, dat op de duur van het recht op uitkering de duur van de schorsing in mindering wordt gebracht.

61 In dit verband volstaat het te verwijzen naar rechtsoverweging 48 van het onderhavige arrest, betreffende de toepassing van artikel 12 van verordening nr. 1408/71 op de in de artikelen 71, lid 1, sub b-ii, en 67 van deze verordening bedoelde gevallen.

62 Mitsdien moet worden geantwoord dat, wanneer overeenkomstig artikel 71, lid 1, sub b-ii, derde volzin, van verordening nr. 1408/71 de uitkering volgens de wettelijke regeling van de Lid-Staat op het grondgebied waarvan de werkloze woont, wordt geschorst, het bevoegde orgaan van deze Lid-Staat van de door hem betaalde uitkeringen de uitkeringen moet aftrekken die de werkloze daadwerkelijk heeft ontvangen in de Lid-Staat aan de wettelijke regeling waarvan hij het laatst onderworpen was. Het tijdvak waarin de werkloze daadwerkelijk werkloosheidsuitkeringen heeft ontvangen volgens de wettelijke regeling van deze laatste staat, moet in mindering worden gebracht op de duur van het recht op uitkeringen volgens de wettelijke regeling van de staat waar hij woont.

Kosten

63 De kosten door de Duitse en de Franse regering en de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vierde kamer),

uitspraak doende op de door het Bundessozialgericht bij beschikking van 21 februari 1991 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1) Een volledig werkloze werknemer die geen grensarbeider is, en die tijdens zijn laatste tewerkstelling op het grondgebied van een andere dan de bevoegde Lid-Staat woonde, verliest de in artikel 71, lid 1, sub b-ii, van verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, voorziene werkloosheidsuitkeringen volgens de wettelijke regeling van de Lid-Staat waarin hij woont of waarnaar hij terugkeert, niet wanneer hij vroeger van het orgaan van de Lid-Staat aan de wettelijke regeling waarvan hij het laatst onderworpen was, een werkloosheidsuitkering heeft ontvangen.

2) Het in artikel 12, lid 1, van verordening (EEG) nr. 1408/71 voorziene verbod van cumulatie van uitkeringen is van toepassing in het kader van de artikelen 71, lid 1, sub b-ii, en 67 van verordening nr. 1408/71.

3) Werkloosheidsuitkeringen zijn uitkeringen van dezelfde aard in de zin van artikel 12, lid 1, eerste volzin, van verordening (EEG) nr. 1408/71, wanneer zij het wegens werkloosheid gederfde inkomen moeten vervangen teneinde in het onderhoud van de betrokkene te voorzien, en de verschillen tussen de uitkeringen, inzonderheid die met betrekking tot de berekeningsgrondslag en de toekenningsvoorwaarden, het gevolg zijn van structurele verschillen tussen de nationale stelsels.

4) Het bevoegde orgaan van een Lid-Staat waarvan de wettelijke regeling de verkrijging en de duur van een recht op werkloosheidsuitkeringen afhankelijk stelt van de vervulling van tijdvakken van verzekering, moet in de geval-

len bedoeld in de artikelen 71, lid 1, sub b-ii, en 67 van verordening (EEG) nr. 1408/71, overeenkomstig artikel 12, lid 1, eerste volzin, van deze verordening voor de berekening van het recht op werkloosheidsuitkeringen rekening houden met tijdvakken van verzekering, die zijn vervuld volgens de wettelijke regeling waaraan de werkloze het laatst onderworpen is geweest. Op de verworven duur van het recht op werkloosheidsuitkeringen moet het evenwel de dagen in mindering brengen waarvoor onder de betrokken wettelijke regeling uitkeringen zijn ontvangen.

5) De overeenkomstig artikel 84, lid 2, van verordening (EEG) nr. 574/72 afgegeven verklaring vormt noch jegens het inzake werkloosheid bevoegde orgaan van een andere Lid-Staat, noch jegens de rechterlijke instanties van die staat een onweerlegbaar bewijs.

6) De uitkering volgens de wettelijke regeling van de Lid-Staat op het grondgebied waarvan de werkloze woont of waarnaar hij terugkeert, kan krachtens artikel 71, lid 1, sub b-ii, van verordening (EEG) nr. 1408/71 slechts worden geschorst voor zover de voorwaarden van artikel 69 van deze verordening daadwerkelijk zijn vervuld en de werkloze dus uitkeringen ontvangt in de Lid-Staat aan de wettelijke regeling waarvan hij het laatst onderworpen was.

7) Wanneer overeenkomstig artikel 71, lid 1, sub b-ii, derde volzin, van verordening (EEG) nr. 1408/71 de uitkering volgens de wettelijke regeling van de Lid-Staat op het grondgebied waarvan de werkloze woont, wordt geschorst, moet het bevoegde orgaan van deze Lid-Staat van de door hem betaalde uitkeringen de uitkeringen aftrekken die de werkloze daadwerkelijk heeft ontvangen in de Lid-Staat aan de wettelijke regeling waarvan hij het laatst onderworpen was. Het tijdvak waarin de werkloze daadwerkelijk werkloosheidsuitkeringen heeft ontvangen volgens de wettelijke regeling van deze laatste staat, moet in mindering worden gebracht op de duur van het recht op uitkeringen volgens de wettelijke regeling van de staat waar hij woont.

Kapteyn Diez de Velasco Murray

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 8 juli 1992.

De griffier

J.-G. Giraud

De president van de Vierde kamer

P. J. G. Kapteyn