RAPPORT TER TERECHTZITTING
In zaak C-102/91 *

I — De feiten en het juridisch kader

1. *De voorgeschiedenis van het geding*

1. D. Knoch, verzoekster, ongehuwd en 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. Tijdens haar tewerkstelling was zij aan de sociale zekerheid onderworpen; zij betaalde ook bijdragen voor de Britse werkloosheidsuitkering. De Deutsche Akademische Austauschdienst (hierna: „DAAD") had haar aan die betrekking geholpen. Tijdens haar tewerkstelling betaalde de DAAD haar een compenserende toelage. Zij ontving die toelage ook tijdens de zomervakanties van 1 juli tot 30 september 1983 en van 1 juli tot 30 september 1984. Bovendien betaalde de DAAD verzoekster, in aansluiting op de compenserende toelage, tot 30 november 1984 een overbruggingstoelage van ongeveer 1 500 DM per maand.

2. Te Bath had Knoch een huis gehuurd, zonder zich 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 om in Groot-Brittannië werk te zoeken, doch zonder succes. In november of december 1984 keerde zij naar Duitsland terug en in september 1985 ving zij aan met de praktische scholing voor gymnasiumlerares.

3. Na haar tewerkstelling had Knoch zich te Bath als werkloze laten inschrijven en van begin juli tot 21 augustus 1984 een werkloosheidsuitkering ontvangen. 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 für Arbeit (hierna: „Bundesanstalt"), verweerster, wees die aanvraag af, op grond dat de wachttijd niet was vervuld.

4. Bij vonnis van 28 januari 1987 verklaarde het Sozialgericht dit besluit nietig. Het Landessozialgericht verwierp bij arrest van 16 augustus 1988 het hoger beroep van de Bundesanstalt, op grond dat de tewerkstelling in Groot-Brittannië naar gemeenschapsrecht kon dienen om de door het Duitse recht voorgeschreven wachttijd te vervullen.

5. In Revision bij het Bundessozialgericht beroept de Bundesanstalt zich op schending van de artikelen 12 en 71 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), en overweegt zij met name dat artikel 71, lid 1,

* Procestaal: Duits.

sub b, de werknemer die geen grensarbeider is, een keuzemogelijkheid biedt: hij kan zich onderwerpen aan de werkloosheidsregeling van hetzij de staat van de laatste tewerkstelling — hetgeen verzoekster in Groot-Brittannië heeft gedaan —, hetzij de staat waar hij woont. Artikel 12, lid 1, van verordening nr. 1408/71 verbiedt de cumulatie van uitkeringen, zodat Knoch slechts krachtens artikel 69 van die verordening haar rechten uit hoofde van de Britse wettelijke regeling kon doen gelden.

2. *Het juridisch kader*

6. Artikel 12 van verordening nr. 1408/71 bepaalt:

„1. Krachtens deze verordening kan geen recht worden verkregen of gehandhaafd op verscheidene uitkeringen van dezelfde aard welke betrekking hebben op een zelfde tijdvak van verplichte verzekering. Deze bepaling is evenwel niet van toepassing op uitkeringen bij invaliditeit, ouderdom, overlijden (pensioenen) en bij beroepsziekten, welke door de organen van twee of meer Lid-Staten overeenkomstig artikel 41, artikel 43, leden 2 en 3, de artikelen 46, 50 en 51 of artikel 60, lid 1, sub b), worden vastgesteld".

7. Artikel 67 luidt als volgt:

„1. Het bevoegde orgaan van een Lid-Staat waarvan de wettelijke regeling het verkrijgen, het behoud of het herstel van het recht op uitkering afhankelijk stelt van de vervulling van tijdvakken van verzekering, houdt, voor zover nodig, rekening met de krachtens de wettelijke regeling van elke andere Lid-Staat 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.

2. Het bevoegde orgaan van de Lid-Staat waarvan de wettelijke regeling het verkrijgen, het behoud of het herstel van het recht op uitkeringen afhankelijk stelt van de vervulling van tijdvakken van arbeid, houdt, voor zover nodig, rekening met de krachtens de wettelijke regeling van elke andere Lid-Staat vervulde tijdvakken van verzekering of van arbeid, alsof het tijdvakken van arbeid waren welke krachtens de door dit orgaan toegepaste wettelijke regeling waren vervuld.

3. Met uitzondering van de in de in artikel 71, lid 1, sub a-ii en sub b-ii, bedoelde gevallen, wordt toepassing van de leden 1 en 2 afhankelijk gesteld van de voorwaarde dat de betrokkene laatstelijk

— in het geval van lid 1, tijdvakken van verzekering

— in het geval van lid 2, tijdvakken van arbeid

heeft vervuld krachtens de wettelijke regeling op grond waarvan de uitkeringen worden aangevraagd.

4. Wanneer de duur waarover uitkeringen worden verleend afhankelijk is van de duur der tijdvakken van verzekering of van arbeid, is lid 1 respectievelijk lid 2, van toepassing."

8. Artikel 71 bepaalt:

„1. De werkloze die tijdens het verrichten van zijn laatste werkzaamheden op het grondgebied van een andere dan de bevoegde Lid-Staat woonde, heeft recht op uitkering overeenkomstig de volgende bepalingen:

a) i) (...)

ii) (...)

b) i) een werknemer die geen grensarbeider is en gedeeltelijk of door onvoorziene omstandigheden of volledig werkloos is, doch ter beschikking blijft van zijn werkgever of van de diensten voor arbeidsbemiddeling op het grondgebied van de bevoegde Staat, heeft recht 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;

ii) 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. Indien deze werknemer evenwel in het genot van uitkering werd gesteld 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 overeenkomstig artikel 69. De uitkering volgens de wettelijke regeling van de Staat op het grondgebied waarvan hij woont, 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.

2. Zolang een werkloze krachtens lid 1, sub a-i, of sub b-i, recht op uitkering heeft, kan hij geen aanspraak op uitkering maken krachtens de wettelijke regeling van de Lid-Staat op het grondgebied waarvan hij woont."

II — De prejudiciële vragen

9. Bij beschikking van 21 februari 1991 heeft de Zevende kamer van het Bundessozialgericht de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de navolgende prejudiciële vragen gesteld:

„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 ter zake 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?"

10. In zijn verwijzingsbeschikking overweegt het Bundessozialgericht:

„A. (...) het recht op werkloosheidsuitkering [veronderstelt] dat de wachttijd is vervuld. Daartoe had verzoekster in de driejarige periode van § 104, lid 3, Arbeitsförderungsgesetz, die hier van 19 december 1981 tot 18 december 1984 liep (§ 104, lid 2, Arbeitsförderungsgesetz), 360 kalenderdagen aan de Bundesanstalt für Arbeit bijdrageplichtige tewerkstelling (§ 168 Arbeitsförderungsgesetz) moeten aantonen (§ 104, lid 1, Arbeitsförderungsgesetz). Op dergelijke tijdvakken kan verzoekster niet bogen. Zij is in bedoelde periode slechts in het Verenigd Koninkrijk tewerkgesteld geweest. Deze tewerkstelling was weliswaar — in ruimere zin — in het Verenigd Koninkrijk sociaal verzekerd, doch niet bijdrageplichtig aan verweerster.

Verzoekster beroept zich evenwel terecht op artikel 67 van verordening nr. 1408/71, naar luid waarvan het bevoegde orgaan van een Lid-Staat waarvan de wettelijke regeling het recht op uitkering afhankelijk stelt van de vervulling van tijdvakken van verzekering, voor zover nodig rekening houdt met de krachtens de wettelijke regeling van elke andere Lid-Staat als werknemer vervulde tijdvakken van verzekering alsof het tijdvakken van verzekering waren welke krachtens de eigen wettelijke regeling waren vervuld. Weliswaar heeft verzoekster niet, zoals artikel 67, lid 3, voor de toepassing van die gunstregeling vereist, laatstelijk tijdvakken van verzekering vervuld krachtens de Duitse wettelijke regeling, op grond waarvan de uitkering wordt aangevraagd. De leden 1 en 2 van artikel 67 van verordening

nr. 1408/71 gelden echter ook in de in artikel 71, lid 1, sub b-ii, van verordening nr. 1408/71 genoemde gevallen. Eén hiervan doet zich volgens de Senat in casu voor.

(...) Grensarbeider in de zin van artikel 1, sub b, van verordening nr. 1408/71 was verzoekster weliswaar niet. Zij behoorde echter, niettegenstaande haar tewerkstelling in het Verenigd Koninkrijk en het daarmee onvermijdelijk verbonden verblijf aldaar, tot de werknemers in de zin van artikel 71, lid 1, sub b-ii, eerste volzin, van verordening nr. 1408/71, die in een andere Lid-Staat wonen of naar het grondgebied van deze staat terugkeren; verzoekster had immers in de Bondsrepubliek Duitsland haar onderkomen en daar bevond zich ook het gewone middelpunt van haar belangen. Dat heeft het Landessozialgericht naar de mening van de Senat terecht beslist volgens de door de rechtspraak van het Hof van Justitie aangereikte criteria.

B. Heeft verzoekster dienvolgens overeenkomstig artikel 71, lid 1, sub b-ii, eerste volzin, van verordening nr. 1408/71 recht op uitkering volgens de wettelijke regeling van de Bondsrepubliek Duitsland, alsof zij haar laatste werkzaamheden in de Bondsrepubliek had uitgeoefend, dan moet verweerster rekening houden met de door verzoekster in het Verenigd Koninkrijk vervulde tijdvakken van verzekering alsof het tijdvakken van verzekering waren welke krachtens het Arbeitsförderungsgesetz waren vervuld. Daar verzoekster in de betrokken driejarige periode in het Verenigd Koninkrijk een verzekeringstijdvak van 547 dagen heeft vervuld, heeft zij aan de wachttijd van de Duitse werkloosheidsuitkering voldaan en overeenkomstig § 106, lid 1, derde volzin, Arbeitsförderungsgesetz (zoals gewijzigd bij het Haushaltsbegleitgesetz 1983 van 20 december 1982, Bundesgesetzblatt I, blz. 1857) en artikel 67, lid 4, van verordening nr. 1408/71 een recht met een duur van 165 dagen verworven. Daar verzoekster echter ook tegenover het orgaan van de bevoegde staat aanspraak op uitkering bij werkloosheid heeft gemaakt, rijst de voor de beslissing belangrijke vraag, of deze omstandigheid het ontstaan van een recht tegenover het orgaan van de staat van woonplaats belet of althans bij de bepaling van de duur ervan in aanmerking moet worden genomen. Artikel 71 van verordening nr. 1408/71 moet weliswaar verzekeren dat de uitkering aan de migrerende werknemer wordt toegekend onder de voorwaarden die het gunstigst zijn voor het zoeken naar arbeid. Dit hoeft echter niet te betekenen, dat de migrerende werknemer bij volledige werkloosheid aanspraak kan maken op de uitkering van het bevoegde orgaan en vervolgens ook op die van de staat van woonplaats, telkens voor de in de nationale rechtsstelsels voor die uitkeringen voorziene totale duur. Een dergelijke bevoordeling van de onder artikel 71 van verordening nr. 1408/71 vallende migrerende werknemer zou ongerechtvaardigd zijn tegenover andere werknemers, die slechts één orgaan kunnen aanspreken, temeer daar ook migrerende werknemers tijdens hun voorafgaande tewerkstellingen telkens slechts aan één orgaan bijdragen betalen.

1. Artikel 71, lid 1, sub b-ii, van verordening nr. 1408/71 biedt volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie een keuzemogelijkheid. De werkloze werknemer kan zich onderwerpen aan het stelsel van werkloosheidsuitkeringen in de staat waar hij zijn

laatste werkzaamheden heeft uitgeoefend of aanspraak maken op de uitkering van de staat waar hij woont of waarheen hij terugkeert (Jurispr. 1982, blz. 1991 = Sozialrecht 6050, artikel 71, punt 6). Verzoekster heeft zich eerst onderworpen aan het stelsel van uitkeringen in de staat waar zij haar laatste werkzaamheden heeft uitgeoefend, door in het Verenigd Koninkrijk aanspraak te maken op uitkering. Verweerster wil uit de aangehaalde rechtspraak van het Hof van Justitie concluderen, dat na het ontvangen van werklozensteun volgens het recht van de bevoegde staat, een recht tegenover het orgaan van de staat van woonplaats uitgesloten is.

De Senat deelt deze opvatting van verweerster niet. Weliswaar wordt de volledig werkloze werknemer, wanneer hij, na het orgaan in de bevoegde staat te hebben aangesproken, in de staat van woonplaats werk wil zoeken en uitkeringen bij werkloosheid wil ontvangen, aanvankelijk verwezen naar de uitkering van het bevoegde orgaan. Wanneer immers aan de werkloze reeds een uitkering was toegekend voor rekening van het bevoegde orgaan van de Lid-Staat aan de wettelijke regeling waarvan hij het laatst onderworpen was, heeft hij volgens artikel 71, lid 1, sub b-ii, tweede volzin, van verordening nr. 1408/71 recht op uitkering overeenkomstig artikel 69 van verordening nr. 1408/71. Is deze uitkering echter afgelopen, bijvoorbeeld na het verstrijken van de totale periode waarvoor hij krachtens de toepasselijke nationale wetgeving recht op uitkering heeft of na afloop van de drie maanden waarvoor artikel 69, lid 1, sub c, van verordening nr. 1408/71 het recht op uitkering voor geldendmaking in een andere dan de bevoegde Lid-Staat handhaaft, is volgens artikel 71, lid 1, sub b-ii, derde volzin, van verordening nr. 1408/71 een recht tegenover het orgaan van de staat van woonplaats niet uitgesloten; de in de derde volzin bedoelde schorsing heeft immers slechts betrekking op het tijdvak waarin de werkloze overeenkomstig artikel 69 van verordening nr. 1408/71 aanspraak kan maken op uitkering. Daar het rechtsgevolg van artikel 71, lid 1, sub b-ii, eerste volzin, van verordening nr. 1408/71 in wezen de toepassing van artikel 67 van verordening nr. 1408/71 is, betreffen de tweede en derde volzin juist het geval van de werkloze die op grond van de artikelen 71 en 67 van verordening nr. 1408/71 tegenover het orgaan van de staat van woonplaats een recht verwerft, ofschoon hij het bevoegde orgaan van de Lid-Staat aan de wettelijke regeling waarvan hij het laatst onderworpen was, eveneens heeft aangesproken.

De opvatting van verweerster kan derhalve niet worden gedeeld, maar het antwoord op de gestelde vraag blijft toch twijfelachtig, zoals blijkt uit de ‚Revision' van het verwerende verzekeringsorgaan. Zij moet derhalve door het terzake bevoegde Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen worden beslist.

2. Staat het feit dat aanspraak is gemaakt op een uitkering bij werkloosheid van het orgaan van de staat van tewerkstelling in het geval van artikel 71, lid 1, sub b-ii, eerste volzin, van verordening nr. 1408/71 niet a priori in de weg aan het ontstaan van een recht tegenover het orgaan van de staat van woonplaats, dan moet in casu worden uitgemaakt, welke gevolgen voor de verkrijging en de duur van verzoeksters recht tegenover het hier als verweerster optredende orgaan van de staat van woonplaats voortvloeien uit artikel 12, lid 1, eerste zin, van verordening nr. 1408/71. Volgens deze bepaling kan geen

recht worden verkregen of gehandhaafd op verscheidene uitkeringen van dezelfde aard welke betrekking hebben op een zelfde tijdvak van verplichte verzekering. De tweede reeks vragen, die slechts van belang is wanneer de eerste vraag ten gunste van de volledig werkloze werknemer bevestigend wordt beantwoord, betreft derhalve a) de verhouding tussen artikel 12 en artikel 71 van verordening nr. 1408/71, b) de in artikel 12, lid 1, eerste volzin, gebruikte begrippen en c) de toepassing ervan op uitkeringen bij werkloosheid.

a) Om te beginnen rijst de vraag, of in het kader van artikel 71, lid 1, sub b-ii, van verordening nr. 1408/71 artikel 12, lid 1, eerste zin, van deze verordening wel toepassing vindt. De Senat beantwoordt deze vraag bevestigend. Hij is van oordeel, dat de bepalingen van artikel 71, lid 1, sub b-ii, tweede en derde zin, van verordening nr. 1408/71 daaraan niet in de weg staan, daar zij in de eerste plaats bedoeld zijn om de werknemer naar de uitkering van het bevoegde orgaan van de Lid-Staat te verwijzen en het gelijktijdig ontvangen van gelijksoortige uitkeringen te voorkomen, maar niets zeggen over de vraag, hoe de rechten op gelijksoortige uitkeringen worden verkregen of gehandhaafd.

b) De toepassing van artikel 12, lid 1, eerste volzin, van verordening nr. 1408/71 onderstelt het bestaan van uitkeringen van dezelfde aard. Mitsdien moet worden nagegaan, of de Duitse werkloosheidsuitkering en de uitkering die verzoekster in het Verenigd Koninkrijk heeft ontvangen, van dezelfde aard zijn. Uitkeringen zijn van dezelfde aard, wanneer het voorwerp en de doelstelling alsook de berekeningsgrondslag en de toekenningsvoorwaarden ervan identiek zijn (Sozialrecht 6050, artikel 12, punt 16; Jurispr. 1983, blz. 1385 = Sozialrecht 6050, artikel 46, punt 19; Jurispr. 1983, blz. 2157 = Sozialrecht 6050, artikel 46, punt 20). Er bestaat geen twijfel omtrent de criteria voorwerp en doelstelling. Het is evenwel onzeker, wanneer bij uitkeringen bij werkloosheid de berekeningsgrondslagen en de toekenningsvoorwaarden identiek zijn. Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen heeft zich, voor zover bekend, daarover nog niet uitgesproken.

Het Duitse recht stelt, naast bepaalde vereisten van aanmelding en aanvraag en het vereiste van werkloosheid, als voorwaarde voor het recht op werkloosheidsuitkering, dat de werkloze ter beschikking van de diensten voor arbeidsbemiddeling staat en een wachttijd heeft vervuld (§ 100, lid 1, Arbeitsförderungsgesetz). Voor de wachttijd wordt rekening gehouden met de duur van de bijdrageplichtige tewerkstelling in de driejarige periode vóór de werkloosheid, waarvan ook de duur van het recht op werkloosheidsuitkering afhankelijk is (§§ 104, 106 Arbeitsförderungsgesetz). Ook het recht van het Verenigd Koninkrijk vereist tijdvakken van verplichte verzekering, maar houdt meer rekening met het bedrag van de bijdragen, zodat werknemers met een hoger inkomen sneller recht op werklozensteun hebben. Het recht op werklozensteun bestaat immers in de regel wanneer in de loop van een willekeurig belastingjaar betalingen ten belope van ten minste 25 minimumbijdragen voor

de sociale verzekering zijn gedaan en wanneer in het belastingjaar (6 april tot 5 april van het volgende jaar) dat aan het jaar van de steunverlening (eerste zondag van januari tot eerste zaterdag van het volgende jaar) voorafgaat, bijdragen ten belope van 50 minimumbijdragen zijn betaald of gecrediteerd (zie Werner, Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt-und Berufsforschung 1984, blz. 511, 517 e. v.). Terwijl de duur van de uitkering naar Duits recht afhankelijk is van de duur van de bijdrageplichtige tewerkstelling in de aan de werkloosheid voorafgaande jaren, wordt de werklozensteun in het Verenigd Koninkrijk over het algemeen voor een vaste periode van praktisch een jaar toegekend (Werner, op. cit.).

Verschillen zijn er ook in de hoogte van de uitkering. Terwijl in het Verenigd Koninkrijk de werklozensteun voor de aanvrager en de echtgenoot die de kinderen verzorgt, gelijk is aan vaste basisbedragen die verschillen naar gelang de pensioengerechtigde leeftijd is bereikt (Werner. op. cit.), bedraagt de Duitse werkloosheidsuitkering 63 % van het geschematiseerde vorige nettoloon en in bepaalde gevallen van het beschikbare nettotariefloon (§§ 111 en 112 Arbeitsförderungsgesetz). Bij werklozen met kinderen bedraagt het nettoloonvervangingsquotum 68 % (§ 111, lid 1, Arbeitsförderungsgesetz).

De vraag 2, sub b, betreft derhalve de criteria om te bepalen, wanneer op het gebied van de werkloosheidsverzekering de berekeningsgrondslagen en de toekenningsvoorwaarden in de zin van de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen identiek zijn. Dienaangaande meent de Senat, dat volledige gelijkheid niet is vereist, omdat anders het beginsel van artikel 12, lid 1, eerste volzin, van verordening nr. 1408/71 nooit zou kunnen worden toegepast. Het moet derhalve volstaan, wanneer zowel in het Verenigd Koninkrijk als in de Bondsrepubliek Duitsland werkloosheid, beschikbaarheid en vervulling van tijdvakken van verzekering worden vereist, en beide uitkeringen erop gericht zijn, ter voorziening in het onderhoud, het als gevolg van werkloosheid weggevallen arbeidsloon te vervangen.

c) Ten slotte rijst de vraag, hoe artikel 12, lid 1, eerste volzin, van verordening nr. 1408/71 moet worden verwezenlijkt, want hoe het verbod op de verkrijging en handhaving van verscheidene uitkeringen van dezelfde aard welke betrekking hebben op een zelfde tijdvak van verplichte verzekering moet worden uitgevoerd, regelt die bepaling niet uitdrukkelijk.

Enerzijds ontbreekt een regeling omtrent de vraag, welke van verscheidene gelijksoortige uitkeringen niet meer op een bepaald tijdvak van verplichte verzekering kan worden teruggevoerd. Volgens de Senat is binnen het toepassingsgebied van artikel 71, lid 1, sub b-ii, van verordening nr. 1408/71, het tijdstip van het ontstaan van het recht beslissend en moet bij het later ontstaande recht in aanmerking worden genomen, dat tijdvakken van verplichte verzekering reeds voor een vroeger ontstaan recht zijn ‚verbruikt'.

Anderzijds is het de vraag, hoe de inaanmerkingneming van de ‚verbruikte' verzekeringstijd moet gebeuren. De bewoordingen van artikel 12, lid 1, eerste volzin, van veror-

dening nr. 1408/71 suggereren, dat op de tijdvakken van verzekering die reeds als grondslag voor het eerste recht hebben gediend, geen tweede maal een beroep mag worden gedaan. In casu betekent dit, dat de tijdvakken van verzekering die volgens het recht van het Verenigd Koninkrijk als grondslag voor het recht op werklozensteun hebben gediend, niet tevens als wachttijd voor een recht op werkloosheidsuitkering tegenover de Bundesanstalt für Arbeit, verweerster, kunnen worden aangevoerd. Naar gelang van de omvang van de verzekeringstijdvakken die als grondslag voor het recht op werklozensteun volgens het recht van het Verenigd Koninkrijk concreet waren vereist, zouden dan de overblijvende ‚niet verbruikte' tijdvakken van verzekering in voorkomend geval niet (meer) kunnen volstaan voor de wachttijd van de werkloosheidsuitkering of in ieder geval niet voor een recht met een duur van 156 dagen (zie artikel 67, lid 4, van verordening nr. 1408/71).

Het verbod op het verkrijgen of handhaven van verscheidene uitkeringen van dezelfde aard welke betrekking hebben op een zelfde tijdvak van verzekering, zou echter ook kunnen worden verwezenlijkt door de duur van het later ontstane recht te verminderen met de dagen waarvoor het eerst ontstane recht is ontvangen. Zo gaat de Bundesanstalt für Arbeit, verweerster, tewerk. Zij trekt de tijd gedurende welke in het buitenland uitkering werd ontvangen, af van de duur van het Duitse recht (Dienstblatt-Runderlaß 31/90 van 12 maart 1990, nr. 1.5). Deze handelwijze is ongetwijfeld praktischer dan die welke de tekst van de verordening suggereert; zij bespaart het orgaan van het land van woonplaats immers de moeite na te gaan, op grond van welke tijdvakken van verplichte verzekering het buitenlandse recht is verkregen of gehandhaafd. In casu heeft verweersters handelwijze tot gevolg, dat verzoekster weliswaar een recht op werkloosheidsuitkering van 156 werkdagen zou hebben verworven, maar dat hiervan de - circa 40 - werkdagen tot 21 augustus 1984 zouden moeten worden afgetrokken, gedurende welke verzoekster van het bevoegde orgaan uitkeringen bij werkloosheid heeft ontvangen.

3. Moet met inachtneming van de door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen op bovenstaande vragen gegeven antwoorden, verzoeksters recht op werkloosheidsuitkering overeenkomstig artikel 71, lid 1, sub b-ii, eerste volzin, en artikel 67 van verordening nr. 1408/71 in beginsel worden bevestigd, dan is het voor de beslissing over de vordering voorts van juridisch belang en derhalve na te gaan, welke rechtsgevolgen voor dit recht uit artikel 71, lid 1, sub b-ii, tweede en derde volzin, van verordening nr. 1408/71 voortvloeien.

Volgens artikel 71, lid 1, sub b-ii, tweede volzin, van verordening nr. 1408/71 heeft de werkloze recht op uitkering overeenkomstig artikel 69, wanneer hij reeds in het genot van uitkering werd gesteld voor rekening van het bevoegde orgaan van de Lid-Staat aan de wettelijke regeling waarvan hij het laatst onderworpen was. Daar dit hier is gebeurd, is het belangrijk, of aan de voorwaarden van artikel 69 van verordening nr. 1408/71 is voldaan. Volgens de verklaring E 301, die het bevoegde Britse orgaan heeft afgegeven, is dit niet het geval; volgens deze verklaring had verzoekster geen recht op uitkering krachtens artikel 69 van verordening nr. 1408/71, omdat zij volgens het recht van dat orgaan

geen recht op uitkering heeft. Waarom verzoekster volgens het recht van dat orgaan geen recht op uitkering heeft, valt uit de verklaring niet op te maken. Daar de duur van de werklozensteun in het Verenigd Koninkrijk in de regel 312 dagen bedraagt, de voorwaarden van artikel 69, lid 1, sub a en b, van verordening nr. 1408/71 zijn vervuld en die sub c zou kunnen zijn vervuld doordat verzoekster volgens de vaststellingen van het Landessozialgericht van augustus tot november in het Verenigd Koninkrijk werk heeft gezocht, lijkt het het onderzoeken waard, of de verklaring inhoudelijk juist is.

a) Dit onderzoek is echter ontoelaatbaar, wanneer de ingevolge artikel 84, lid 2, van verordening nr. 574/72 afgegeven verklaring, voor zover zij bevestigt dat de werknemer volgens het recht van het orgaan van afgifte geen recht op uitkering heeft (en er dus van een recht krachtens artikel 69 van verordening nr. 1408/71 geen sprake kan zijn), voor de organen van de andere Lid-Staten en de gerechten in een tegen een dergelijk orgaan gevoerd geding verbindend is. Naar de mening van de Senat is dit echter niet het geval. Het verbindend karakter van de in de artikelen 80 en 84 van verordening nr. 574/72 bedoelde verklaringen is nergens voorgeschreven. Naar hun aard lijken zij enkel hulpmiddelen van het laatstelijk bevoegde orgaan voor het orgaan van de andere Lid-Staten (en in voorkomend geval hun gerechten), om deze in vereenvoudigde vorm in staat te stellen, het tegenover een orgaan van een andere Lid-Staat geldend gemaakte recht juist te beoordelen. Dat sluit niet uit, dat het aangesproken orgaan van de andere Lid-Staat of het gerecht een zelfstandig onderzoek instelt. Toch is de vraag van de bindende werking in de praktijk omstreden, zodat opheldering door het Hof van Justitie raadzaam is.

b) Is de verklaring verbindend voor zover zij het bestaan van een recht krachtens artikel 69 van verordening nr. 1408/71 ontkent, of blijkt de verklaring van het Britse orgaan juist te zijn, daar verzoekster bijvoorbeeld haar recht op steun heeft verloren omdat zij een aanmeldingsplicht niet meer is nagekomen, dan rijst de vraag, of artikel 71, lid 1, sub b-ii, derde volzin, van verordening nr. 1408/71 moet worden toegepast.

Volgens deze bepaling wordt de uitkering krachtens de wettelijke regeling van de staat op het grondgebied waarvan de werknemer 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. Het is onzeker of dit geval zich slechts voordoet wanneer is voldaan aan alle voorwaarden die in artikel 69 van verordening nr. 1408/71 voor het meenemen van het recht tegenover het bevoegde orgaan naar een andere Lid-Staat zijn gesteld, dan wel of het volstaat dat de werknemer zonder afbreuk aan zijn rechten ex artikel 71, lid 1, sub b-ii, van verordening nr. 1408/71 aan de voorwaarden van artikel 69 van verordening

nr. 1408/71 zou hebben kunnen voldoen, maar dit niet heeft gedaan. Daarmee is bijvoorbeeld het geval bedoeld, waarin verzoekster, ofschoon zij verder in het Verenigd Koninkrijk naar werk zocht, aldaar haar recht op steun zou hebben verloren omdat zij een aanmeldingsplicht verzuimde.

c) Vindt artikel 71, lid 1, sub b-ii, derde volzin, van verordening nr. 1408/71 toepassing, dan rijst ten slotte de voor de beslissing belangrijke vraag, welke de rechtsgevolgen zijn van de daar gelaste schorsing van de wettelijke regeling van de staat op het grondgebied waarvan de werkloze woont. Betekent schorsing enkel, dat de werkloze voor die periode de uitkeringen van de staat van woonplaats niet ontvangt, maar in aansluiting daarop voor de volle duur aanspraak kan maken op de uitkering van het orgaan van de staat van woonplaats, of wordt de duur van het recht daarnaast verminderd met de dagen van de schorsing? Dienaangaande meent de Senat, dat een vermindering van de duur van het recht tegenover het orgaan van de staat van woonplaats niet gerechtvaardigd is, wanneer dit recht berust op volledig andere tijdvakken van verzekering dan het recht tegenover het orgaan van de bevoegde staat. Hetzelfde geldt, wanneer artikel 12, lid 1, eerste volzin, van verordening nr. 1408/71 toepassing heeft gevonden, doordat bij de latere uitkering de ‚verbruikte' verzekeringstijd of de duur van de uitkering van het andere orgaan in aanmerking is genomen (zie boven). Vindt echter artikel 12, lid 1, eerste volzin, van verordening nr. 1408/71 in het kader van artikel 71, lid 1, sub b-ii, van verordening nr. 1408/71 in beginsel geen toepassing, dan lijkt een vermindering absoluut noodzakelijk om een niet meer gerechtvaardigde begunstiging van de migrerende werknemer en een daarmee gepaard gaande belasting van alle organen te vermijden. De migrerende werknemer zou immers, wanneer hij in het geval van artikel 71, lid 1, sub b-ii, van verordening nr. 1408/71 zijn keuzerecht niet reeds bij de eerste aanspraak op uitkering verliest en artikel 12, lid 1, eerste volzin, van verordening nr. 1408/71 geen toepassing vindt en ook een uitkering overeenkomstig artikel 69 van verordening nr. 1408/71 de te schorsen uitkering van de Lid-Staat qua duur niet vermindert, zowel het recht tegenover het orgaan van de bevoegde staat als vervolgens ook dat tegenover het orgaan van de staat van woonplaats volledig geldend kunnen maken, ofschoon hij telkens slechts aan één orgaan bijdragen heeft betaald."

III — Procesverloop

De beschikking van het Bundessozialgericht is op 2 april 1991 ter griffie van het Hof ingeschreven.

Krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door de Duitse regering, vertegenwoordigd door E. Röder; de Franse regering, vertegenwoordigd door P. Pouzoulet en C. Chavance; en de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door M. Patakia, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde, bijgestaan door B. Schulte.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan en de zaak naar de Vierde kamer te verwijzen.

IV — Bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen

1. *Opmerkingen van de Duitse regering*

De Duitse regering stelt voor, de eerste vraag om de door het Bundessozialgericht genoemde redenen in beginsel bevestigend te beantwoorden.

Met betrekking tot de vragen 2, sub a, en 2, sub b, merkt de Duitse regering op, dat artikel 12 van verordening nr. 1408/71 niet uitsluit dat een werkloze werknemer eerst uitkeringen ontvangt van de staat waar hij was tewerkgesteld en vervolgens van de staat waar hij woont. Deze uitkeringen hebben betrekking op verschillende tijdvakken en kunnen niet als uitkeringen van dezelfde aard worden beschouwd. Voorts acht de Bondsregering het tweede in vraag 2 vermelde alternatief toepasselijk. Artikel 12 sluit niet uit, dat een werknemer voor verschillende tijdvakken van zijn werkloosheid uitkeringen krachtens artikel 71, lid 1, sub b-i en b-ii, ontvangt. De werkloosheidsuitkeringen zijn echter in de twee betrokken staten in de tijd beperkt; hiermee moet rekening worden gehouden bij het onderzoek, of uitkeringen van dezelfde aard zijn in de zin van artikel 12. Wanneer bij voorbeeld in de tweede Lid-Staat het bedrag van de uitkeringen in de loop van de tijd vermindert, dan hangt het bedrag van de in de tweede Lid-Staat toe te kennen uitkeringen ervan af, hoe lang de werknemer in de eerste Lid-Staat uitkeringen heeft ontvangen. Zo wordt vermeden, dat voor hetzelfde tijdvak van werkloosheid tweemaal uitkeringen van dezelfde aard, telkens voor het volle bedrag worden toegekend. Dezelfde overweging leidt ertoe, van de mogelijke totale duur van de uitkering in de tweede Lid-Staat de periodes af te trekken, waarvoor de werknemer uitkeringen van dezelfde aard van de eerste Lid-Staat heeft ontvangen.

Met betrekking tot vraag 3, sub a, is de Bondsregering het met de overwegingen van het Bundessozialgericht eens. Daarnaast pleiten ook praktische redenen voor deze opvatting. Bij de afgifte van dergelijke verklaringen zijn fouten niet te vermijden. Een voorbeeld van een onjuiste verklaring vindt men in het onderhavige geval. Met betrekking tot vraag 3, sub b, merkt de Bondsregering op, dat de werkloze slechts dan op uitkeringen krachtens de wettelijke regeling waaraan hij het laatst onderworpen was, aanspraak kan maken, wanneer is voldaan aan alle in artikel 69 gestelde voorwaarden om het recht mee te nemen.

Wat vraag 3, sub c, betreft, verwijst de Duitse regering naar haar antwoord op vraag 2, sub c. Het tijdvak waarin daadwerkelijk uitkeringen krachtens de wettelijke regeling van de staat van tewerkstelling zijn ontvangen, moet in ieder geval in mindering worden gebracht op de duur van het recht op uitke-

ring in de staat van woonplaats. Dit resultaat beantwoordt zowel aan de bewoordingen als aan het doel van artikel 71, sub b-ii, derde volzin, van verordening nr. 1408/71.

2. *Opmerkingen van de Franse regering*

Volgens de Franse regering rijst in de onderhavige zaak een principiële vraag omtrent de structuur van de bepalingen inzake de werkloosheidsuitkeringen in hoofdstuk 6 van verordening nr. 1408/71. Na een korte uiteenzetting van het stelsel en het doel van de betrokken bepalingen, merkt de Franse regering op, dat niet staande kan worden gehouden dat krachtens artikel 67 één en hetzelfde tijdvak van verzekering of van arbeid, voor de werknemer die achtereenvolgens krachtens de wettelijke regeling van verschillende Lid-Staten uitkeringen aanvraagt, door het gemeenschapsrecht erkende rechten doet ontstaan. De problemen die in het kader van de coördinatie van de sociale zekerheidsstelsels rijzen, worden immers doorgaans opgelost volgens de regel van artikel 13, lid 1, dat slechts één wetgeving van toepassing is. Het in artikel 67 geponeerde beginsel van de samentelling is bedoeld om deze regel te versterken, terwijl artikel 12 een algemeen cumulatieverbod formuleert. Artikel 71 vormt een uitzondering op het beginsel van artikel 67, lid 3, en een toepassing van het cumulatieverbod.

De Franse regering gaat vervolgens in op de overwegingen van het Landessozialgericht inzake de woonplaats van Knoch. Zij verwijst allereerst naar het arrest van 17 februari 1977 (zaak 76/76, Di Paolo, Jurispr. 1977, blz. 315). Volgens de Franse regering vertonen de feiten van deze zaak bepaalde kenmerken waarmee rekening moet worden gehouden om aan de uitlegging van het begrip gewone woonplaats bepaalde grenzen te stellen. Met betrekking tot verzoekster was het Landessozialgericht van oordeel, dat zij haar „gewone woonplaats" in Duitsland had behouden. In casu is deze uitlegging betwistbaar. Het Hof overwoog in zijn arrest van 30 mei 1989 (zaak 33/88, Allué en Coonan, Jurispr. 1989, blz. 1591), dat artikel 3 het beginsel van gelijke behandeling op het gebied van de sociale zekerheid poneert. De tewerkstellingssituatie van verzoekster viel ontegenzeglijk onder de bepalingen van verordening nr. 1408/71. In een dergelijk geval is het nauwelijks denkbaar, dat het gemeenschapsrecht in het kader van het vrije verkeer aan de werknemer uit een andere Lid-Staat, die geen grensarbeider is, een recht van verblijf verleent, wanneer deze geen woonplaats in de staat van tewerkstelling heeft. De Franse regering vraagt zich af of de opgeworpen rechtsproblemen niet uitsluitend onder de Duitse nationale rechtsorde vallen. Bovendien verschilt de onderhavige zaak van de zaak Reibold. Een te ruime uitlegging van het begrip woonplaats onder verwijzing naar dat arrest, zou moeilijk verenigbaar zijn met het communautaire belastingrecht. Dienaangaande herinnert de Franse regering eraan, dat het Hof zich in zijn arrest van 23 april 1991 (zaak C-297/89, Ryborg, Jurispr. 1991, blz. I-1943) heeft uitgesproken over het begrip verblijfplaats in de zin van richtlijn 83/182/EEG van de Raad van 28 maart 1983 betreffende de belastingvrijstellingen bij de tijdelijke invoer van bepaalde vervoermiddelen binnen de Gemeenschap. De Franse regering verwijst met name naar artikel 7 van die richtlijn. Volgens haar is de in de richtlijn gestelde voorwaarde van duur in casu vervuld. Het streven naar coherentie tussen de verschillende takken van het gemeenschapsrecht noopt tot de vaststelling, dat verzoek-

ster in Groot-Brittannië en niet in Duitsland haar gewone woonplaats had.

Wat het recht op werkloosheidsuitkering betreft, merkt de Franse regering op, dat verzoekster, door zich te Bath als werkloze te laten inschrijven, van de aan migrerende werknemers verleende rechten gebruik heeft gemaakt en daarmee duidelijk voor het Britse stelsel heeft gekozen. Daar verzoekster krachtens artikel 67 uitkeringen volgens het stelsel van de staat van haar laatste tewerkstelling heeft ontvangen, moet de eerste vraag aldus worden beantwoord, dat zij in beginsel niet langer rechten tegenover het bevoegde orgaan van een andere Lid-Staat kon doen gelden. Volgens de rechtspraak van het Hof kon verzoekster, die haar woonplaats naar Duitsland had overgebracht, zich nog enkel op artikel 69 beroepen. Slechts wanneer van een dergelijke uitputting geen sprake is, kan de vraag rijzen, of de uit hoofde van de Engelse wettelijke regeling verkregen rechten tot hun definitieve uitputting worden gehandhaafd, dan wel of nieuwe rechten uit hoofde van de wettelijke regeling van de nieuwe staat van woonplaats ontstaan. Volgens de Franse regering is een dergelijk geval in de betrokken bepalingen niet geregeld. De vragen in de onderhavige zaak kunnen in zoverre relevant lijken, dat verordening nr. 1408/71 zich niet uitstrekt tot het geval van een werkloze die in een bepaalde Lid-Staat uitkeringen heeft ontvangen, zijn woonplaats naar een of meer andere Lid-Staten overbrengt en zich dan krachtens artikel 67 op hetzelfde tijdvak van verzekering beroept. Dat kan het geval zijn met werkloze grensarbeiders die onder artikel 71, lid 1, sub a-ii en b-ii, vallen, alsook met werknemers die in een bepaalde Lid-Staat uitkeringen hebben ontvangen, vervolgens hun woonplaats naar één of meer andere Lid-Staten overbrengen en daar na een kortstondige nieuwe tewerkstelling om toepassing van artikel 67 verzoeken. In deze drie gevallen zou hetzelfde tijdvak van verzekering achtereenvolgens door de bevoegde werkloosheidsorganen van twee of meer Lid-Staten in aanmerking kunnen worden genomen om een werkloze migrerende werknemer, die zich achtereenvolgens bij elke overbrenging van zijn woonplaats ter beschikking van de diensten voor arbeidsbemiddeling stelt, werkloosheidsuitkeringen toe te kennen.

Subsidiair betoogt de Franse regering, dat hetzelfde tijdvak van verzekering rechten krachtens de wettelijke regeling van verschillende Lid-Staten kan doen ontstaan. De betrokken bepalingen van hoofdstuk 6 van verordening nr. 1408/71 moeten worden gelezen in samenhang met de algemene bepalingen die op alle sociale zekerheidsuitkeringen van toepassing zijn en inzonderheid met artikel 12, lid 1, dat de cumulatie verbiedt van uitkeringen van dezelfde aard welke betrekking hebben op een zelfde tijdvak van verplichte verzekering. Elke andere uitlegging zou in strijd zijn met het doel van verordening nr. 1408/71. Het verbod van discriminatie tussen gemeenschapsonderdanen rechtvaardigt ten minste de toepassing van een aftrekregel bij het bepalen van de duur van de uitkering, om de gelijke behandeling van de adressaten van artikel 71 te verzekeren, daar de onder artikel 71, lid 1, sub a-ii, vallende grensarbeiders slechts van de staat van woonplaats uitkeringen kunnen ontvangen, terwijl de onder artikel 71, lid 1, sub b-ii, vallende andere werknemers volgens de rechtspraak van het Hof over een keuzerecht beschikken. Voor het antwoord op de tweede vraag moet dus rekening worden gehouden met de structuur van verordening

nr. 1408/71 en haar doel de nationale wettelijke regelingen van de Lid-Staten op het gebied van de sociale zekerheid te coördineren en cumulaties en overlappingen bij de toepassing van die wettelijke regelingen te vermijden.

3. *Opmerkingen van de Commissie*

Volgens de Commissie bepaalt artikel 67, lid 1, van verordening nr. 1408/71, dat de stelsels van werkloosheidsverzekering die het verkrijgen van het recht op uitkering afhankelijk stellen van de vervulling van tijdvakken van arbeid, rekening houden met de krachtens de wettelijke regeling van elke andere Lid-Staat vervulde tijdvakken van verzekering of van arbeid. Deze verplichting rust volgens lid 3 echter enkel op de staat krachtens de wettelijke regeling waarvan de werkloze voor aanrekening vatbare tijdvakken heeft vervuld. De tijdvakken van verzekering of van arbeid worden slechts in het kader van een reeds bij indiening van de aanvraag bestaande verzekeringsverhouding in aanmerking genomen. Artikel 71 van verordening nr. 1408/71 voorziet in een uitzondering op deze regel. Een werknemer die, zonder grensarbeider te zijn, niet in de staat van tewerkstelling woont, heeft het recht, bij volledige werkloosheid zelf over de op zijn uitkering toepasselijke wettelijke regeling te beslissen. Volgens artikel 71, lid 1, sub b-ii, wordt dit keuzerecht uitgeoefend, doordat de werkloze zich ter beschikking stelt van de diensten voor arbeidsbemiddeling van hetzij de staat waar hij heeft gewerkt, hetzij de staat waar hij woont. In zoverre bevat die bepaling een uitzondering op artikel 13, lid 2, sub b, van verordening nr. 1408/71, volgens hetwelk op werknemers de wetgeving van de staat van tewerkstelling van toepassing is. Het Hof heeft de uitdrukking „de Lid-Staat waar hij woont" strikt uitgelegd en beperkt tot de 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" (arrest van 17 februari 1977, zaak 76/76, Di Paolo, Jurispr. 1977, blz. 315). Deze strikte uitlegging is gerechtvaardigd, gezien het doel van artikel 71, dat voor bepaalde groepen werknemers die nauwe banden hebben behouden met het land waar zij zich hebben gevestigd en gewoonlijk verblijven, bij wijze van uitzondering gelast, dat de kosten van de werkloosheidsuitkering van de Lid-Staat van de laatste tewerkstelling aan de Lid-Staat van woonplaats worden overgedragen. Op grond van de in de zaken 76/76 (Di Paolo, reeds aangehaald) en C-216/89 (Reibold, Jurispr. 1990, blz. I-4163) aangereikte criteria kan een werknemer die zich in het kader van zijn beroepsopleiding met steun van een bevoegde dienst voor een beperkte periode van de Lid-Staat van zijn woonplaats naar een andere Lid-Staat begeeft om daar een beperkte werkzaamheid te verrichten, zijn vakantieperiodes in de staat van zijn woonplaats doorbrengt en daar verder het centrum van zijn belangen heeft, worden beschouwd als een werknemer die in de zin van artikel 71, lid 1, sub b-ii, van verordening nr. 1408/71 in een andere Lid-Staat dan die van tewerkstelling woont. Volgens de Commissie bevat de communautaire regeling geen aanwijzing, dat de eenmaal gemaakte keuze verbindend is. Integendeel: de betrokken werknemer kan ongetwijfeld eerst in de staat van tewerkstelling een aanvraag om uitkeringen indienen en daarna van de mogelijkheid gebruik maken om in de staat van zijn woonplaats uitkeringen aan te vragen. Dat volgt uit artikel 71, lid 1, sub b-ii, derde volzin, van verordening nr. 1408/71. De daarin neergelegde schorsingsregeling vooronderstelt, dat de werkloze eerst op de uitkeringen van de staat van zijn laatste tewerkstelling en vervolgens op die van de staat van zijn woonplaats aanspraak kan maken.

De Commissie geeft in overweging, op de eerste vraag te antwoorden, dat een volledig werkloze werknemer, niet zijnde een grensarbeider, 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 nr. 1408/71 recht heeft op uitkering volgens de wettelijke regeling van de Lid-Staat waarin hij woont of waarnaar hij terugkeert, wanneer hij voorheen reeds van het orgaan van de bevoegde Lid-Staat verzekeringsuitkeringen wegens werkloosheid heeft ontvangen.

Vervolgens wijst de Commissie erop, dat het beginsel dat uitkeringen van dezelfde aard en met betrekking tot een zelfde tijdvak van verzekering, die krachtens de wettelijke regeling van twee of meer Lid-Staten verschuldigd zijn, niet mogen worden gecumuleerd, van algemene aard is en dus ook voor werkloosheidsuitkeringen geldt. Enkel de uitkeringen die door de organen van twee of meer Lid-Staten in de in artikel 12, lid 1, tweede volzin, genoemde gevallen worden vastgesteld, zijn van dit beginsel uitgesloten. Volgens de Commissie stemmen de Duitse en de Britse werkloosheidsuitkering overeen, zowel wat hun doel, bij onvrijwillige werkloosheid een inkomen te verzekeren, als wat het bestaan van bepaalde voorwaarden van duur en bijdrage betreft. Uit het in artikel 12, lid 1, eerste volzin, neergelegde cumulatieverbod en de in de tweede volzin voorziene uitzondering volgt, dat de in artikel 71, lid 1, sub b-ii, van verordening nr. 1408/71 geboden keuzemogelijkheid voor werklozen die in een andere Lid-Staat dan de staat van tewerkstelling wonen, niet tot een cumulatie van werkloosheidsuitkeringen mag leiden. Artikel 71 van verordening nr. 1408/71, houdende een bijzondere regeling voor werklozen die in één Lid-Staat waren tewerkgesteld en in een andere Lid-Staat wonen, bepaalt, dat een werknemer die geen grensarbeider is, volledig werkloos is en zich ter beschikking stelt van de diensten voor arbeidsbemiddeling van de staat waar hij woont, recht heeft op uitkering overeenkomstig artikel 69 van die verordening indien hij reeds in het genot van uitkering werd gesteld voor rekening van de staat van zijn laatste tewerkstelling. De uitkering van de staat van zijn woonplaats wordt geschorst gedurende het tijdvak waarin hij op grond van artikel 69 aanspraak kan maken op uitkering ten laste van de staat van zijn laatste tewerkstelling. Deze regeling houdt in, dat een volledig werkloze werknemer die uitkeringen voor rekening van het bevoegde orgaan van de staat van zijn laatste tewerkstelling heeft ontvangen, ook wanneer hij zich ter beschikking van de diensten voor arbeidsbemiddeling van de staat van zijn woonplaats stelt, eerst verder uitkeringen ten laste van de staat van zijn laatste tewerkstelling ontvangt, onder de voorwaarden en binnen de grenzen van artikel 69. De verwijzing naar die bepaling betekent ook, dat moet zijn voldaan aan alle voorwaarden om het recht tegenover het bevoegde orgaan van de staat van tewerkstelling naar de staat van woonplaats mee te nemen. Anders is ook niet voldaan aan de voorwaarde voor toepassing van artikel 71, lid 1, sub b-ii, tweede volzin, van verordening nr. 1408/71, en kan er dus geen sprake zijn van schorsing van het recht op uitkering in de staat van woonplaats.

De verklaring die het bevoegde orgaan van de staat van de laatste tewerkstelling overeenkomstig artikel 84, lid 2, van verordening nr. 574/72 afgeeft, is naar gemeenschapsrecht niet verbindend. Zowel uit artikel 155 EEG-

Verdrag als uit het communautaire gerechtelijk stelsel volgt, dat een lichaam als de Administratieve commissie voor de sociale zekerheid van migrerende werknemers door de Raad niet kan worden gemachtigd normatieve besluiten vast te stellen. In zijn arrest van 14 mei 1981 (zaak 98/80, Romano, Jurispr. 1981, blz. 1241) oordeelde het Hof, dat een besluit van de Administratieve commissie weliswaar een hulpmiddel kan zijn voor de sociale zekerheidsorganen belast met de toepassing van het gemeenschapsrecht op dit gebied, doch die organen niet kan verplichten, bij de toepassing van de communautaire voorschriften een bepaalde methode of een bepaalde uitlegging te volgen. De op het orgaan van onderzoek rustende verplichting om het formulier aan de andere betrokken organen toe te zenden, betekent niet dat andere documenten daardoor hun bewijskracht verliezen. Volgens 's Hofs rechtspraak heeft het formulier geen exclusief karakter (arrest van 11 maart 1982, zaak 93/81, Knoeller, Jurispr. 1982, blz. 951).

Voorts kan een werkloze in het kader van artikel 71, lid 1, sub b-ii, derde volzin, van verordening nr. 1408/71 overeenkomstig artikel 69 aanspraak maken op uitkeringen krachtens de wettelijke regeling van de staat van zijn laatste tewerkstelling, zodat de uitkeringen krachtens de wettelijke regeling van de staat van zijn woonplaats tijdelijk worden geschorst, wanneer hij aan de in die bepalingen vastgestelde voorwaarden en grenzen voldoet. De schorsing van de uitkering in de staat van woonplaats betekent, dat de uitkering krachtens de wettelijke regeling van de staat van woonplaats niet wordt toegekend, zolang de uitkering overeenkomstig artikel 69 wordt verleend. Daarna blijft het recht op uitkering krachtens de wettelijke regeling van de staat van woonplaats in de in de betrokken nationale bepalingen voorziene omvang bestaan.

De Commissie geeft in overweging, de vragen van de Zevende kamer van het Bundessozialgericht te beantwoorden als volgt:

„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, heeft ook dan krachtens de artikelen 71, lid 1, sub b-ii, en 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) In het kader van de artikelen 71, lid 1, sub b-ii, en 67 van verordening (EEG) nr. 1408/71 is de grondgedachte van artikel 12, lid 1, eerste volzin, van verordening (EEG) nr. 1408/71, 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, als uitdrukking van het algemene gemeenschappelijke cumulatieverbod van overeenkomstige toepassing.

b) Werkloosheidsuitkeringen die worden verleend aan een persoon die gedurende een bepaald tijdvak verzekerd is geweest en bijdragen heeft betaald, werkloos is geworden en

zich ter beschikking van de diensten voor arbeidsbemiddeling heeft gesteld, en die bedoeld zijn om de werkloze een inkomen te verzekeren, moeten worden beschouwd als van dezelfde aard in de zin van het gemeenschapsrechtelijke cumulatieverbod.

c) Het orgaan van een Lid-Staat waarvan de wettelijke regeling het verkrijgen en de duur van een recht op uitkering bij werkloosheid afhankelijk stelt van de vervulling van tijdvakken van verzekering, moet in de gevallen bedoeld in de artikelen 71, lid 1, sub b-ii, en 67 van verordening (EEG) nr. 1408/71, bij de toekenning van werkloosheidsuitkeringen in dier voege met reeds in een andere Lid-Staat toegekende uitkeringen rekening houden, dat het tijdvak waarin uitkeringen in de andere Lid-Staat zijn ontvangen, in mindering wordt gebracht op de duur van het recht op uitkering.

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

b) Een werkloze kan in de zin van artikel 71, lid 1, sub b-ii, derde volzin, van verordening (EEG) nr. 1408/71 op grond van 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, wanneer hij in de staat aan de wettelijke regeling waarvan hij het laatst onderworpen was aan de in artikel 69 van verordening (EEG) nr. 1408/71 vastgestelde voorwaarden voldoet.

c) 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, betekent in de zin van artikel 71, lid 1, sub b-ii, derde volzin, van verordening (EEG) nr. 1408/71, dat de duur van het recht op uitkering tegenover het orgaan van de Lid-Staat van woonplaats met de dagen van de schorsing wordt verkort."

P. J. G. Kapteyn
rechter-rapporteur