mer op werkloosheidsuitkering afhankelijk is van zijn arbeidsgeschiktheid en de bevoegde instanties van bedoelde Lid-Staat deze arbeidsgeschiktheid hebben erkend, deze instanties de betrokken werknemer de werkloosheidsuitkering niet mogen weigeren op grond dat hij in een andere Lid-Staat een volgens de gemeenschapsrechtelijke regels inzake samentelling en pro-rataberekening vastgesteld invaliditeitspensioen ontvangt.

In zaak 79/81,

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

MARGHERITA BACCINI

en

RIJKSDIENST VOOR ARBEIDSVOORZIENING (RVA),

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van verordening nr. 1408/71 van de Raad betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op loontrekkenden en hun gezinnen, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, en van verordening nr. 574/72 tot vaststelling van de wijze van toepassing van verordening nr. 1408/71, en, subsidiair over de geldigheid van verordening nr. 1408/71 in het licht van artikel 51 EEG-Verdrag,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: J. Mertens de Wilmars, president, G. Bosco, A. Touffait en O. Due, kamerpresidenten, P. Pescatore, Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, T. Koopmans, U. Everling, A. Chloros en F. Grévisse, rechters,

advocaat-generaal: P. VerLoren van Themaat
griffier: P. Heim

het navolgende

ARREST

De feiten

De feiten, het procesverloop en de conclusies, middelen en argumenten van partijen kunnen worden samengevat als volgt:

I — De feiten en het procesverloop

Mevrouw Baccini, van Italiaanse nationaliteit, heeft achtereenvolgens in Italië en in België gewerkt. Op 5 Juli 1973 kreeg zij in laatstgenoemd land recht op een invaliditeitsuitkering.

Overeenkomstig de bepalingen van Titel IV, hoofdstuk 3, van verordening nr. 574/72 van de Raad tot vaststelling van de wijze van toepassing van verordening nr. 1408/71 betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op loontrekkenden en hun gezinnen, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, zond het bevoegde Belgische orgaan, het RIZIV (Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering), het INPS (Istituto Nazionale della Previdenza Sociale) op 6 september 1974 de nodige formulieren voor de vaststelling van het Italiaanse pensioen.

Op grond van deze mededeling en gelet op artikel 40, lid 3, van verordening nr. 1408/71 (lid 4 sinds de wijziging van deze verordening bij verordening nr. 2595/77 van 21 november 1977 (PB L 302 van 1977)) bepalende dat:

„de door het orgaan van een Lid-Staat genomen beslissing omtrent de toestand van invaliditeit van de aanvrager ... bindend (is) voor het orgaan van iedere andere Lid-Staat ...",

kende het INPS Baccini een gedeeltelijk Italiaans invaliditeitspensioen toe, berekend door samentelling van de Italiaanse en Belgische verzekeringstijdvakken. Zij kreeg dit pensioen met ingang van 1 augustus 1974.

Op 25 april 1975 werd op grond van een medisch onderzoek in België vastgesteld dat Baccini's invaliditeit minder dan 66 % bedroeg, en dat zij haar werk in België op 28 april 1975 weer kon hervatten. Nadien werd zij opnieuw arbeidsongeschikt verklaard.

Bij brief van 23 juni 1977 deelde het RIZIV Baccini mee dat haar Belgische invaliditeitsuitkering krachtens artikel 70, § 2 van de Belgische wet van 9 augustus 1973 zou worden verminderd met het bedrag van het Italiaanse invaliditeitspensioen.

Op 23 juni 1977 deelde het RIZIV het INPS mee dat Baccini's arbeidsongeschiktheid tijdelijk was en dat hieraan volgens de Belgische instanties op 31 oktober 1977 een einde zou komen.

Toen haar graad van arbeidsongeschiktheid volgens de Belgische arts opnieuw minder dan 66 % bedroeg, werd Baccini op 1 september 1977 weer arbeidsgeschikt verklaard. Het RIZIV bracht dit bij brief van 17 oktober 1977 ter kennis van het INPS.

Op 18 april 1978 stelde de consulair ambtenaar van Italië te La Louvière het directoraat-generaal van het INPS te Rome ervan in kennis dat Baccini niet meer invalide was in de zin van de Belgi-

sche wet, met het verzoek te worden ingelicht over de gevolgen daarvan voor de prorata-uitkering.

Toen zij weer arbeidsgeschikt was bevonden in België, kon Baccini op grond van de Belgische wettelijke regeling opnieuw aanspraak maken op een werkloosheidsuitkering. Artikel 141, eerste alinea, van het Koninklijk Besluit van 20 december 1963 betreffende arbeidsvoorziening en werkloosheid (zoals gewijzigd op 11 september 1969) bepaalt immers:

„geen aanspraak op werkloosheidsuitkering wegens arbeidsongeschiktheid heeft de werknemer die een uitkering ontvangt ingevolge een Belgische ziekte- of invaliditeitsverzekering."

Baccini genoot Belgische werkloosheidsuitkeringen van 28 april tot 4 juni 1975 alsmede met ingang van 1 september 1977.

Daar het Italiaanse invaliditeitspensioen betrokkene nog steeds werd uitgekeerd, deelde het RIZIV dat mee aan de RVA (Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening). De directeur van het gewestelijk RVA-bureau te La Louvière trok hieruit zijn conclusies bij beschikking van 8 december 1978. Krachtens artikel 141, derde alinea, van het Koninklijk Besluit van 20 december 1963 betreffende arbeidsvoorziening en werkloosheid, zoals gewijzigd op 11 september 1969 en luidende:

„geen aanspraak op werkloosheidsuitkering wegens arbeidsongeschiktheid heeft de werknemer die een uitkering ingevolge een vreemde ziekte- of invaliditeitsverzekering ontvangt wegens een arbeidsongeschiktheid die niet het gevolg is van een arbeidsongeval of van een beroepsziekte, indien de graad van deze ongeschiktheid 50 % of meer bedraagt",

sloot hij Baccini uit van werkloosheidsuitkeringen en besloot hij tot terugvordering van de bedragen die betrokkene zijns inziens onrechtmatig had ontvangen.

Baccini ging van deze beschikking in beroep bij de Arbeidsrechtbank te Charleroi en vervolgens in hoger beroep bij het Arbeidshof te Bergen, dat bij arrest van 3 april 1981 het Hof van Justitie de volgende vragen heeft voorgelegd:

1. Moeten artikel 51 EEG-Verdrag en de verordeningen nrs. 1408/71 en 574/72 aldus worden uitgelegd, dat als verenigbaar met de doelstellingen van het EEG-Verdrag moet worden beschouwd een beslissing waarbij aan een migrerend werknemer wordt verboden werkloosheidsuitkeringen in een Lid-Staat waar hij aan de daartoe door de instanties van deze Lid-Staat gestelde vereisten inzake arbeidsgeschiktheid voldoet, te cumuleren met een gedeeltelijk invaliditeitspensioen (wetgeving van het type B) ten laste van een andere Lid-Staat, dat wordt toegekend wegens een door de bevoegde organen van laatstgenoemde Lid-Staat erkende arbeidsongeschiktheid, terwijl deze beide uitkeringen van sociale zekerheid niet dezelfde schade dekken, het bedrag van het invaliditeitspensioen veel lager is dan de werkloosheidsuitkeringen en de medische instanties van de bevoegde organen uiteenlopende standpunten hebben ingenomen ten aanzien van de invaliditeit van betrokkene?

2. Wanneer een werknemer ingevolge toepassing van de gemeenschapsverordeningen krachtens de wettelijke regeling van een eerste Lid-Staat een vergoeding wegens arbeidsongeschiktheid geniet (wetgeving van het type A) en ten laste van een orgaan van

een andere Lid-Staat een invaliditeitsuitkering (wetgeving van het type B) ontvangt, en hij vervolgens door het bevoegde orgaan van eerstgenoemde Lid-Staat niet langer als arbeidsongeschikt wordt erkend, daardoor niet langer onder de invaliditeitsverzekering van het bevoegde orgaan van deze Lid-Staat valt, doch aldaar bij de werkloosheidsverzekering wordt ingeschreven — terwijl hij niettemin een invaliditeitspensioen in de tweede Lid-Staat blijft genieten, omdat het bevoegde orgaan van deze Lid-Staat zijn houding niet heeft gewijzigd —, is het dan, gelet op de doelstellingen van artikel 51 EEG-Verdrag, geoorloofd, dat het bevoegde orgaan van eerstgenoemde Lid-Staat de onverenigbaarheid van beide uitkeringen van verschillende aard (werkloosheidsuitkeringen en invaliditeitspensioen) opwerpt en met een beroep op nationale niet-cumulatiebepalingen de werkloosheidsuitkeringen intrekt? Zo ja, is dan deze situatie zelf niet het gevolg van het feit dat een invaliditeitspensioen krachtens verordening nr. 1408/71 is toegekend zodat deze verordening de door artikel 51 EEG-Verdrag gewilde beschermende werking mist en dus strijdig is met de doelstellingen van het EEG-Verdrag?

Het verwijzingsarrest is op 10 april 1981 ter griffie van het Hof ingeschreven.

Krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door verzoekster in het hoofdgeding, vertegenwoordigd door D. Rossini, lid van het Patronato ACLI te Brussel, Sociale en juridische dienst voor migrerende werknemers; het RIZIV, vertegenwoordigd door de heer André, administrateur-generaal; de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door A. Squillante als gemachtigde, en E. Viola, advocaat; en de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur J. Amphoux en door F. Herbert, advocaat te Brussel, als gemachtigden.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, overeenkomstig artikel 21 van 's Hofs Statuut-EEG en artikel 45 van het Reglement voor de procesvoering besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

Bij brief van 6 oktober 1981 heeft de griffier van het Hof de Belgische regering uitgenodigd de briefwisseling tussen het RIZIV en het INPS over te leggen teneinde een nauwkeurig beeld te krijgen van:

— de door het RIZIV vastgestelde en aan het INPS meegedeelde invaliditeitsgraad;

— de datum van die mededeling;

— de datum waarop het Belgisch orgaan verzoekster weer arbeidsgeschikt heeft verklaard en dienovereenkomstig haar Belgische invaliditeitsuitkering heeft ingetrokken;

— de inhoud van de brief waarin het RIZIV het INPS op de hoogte heeft gesteld van het einde van verzoeksters arbeidsongeschiktheid.

De Italiaanse regering is verzocht het Hof mee te delen op welke gronden het INPS van oordeel was verzoekster een vast invaliditeitspensioen te moeten toekennen.

De Belgische en de Italiaanse regering moesten vóór 15 november 1981 antwoorden.

De Belgische regering heeft de gevraagde stukken op 11 november 1981 overgelegd. De Italiaanse regering heeft niet geantwoord. Verzoeksters vertegenwoordiger heeft de gestelde vragen gedeeltelijk beantwoord. Op advies van de rechter-rapporteur en van de advocaat-generaal heeft de President van het Hof besloten de door verzoekster overgelegde stukken in aanmerking te nemen.

De antwoorden op de vragen van het Hof zijn reeds verwerkt in bovenstaande weergave van de feiten en het procesverloop.

Uit de naar aanleiding van deze aanvullende instructie bij het dossier gevoegde stukken blijkt daarenboven dat het Italiaanse invaliditeitspensioen bij beschikking van de Italiaanse instanties van 22 mei 1981, met ingang van 1 februari 1981 is ingetrokken. Voorts is bij verordening nr. 2793/81 van 17 september 1981 (PB L 275 van 1981, blz. 1) vastgesteld dat geen overeenstemming meer bestaat tussen de Belgische en de Italiaanse wettelijke regelingen inzake de voorwaarden betreffende de toestand van invaliditeit.

Overeenkomstig artikel 54 van het Reglement voor de procesvoering is de dag voor de mondelinge behandeling bepaald nadat de termijn voor beantwoording van de vragen van het Hof was verstreken.

II — Samenvatting van de bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen

Volgens *verzoekster* in het hoofdgeding, Baccini, hebben de juridische problemen zoals die in het verwijzingsarrest zijn uiteengezet betrekking op de vraag, of bij de beoordeling van de arbeidsongeschiktheid van een werkloze, moet worden uitgegaan van de wetgeving van de staat die op de werknemer van toepassing was ten tijde van het intreden van de verzekerde gebeurtenis, dan wel van de wetgeving van de staat die de invaliditeitsuitkering moet betalen waarvan de toekenning leidt tot verlies van het recht op de krachtens de wettelijke regeling van de eerste staat verschuldigde werkloosheidsuitkering.

Deze rechtsvraag is hier van belang omdat het Belgische orgaan verzoeksters werkloosheidsuitkering heeft ingetrokken, niet op grond dat zij een Italiaans invaliditeitspensioen genoot, maar omdat dit pensioen haar was toegekend wegens een arbeidsongeschiktheid van meer dan 50 %.

Verzoekster beroept zich op artikel 39, lid 1, van verordening nr. 1408/71, bepalende dat de arbeidsongeschiktheid met daarop volgende invaliditeit moet worden vastgesteld door het orgaan van de Lid-Staat waarvan de wettelijke regeling van toepassing was op het tijdstip waarop de arbeidsongeschiktheid met daarop volgende invaliditeit is ontstaan, om aan te tonen dat haar arbeidsongeschiktheid diende te worden vastgesteld volgens de Belgische wettelijke regeling, daar zij in België ziek is geworden, invalide en nadien weer arbeidsgeschikt is verklaard en zij zich in dat land als werkloze heeft ingeschreven.

De omstandigheid dat de Italiaanse instanties verzoeksters invaliditeit als blijvend beschouwden, toont slechts aan dat deze instanties zich alleen voor de positieve gevolgen (toekenning van het pensioen) maar niet voor de negatieve gevolgen (intrekking van het pensioen) gebonden achtten aan het overeenstemmen van de voorwaarden met betrekking tot de invaliditeit in de zin van artikel 40, lid 4, van verordening nr. 1408/71.

Verzoekster is voor het overige van mening dat het Italiaanse invaliditeitspen-

sioen gezien zijn aard en struktuur kan worden gelijkgesteld met een vervroegd ouderdomspensioen, en derhalve binnen de grenzen van de artikelen 141, eerste alinea, 145 en 146 van het Koninklijk Besluit van 20 december 1963 kan worden gecumuleerd met de Belgische werkloosheidsuitkeringen.

Ofschoon de toepassing van de litigieuze bepaling (artikel 141, derde alinea, van het Koninklijk Besluit van 20 december 1963) mogelijk is op grond van verordening nr. 1408/71, die in artikel 12, lid 2 verklaart:

„de bepalingen inzake vermindering, schorsing of intrekking waarin de wetgeving van een Lid-Staat voorziet ingeval van samenloop van een uitkering met andere uitkeringen van sociale zekerheid of met andere inkomsten, zijn op de rechthebbende van toepassing, zelfs indien het gaat om uitkeringen welke op grond van de wetgeving van een andere Lid-Staat zijn verkregen of om inkomsten welke op het grondgebied van een andere Lid-Staat zijn verworven",

heeft de letterlijke toepassing van artikel 141, derde alinea, er evenwel toe geleid dat zij als migrerend werknemer geen recht meer heeft op werkloosheidsuitkeringen krachtens louter Belgisch recht; zulks is niet alleen in strijd met de artikelen 48 tot 51 EEG-Verdrag, maar ook met artikel 1 van het aanvullend protocol bij het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, bepalende dat alle natuurlijke personen recht hebben op het ongestoord genot van hun eigendom, en, bijgevolg, van hun enige bron van inkomsten. En de bescherming van de fundamentele rechten maakt een integrerend deel uit van de algemene rechtsbeginselen die het Hof moet handhaven wanneer deze worden geschonden door een gemeenschapsrechtelijke bepaling.

Verzoekster wijst erop dat de situatie waarover zij haar beklag doet is ontstaan door een communautaire regeling, verordening nr. 1408/71 van de Raad. Immers, zonder de samentelling van de Belgische en Italiaanse verzekeringstijdvakken, dus zonder toepassing van de communautaire verordeningen, zou zij een gedeeltelijk Italiaans invaliditeitspensioen hebben gekregen en zou zij Belgische werkloosheidsuitkeringen zijn blijven genieten waarvan het bedrag hoger is dan dat van het Italiaans invaliditeitspensioen.

Volgens verzoekster waren de prejudiciële vragen te beantwoorden als volgt:

„De bepalingen van de verordeningen nrs. 1408/71 en 574/72 van de Raad waarvan de toepassing leidt tot geheel verlies van de uitkeringen die een migrerend werknemer genoot krachtens de nationale wettelijke regeling die op hem van toepassing was op het tijdstip waarop de betrokken verzekerde gebeurtenis is ingetreden, zijn onverenigbaar met het Verdrag.

In geval van onverenigbaarheid tussen uitkeringen van verschillende aard moet de betrokken werknemer in elk geval een uitkering ontvangen die ten minste gelijk is aan die welke verschuldigd is op grond van de wettelijke regeling van de Lid-Staat waar de gebeurtenis is ingetreden die het recht op de uitkering doet ontstaan."

De *Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening*, verweerster, stelt dat het Hof weliswaar niet bevoegd is om in het kader van een prejudiciële procedure uitspraak te doen over de verenigbaarheid van nationale met communautaire bepalingen, doch dat artikel 141, derde alinea, van het Koninklijk Besluit van 20 december 1963 geenszins in tegenspraak is met de gemeenschapsrechtelijke bepalingen. Het verbod om een werkloosheidsuitkering te cumu-

leren met een invaliditeitsuitkering is een van de in artikel 12, lid 2, van verordening nr. 1408/71 geregelde gevallen.

De RVA voegt hieraan toe dat het Belgische Koninklijk Besluit, waar dit onderscheid maakt tussen Belgische en vreemde uitkeringen, zeer gunstige regelingen bevat voor migrerende werknemers: een uitkering ingevolge een vreemde ziekte- of invaliditeitsverzekering doet de Belgische werkloosheidsuitkeringen immers slechts vervallen indien de vastgestelde graad van arbeidsongeschiktheid 50 % of meer bedraagt (art. 141, derde alinea), terwijl het recht op een uitkering krachtens een Belgische ziekte- of invaliditeitsverzekering steeds belet dat men aanspraak heeft op een Belgische werkloosheidsuitkering (artikel 141, eerste alinea).

Volgens de RVA zijn de onderhavige rechtsvragen gerezen doordat de Italiaanse instanties artikel 40, lid 4, van verordening nr. 1408/71 onjuist hebben toegepast.

Noch in artikel 40, lid 4, noch in bijlage IV van verordening nr. 1408/71 wordt onderscheid gemaakt tussen maatregelen met positieve gevolgen (verkrijgen van recht op pensioen) en maatregelen met negatieve gevolgen (intrekken van het pensioen). Het INPS had zich mitsdien gebonden moeten achten aan de beslissingen van het RIZIV en verzoeksters invaliditeitspensioen moeten intrekken, nadat het Belgische RIZIV had meegedeeld dat zij weer arbeidsgeschikt was.

Volgens de RVA staat het noch aan de Belgische rechter noch aan het Hof maar aan de Italiaanse staat, de door hem toegekende uitkeringen te kwalificeren en bijgevolg aan te geven of een bepaald invaliditeitspensioen een uitkering krachtens een stelsel van ziekte- of invaliditeitsverzekering is dan wel een vervroegd ouderdomspensioen.

De *Commissie* analyseert de verschillende betrokken bepalingen: de Belgische wettelijke regeling inzake werkloosheids- en invaliditeitsuitkeringen, de Italiaanse wetgeving inzake invaliditeitspensioenen, de in de verwijzingsbeschikking genoemde communautaire regeling en de Belgische en communautaire anti-cumulatiebepalingen.

Zij vestigt de aandacht op het — tweezijdige — belang van de door deze zaak opgeworpen problemen:

— de financiële weerslag van de beslissing van de gewestelijke directeur van de RVA te La Louvière. Door deze beslissing is verzoekster niet alleen haar recht op werkloosheidsuitkeringen ontnomen, maar ook het recht op uitkeringen krachtens de Belgische ziekte- en invaliditeitsverzekering in geval van ziekte (haar recht op verstrekkingen blijft gehandhaafd) op grond van de Italiaanse wet daar zij in aanmerking komt voor een Italiaans pensioen — artikel 28 van verordening nr. 1408/71 —) en op de Belgische kinderbijslag. Zij heeft nog slechts recht op de veel lagere Italiaanse kinderbijslag (artikel 77, lid 1, sub a) van verordening nr. 1408/71). De Commissie merkt voorts op dat verzoekster de werkloosheidsuitkeringen die zij ten onrechte zou hebben ontvangen moet terugbetalen, terwijl zij nog slechts beschikt over een onbeduidend Italiaans invaliditeitspensioen om in haar levensonderhoud te voorzien.

— het grote aantal gelijkaardige geschillen in België die op uiteenlopende wijze worden beslecht. De Commissie is besprekingen begonnen met de Belgische overheid ten einde een uniforme oplossing voor deze gevallen te vinden, en is van mening dat het hier in werkelijkheid slechts gaat om de uitlegging van het nationale recht; daartoe is het Hof niet bevoegd, in zoverre het aan de Belgische overheid staat de ware aard van het Italiaanse invaliditeitspensioen in aanmerking te nemen.

In dit verband wijst de Commissie erop dat het Belgische en het Italiaanse begrip invaliditeit wezenlijk verschillen. De Italiaanse wetgeving voorziet in de toekenning van *pensioenen* waarvoor een blijvende invaliditeit is vereist zonder dat daarom elke arbeid moet worden gestaakt; de verwerving en het bedrag ervan zijn afhankelijk van de duur van de verzekeringstijdvakken (wetgeving van het type B; zie verordening nr. 1408/71, Hoofdstuk 2, Afdeling 2). De op het risico gebaseerde Belgische wet voorziet in invaliditeits*uitkeringen* waarvan het bedrag los staat van de duur van de verzekeringstijdvakken en het behoud enkel afhangt van het voortbestaan van een invaliditeitsgraad van meer dan 66 % (verordening nr. 1408/71, Hoofdstuk 2, Afdeling 1). De Italiaanse invaliditeitsregeling is dus een stelsel van vervroegd pensioen, terwijl de Belgische regeling gelijkenis vertoont met een stelsel van uitkeringen uit hoofde van ziekte.

Volgens de Commissie, die het op dat punt eens is met verzoekster, ware het wenselijk het Italiaanse invaliditeitspensioen niet gelijk te stellen met de Belgische invaliditeitsuitkering, maar met verstrekkingen waarmee het beter kan worden vergeleken, zoals het vervroegd ouderdomspensioen of het invaliditeitspensioen van mijnwerkers, die niet leiden tot intrekking van werkloosheidsuitkeringen maar alleen tot een vermindering ervan (artikelen 146 en 146 bis van het Koninklijk Besluit van 20 december 1963).

Zij meent dat het probleem van de verenigbaarheid van artikel 141, derde alinea, van het Belgische Koninklijk Besluit van 20 december 1963 met de communautaire bepalingen niet bestaat op grond dat:

— dit artikel een in artikel 12, lid 2, van verordening nr. 1408/71 bedoelde anti-cumulatiebepaling is. Dit geldt in casu temeer daar de Belgische werkloosheidsuitkeringen en het Italiaanse invaliditeitspensioen in geen geval kunnen worden beschouwd als uitkeringen van dezelfde aard ter zake van invaliditeit, ouderdom, overlijden, en beroepsziekten, die krachtens artikel 12, lid 1, van verordening nr. 1408/71 zouden kunnen worden gecumuleerd;

— uit het arrest in zaak 37/77 (Mura, Jurispr. 1977, blz. 1699) blijkt dat wanneer de betrokkene alleen aan de nationale wettelijke bepalingen rechten ontleent, deze nationale bepalingen integraal op hem moeten worden toegepast, met inbegrip van de anticumulatiebepalingen die uitdrukkelijk doelen op de ingevolge een wettelijke regeling toegekende uitkeringen.

De Commissie merkt evenwel op dat de Belgische instanties eerst een ingevolge artikel 40, lid 4, van verordening nr. 1408/71 voor de Italiaanse instanties bindende beslissing hebben genomen omtrent verzoeksters toestand van invaliditeit, om zich vervolgens te beroepen op de toekenning van het gedeeltelijke Italiaanse pensioen voor de stelling dat betrokkene ingevolge de anti-cumulatiebepalingen van Belgisch recht en in artikel 12, lid 2, van verordening nr. 1408/71 in België geen recht heeft op werkloosheidsuitkeringen. De integrale en uitsluitende toepassing van de nationale anti-cumulatieregeling leidt tot een absurde situatie, doordat aan artikel 40, lid 4, van verordening nr. 1408/71 ruimere gevolgen worden verbonden dan de opstellers van die bepalingen hadden bedoeld; deze verordening strekt namelijk in geen geval tot coördinatie van de uitkeringen krachtens verschillende sektoren van de sociale zekerheid.

Aan de omstandigheid dat verzoekster in België weer arbeidsgeschikt is bevonden en in dit land eventueel recht heeft op een werkloosheidsuitkering, kan niet worden afgedaan door het feit dat zij nog steeds een Italiaans invaliditeitspensioen ontvangt. Naar Italiaans recht wordt de invaliditeitsgraad uitsluitend bij het verkrijgen van het pensioenrecht vastgesteld om nadien niet meer te worden herzien.

Nu het Hof zich nooit heeft uitgesproken over de gevolgen van een nationale anti-cumulatiebepaling indien deze van toepassing is op uitkeringen van verschillende aard, doch niettemin heeft overwogen dat de werking van een dergelijke bepaling kon worden begrensd door de doelstellingen van artikel 51 EEG-Verdrag, moeten de vragen van de verwijzende rechter worden beantwoord aan de hand van de doelstellingen van het Verdrag en het afgeleid gemeenschapsrecht.

De eerste doelstelling van de communautaire verordeningen is het vrije verkeer van werknemers daadwerkelijk mogelijk te maken.

Zoals het Hof herhaaldelijk heeft overwogen dienen artikel 51 EEG-Verdrag en de verordeningen tot uitvoering daarvan te voorkomen dat de migrerende werknemer door migratie van een Lid-Staat naar een andere het voordeel verliest van zijn tijdvakken van tewerkstelling en zich aldus in een ongunstiger situatie bevindt dan wanneer hij zijn hele loopbaan in één Lid-Staat had volbracht (arrest van 13 oktober 1977, zaak 22/77, Greco, Jurispr. 1977, blz. 1711, conclusie van advocaat-generaal Warner, blz. 1658).

Het tweede grondbeginsel van de communautaire regeling is met name bevestigd in de arresten van 21 oktober 1975 (zaak 24/75, Petroni, Jurispr. 1975, blz. 1149) en 10 december 1969 (zaak 34/69, Dufy, Jurispr. 1969, blz. 597), te weten dat de rechten die de betrokkenen in een Lid-Staat hebben door de enkele toepassing van de nationale wetgeving, niet kunnen worden beperkt ingevolge bepalingen van gemeenschapsrecht. Ook kan de migrerende werknemer een nationale uitkering die hij zonder beroep te doen op het gemeenschapsrecht heeft verkregen, niet helemaal verliezen ingevolge een nationale anti-cumulatiebepaling die van toepassing is op grond van toekenning van een gedeeltelijk pensioen in een andere Lid-Staat.

Het beginsel van de beperkte werking van nationale anticumulatiebepalingen is

bevestigd in het arrest van 19 juni 1979 (zaak 181/78, Brouwer-Kaune, Jurispr. 1979, blz. 2111).

Een derde grondbeginsel is volgens de Commissie dat de migrerende werknemer geen nadeel mag ondervinden van een systeem dat — bij gebrek van een gemeenschappelijke sociale-zekerheidsregeling — berust op een eenvoudige coördinatie van nog niet geharmoniseerde nationale wettelijke regelingen (zaak 50/75, Massonet, Jurispr. 1975, blz. 1473).

Gelet op bovengenoemde beginselen dienen volgens de Commissie de gestelde vragen te worden beantwoord als volgt:

1. Zolang een migrerende werknemer krachtens de enkele nationale wettelijke regeling een sociale-zekerheidsuitkering geniet, staan de bepalingen van verordening nr. 1408/71 niet eraan in de weg dat de nationale wettelijke regeling, waaronder de nationale anti-cumulatiebepalingen, integraal op hem wordt toegepast.

2. Evenwel is het onverenigbaar met verordening nr. 1408/71 en het eraan ten grondslag liggende artikel 51 EEG-Verdrag, indien een nationale anti-cumulatiebepaling ertoe leidt dat een migrerende werknemer door volledige intrekking van de werkloosheidsuitkeringen waarop hij krachtens de nationale wetgeving aanspraak kon maken, uiteindelijk minder ontvangt dan hij zou hebben gekregen indien hij steeds in dezelfde Lid-Staat had gewerkt.

Volgens de *Italiaanse regering* valt het cumulatieverbod waarvan de Arbeidsrechtbank te Bergen spreekt onder het toepassingsgebied van artikel 12, lid 2, eerste zin, van verordening nr. 1408/71 van de Raad.

Artikel 12, lid 2, is de gemeenschapsrechtelijke tegenhanger van de anti-cumulatiebepaling van artikel 141, derde alinea, van het Belgische Koninklijk Besluit van 20 december 1963.

Daarentegen betoogt zij dat artikel 12, lid 2, van verordening nr. 1408/71 onverenigbaar is met de doelstellingen van het Verdrag als vervat in de artikelen 48 tot en met 51 en erkend in vaste rechtspraak van het Hof. Artikel 12, lid 2, belemmert immers het vrije verkeer van werknemers, althans beperkt deze in hun vrijheid bij het kiezen van een plaats van tewerkstelling, voor zover het inbreuk maakt op rechten die de werknemers aan de enkele nationale regeling ontlenen en deze uitkeringen ontzegt waarop zij aanspraak hadden kunnen maken indien zij hun loopbaan in een enkele Lid-Staat hadden volbracht.

De onverenigbaarheid van artikel 12, lid 2, met de artikelen 48 en 51 EEG-Verdrag kan niet worden weggewuifd met de overweging dat indien Baccini tegelijkertijd aanspraak kan maken op het Italiaanse invaliditeitspensioen en de Belgische werkloosheidsuitkering, haar positie als migrerend werknemer gunstiger is dan die van een „nationale" werknemer en tot een discriminatie tussen werknemers van eenzelfde Lid-Staat leidt.

III — Mondelinge behandeling

Ter terechtzitting van 9 december 1981 zijn mondelinge opmerkingen gemaakt door partijen in het hoofdgeding, de Italiaanse regering en de Commissie.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 10 februari 1982 conclusie genomen.

In rechte

1 Bij arrest van 3 april 1981, ingekomen ten Hove op 10 april daaropvolgende, heeft het Arbeidshof te Bergen krachtens artikel 177 EEG-Verdrag enkele prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van verordening nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op loontrekkenden en hun gezinnen, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen (PB L 149 van 1971, blz. 2) en van verordening nr. 574/72 van de Raad van 21 maart 1972 tot vaststelling van de wijze van toepassing van verordening nr. 1408/71 (PB L 74 van 1972, blz. 1), alsmede, subsidiair, over de geldigheid van verordening nr. 1408/71 in het licht van de doelstellingen van het Verdrag in het algemeen en artikel 51 daarvan in het bijzonder.

2 Deze vragen zijn opgeworpen in een geding tussen mevrouw Baccini en de Belgische Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA).

3 Verzoekster bezit de Italiaanse nationaliteit en heeft achtereenvolgens in Italië en in België gewerkt. Sinds 5 juli 1973 ontving zij in laatstgenoemd land een invaliditeitsuitkering.

4 Overeenkomstig de bepalingen van de verordeningen nrs. 1408/71 en 574/72 van de Raad stelde het Belgische Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (RIZIV) het Italiaanse Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS) op de hoogte van verzoeksters invaliditeit. Luidens artikel 40, lid 3, (thans lid 4), van verordening nr. 1408/71 „(is) de door het orgaan van een Lid-Staat genomen beslissing omtrent de toestand van invaliditeit van de aanvrager ... bindend voor het orgaan van iedere andere betrokken Lid-Staat, mits in bijlage IV is vermeld dat de voorwaarden van de wettelijke regelingen van deze Lid-Staten met betrekking tot de toestand van invaliditeit met elkaar overeenstemmen." Vóór de vaststelling, op 17 september 1981, van verordening nr. 2793/81 van de Raad (PB L 275 van 1981, blz. 1) houdende wijziging van verordening nr. 1408/71, stemden volgens deze bijlage IV de voorwaarden van de Belgische en de Italiaanse wettelijke regelingen met betrekking tot de toestand van invaliditeit met elkaar overeen.

5 Op grond van de gegevens die het van het RIZIV had ontvangen over verzoeksters toestand — waaraan het ingevolge bovengenoemde bepalingen en bijlage IV van verordening nr. 1408/71 gebonden was — kende het INPS verzoekster met ingang van 1 augustus 1974 een invaliditeitspensioen toe dat, op grond dat zij in Italië en in België had gewerkt, werd vastgesteld overeenkomstig de bepalingen inzake samentelling en proratoberekening van de verordeningen nrs. 1408/71 en 574/72.

6 Nadien stelde de raadgevend arts van het bevoegde Belgische orgaan vast dat verzoekster niet langer arbeidsongeschikt was, en werd de betaling van Belgische invaliditeitsuitkeringen stopgezet. Nu artikel 141, eerste alinea, van het Belgische Koninklijk Besluit van 20 december 1963 betreffende arbeidsvoorziening en werkloosheid, zoals gewijzigd op 11 september 1969, bepaalt dat „geen aanspraak op werkloosheidsuitkering wegens arbeidsongeschiktheid heeft de werknemer die een uitkering ingevolge een Belgische ziekte- of invaliditeitsverzekering ontvangt", kon verzoekster, die geen Belgische invaliditeitsuitkeringen meer ontving, aanspraak maken op een Belgische werkloosheidsuitkering; deze kreeg zij van 28 april 1975 tot 4 juni 1975 alsmede vanaf 1 september 1977.

7 Artikel 141, derde alinea, van het gewijzigde Koninklijk Besluit van 20 december 1963 bepaalt: „geen aanspraak op werkloosheidsuitkering wegens arbeidsongeschiktheid heeft de werknemer die een uitkering ingevolge een vreemde ziekte- of invaliditeitsverzekering ontvangt wegens een arbeidsongeschiktheid die niet het gevolg is van een arbeidsongeval of van een beroepsziekte, indien de graad van deze ongeschiktheid 50 pct. of meer bedraagt." Op de grondslag van deze bepalingen besliste de directeur van het gewestelijk RVA-bureau te La Louvière op 8 december 1978 dat verzoekster — aangezien zij een invaliditeitspensioen kreeg van het Italiaanse INPS — voor het tijdvak van 28 april tot 4 juni 1975 alsmede vanaf 1 september 1977 geen recht had op Belgische werkloosheidsuitkering, en dat de uitkeringen die zij tijdens die tijdvakken had ontvangen moesten worden terugbetaald.

8 Van deze beschikking ging betrokkene in beroep bij de Arbeidsrechtbank te Charleroi en vervolgens in hoger beroep bij het Arbeidshof te Bergen, dat in hoofdzaak wenst te vernemen:

— of artikel 51 EEG-Verdrag en de verordeningen nrs. 1408/71 en 574/72 aldus moeten worden uitgelegd, dat het verenigbaar is met de doelstellin-

gen van het Verdrag indien een migrerend werknemer in een Lid-Staat waar hij niet meer arbeidsongeschikt wordt geacht, krachtens nationale anti-cumulatiebepalingen een werkloosheidsuitkering wordt ontzegd op grond dat hij in een andere Lid-Staat een met inachtneming van de communautaire verordeningen volgens de bepalingen inzake proratoberekening vastgesteld invaliditeitspensioen ontvangt;

— zo ja, of deze situatie zelf niet het gevolg is van het feit dat een invaliditeitspensioen krachtens verordening nr. 1408/71 is toegekend zodat deze verordening de door artikel 51 EEG-Verdrag gewilde beschermende werking mist en dus strijdig is met de doelstellingen van het EEG-Verdrag.

9 Zowel uit de bewoordingen van de eerste vraag van het Hof te Bergen als uit de overwegingen van zijn arrest blijkt dat de toekenning van een werkloosheidsuitkering aan de migrerende werknemer over wiens geval het heeft te oordelen, afhangt van diens arbeidsgeschiktheid, en dat de instanties van de staat waar om toekenning van de uitkering wordt verzocht, ervan uitgaan dat deze arbeidsgeschikheid bestaat.

10 Uitsluitend op grond dat de betrokkene in een andere Lid-Staat een overeenkomstig de verordeningen nrs. 1408/71 en 574/72 vastgesteld invaliditeitspensioen ontvangt, hebben de bevoegde organen van de Lid-Staat waarin om werkloosheidsuitkeringen voor deze werknemer wordt verzocht, deze geweigerd krachtens een bepaling van hun nationale wettelijke regeling.

11 Voor een antwoord op de eerste vraag van het Arbeidshof te Bergen moet derhalve worden nagegaan of, gelet op de doelstellingen van het Verdrag, de toekenning van een volgens de voorwaarden van de betrokken communautaire verordeningen vastgesteld en berekend invaliditeitspensioen aan een migrerend werknemer, door een andere Lid-Staat dan waarin deze werkt, ertoe mag leiden dat deze werknemer geen recht meer heeft op een uitkering van andere aard die hij op grond van de enkele wetgeving van de staat van tewerkstelling zou hebben ontvangen, waren de communautaire verordeningen niet op hem van toepassing geweest.

12 De artikelen 48 tot en met 51 EEG-Verdrag hebben ten doel, het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap te verzekeren. De verordeningen nrs. 1408/71 en 574/72 — vastgesteld krachtens artikel 51 EEG-Verdrag — geven aan de in dat artikel vastgestelde beginselen uitvoering op het vlak van de sociale zekerheid.

13 Volgens de rechtspraak van het Hof kunnen migrerende werknemers weliswaar beperkingen worden opgelegd als tegenwicht van de sociale-zekerheidsvoordelen die zij ontlenen aan de communautaire verordeningen en die zij zonder deze niet zouden kunnen verwerven, doch het doel van de artikelen 48 tot en met 51 EEG-Verdrag zou niet worden bereikt indien de toepassing van deze verordeningen leidde tot afschaffing of vermindering van sociale-zekerheidsvoordelen die een werknemer aan de enkele wetgeving van een Lid-Staat ontleent.

14 Het zou immers in strijd zijn met de strekking van de artikelen 48 tot en met 51 EEG-Verdrag, indien bepalingen bedoeld om het verkeer van migrerende werknemers te vergemakkelijken, dit in werkelijkheid bemoeilijkten, door de betrokkenen voordelen te ontzeggen die zij hadden kunnen genieten zonder deze verdragsbepalingen en de door de Raad ter uitvoering daarvan vastgestelde voorschriften.

15 Volgens artikel 12, lid 2, van verordening nr. 1408/71 zijn „de bepalingen inzake vermindering, schorsing of intrekking waarin de wetgeving van een Lid-Staat voorziet ingeval van samenloop van een uitkering met andere uitkeringen van sociale zekerheid of met andere inkomsten, ... op de rechthebbende van toepassing, zelfs indien het gaat om uitkeringen welke op grond van de wetgeving van een andere Lid-Staat zijn verworven". Maar gelet op de zojuist genoemde strekking van de artikelen 48 tot en met 51, kunnen deze bepalingen niet worden geacht te gelden voor de nationale wettelijke regeling van een Lid-Staat die, voor de toekenning van een werkloosheidsuitkering waaraan de voorwaarde is verbonden dat de betrokkene arbeidsgeschikt is, geen rekening houdt met de werkelijke fysieke toestand van de werknemer op de dag dat deze werkloos wordt, maar volgens welke de omstandigheid dat de migrerende werknemer voordien in een andere Lid-Staat een invaliditeitspensioen is toegekend overeenkomstig de bepalingen van gemeenschapsrecht en op de grondslag van door de eerste Lid-Staat verstrekte gegevens, het bewijs vormt van arbeidsongeschiktheid.

16 Mitsdien moet op de eerste vraag van het Arbeidshof te Bergen worden geantwoord dat artikel 51 EEG-Verdrag en de verordeningen nrs. 1408/71 en 574/72 van de Raad aldus zijn uit te leggen, dat indien volgens de nationale wettelijke regeling van een Lid-Staat het recht van een migrerende werknemer op werkloosheidsuitkering afhankelijk is van zijn arbeidsgeschiktheid en de bevoegde instanties van bedoelde Lid-Staat deze arbeidsgeschiktheid hebben erkend, deze instanties de betrokken werknemer de werkloosheidsuitkering niet mogen weigeren op grond dat hij in een andere Lid-Staat een volgens gemeenschapsrechtelijke regels inzake samentelling en prorataberekening vastgesteld invaliditeitspensioen ontvangt.

17 Gezien het antwoord op de eerste vraag van het Arbeidshof te Bergen behoeft niet te worden ingegaan op de tweede vraag, die betrekking heeft op de geldigheid van verordening nr. 1408/71 in het licht van de doelstellingen van het Verdrag, en die van subsidiaire aard is.

Kosten

18 De kosten door de Italiaanse regering, de Belgische regering en de Commissie wegens indiening hunner opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen.

19 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,

uitspraak doende op de door het Arbeidshof te Bergen bij arrest van 3 april 1981 gestelde vragen, verklaart voor recht:

Artikel 51 EEG-Verdrag, verordening nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de sociale-zekerheidsregelin-

gen op loontrekkenden en hun gezinnen, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, en verordening nr. 574/72 tot vaststelling van de wijze van toepassing van voorgaande verordening, moeten aldus worden uitgelegd dat indien volgens de nationale wettelijke regeling van een Lid-Staat het recht van een migrerend werknemer op werkloosheidsuitkering afhankelijk is van zijn arbeidsgeschiktheid en de bevoegde instanties van bedoelde Lid-Staat deze arbeidsgeschiktheid hebben erkend, deze instanties de betrokken werknemer de werkloosheidsuitkering niet mogen weigeren op grond dat hij in een andere Lid-Staat een volgens de gemeenschapsrechtelijke regels inzake samentelling en proratoberekening vastgesteld invaliditeitspensioen ontvangt.

Mertens de Wilmars Bosco Touffait

Due Pescatore Mackenzie Stuart O'Keeffe

Koopmans Everling Chloros Grévisse

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 23 maart 1982.

De griffier

P. Heim

De president

J. Mertens de Wilmars

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL P. VERLOREN VAN THEMAAT VAN 10 FEBRUARI 1982

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. Inleiding

Uit de zaak Baccini blijkt, dat de door artikel 51 van het EEG-Verdrag ten behoeve van het vrije werknemersverkeer voorgeschreven en thans in hoofdzaak in verordening nr. 1408/71 (gecodificeerde versie, PB C 138 van 1980, blz. 1) neergelegde maatregelen tot coördinatie of aaneenkoppeling van nationale stelsels van sociale zekerheid in de nationale