ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

15 maart 2001 *

In zaak C-444/98,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EG-Verdrag (thans artikel 234 EG) van de Arrondissementsrechtbank te Roermond (Nederland), in het aldaar aanhangig geding tussen

R. J. de Laat

en

Bestuur van het Landelijk instituut sociale verzekeringen,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van artikel 71, lid 1, sub a, van verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, zoals gewijzigd en bijgewerkt bij verordening (EEG) nr. 2001/83 van de Raad van 2 juni 1983 (PB L 230, blz. 6),

* Procestaal: Nederlands.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: A. La Pergola, kamerpresident, M. Wathelet, D. A. O. Edward, P. Jann en L. Sevón (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: J. Mischo,
griffier: H. A. Rühl, hoofdadministrateur,

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— het Bestuur van het Landelijk instituut sociale verzekeringen, vertegenwoordigd door A. I. van der Kris als gemachtigde,

— de Belgische regering, vertegenwoordigd door A. Snoecx als gemachtigde,

— de Portugese regering, vertegenwoordigd door L. I. Fernandes en A. C. Pedroso als gemachtigden,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door P. J. Kuijper als gemachtigde,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van het Bestuur van het Landelijk instituut sociale verzekeringen, vertegenwoordigd door M. M. P. Gijzen als gemachtigde; de Belgische regering, vertegenwoordigd door A. Snoecx, en de Commissie, vertegenwoordigd door H. M. H. Speyart als gemachtigde, ter terechtzitting van 5 oktober 2000,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 16 november 2000,

het navolgende

Arrest

1 Bij bevel van 3 december 1998, ingekomen bij het Hof op 7 december daaraanvolgend, heeft de Arrondissementsrechtbank te Roermond krachtens artikel 177 EG-Verdrag (thans artikel 234 EG) zes prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van artikel 71, lid 1, sub a, van verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, zoals gewijzigd en bijgewerkt bij verordening (EEG) nr. 2001/83 van de Raad van 2 juni 1983 (PB L 230, blz. 6; hierna: „verordening").

2 Die vragen zijn gerezen in een geding tussen R. J. de Laat en het Bestuur van het Landelijk instituut sociale verzekeringen (hierna: „LISV") ter zake van de toekenning van een werkloosheidsuitkering.

Rechtskader

Gemeenschapsrecht

3 Artikel 13 van de verordening bepaalt:

„1. Onder voorbehoud van artikel 14 quater zijn degenen op wie deze verordening van toepassing is, slechts aan de wetgeving van één enkele lidstaat onderworpen. De toe te passen wetgeving wordt overeenkomstig de bepalingen van deze titel vastgesteld.

2. Onder voorbehoud van de artikelen 14 tot en met 17:

a) is op degene die op het grondgebied van een lidstaat werkzaamheden in loondienst uitoefent, de wetgeving van die staat van toepassing zelfs indien hij op het grondgebied van een andere lidstaat woont of indien de zetel van de onderneming of het domicilie van de werkgever waarbij hij werkzaam is, zich bevindt op het grondgebied van een andere lidstaat;

[...]"

4 Artikel 71, lid 1, sub a, van de verordening luidt als volgt:

„De werkloze werknemer die tijdens het verrichten van zijn laatste werkzaamheden op het grondgebied van een andere dan de bevoegde lidstaat woonde, heeft recht op uitkering overeenkomstig de volgende bepalingen:

a) i) de grensarbeider die in de onderneming waarin hij werkzaam is, gedeeltelijk of door onvoorziene omstandigheden werkloos is, heeft recht op uitkering volgens de wettelijke regeling van de bevoegde staat, alsof hij op het grondgebied van die staat woonde; deze uitkering wordt door het bevoegde orgaan verleend;

ii) de volledig werkloze grensarbeider heeft recht op uitkering volgens de wettelijke regeling van de lidstaat op het grondgebied waarvan hij woont, alsof die wettelijke regeling tijdens het verrichten van zijn laatste werkzaamheden op hem van toepassing was geweest; deze uitkering wordt door en voor rekening van het orgaan van de woonplaats verleend."

Nationale wettelijke regelingen

5 Wat de Belgische wettelijke regeling betreft, bepaalt artikel 131 bis, lid 1, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering (*Belgisch Staatsblad* van 31 december 1991, blz. 29888), dat de deeltijdse werknemer, met behoud van rechten, gedurende zijn deeltijdse tewerkstelling kan genieten van een „inkomensgarantie"-uitkering, indien hij aan bepaalde voorwaarden voldoet. Volgens artikel 29, lid 2, punt 1, van dit koninklijk besluit wordt onder meer geacht een deeltijdse werknemer met behoud van rechten te zijn, de werknemer die op het tijdstip dat hij in de deeltijdse arbeidsregeling treedt, voldoet aan alle toelaatbaarheids- en toekenningsvoorwaarden om aanspraak te kunnen maken op uitkeringen als voltijdse werknemer.

6 Luidens artikel 27, punt 2, sub a, van dit koninklijk besluit wordt onder tijdelijk werkloze verstaan, de werkloze die gebonden is door een arbeidsovereenkomst waarvan de uitvoering tijdelijk geheel of gedeeltelijk is geschorst.

7 Wat de Nederlandse wettelijke regeling betreft, bepaalt artikel 16, lid 1, van de Werkloosheidswet (hierna: „WW"), dat werkloos is de werknemer die ten minste vijf of ten minste de helft van zijn arbeidsuren per kalenderweek heeft verloren en een daarmee gepaard gaande inkomstenderving heeft geleden, en die beschikbaar is om arbeid te aanvaarden. Een dergelijke werkloosheid geeft in beginsel recht op een „loongerelateerde uitkering".

De feiten van het hoofdgeding en de prejudiciële vragen

8 De Laat, van Nederlandse nationaliteit, is met zijn gezin woonachtig in Nederland. Van 1 december 1994 tot en met 29 november 1996 was hij voltijds werkzaam als bedrijfsleider bij Amstelstad Belgium te Bree (België). Met ingang van 2 december 1996 ging hij bij dezelfde werkgever een nieuw dienstverband als glazenwasser aan. Het betrof een deeltijddienstverband voor 13 uur per week.

9 Op 30 november 1996 verzocht De Laat het LISV om een uitkering ingevolge de WW, stellende dat hij met ingang van 2 december 1996 werkloos zou worden. Bij besluit van 2 januari 1997 besliste het LISV, dat De Laat geen recht op die uitkering had, omdat hij als gedeeltelijk werkloze zijn aanvraag in het werkland moest indienen.

10 Bij schrijven van 5 februari 1997 heeft De Laat tegen dit besluit van het LISV bezwaar gemaakt.

11 Bij besluit van 23 april 1997 handhaafde het LISV zijn beslissing en verklaarde het zijn bezwaar ongegrond. Tegen dit besluit heeft De Laat beroep ingesteld bij de Arrondissementsrechtbank te Roermond.

12 In België had De Laat een „inkomensgarantie"-uitkering aangevraagd voor de periode vanaf 2 december 1996. Bij besluit van 7 mei 1997 weigerde de bevoegde Belgische instantie hem die uitkering toe te kennen, op grond dat hij niet gedeeltelijk werkloos was in de zin van zowel artikel 71, lid 1, sub a-i, van de verordening als de Belgische wet. De Laat heeft dit besluit niet bestreden.

13 Volgens de Arrondissementsrechtbank te Roermond is de vraag, of De Laat op grond van artikel 71, lid 1, sub a, van de verordening aanspraak kan maken op een uitkering ingevolge de WW. In onzekerheid verkerend over de uitlegging van de begrippen „volledig werkloos" en „gedeeltelijk werkloos" in de zin van die bepaling, heeft de nationale rechter de behandeling van de zaak geschorst teneinde het Hof de volgende prejudiciële vragen voor te leggen:

„1) Is voor de beantwoording van de vraag of een grensarbeider gedeeltelijk werkloos is en derhalve op grond van het bepaalde in artikel 71, lid 1, sub a-i, van verordening nr. 1408/71 aangewezen is op een uitkering van de bevoegde lidstaat of volledig werkloos is en derhalve op grond van het bepaalde in artikel 71, lid 1, sub a-ii, van verordening nr. 1408/71 aangewezen op een uitkering van de lidstaat waar hij woont, relevant of de betrokken werknemer op grond van het nationale recht van de bevoegde lidstaat of de lidstaat waar hij woont als gedeeltelijk respectievelijk volledig werkloos moet worden aangemerkt, of dienen de begrippen gedeeltelijke respectievelijk volledige werkloosheid op eenduidige — communautaire — wijze te worden ingevuld?

2) Indien de kwalificatie naar nationaal recht van belang is, welke kwalificatie dient dan te prevaleren wanneer beoordeling conform het recht van de

bevoegde lidstaat en beoordeling conform het recht van de lidstaat waar de werknemer woont, tot verschillende uitkomsten leiden?

3) Indien de kwalificatie naar nationaal recht niet van belang is en de begrippen gedeeltelijke respectievelijk volledige werkloosheid op eenduidige — communautaire — wijze moeten worden ingevuld, welk criterium dient daarbij dan te worden gehanteerd?

4) Komt daarbij doorslaggevende betekenis toe aan het al dan niet blijven bestaan van een band met het werkland, en zo ja, aan welke voorwaarden moet worden voldaan wil er sprake zijn van zodanige band? Is daarvan sprake indien:

a) een concreet uitzicht bestaat op hervatting van de werkzaamheden voor de werknemer bij de gewezen werkgever, of

b) de werknemer in hetzelfde land blijft werken, zij het in geringe omvang.

5) Of dient bij de invulling van het onder 3 bedoelde criterium een meer formele maatstaf te worden gehanteerd, zoals bijvoorbeeld het al dan niet voortbestaan van een arbeidsverhouding in arbeidsrechtelijke zin?

6) Is, gelet op de antwoorden op de hiervoor gestelde vragen, een grensarbeider die in aansluiting op zijn ontslag uit een fulltimedienstverband bij dezelfde

werkgever gaat werken op basis van een parttimedienstverband, te beschouwen als een gedeeltelijk werkloze grensarbeider in de zin van het bepaalde van artikel 71, lid 1, sub a-i, van de verordening of als een volledig werkloze grensarbeider in de zin van het bepaalde in artikel 71, lid 1, sub a-ii, van de verordening?"

De eerste en de tweede vraag

14 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, of de criteria op grond waarvan wordt beoordeeld of een grensarbeider gedeeltelijk dan wel volledig werkloos is in de zin van artikel 71, lid 1, sub a, van de verordening, een eenvormige communautaire inhoud dienen te hebben.

15 Het LISV, de Belgische en de Portugese regering alsmede de Commissie zijn van mening, dat die vraag bevestigend moet worden beantwoord.

16 Volgens vaste rechtspraak heeft de verordening als voornaamste doel, te verzekeren dat de socialezekerheidsregelingen in elke lidstaat volgens eenvormige communautaire criteria worden toegepast op werknemers die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen (zie, onder meer, arrest van 10 januari 1980, Jordens-Vosters, 69/79, Jurispr. blz. 75, punt 11).

17 Bovendien volgt uit de bepalingen van titel II van de verordening, zoals het Hof heeft uitgemaakt, dat de toepasselijkheid van een nationale socialezekerheidsregeling op een concrete situatie wordt bepaald door de criteria die in de gemeenschapsvoorschriften zijn vastgelegd. Het is immers weliswaar een

aangelegenheid van elke lidstaat, de voorwaarden vast te stellen waaronder het recht op of de verplichting tot aansluiting bij een stelsel van sociale zekerheid of een bepaalde tak van een dergelijk stelsel ontstaat, doch de lidstaten kunnen zelf niet bepalen in hoeverre hun eigen wettelijke regeling of die van een andere lidstaat van toepassing is (arrest van 23 september 1982, Kuijpers, 276/81, Jurispr. blz. 3027, punt 14).

18 Derhalve moet op de eerste vraag worden geantwoord, dat op grond van eenvormige communautaire criteria moet worden beoordeeld of een grensarbeider in loondienst gedeeltelijk dan wel volledig werkloos is in de zin van artikel 71, lid 1, sub a, van de verordening. Aan die beoordeling mogen geen nationaalrechtelijke criteria ten grondslag worden gelegd.

19 Gelet op het antwoord op de eerste vraag, behoeft de tweede vraag niet te worden beantwoord.

De derde, de vierde, de vijfde en de zesde vraag

20 Met zijn derde, vierde, en vijfde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, volgens welke criteria naar gemeenschapsrecht moet worden beoordeeld, of een werknemer gedeeltelijk dan wel volledig werkloos is in de zin van artikel 71, lid 1, sub a, van de verordening.

21 De zesde vraag houdt in, of iemand in de situatie van De Laat als een gedeeltelijk werkloze grensarbeider in de zin van artikel 71, lid 1, sub a-i, van de verordening

dan wel als een volledig werkloze grensarbeider in de zin van artikel 71, lid 1, sub a-ii, van de verordening is te beschouwen.

22 Die vragen dienen gezamenlijk te worden onderzocht.

Opmerkingen van partijen

23 Het LISV geeft in overweging, voor de uitlegging van de begrippen gedeeltelijk werkloos en volledig werkloos in de zin van de verordening aansluiting te zoeken bij de rechtspraak van de hoogste Nederlandse rechter op dit gebied, de Centrale Raad van Beroep. Volgens die rechtspraak is er sprake van volledige werkloosheid wanneer ten tijde van het intreden van de werkloosheid een band tussen de werknemer en de werkgever die een concreet uitzicht op hervatting van de werkzaamheden biedt, niet meer aanwezig kan worden geacht. Bestaat een dergelijke band tussen de werknemer en de werkgever daarentegen nog steeds, dan is er sprake van gedeeltelijke werkloosheid of werkloosheid door onvoorziene omstandigheden, en moet de werknemer zich voor een werkloosheidsuitkering tot de bevoegde lidstaat wenden.

24 Volgens de Belgische regering bestrijken de begrippen gedeeltelijk werkloos en door onvoorziene omstandigheden werkloos in artikel 71, lid 1, sub a-i, van de verordening voor een groot deel dezelfde gevallen als in het Belgische recht.

25 De Portugese regering wijst op het belang van het voortduren van een arbeidsverhouding in de lidstaat waar de werknemer voltijds werkzaam was. Haars inziens moet een grensarbeider die onmiddellijk na afloop van een voltijdarbeidsovereenkomst met een bepaalde werkgever in deeltijd gaat werken bij diezelfde werkgever, worden beschouwd als een gedeeltelijk werkloze grensarbeider in de zin van artikel 71, lid 1, sub a-i, van de verordening.

26 De Commissie brengt in herinnering, dat artikel 13, lid 1, van de verordening als beginsel stelt, dat degenen die binnen de werkingssfeer van de verordening vallen, aan de socialezekerheidswetgeving van één enkele lidstaat zijn onderworpen. Overeenkomstig de rechtspraak van het Hof moet de verordening zo worden uitgelegd, dat niet alleen een positief conflict van socialezekerheidsregelingen van de lidstaten wordt vermeden, doch ook een negatief conflict.

27 Het tweede beginsel dat in het oog moet worden gehouden en dat is neergelegd in artikel 13, lid 2, sub a, van de verordening, is dat van de lex loci laboris, dat wil zeggen dat op de werknemer de socialezekerheidsregeling van toepassing is van de lidstaat waar hij werkt.

28 Bij artikel 71 van de verordening, dat een uitzondering op het beginsel van de lex loci laboris bevat, is de gemeenschapswetgever van de gedachte uitgegaan, dat een grensarbeider die werkloos is geworden het best kan worden geholpen door en het makkelijkst de uitkeringen waarop hij recht heeft, kan ontvangen van het bevoegde orgaan van het woonland.

29 Zijn daarentegen de banden met het werkland niet volledig doorgesneden, met name omdat de betrokkene er nog altijd een werkkring — zij het ook maar in deeltijd — heeft, dan gaat de logica van de uitzondering op het lex loci laboris-beginsel niet op en geldt dit beginsel in volle omvang.

30 Volgens de Commissie is een grensarbeider dus gedeeltelijk werkloos, indien hij nog steeds een deeltijdwerkkring heeft op het grondgebied van het werkland, waardoor hij ingevolge artikel 13, lid 2, sub a, van de verordening onderworpen blijft aan de socialezekerheidsregeling van dit land. Een volledig werkloze

grensarbeider heeft daarentegen wat werk en sociale zekerheid betreft geen enkele band meer met het werkland.

Beoordeling door het Hof

31 De bepalingen van titel II van de verordening, waarvan artikel 13 deel uitmaakt, vormen volgens vaste rechtspraak van het Hof een volledig en eenvormig stelsel van conflictregels dat tot doel heeft, de werknemers die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, onder het socialezekerheidsstelsel van één lidstaat te brengen, teneinde te voorkomen dat meerdere nationale wettelijke regelingen toepasselijk zijn en daaruit complicaties kunnen voortvloeien (zie, onder meer, arresten van 10 februari 2000, FTS, C-202/97, Jurispr. blz. I-883, punt 20, en 9 november 2000, Plum, C-404/98, Jurispr. blz. I-9379, punt 18).

32 Artikel 71 van de verordening beoogt te waarborgen, dat aan migrerende werknemers werkloosheidsuitkeringen worden uitgekeerd onder voorwaarden die voor het zoeken van nieuw werk het gunstigst zijn (zie arresten van 15 december 1976, Mouthaan, 39/76, Jurispr. blz. 1901, punt 13; 27 mei 1982, Aubin, 227/81, Jurispr. blz. 1991, punt 12, en 12 juni 1986, Miethe, 1/85, Jurispr. blz. 1837, punt 16).

33 Aldus opgevat, wordt in artikel 71, lid 1, sub a-ii, van de verordening, dat als regel stelt dat een volledig werkloze grensarbeider die aan de definitie van artikel 1, sub b, beantwoordt, uitsluitend recht heeft op uitkeringen van het woonland, stilzwijgend ondersteld, dat in dit land de voorwaarden voor het

zoeken van nieuw werk voor een dergelijke werknemer het gunstigst zijn (arrest Miethe, reeds aangehaald, punt 17).

34 De doelstelling van artikel 71 van de verordening, bescherming van de werknemer, zou evenwel niet worden bereikt, indien een werknemer die in een andere lidstaat dan waar hij woont, bij dezelfde onderneming blijft werken, zij het in deeltijd, en beschikbaar is om voltijdwerkzaamhedente aanvaarden, zich voor hulp bij het zoeken naar aanvullend werk tot een orgaan van zijn woonplaats zou moeten wenden. Dat het voltijddienstverband door middel van een nieuwe overeenkomst in een deeltijddienstverband is omgezet, is in dit opzicht niet van belang.

35 In het bijzonder zou het orgaan van de woonplaats veel minder goed dan het orgaan van de bevoegde lidstaat de werknemer behulpzaam kunnen zijn bij het zoeken naar aanvullend werk dat kan worden verricht onder voorwaarden die verenigbaar zijn met de werkzaamheden die hij reeds in deeltijd verricht, dat wil zeggen allerwaarschijnlijkst een aanvullende werkkring op het grondgebied van de bevoegde lidstaat.

36 Pas wanneer de werknemer geen enkele band met de bevoegde lidstaat meer heeft en volledig werkloos is, dient hij zich voor hulp bij het zoeken naar werk te wenden tot het orgaan van zijn woonplaats.

37 Derhalve moet op de derde, de vierde, de vijfde en de zesde vraag worden geantwoord, dat een werknemer die in een andere lidstaat dan waar hij woont, bij dezelfde onderneming blijft werken, zij het in deeltijd, en beschikbaar is om voltijdwerkzaamheden te aanvaarden, gedeeltelijk werkloos is en de uitkering in dit geval door het bevoegde orgaan van die staat dient te worden verleend. Indien een grensarbeider daarentegen geen enkele band met die staat meer heeft en volledig werkloos is, dient de uitkering door en voor rekening van het orgaan van

de woonplaats te worden verleend. De nationale rechter dient op basis van deze criteria in de bij hem aangebrachte zaak uit te maken, onder welke categorie de werknemer valt.

Kosten

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

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

uitspraak doende op de door de Arrondissementsrechtbank te Roermond bij bevel van 3 december 1998 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1) **Of een grensarbeider in loondienst gedeeltelijk dan wel volledig werkloos is in de zin van artikel 71, lid 1, sub a, van verordening (EEG) nr. 1408/71 van**

de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, zoals gewijzigd en bijgewerkt bij verordening (EEG) nr. 2001/83 van de Raad van 2 juni 1983, moet op grond van eenvormige communautaire criteria worden beoordeeld. Aan die beoordeling mogen geen nationaalrechtelijke criteria ten grondslag worden gelegd.

2) Een werknemer die in een andere lidstaat dan waar hij woont, bij dezelfde onderneming blijft werken, zij het in deeltijd, en beschikbaar is om voltijdwerkzaamheden te aanvaarden, is gedeeltelijk werkloos; de uitkering dient in dit geval door het bevoegde orgaan van die staat te worden verleend. Indien een grensarbeider daarentegen geen enkele band met die staat meer heeft en volledig werkloos is, dient de uitkering door en voor rekening van het orgaan van de woonplaats te worden verleend. De nationale rechter dient op basis van deze criteria in de bij hem aangebrachte zaak uit te maken, onder welke categorie de werknemer valt.

La Pergola Wathelet Edward

Jann Sevón

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 15 maart 2001.

De griffier

R. Grass

De president van de Vijfde kamer

A. La Pergola