HET HOF VAN JUSTITIE

uitspraak doende op de vraag door het Sozialgericht Gelsenkirchen bij beschikking van 25 maart 1976 gesteld, verklaart voor recht:

Met de artikelen 67 tot en met 70 van verordening 1408/71 is in hoofdzaak alleen maar een coördinatie beoogd van de rechten op werkloosheidsuitkeringen, krachtens de nationale wettelijke regelingen der Lid-Staten aan werknemers — onderdanen van een Lid-Staat toegekend.

De gezinsleden van zulke werknemers kunnen slechts aanspraak maken op de uitkeringen welke in die wetgevingen voorzien zijn ten behoeve van de gezinsleden van werkloze werknemers — waarbij de nationaliteit dier gezinsleden niet ter zake doet —.

Kutscher Donner Pescatore

Mertens de Wilmars Sørensen Mackenzie Stuart O'Keeffe

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op drieëntwintig november negentienhonderdzesenzeventig.

De Griffier

A. Van Houtte

De President

H. Kutscher

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL G. REISCHL VAN 11 NOVEMBER 1976 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

Verzoekster in het hoofdgeding heeft de Joegoslavische nationaliteit. Zij was achtereenvolgens in loondienst werkzaam in haar vaderland, Nederland — van november 1971 tot december 1973 —, Zwitserland — van januari 1974 tot juni 1974 — en (wederom) Nederland — van juli 1974 tot 1 oktober 1975 —. Op 19 september 1975 trad zij met een Duitser in het huwelijk. Om zich metterwoon bij haar echtgenoot te kunnen voegen, zegde

1 — Vertaald uit het Duits.

zij haar in Nederland gesloten arbeidsovereenkomst op en ging nog voor afloop van dat contract — zij had nog vakantie tegoed — in de Bondsrepubliek Duitsland wonen. Op 7 oktober 1975 deed zij zich als werkloze inschrijven bij het Arbeitsamt Gelsenkirchen, met verzoek om toekenning van een werkloosheidsuitkering. Op dit verzoek werd afwijzend beschikt op grond dat niet zou zijn voldaan aan de voorwaarden waaronder men in Duitsland recht op zulk een uitkering zou kunnen verkrijgen; met de in Nederland en in Zwitserland vervulde tijdvakken van tewerkstelling kon noch krachtens de Duits-Joegoslavische overeenkomst van 1968 noch op grond van het EEG-recht rekening worden gehouden.

Op grond van haar opvatting dat zij met een Duitse werkneemster moest worden gelijkgesteld, stelde verzoekster een vordering in bij het Sozialgericht Gelsenkirchen.

Gezien de feiten, was het Sozialgericht van oordeel dat verzoekster aan het Arbeitsförderungsgesetz van 25 juni 1969 inderdaad geen aanspraak op bedoelde uitkering kon ontlenen: in de drie jaren voorafgaande aan de eerste dag van haar werkloosheid was er te haren aanzien niet gedurende ten minste 26 weken of 6 maanden sprake geweest van een dienstbetrekking welke tot het betalen van bijdragen ten behoeve van de Bundesanstalt für Arbeit verplichtte — zij was steeds buiten de werkingssfeer van die wet werkzaam geweest —.

Het Sozialgericht overwoog voorts dat verzoekster al evenmin een aanspraak kon ontlenen aan bepaalde internationale overeenkomsten. Op grond van voormelde Duits-Joegoslavische overeenkomst kan met Joegoslavische verzekeringstijdvakken alleen rekening worden gehouden voorzover zij in de laatste twee jaren vóór het begin der werkloosheid vallen. De in 1964 tussen Duitsland en Zwitserland gesloten overeenkomst inzake de sociale verzekering is op de werkloosheidsverzekering niet van toespassing, terwijl een andere tussen deze beide landen gesloten overeenkomst alleen voor pendelaars geldt. De in 1964 tussen Duitsland en Nederland gesloten overeenkomst inzake de werkloosheidsverzekering geldt alleen voor personen van Duitse of Nederlandse nationaliteit.

Wel zou een aanspraak als hierbedoeld volgens het Sozialgericht kunnen worden gebaseerd op verordening 1408/71 „betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op loontrekkenden en hun gezinnen, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen" (PB 1971 nr. L 149) — die ratione personae geacht worden op verzoekster van toepassing te zijn —; zij geldt immers niet slechts voor personen in het bezit van de nationaliteit van één der Lid-Staten, doch ook voor hun gezinsleden, en krachtens het Arbeitsförderungsgesetz juncto de „Leistungsverordnung" van 1975 — dat wil zeggen volgens de voorschriften welke, gezien artikel 1, f), van verordening nr. 1408/71 ten deze de doorslag geven — is de echtgenote als gezinslid te beschouwen.

Van de bepalingen van verordening nr. 1408/71 moet in de opvatting van het Sozialgericht artikel 67 — betreffende de samentelling van tijdvakken van verzekering of van arbeid — buiten toepassing blijven. Immers, volgens artikel 67 kunnen in een andere Lid-Staat vervulde tijdvakken alleen mede in aanmerking worden genomen wanneer de werkloze onmiddellijk vóór de aanvang der werkloosheid tijdvakken van verzekering vervuld heeft welke volgens de voorschriften waaraan de aanspraak ontleend wordt in aanmerking mogen worden genomen, hetgeen wil zeggen dat buitenslands vervulde arbeidsperioden in beginsel slechts in aanmerking worden genomen in het land waar men laatstelijk gewerkt heeft.

Wel zou volgens het Sozialgericht een vordering kunnen worden ingesteld krachtens artikel 69 — transfer van in Nederland verkregen aanspraken naar de

Bondesrepubliek Duitsland —. Zulk een aanspraak blijft namelijk in stand wanneer volgens de rechtsvoorschriften van één der Lid-Staten voldaan is aan de voorwaarden waaronder in uitzicht gesteld is en de gerechtigde zich naar een andere Lid-Staat begeeft om daar werk te zoeken. Maar dan moet de werkloze vóór zijn vertrek gedurende tenminste vier weken na de aanvang der werkloosheid als werkzoekende insgeschreven zijn geweest bij het Arbeidsbureau van de bevoegde Staat — en voor het aanvaarden van nieuw werk beschikbaar zijn geweest —. Bovendien geldt zulk een aanspraak slechts gedurende ten hoogste drie maanden vanaf het tijdstip waarop men zich voor het aanvaarden van nieuw werk niet langer beschikbaar stelt; wie niet binnen drie maanden in de bevoegde Staat terugkeert, verliest dus in beginsel zijn aanspraak.

Gezien deze omstandigheden en beperkingen — en met name in aanmerking genomen dat verzoekster reeds voor de aanvang der werkloosheid was afgereisd — zodat zij in Nederland geen aanspraak had verkregen —, vraagt het Sozialgericht zich af of er, wanneer iemand werkloos wordt als gevolg van zijn wens zich metterwoon bij zijn echtgenoot te voegen, geen sprake is van strijd met hogere rechtsbeginselen welke, zoals artikel 6 van het Grundgesetz van de Bondsrepubliek Duitsland, op bescherming van huwelijk en gezin zijn gericht. Voorts is het voor het Sozialgericht de vraag of verzoekster via het gezinslidmaatschap geheel in het sociale zekerheidsstelsel der Gemeenschap is geïntegreerd, zodat ook vóór haar huwelijk doorlopen tijdvakken van verzekering en tewerkstelling een aanspraak als hierbedoeld kunnen doen ontstaan.

Het Sozialgericht heeft bij beschikking van 25 maart 1976 het geding geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beantwoording van de beide navolgende vragen:

„1. Kan de echtgenoot van een onderdaan van een Lid-Staat rechten als bedoeld in artikel 67 e.v. van verordening (EEG) 1408/71 ook geldend maken, wanneer hij geen onderdaan is van een Lid-Staat en de aanspraak vóór het huwelijk heeft verworven?
Zo ja:

2. Is de regeling van artikel 67 e.v. van verordening (EEG) 1408/71 — volgens welke een aanspraak op uitkering bij volledige werkloosheid in het land van werkzaamheid moet zijn ontstaan en op het land van verblijf moet worden overgedragen — verenigbaar met het rechtsbeginsel van bescherming van huwelijk en gezin dat in artikel 6 van het Grundgesetz van de Bondsrepubliek Duitsland besloten ligt, wanneer een tot dan toe in een Lid-Staat verzekerde zijn betrekking in verband met zijn huwelijk opgeeft en zich bij zijn echtgenoot in een andere Lid-Staat vestigt?

Ik zou met betrekking tot de aan het Hof voorgelegde problemen de volgende opmerkingen willen maken:

Wij zagen dat het er vooral om gaat de persoonlijke werkingssfeer van verordening nr. 1408/71 af te bakenen. Het is dan de vraag of de verordening ook van toepassing is op gezinsleden van onderdanen van een Lid-Staat die niet ook zelf onderdaan van die Lid-Staat zijn en of zijn, voorzover zij eigen aanspraken doen gelden, ook zelf de rechtspositie van een migrerende werknemer innemen.

Alvorens tot bespreking van deze vraag over te gaan, zou ik op twee dingen willen wijzen.

— Mijn eerste opmerking betreft artikel 1, f), van verordening 1408/71, waarin voor de omschrijving van het begrip „gezinslid" wordt verwezen naar de wetgeving krachtens welke de prestaties worden verleend. De Commissie merkt in verband hiermede terecht op dat de verwijzende rechter ten onrechte te rade is gegaan met Duitse rechtsvoorschriften — met overweging dat de echtgenoot daarin

als gezinslid wordt beschouwd —. Het Sozialgericht had alleen maar te maken met een aanspraak ex artikel 69 van verordening 1408/71, dat wil zeggen een aan Nederlands recht ontleende aanspraak die men gedurende een bepaalde tijd ook elders kan doen gelden — eventueel ook bij een Duits verzekeringsorgaan —. Een en ander leidt er natuurlijk niet toe dat de aanspraak geacht moet worden op het Duitse recht te zijn gebaseerd. Het Sozialgericht had zich dus de vraag moeten stellen of de echtgenoot gezinslid is in de zin van het Nederlandse recht.

— Mijn tweede opmerking betreft artikel 2 van verordening 1408/71, waarin de persoonlijke werkingssfeer der verordening wordt omschreven. Het is stellig juist dat daarin het gezinslidmaatschap niet van het bezit van de nationaliteit van een Lid-Staat afhankelijk wordt gesteld. Dit blijkt wel zonneklaar bij vergelijking van lid 1 en lid 2 — volgens hetwelk de nationaliteit van een Lid-Staat ten aanzien van de nagelaten betrekkingen alleen een rol speelt wanneer een overleden werknemer niet de nationaliteit van één der Lid-Staten bezat —. Er zij echter met nadruk op gewezen dat het gaat om de gezinsleden van werknemers „op wie de wetgeving van één of meer Lid-Staten van toepassing is of geweest is". Zin en doelstelling der verordening — zoals die reeds in haar hiervoor geciteerde titel tot uitdrukking komen — impliceren dus dat wij te maken moeten hebben met de gezinsleden van *migrerende werknemers,* dat wil zeggen werknemers die hun vaderland hebben verlaten. Daaraan doet niet af dat er in artikel 2, lid 1, ook van de wetgeving van *een* Lid-Staat wordt gesproken. De Commissie heeft aangetoond dat dit zijn verklaring vindt in de bedoeling ook jeugdige werknemers die dadelijk na voltooiing van hun beroepsopleiding hun vaderland hebben verlaten en voor het eerst een betrekking in een andere Lid-Staat hebben aanvaard, onder de bepaling te doen vallen.

In het hoofdgeding is echter niet gebleken dat verzoeksters echtgenoot een migrerende werknemer is. Hetgeen op zichzelf reeds aan een toepassing van verordening 1408/71 op verzoekers aanspraak in de weg zou staan.

Ik kondigde echter aan het hierbij niet te zullen laten. Ik zou nader willen ingaan op hetgeen ik als de centrale vraag beschouw, namelijk of artikel 2 van verordening 1408/71 met betrekking tot gezinsleden van een migrerende werknemer in die zin is te verstaan, dat zij, ongeacht hun nationaliteit, met migrerende werknemers worden gelijkgesteld wanneer zij aan hun eigen recht aanspraken ontlenen dan wel of artikel 2 slechts inhoudt dat de verordening op bedoelde gezinsleden van toepassing is voorzover zij hun aanspraken aan migrerende werknemers *ontlenen.*

De Commissie heeft in een doorwrocht betoog de opvatting verdedigd, dat de vraag alleen in laatstgenoemde zin kan worden beantwoord. Ik wil dadelijk zeggen dat de door de Commissie voorgedragen gronden mij ook hebben overtuigd.

— Daar is al aanstonds de tekst van artikel 2, lid 1:

„Deze verordening is van toepassing op werknemers op wie de wetgeving van een of meer Lid-Staten van toepassing is of geweest is, en die onderdanen van een der Lid-Staten, dan wel op het grondgebied van een der Lid-Staten wonende staatlozen of vluchtelingen zijn, alsmede op hun gezinsleden en op hun nagelaten betrekkingen."

Zou hier werkelijk aan gezinsleden in hun hoedanigheid van werknemers — en niet in die van gerechtigden tot prestaties krachtens aan werknemers ontleende aanspraken — gedacht zijn, dan zou de zinsnede „alsmede op hun gezinsleden en op hun nagelaten betrekkingen" wel zijn vervangen door de zinsnede „of voorzover zij (d.w.z. de werknemers) gezinsleden of nagelaten betrekkingen van zulk een onderdaan, staatloze of vluchteling zijn".

— Belangrijk en doorslaggevend is voorts de in artikel 1, f), gegeven omschrijving van het begrip gezinslid. Zoals bekend, wordt hier naar het nationale recht verwezen, zodat er in de onderscheiden Lid-Staten niet steeds hetzelfde onder wordt verstaan. De Commissie heeft alweer het gelijk aan haar zijde, wanneer zij erop wijst dat men deze weg wel niet zou hebben ingeslagen indien het de bedoeling mocht zijn geweest aan gezinsleden de status van migrerende werknemers toe te kennen; men zou dan wel een *gemeenschapsrechtelijke* definitie hebben gekozen, zoals die bij voorbeeld ook in verordening 1612/68 (PB 1968, nr. 257) te vinden is.

— Aan de opvatting dat als werknemers in de zin van verordening 1408/71 alleen personen in het bezit van de nationaliteit van de Lid-Staten dan wel op het grondgebied van een Lid-Staat wonende staatlozen of vluchtelingen, doch ingeval van staatloosheid niet ook de gezinsleden van een werknemer zijn te beschouwen, kan dus ook een aan artikel 2, lid 2, der verordening te ontlenen argumenten a contrario ten grondslag worden gelegd.

Immers, in artikel 2, lid 2, worden, voorzover het om aanspraken van nagelaten betrekkingen gaat, werknemers die niet in het bezit zijn van de nationaliteit van een Lid-Staat, met personen die bedoelde nationaliteit wel bezitten gelijkgesteld, wanneer de nagelaten betrekkingen wel in het bezit van die nationaliteit zijn of als staatlozen of vluchtelingen op het grondgebied van een Lid-Staat wonen. Deze bepaling maakt duidelijk dat men gemeend heeft een speciale regeling te moeten geven voor werknemers die niet in het bezit zijn van de nationaliteit van één der tot de Gemeenschap behorende landen. Zij vallen echter niet in algemene zin onder de verordening, die hen zelfs met zoveel woorden uitsluit; alleen met het oog op de belangen der nagelaten betrekkingen worden zij met migrerende werknemers in de zin der verordening gelijkgesteld.

— Ook heeft de Commissie erop gewezen dat de door haar voorgestane opvatting betreffende zin en doelstelling van verordening 1408/71 steun vindt in de artikelen 48 tot en met 51 van het EEG-Verdrag: het ging om het vrije verkeer van werknemers *der Lid-Staten*, en wat de sociale zekerheid betreft, kan er ook slechts in zoverre van een gemeenschapscompetentie worden gesproken.

Natuurlijk wil dat niet zeggen dat meer ingrijpende flankerende maatregelen — zonder welke er aan het vrije verkeer van werknemers der Lid-Staten afbreuk zou worden gedaan — achterwege dienen te blijven. Zo komt het mij voor dat er in artikel 10 van verordening 1612/68 aan gezinsleden ongeacht hun nationaliteit een „woonrecht" is ingeruimd, hetgeen wil zeggen dat zij aan verhuizing van een migrerende werknemer naar een andere Lid-Staat de aanspraak mogen ontlenen tot die Lid-Staat te worden toegelaten. Zo gezien is het ook begrijpelijk dat echtelieden en kinderen thans aan artikel 11 van verordening 1612/68 het recht ontlenen tegen betaling van loon of salaris een werkkring te aanvaarden in de Lid-Staat waarop de migrerende werknemer zijn keus heeft bepaald. Maar verder mag het beginsel dat aan het vrije verkeer van werknemers in de Lid-Staten geen belemmeringen in de weg mogen worden gelegd, niet worden uitgebreid. Omdat aan de Gemeenschap ten deze geen bevoegdheden zijn ingeruimd, kan het niet medebrengen dat gezinsleden, ook al bezitten zij niet de nationaliteit van een Lid-Staat, zelfstandig tot zodanig vrij verkeer gerechtigd zouden zijn — met sociale zekerheidsrechten als aan migrerende werknemers met de nationaliteit van een Lid-Staat zijn ingeruimd —.

Op grond van dit een en ander — dat wil zeggen bij een stelselmatige en aan de verdragsvoorschriften getoetste uitlegging van verordening 1408/71 — moet het ervoor worden gehouden dat in artikel 2 van verordening 1408 aan gezinsleden van een migrerende werknemer die niet de nationaliteit van een Lid-Staat bezitten, ook niet de status van migrerende

werknemers wordt toegekend. Leest men artikel 2 goed, dan heeft het niet op aanspraken van werkende gezinsleden uit *eigen* hoofde betrekking, doch alleen op die welke kun krachtens *afgeleid* recht toekomen, hetgeen het geval is wanneer zij in hun hoedanigheid van gezinsleden van een migrerende werknemer in het genot van gezinsuitkeringen zijn gesteld. Daarmede wordt tevens duidelijk dat verzoekster, voorzover zij eigen aanspraken krachtens de Nederlandse werkloosheidsverzekering — en alleen daarom gaat het in het hoofdgeding — doet gelden, zich niet op verordening 1408/71 mag beroepen en dat er te haren behoeve — anders dan de verwijzende rechter meent — al evenmin met artikel 69 der verordening kan worden gewerkt.

Het Hof van Justitie kan er mijn inziens mede volstaan zulks vast te stellen. Op latere vragen van de verwijzende rechter — bij voorbeeld of het terzake doet dat de aanspraak op uitkeringen vóór de sluiting van het huwelijk werd verworven, en of artikel 69 misschien met een hoger rechtsbeginsel op het gebied van de bescherming van huwelijk en gezin in strijd is — behoeft daarom niet te worden ingegaan; bij het stellen van deze vragen werd aangenomen dat verzoekster uit eigen hoofde toepassing van de verordening mocht verlangen. Ik wil evenwel niet verhelen — om het daarbij te laten —, dat ook hetgeen de Commissie met betrekking tot deze verdere vragen heeft opgemerkt, mij overtuigend is voorgekomen.

Op grond van een en ander geef ik het Hof in overweging het Sozialgericht Gelsenkirchen op zijn verzoek om een prejudiciële beslissing te antwoorden als volgt:

De artikelen 67 e.v. van verordening 1408/71 betreffen aan het nationale recht der Lid-Staten ontleende aanspraken op uitkeringen bij werkloosheid van migrerende werknemers die de nationaliteit van een Lid-Staat bezitten. Gezinsleden van zulke migrerende werknemers ontlenen aan hun gezinslidmaatschap een aanspraak op uitkeringen wanneer het nationale recht der Lid-Staten gezinsuitkeringen voor gezinsleden van werkloze werknemers voorziet. De nationaliteit dier gezinsleden doet niet terzake.