ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

13 maart 1997 *

In zaak C-131/95,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EG-Verdrag van de Nederlandse Raad van State, in het aldaar aanhangig geding tussen

P. J. Huijbrechts

en

Commissie voor de behandeling van administratieve geschillen ingevolge artikel 41 der Algemene Bijstandswet in de provincie Noord-Brabant,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van artikel 67 van verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, zoals gewijzigd en bijgewerkt bij verordening (EEG) nr. 2001/83 van de Raad van 2 juni 1983 (PB 1983, L 230, blz. 6), en van artikel 6 EG-Verdrag,

wijst

* Procestaal: Nederlands.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: J. C. Moitinho de Almeida, kamerpresident, D. A. O. Edward (rapporteur), J.-P. Puissochet, P. Jann en M. Wathelet, rechters,

advocaat-generaal: A. La Pergola
griffier: L. Hewlett, administrateur

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door A. Bos, juridisch adviseur bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde,

— de Spaanse regering, vertegenwoordigd door A. J. Navarro González, algemeen directeur Coördinatie juridische en institutionele aangelegenheden van de Gemeenschappen, en G. Calvo Díaz, abogado del Estado voor het Hof van Justitie, als gemachtigden,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door M. Patakia en H. van Vliet, leden van haar juridische dienst, als gemachtigden,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M. A. Fierstra, assistent-juridisch adviseur bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde; de Spaanse regering, vertegenwoordigd door G. Calvo Díaz, en de Commissie, vertegenwoordigd door H. van Vliet, ter terechtzitting van 18 juni 1996,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 3 oktober 1996,

het navolgende

Arrest

1 Bij uitspraak van 25 oktober 1994, ingekomen bij het Hof op 21 april 1995, heeft de Nederlandse Raad van State krachtens artikel 177 EG-Verdrag twee prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van artikel 67 van verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, zoals gewijzigd en bijgewerkt bij verordening (EEG) nr. 2001/83 van de Raad van 2 juni 1983 (PB 1983, L 230, blz. 6; hierna: „verordening"), en van artikel 6 EG-Verdrag.

2 Deze vragen zijn gerezen in een geding tussen Huijbrechts en de Commissie voor de behandeling van administratieve geschillen ingevolge artikel 41 der Algemene Bijstandswet in de provincie Noord-Brabant (hierna: „commissie"), betreffende de toekenning, ingevolge de Wet Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (*Stb.* 1986, 565; hierna: „IOAW"), van een vervolguitkering op een werkloosheidsuitkering.

3 Artikel 4, lid 1, IOAW kent een uitkering toe aan onder meer de „werkloze werknemer", die in artikel 2, lid 1, aanhef en onder a, van die wet wordt omschreven als de persoon die

„1. werkloos is en de leeftijd van 65 jaar nog niet heeft bereikt;

2. na het bereiken van de leeftijd van 50 jaar doch voor het bereiken van de leeftijd van 57,5 jaar werkloos is geworden, en

3. nadien de volledige uitkeringsduur bedoeld in de artikelen 42, eerste en tweede lid, of 43, tweede lid, en 49, eerste lid, alsmede voorzover van toepassing, 76, van de Werkloosheidswet (*Stb.* 1986, 566) een loondervingsuitkering en een vervolguitkering op grond van die wet heeft ontvangen".

4 Huijbrechts, die de Nederlandse nationaliteit bezit, werkte van 1968 tot 1982 te Bergen op Zoom, doch woonde toen in België. Na haar ontslag ontving zij in laatstgenoemd land een werkloosheidsuitkering. Eind december 1987 verhuisde zij naar Nederland, waar zij gedurende drie maanden haar werkloosheidsuitkering krachtens de Belgische wettelijke regeling bleef ontvangen.

5 Op 5 april 1988 diende zij bij het College van burgemeester en wethouders van de gemeente Putte een aanvraag om een uitkering ingevolge de IOAW in. Deze aanvraag werd op 15 augustus 1989 afgewezen, op grond dat zij niet voldeed aan de in

artikel 2, lid 1, aanhef en onder a, sub 3, IOAW gestelde voorwaarde. Bij beslissing van 10 oktober 1989 verklaarde voornoemd college het tegen deze beschikking ingediende bezwaarschrift ongegrond.

6 Daarop ging Huijbrechts in beroep bij de commissie, waarbij zij zich beriep op artikel 67 van de verordening, volgens hetwelk het bevoegde orgaan van een Lid-Staat voor het verkrijgen, het behoud of het herstel van het recht op werkloosheidsuitkering, voor zover nodig, rekening moet houden met de krachtens de wettelijke regeling van elke andere Lid-Staat vervulde tijdvakken van verzekering of van arbeid.

7 Op 27 augustus 1990 verklaarde de commissie het beroep van Huijbrechts ongegrond, op grond dat zij niet als werkloze werknemer in de zin van de IOAW kon worden aangemerkt en op grond dat de IOAW geen verzekering in de zin van de verordening is.

8 Van dit besluit ging Huijbrechts in hoger beroep bij de Raad van State. In het kader van dit hoger beroep herhaalt zij haar argument, dat zij gelet op het bepaalde in artikel 67 van de verordening aan de in artikel 2, lid 1, aanhef en onder a, sub 3, IOAW gestelde voorwaarde voldoet.

9 In die omstandigheden heeft de Raad van State besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vragen te stellen:

„1) Indien een Lid-Staat de verlening van een vervolguitkering op een werkloosheidsuitkering, zoals in het geval van artikel 2, lid 1, aanhef en onder a, sub 3, IOAW, afhankelijk stelt van de eis dat ingevolge de in die Lid-Staat geldende wettelijke voorzieningen inzake werkloosheid gedurende de volledige uitkeringsduur uitkering is ontvangen, dienen dan ingevolge artikel 67 van

verordening nr. 1408/71 betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op loontrekkenden en hun gezinnen, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen (in de gecodificeerde versie van verordening nr. 2001/83), de tijdvakken gedurende welke in een andere Lid-Staat werkloosheidsuitkering is genoten, te worden aangemerkt als tijdvakken van verzekering of van arbeid?

2) Zo neen, vormt dan het feit, dat bij de beoordeling of aan een eis als gesteld in artikel 2, lid 1, aanhef en onder a, sub 3, IOAW, op grond waarvan ingevolge de in de bevoegde Lid-Staat geldende wettelijke voorzieningen inzake werkloosheid gedurende de volledige uitkeringsduur uitkering moet zijn ontvangen, is voldaan, geen rekening wordt gehouden met in een andere Lid-Staat ontvangen werkloosheidsuitkering, discriminatie op grond van nationaliteit in de zin van artikel 7 EEG-Verdrag (thans artikel 6 EG-Verdrag)?"

10 Zoals zij zijn geformuleerd hebben deze twee vragen, die tezamen moeten worden onderzocht, uitsluitend betrekking op de toepasselijkheid, in een geval als het onderhavige, van artikel 67 van de verordening of, subsidiair, van artikel 6 van het Verdrag.

11 Er zij evenwel aan herinnerd, dat het Hof, dat in het kader van artikel 177 van het Verdrag bevoegd is de rechterlijke instanties van de Lid-Staten alle uitleggingsgegevens met betrekking tot het gemeenschapsrecht te verschaffen, termen aanwezig kan achten, bepalingen van gemeenschapsrecht in aanmerking te nemen waarnaar de nationale rechter in zijn vragen niet heeft verwezen (arrest van 2 februari 1994, zaak C-315/92, Verband Sozialer Wettbewerb, Jurispr. 1994, blz. I-317, r. o. 7).

12 Gelet op de feiten van het hoofdgeding en teneinde de nationale rechter een nuttig antwoord te verschaffen, moet dus niet alleen worden onderzocht, of artikel 67 van de verordening van toepassing is, maar dient het onderzoek zich ook uit te strekken tot de andere relevante bepalingen daarvan.

13 Voor de personele werkingssfeer van de verordening moet te rade worden gegaan met artikel 2 ervan. Luidens artikel 2, lid 1, is de verordening van toepassing op onder meer „werknemers of zelfstandigen op wie de wetgeving van een of meer Lid-Staten van toepassing is of geweest is, en die onderdanen van een der Lid-Staten (...) zijn".

14 In artikel 1, sub b, van de verordening wordt de „grensarbeider" gedefinieerd als iedere werknemer of zelfstandige die zijn beroepswerkzaamheden uitoefent op het grondgebied van een Lid-Staat en woont op het grondgebied van een andere Lid-Staat, waarheen hij in beginsel dagelijks of ten minste eenmaal per week terugkeert.

15 Een werknemer als Huijbrechts beantwoordt aan deze definitie. Tussen 1968 en 1982 oefende zij immers haar beroepswerkzaamheden uit op Nederlands grondgebied en woonde zij op Belgisch grondgebied, waarheen zij in beginsel dagelijks of ten minste eenmaal per week terugkeerde.

16 Wat de uitlegging van de materiële bepalingen van de verordening betreft, moet volgens vaste rechtspraak niet uitsluitend rekening worden gehouden met de aldaar gebezigde bewoordingen, doch ook met de context ervan en met de doelstellingen van de betrokken regelgeving (arrest van 2 juni 1994, zaak C-30/93, AC-ATEL Electronics Vertriebs, Jurispr. 1994, blz. I-2305, r. o. 21).

17 De bepalingen van titel II van de verordening vormen een volledig en eenvormig stelsel van conflictregels, dat tot doel heeft, de werknemers die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, onder de sociale-zekerheidsregeling van één Lid-Staat te

brengen, teneinde te voorkomen dat meerdere nationale wettelijke regelingen toepasselijk zijn en dat daaruit complicaties kunnen voortvloeien (arrest van 24 maart 1994, zaak C-71/93, Van Poucke, Jurispr. 1994, blz. I-1101, r. o. 22).

18 Daartoe bepaalt artikel 13, lid 1, van de verordening, dat „degenen op wie deze verordening van toepassing is, slechts aan de wetgeving van één enkele Lid-Staat [zijn] onderworpen" en dat „de toe te passen wetgeving (...) overeenkomstig de bepalingen van deze titel [wordt] vastgesteld". Krachtens artikel 13, lid 2, sub a, „is op degene die op het grondgebied van een Lid-Staat werkzaamheden in loondienst uitoefent, de wetgeving van die Staat van toepassing zelfs indien hij op het grondgebied van een andere Lid-Staat woont (...)".

19 Volgens de rechtspraak van het Hof bepaalt laatstgenoemde bepaling slechts, welke nationale wettelijke regeling van toepassing is, en niet, onder welke voorwaarden het recht op of de verplichting tot aansluiting bij een stelsel van sociale zekerheid ontstaat (arrest van 3 mei 1990, zaak C-2/89, Kits van Heijningen, Jurispr. 1990, blz. I-1755, r. o. 19).

20 Wat werkloosheidsuitkeringen betreft, wordt de algemene regel van artikel 13 gepreciseerd in de artikelen 67 en 68 van de verordening, die de wijze van berekening van deze uitkeringen vaststellen, en artikel 69, op grond waarvan de betrokkene onder bepaalde voorwaarden zijn recht op uitkering in de staat van de laatste werkzaamheden behoudt, wanneer hij zich naar een of meer andere Lid-Staten begeeft om er werk te zoeken.

21 Uit bovenstaande bepalingen volgt, dat de ter zake van werkloosheidsuitkeringen bevoegde staat de staat van de laatste werkzaamheden is (zie arrest van 7 maart 1985, zaak 145/84, Cochet, Jurispr. 1985, blz. 801, r. o. 14), zodat ingevolge artikel 1, sub o en q, van de verordening in beginsel die Lid-Staat deze uitkeringen moet betalen.

22 De verordening voorziet evenwel in een afwijking van dit beginsel voor de grensarbeider. Artikel 71, lid 1, aanhef en sub a-ii, van de verordening bepaalt het volgende:

„1. De werkloze werknemer 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) de volledig werkloze grensarbeider heeft recht op uitkering volgens de wettelijke regeling van de Lid-Staat 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;

(...)"

23 Blijkens deze bepaling heeft de volledig werkloze grensarbeider geen recht op werkloosheidsuitkering in de staat waar hij zijn laatste werkzaamheden heeft verricht, zelfs indien hij aldaar premies of bijdragen heeft betaald, maar dient hij zich aan te sluiten bij het stelsel van sociale zekerheid van zijn woonland en heeft hij gedurende het tijdvak waarin hij in dat land woont, slechts recht op werkloosheidsuitkering krachtens de aldaar geldende wettelijke regeling.

24 Volgens de bewoordingen van artikel 71, lid 1, aanhef en sub a-ii, van de verordening draagt de Lid-Staat op het grondgebied waarvan de grensarbeider woont, zorg voor de betaling van deze uitkeringen, „alsof" deze staat die van de laatste werkzaamheden was. Door deze juridische fictie worden de verplichtingen van de staat van de laatste werkzaamheden weliswaar geschorst zolang de werkloze werknemer op het grondgebied van een andere Lid-Staat blijft wonen, maar zij komen daardoor niet te vervallen.

25 In het arrest Cochet (reeds aangehaald) heeft het Hof dan ook uitgemaakt, dat de bepalingen van artikel 71, lid 1, aanhef en sub a-ii, van de verordening het beginsel dat de staat van de laatste werkzaamheden de bevoegde staat is, onverlet laten (r. o. 15), en dat artikel 69, betreffende „werklozen die zich naar het grondgebied van een andere dan de bevoegde Lid-Staat begeven", niet van toepassing is op de volledig werkloze grensarbeider die zich, na het beëindigen van zijn laatste werkzaamheden, vestigt op het grondgebied van de bevoegde Lid-Staat, dat wil zeggen de Lid-Staat waar hij zijn laatste werkzaamheden heeft verricht.

26 Hieruit volgt, dat in een geval zoals dat in het hoofdgeding aan de orde is, waarin de betrokkene in België woonde en aldaar ingevolge artikel 71, lid 1, sub a-ii, van de verordening krachtens de Belgische wettelijke regeling een werkloosheidsuitkering ontving, de staat van de laatste werkzaamheden, het Koninkrijk Nederland, niettemin in beginsel de bevoegde staat is. Het Koninkrijk België diende deze uitkering immers te betalen, „alsof" het de staat van de laatste werkzaamheden was.

27 Hieraan zij toegevoegd, dat zo de betrokkene na haar verhuizing naar Nederland gedurende drie maanden de werkloosheidsuitkering krachtens de Belgische wettelijke regeling is blijven ontvangen, zulks op een onjuiste toepassing van de bepalingen van de verordening berustte. Deze omstandigheid kan de rechtssituatie van de betrokkene derhalve niet ongunstig beïnvloeden.

28 Uit het voorgaande volgt, dat wanneer een werkloze grensarbeider, na werkloosheidsuitkeringen te hebben ontvangen in de staat waar hij woonde, gaat wonen in de staat waar hij zijn laatste werkzaamheden heeft verricht, de in artikel 71, lid 1, aanhef en sub a-ii, van de verordening voorziene afwijking niet langer van toepassing is, zodat de staat waar die laatste werkzaamheden zijn verricht, de verplichtingen die ingevolge de verordening op hem rusten inzake werkloosheidsuitkeringen, moet beginnen na te komen of opnieuw moet beginnen na te komen. Voor de toepassing van de wettelijke regeling van de staat van de laatste werkzaamheden, moeten de uitkeringen die door de staat van de tijdelijke woonplaats zijn betaald, bijgevolg in aanmerking worden genomen alsof zij door eerstgenoemde staat waren betaald.

29 Zonder dat artikel 6 van het Verdrag behoeft te worden onderzocht, moet op de gestelde vragen derhalve worden geantwoord, dat de bepalingen van de verordening inzake werkloosheidsuitkeringen, inzonderheid artikel 71, lid 1, aanhef en

sub a-ii, gelezen in samenhang met artikel 13, aldus moeten worden uitgelegd, dat wanneer in de staat van de laatste werkzaamheden de toekenning van een vervolguitkering op een werkloosheidsuitkering afhankelijk is gesteld van de voorwaarde, dat de betrokkene gedurende een bepaald tijdvak een werkloosheidsuitkering heeft ontvangen, deze staat rekening moet houden met de werkloosheidsuitkering die de grensarbeider ingevolge artikel 71, lid 1, aanhef en sub a-ii, in zijn woonland heeft ontvangen, alsof deze uitkering in eerstgenoemde staat was ontvangen.

Kosten

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

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

uitspraak doende op de door de Nederlandse Raad van State bij uitspraak van 25 oktober 1994 gestelde vragen, verklaart voor recht:

De bepalingen inzake werkloosheidsuitkeringen van verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de

sociale zekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, zoals gewijzigd en bijgewerkt bij verordening (EEG) nr. 2001/83 van de Raad van 2 juni 1983, inzonderheid artikel 71, lid 1, aanhef en sub a-ii, gelezen in samenhang met artikel 13, moeten aldus worden uitgelegd, dat wanneer in de staat van de laatste werkzaamheden de toekenning van een vervolguitkering op een werkloosheidsuitkering afhankelijk is gesteld van de voorwaarde, dat de betrokkene gedurende een bepaald tijdvak een werkloosheidsuitkering heeft ontvangen, deze staat rekening moet houden met de werkloosheidsuitkering die de grensarbeider ingevolge artikel 71, lid 1, aanhef en sub a-ii, in zijn woonland heeft ontvangen, alsof deze uitkering in eerstgenoemde staat was ontvangen.

Moitinho de Almeida Edward Puissochet

Jann Wathelet

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 13 maart 1997.

De griffier

R. Grass

De president van de Vijfde kamer

J. C. Moitinho de Almeida