ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)
12 juni 1986 *

In zaak 1/85,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van het Bundessozialgericht in het aldaar aanhangig geding tussen

Horst Miethe

en

Bundesanstalt für Arbeit, te Neurenberg,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van artikel 71, lid 1, van verordening nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de sociale-zekerheidsregelingen op loontrekkenden en hun gezinnen, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen (PB 1971, L 149, blz. 2),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Derde kamer),

samengesteld als volgt: U. Everling, kamerpresident, Y. Galmot en C. Kakouris, rechters,

advocaat-generaal: C. O. Lenz
griffier: D. Louterman, administrateur

gelet op de opmerkingen ingediend door:

— de Bundesanstalt für Arbeit, vertegenwoordigd door Müller, handelend in opdracht van de voorzitter van de Bundesanstalt für Arbeit,

* Procestaal: Duits.

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door N. Koch, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde, bijgestaan door B. Schulte, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht te München,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 27 februari 1986,

het navolgende

ARREST

(omissis)

In rechte

1 Bij beschikking van 25 oktober 1984, ingekomen ten Hove op 3 januari 1985, heeft het Bundessozialgericht krachtens artikel 177 EEG-Verdrag twee prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van artikel 71, lid 1, van verordening nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de sociale-zekerheidsregelingen op loontrekkenden en hun gezinnen, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen (PB 1971, L 149, blz. 2).

2 Deze vragen zijn gesteld in een geding tussen H. Miethe (hierna: verzoeker) en de Bundesanstalt für Arbeit.

3 Verzoeker, die de Duitse nationaliteit bezit, heeft altijd in de Duitse Bondsrepubliek gewoond en gewerkt. Terwijl hij zijn werk als handelsvertegenwoordiger van een Duitse firma te Aken bleef verrichten, verhuisde hij op 19 november 1976 om gezinsredenen met zijn echtgenote naar Eynatten (Limbusch) in België omdat hun kinderen, die een Belgisch internaat bezochten, zo iedere avond weer bij het gezin konden verblijven.

4 Verzoeker, die een werkkamer aanhield te Aken, waar hij ook de nacht kon doorbrengen, meldde zich op 20 december 1977 in deze stad bij de politie aan om zijn „Reisegewerbekarte" (vergunning voor het beroep van handelsreiziger) te behouden. Zijn echtgenote deed dit enige weken later ook, maar het echtpaar bleef in België in het bevolkingsregister ingeschreven.

5 Toen hij eind september 1979 werkloos werd, stelde verzoeker zich ter beschikking van het arbeidsbureau in Aken en vroeg hij bij het Arbeitsamt aldaar werkloosheidsuitkeringen aan; bij besluit van 17 december 1979 wees het Arbeitsamt de aanvrage af, op grond dat hij in de Bondsrepubliek Duitsland noch zijn woonplaats noch zijn normale verblijfplaats had. Verzoekers bezwaarschrift werd op 7 december 1980 afgewezen. Verzoeker vroeg geen werkloosheidsuitkeringen bij de Belgische diensten aan; op 1 mei 1980 vond hij in Duitsland opnieuw werk.

6 Tegen het besluit van het Arbeitsamt stelde verzoeker beroep in bij het Sozialgericht Aken, dat zijn beroep verwierp. Het Landessozialgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, dat in hoger beroep met de zaak was belast, vernietigde bij arrest van 15 december 1982 het vonnis van het Sozialgericht en veroordeelde de Bundesanstalt für Arbeit om verzoeker vanaf 3 oktober 1979 de gevraagde werkloosheidsuitkeringen te betalen. Dit arrest was gegrond op de overweging dat betrokkene weliswaar krachtens artikel 71, lid 1, sub a-ii, van genoemde verordening nr. 1408/71 jegens het Belgische orgaan recht had op werkloosheidsuitkeringen, doch dat deze bepaling de toepassing van het nationale recht niet uitsloot. Verzoeker voldeed aan de desbetreffende Duitse wetgeving, doordat hij ter beschikking bleef van de Bundesanstalt für Arbeit en zijn normale verblijfplaats in Duitsland had behouden.

7 Na de door de Bundesanstalt für Arbeit tegen dit arrest ingestelde Revision heeft het Bundessozialgericht aan het Hof van Justitie de volgende prejudiciële vragen voorgelegd:

„1) Brengt de in artikel 71, lid 1, sub a-ii, van verordening (EEG) nr. 1408/71 neergelegde bevoegdheid van het orgaan van de woonplaats voor uitkeringen aan grensarbeiders in geval van volledige werkloosheid mee, dat een aanspraak op uitkering jegens het bevoegde orgaan van de staat van tewerkstelling is uitgesloten, ook wanneer volgens de wettelijke bepalingen van die staat, ondanks de aanwezigheid van een woonplaats in het buitenland, een dergelijke aanspraak bestaat, in het bijzonder omdat de werkloze grensarbeider zich ter beschikking stelt van de arbeidsbemiddelingsinstanties van het land van tewerkstelling ?

2) Zo ja,

a) Geldt deze exclusieve bevoegdheid van het orgaan van de woonplaats ingevolge artikel 71, lid 1, sub a-ii, van verordening (EEG) nr. 1408/71 ook wanneer de grensarbeider

— tot nu toe altijd uitsluitend heeft gewerkt in de staat van tewerkstelling, waarvan hij een onderdaan is, en hij daar tot voor enkele jaren ook heeft gewoond,

— hij in de plaats van tewerkstelling een werkkamer bezit, van waaruit hij zowel zijn werkzaamheden als werknemer verricht als, tijdens zijn werkloosheid, tot de staat van tewerkstelling beperkte pogingen onderneemt om werk te vinden,

— hij in connectie met deze werkkamer over slaapmogelijkheden beschikt, waarvan hij, wanneer hij werk heeft, regelmatig een tot tweemaal per week gebruik maakt en tijdens het zoeken naar werk zelfs nog vaker,

— hij, indien hij van zijn werkkamer afwezig is, via een tussenpersoon telefonisch op de hoogte wordt gesteld van verzoeken van klanten of van het arbeidsbureau,

— hij ten slotte zowel vanuit zijn dicht bij de grens gelegen woning als vanuit zijn werkkamer uitsluitend professionele en persoonlijke contacten onderhoudt in de staat van tewerkstelling, alwaar zich ook zijn gehele vrienden- en kennissenkring bevindt ?

b) Komt voor een dergelijke „atypische" grensarbeider een analoge toepassing van artikel 71, lid 1, sub b-i van verordening (EEG) nr. 1408/71 in aanmerking ?"

De eerste vraag

8 De Bundesanstalt für Arbeit en de Commissie zijn het erover eens, dat artikel 71, lid 1, sub a-ii, van verordening nr. 1408/71 een uitzonderingsbepaling is die afwijkt van het in artikel 13 van deze verordening neergelegde algemene beginsel, volgens hetwelk de verzekerde is onderworpen aan de wetgeving van de Lid-Staat waar hij werkzaam is, onafhankelijk van zijn woonplaats en zijn nationaliteit. Artikel 71, lid 1, sub a-ii, volgens hetwelk de volledig werkloze grensarbeider recht heeft op uitkering volgens de wettelijke regeling van de Lid-Staat op het grondgebied waarvan hij woont, zou aan werknemers die onder het toepassingsgebied van die bepaling vallen, geen keuzerecht geven en zou eraan in de weg staan dat deze werknemers aanspraak kunnen maken op uitkeringen uit hoofde van de wettelijke regeling van de Lid-Staat waar zij laatstelijk werkzaam zijn geweest.

9 Volgens artikel 71, sub b, van de verordening nr. 1408/71 kan een volledig werkloze werknemer die geen grensarbeider is, kiezen tussen een uitkering van de staat waar hij werkzaam is geweest en een uitkering van de staat waar hij woont. Dit keuzerecht oefent hij uit door zich ter beschikking te stellen van de diensten voor arbeidsbemiddeling van de staat waar hij laatstelijk werkzaam is geweest (artikel 71, lid 1, sub b-i), of van de diensten van arbeidsbemiddeling van de staat waar hij woont (artikel 71, lid 1, sub b-ii).

10 Deze keuzemogelijkheid heeft een volledig werkloze grensarbeider niet; krachtens het ondubbelzinnige artikel 71, lid 1, sub a-ii, heeft hij uitsluitend recht op uitkering in de staat waar hij woont.

11 De loutere omstandigheid dat de wetgeving van een Lid-Staat waar de werknemer werkzaam is geweest, op zichzelf, zonder verwijzing naar de bepaling van genoemde verordening nr. 1408/71 beschouwd, een volledige werkloze grensarbeider die in een andere Lid-Staat woont, recht op uitkering verleent, kan niet ertoe leiden dat een dergelijke werknemer een keuzerecht toekomt, dat hem bij artikel 71, lid 1, sub a-ii, wordt geweigerd. Door verlening van een dergelijk recht zou de strekking van de verordening worden miskend: volgens de vijfde overweging, de coördinatie van de nationale wetgevingen inzake de sociale zekerheid in het kader van het vrij verkeer van werknemers die onderdanen zijn van een Lid-Staat.

12 Mitsdien moet op de eerste vraag worden geantwoord dat artikel 71, lid 1, sub a-ii, van verordening nr. 1408/71 aldus moet worden uitgelegd, dat een volledig werkloze grensarbeider die onder het toepassingsgebied van deze bepalingen valt, uitsluitend aanspraak heeft op de uitkeringen van de Lid-Staat waar hij woont, ook wanneer hij zou voldoen aan de voorwaarden die de wetgeving van de Lid-Staat waar hij laatstelijk werkzaam is geweest, stelt voor het verkrijgen van een recht op uitkeringen.

De tweede vraag

13 Met deze vraag wenst het Bundessozialgericht in wezen te vernemen of een volledig werkloze werknemer die, ofschoon beantwoordend aan de criteria van grensarbeider in artikel 1, sub b, van verordening nr. 1408/71, in de Lid-Staat waar hij laatstelijk werkzaam is geweest privé en beroepsmatig bijzonder nauwe banden heeft, moet worden geacht te vallen onder het toepassingsgebied van artikel 71, lid 1, sub a-ii, of van artikel 71, lid 1, sub b, van deze verordening.

14 Volgens de Bundesanstalt für Arbeit valt een volledig werkloze grensarbeider, zodra hij aan de criteria van grensarbeider in artikel 1, sub b, voldoet, onder het toepassingsgebied van artikel 71, lid 1, sub a-ii, en kan hij slechts aanspraak maken op uitkeringen van de staat waar hij woont. Het in de verwijzingsbeschikking gemaakte onderscheid tussen „echte grensarbeiders", die onder artikel 71, lid 1, sub a-ii, zouden vallen, en „atypische grensarbeiders", die onder artikel 71, lid 1, sub b, zouden vallen, vindt haars inziens geen steun in de tekst van artikel 71. Het zou voor de administratie de toepassing van artikel 71 van verordening nr. 1408/71 bemoeilijken en zou tot misbruik kunnen leiden, omdat het het orgaan van sociale zekerheid van de staat waar de werknemer is werkzaam geweest, een ongerechtvaardigde financiële last oplegt, indien de uitkeringen van die staat hoger zijn dan de uitkeringen van de staat waar de werknemer woont.

15 Volgens de Commissie heeft artikel 71 van verordening nr. 1408/71 tot doel, de betrokken migrerende werknemers in staat te stellen de werkloosheidsuitkeringen daar te verkrijgen waar zij in het algemeen het gunstigst voor hen zijn. In het normale geval heeft een „echte" grensarbeider zijn woonplaats in de staat waar hij zijn gezin en zijn vrienden heeft, en waar hij zijn sociale en politieke activiteiten uitoefent. Het is derhalve normaal, dat artikel 71, lid 1, sub a-ii, bepaalt dat voor de volledig werkloze arbeider de organen van de staat waar de werknemer woont, bevoegd zijn. Dit zou evenwel anders zijn voor bepaalde werknemers die veel nauwere banden hebben met de staat waar zij laatstelijk werkzaam zijn geweest, en die in werkelijkheid „atypische" grensarbeiders zijn. Deze werknemers zou de mogelijkheid moeten worden geboden om een beroep te doen op artikel 71, lid 1, sub b-i, van verordening nr. 1408/71, dat hen recht geeft op uitkeringen van de staat waar zij laatstelijk werkzaam zijn geweest.

16 Er zij op gewezen, dat, gelijk het Hof reeds heeft overwogen (arresten van 15 december 1976, zaak 39/76, Bestuur der Bedrijfsvereniging voor de Metaalnijverheid, Jurispr. 1976, blz. 1901, en van 27 mei 1982, zaak 227/81, Aubin, Jurispr. 1982, blz. 1991), artikel 71 van verordening nr. 1408/71 moet waarborgen dat aan migrerende werknemers werkloosheidsuitkeringen worden uitgekeerd onder voorwaarden die het gunstigst zijn voor het zoeken van nieuw werk. Hierbij wordt niet alleen gedacht aan uitkeringen in geld, doch ook aan ondersteuning bij reïntegratie in het beroepsleven die het arbeidsbureau garandeert aan arbeiders die zich ter beschikking van de diensten voor arbeidsbemiddeling hebben gesteld.

17 Aldus opgevat, wordt in artikel 71, lid 1, sub a-ii, dat als regelt stelt dat een volledig werkloze grensarbeider die aan de definitie van artikel 1, sub b, beantwoordt,

uitsluitend recht heeft op de uitkeringen van de staat waar hij woont, stilzwijgend ondersteld, dat in die staat de voorwaarden voor het zoeken van nieuw werk voor een dergelijke werknemer het gunstigst zijn.

18 Het doel van artikel 71, lid 1, sub a-ii, van verordening nr. 1408/71 kan evenwel niet worden bereikt, wanneer een volledig werkloze arbeider wel beantwoordt aan de criteria van artikel 1, sub b, van die verordening, doch in de Lid-Staat waar hij laatstelijk werkzaam is geweest, bij wijze van uitzondering privé en beroepsmatig nog steeds zodanige banden heeft dat hij daar de beste kansen op reïntegratie in het beroepsleven heeft. Een dergelijke werknemer moet derhalve worden beschouwd als „een werknemer, die geen grensarbeider is" in de zin van artikel 71, zodat hij onder lid 1, sub b, van deze bepaling valt.

19 In een dergelijk geval staat het bij uitsluiting aan de nationale rechter om te bepalen, of een werknemer die in een andere staat woont dan in de staat waar hij laatstelijk werkzaam is geweest, in die laatste staat niettemin de beste kansen op reïntegratie in het beroepsleven heeft, zodat hij onder artikel 71, lid 1, sub b, van verordening nr. 1408/71, valt.

20 Mitsdien moet op de tweede vraag worden geantwoord dat een volledig werkloze werknemer die wel beantwoordt aan de criteria van artikel 1, sub b, van verordening nr. 1408/71, doch in de Lid-Staat waar hij laatstelijk werkzaam is geweest, privé en beroepsmatig zodanige banden heeft, dat hij daar de beste kansen op reïntegratie in het beroepsleven heeft, als een „werknemer die geen grensarbeider is" dient te worden beschouwd en onder het toepassingsgebied van artikel 71, lid 1, sub b, valt. Het staat bij uitsluiting aan de nationale rechter om te bepalen, of de werknemer zich in een dergelijke situatie bevindt.

Kosten

21 De kosten door de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening harer 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 (Derde kamer),

uitspraak doende op de door het Bundessozialgericht bij beschikking van 25 oktober 1984 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1) Artikel 71, lid 1, sub a-ii, van verordening nr. 1408/71 moet aldus worden uitgelegd, dat een volledig werkloze grensarbeider die onder het toepassingsgebied van deze bepalingen valt, uitsluitend aanspraak heeft op de uitkeringen van de Lid-Staat waar hij woont, ook wanneer hij zou voldoen aan de voorwaarden die de wetgeving van de Lid-Staat waar hij laatstelijk werkzaam is geweest, stelt voor het verkrijgen van een recht op uitkeringen.

2) Een volledig werkloze werknemer die wel beantwoordt aan de criteria van artikel 1, sub b, van verordening nr. 1408/71, doch in de Lid-Staat waar hij laatstelijk werkzaam is geweest, privé en beroepsmatig zodanige banden heeft dat hij daar de beste kansen op reïntegratie in het beroepsleven heeft, dient als een ‚werknemer die geen grensarbeider is' te worden beschouwd en valt onder het toepassingsgebied van artikel 71, lid 1, sub b. Het staat bij uitsluiting aan de nationale rechter om te bepalen, of de werknemer zich in een dergelijke situatie bevindt.

Everling Galmot Kakouris

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 12 juni 1986.

De griffier

P. Heim

De president van de Derde kamer

U. Everling