



Datum van  
inontvangstneming

:

31/03/2025

**Zaak C-116/25****Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie****Datum van indiening:**

4 februari 2025

**Verwijzende rechter:**

Administrativen sad Blagoevgrad (bestuursrechter in eerste aanleg Blagoevgrad, Bulgarije)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

3 februari 2025

**Verzoekende partij:**

Ts. E. S.

**Verwerende partij:**

Direktor na Teritorialno podelenie na Natsionalnia osiguritelen institut – Blagoevgrad

---

**Voorwerp van het hoofdgeding**

- 1 Het hoofdgeding betreft de rechterlijke toetsing van een beslissing van de Direktor na Teritorialno podelenie na Natsionalnia osiguritelen institut– Blagoevgrad (hoofd van de regionale afdeling van het Nationaal instituut voor sociale zekerheid – Blagoevgrad, Bulgarije) van 16 oktober 2024 waarbij een besluit inzake de vaststelling van het bedrag van de werkloosheidsuitkering voor Ts. E. S. in de periode van 25 juli 2024 tot en met 22 juli 2025 werd bevestigd dat op 13 september 2024 door een ambtenaar van deze regionale afdeling was uitgevaardigd.

**Voorwerp en rechtsgrondslag van de verwijzingsbeslissing**

Bij de vaststelling van het bedrag van deze uitkeringen werd een nieuwe nationale bepaling toegepast die op 13 augustus 2024 in werking was getreden (te weten

artikel 54b, lid 8, van de Kodeks za sotsialno osiguriavane [wetboek sociale zekerheid]), waarbij de Bulgaarse wetgever volgens de genoemde overheidsinstantie is afgeweken van artikel 62, leden 1 en 2, van verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels (hierna: verordening nr. 883/2004) onder de in artikel 62, lid 3, van deze verordening genoemde voorwaarden.

Als gevolg daarvan is het bedrag van de werkloosheidsuitkering voor Ts E.S. niet alleen bepaald op basis van het loon dat zij tijdens haar laatste werkzaamheden (iets meer dan een maand als seizoenarbeider in Spanje) had ontvangen, maar ook op basis van haar totale inkomen in Bulgarije en in andere staten waarop de Europese verordeningen betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels van toepassing zijn, in de laatste 24 kalendermaanden voorafgaand aan de maand waarin haar verzekering eindigde.

Als Ts. E. S. alleen in Bulgarije had gewerkt alvorens werkloos te worden en geen tijdvakken van verzekering had vervuld onder de wetgeving van een andere staat waarop de Europese verordeningen betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels van toepassing zijn, zouden andere modaliteiten van toepassing zijn geweest op de berekening van het bedrag van haar uitkeringen.

De verwijzende rechter wenst te vernemen of de aangehaalde nieuwe nationale wettelijke bepaling verenigbaar is met het Unierecht, in het bijzonder met artikel 62, leden 1 en 2, van verordening nr. 883/2004.

Het verzoek om een prejudiciële beslissing is gebaseerd op artikel 267 VWEU.

### **Prejudiciële vragen**

1. Moet artikel 62, leden 1 en 2, van verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels aldus worden uitgelegd dat het zich er niet tegen verzet dat de berekening van het bedrag van de werkloosheidsuitkering niet uitsluitend wordt gebaseerd op het loon over het laatste tijdvak van werkzaamheden in loondienst, wanneer de wetgeving van de lidstaat die door het bevoegde orgaan wordt toegepast, voorziet in een specifiek tijdvak dat nodig is voor de vaststelling van de berekeningsgrondslag (basis) van de uitkeringen en het laatste tijdvak van werkzaamheden in loondienst korter is dan dat tijdvak, maar alle of een deel van de tijdvakken van werkzaamheden in loondienst krachtens de wetgeving van een andere lidstaat zijn vervuld?
2. Moet artikel 62, leden 1 en 2, van verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels aldus worden uitgelegd

dat het zich niet verzet tegen een wettelijke regeling van een lidstaat die voorziet in verschillende modaliteiten voor de berekening van het bedrag van de werkloosheidsuitkering naargelang de volgens de betrokken wetgeving vereiste tijdvakken van werkzaamheden in loondienst volledig onder die wetgeving zijn vervuld dan wel de vereiste tijdvakken van werkzaamheden in loondienst geheel of gedeeltelijk onder de wetgeving van een andere lidstaat zijn vervuld?

### **Unierechtelijke bepalingen en rechtspraak**

Verordening (EG) Nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels (PB 2004, L 166, blz. 1) – overwegingen 4, 5, 10, 12, 13, 14, 32 en 45, artikel 1, onder j), k) en r), artikel 2, lid 1, artikel 3, lid 1, onder h), artikel 4, artikel 61, lid 1, artikel 62, leden 1, 2 en 3, artikel 65, lid 2 en lid 5, onder a)

Arrest van het Hof van 23 januari 2020, Bundesagentur für Arbeit, C-29/19, EU:C:2020:36 (hierna: arrest in zaak C-29/19) – punten 32 tot en met 37, 39 en 40

### **Nationale wettelijke bepalingen**

Kodeks za sotsialno osiguriavane (wetboek sociale zekerheid; hierna: „KSO”)

Artikel 54a („Recht op werkloosheidsuitkeringen”):

„1) Personen voor wie gedurende ten minste twaalf van de achttien maanden voorafgaand aan het einde van de verzekering de verzekeringspremies voor het ‚werkloosheidsfonds’ zijn betaald of verschuldigd waren, hebben recht op werkloosheidsuitkeringen mits zij:

1. als werklozen bij het arbeidsbureau zijn ingeschreven;
2. geen recht hebben verkregen op een pensioen gebaseerd op tijdvakken van verzekering en leeftijd in de Republiek Bulgarije of op een ouderdomspensioen in een andere staat, of die geen pensioen gebaseerd op tijdvakken van verzekering en leeftijd voor een verminderd bedrag ontvangen uit hoofde van artikel 68a of een bedrijfspensioen uit hoofde van artikel 168;
3. geen betaald werk verrichten dat krachtens dit wetboek of de wetgeving van een andere staat onder een verplichte verzekering valt, met uitzondering van de personen bedoeld in artikel 114a, lid 1, van de Kodeks na truda [(Bulgaars arbeidswetboek)].”

Artikel 54b („Bedrag van de werkloosheidsuitkeringen”) bepaalt:

„1) De werkloosheidsuitkeringen bedragen per dag 60 % van het gemiddelde dagloon of van het gemiddelde inkomen per dag dat onder een verplichte

verzekering valt en waarvoor premies aan het ‚werkloosheidsfonds’ zijn betaald of verschuldigd waren, in de laatste 24 kalendermaanden voorafgaand aan de maand waarin de verzekering eindigt, en mogen niet lager zijn dan het minimumbedrag of hoger zijn dan het maximumbedrag van de dagelijkse werkloosheidsuitkering.

[...]

5) Het maandelijks bedrag van de werkloosheidsuitkeringen wordt berekend door het overeenkomstig lid 1 bepaalde bedrag per dag te vermenigvuldigen met het aantal arbeidsdagen van de maand waarop zij betrekking hebben.

[...]

8) (nieuw ingevoerd, DV [Darzhaven Vestnik, staatsblad] nr. 67/2024, in werking getreden op 13 augustus 2024) Indien het in lid 1 bedoelde tijdvak dat in aanmerking wordt genomen voor de berekening van het gemiddelde dagloon of het gemiddelde aan verzekering onderworpen inkomen per dag, of de maand waarin de verzekering eindigt, de tijdvakken van verzekering overeenkomstig de wetgeving van een staat omvat waarop de Europese verordeningen betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels van toepassing zijn, wordt bij de vaststelling van het bedrag van de werkloosheidsuitkeringen rekening gehouden met:

1. het inkomen dat de persoon verdiende tijdens zijn laatste werkzaamheden;
2. het totale inkomen in de Republiek Bulgarije, met inbegrip van inkomsten uit de in lid 7 bedoelde tijdvakken, alsmede inkomsten die zijn verworven in de andere staten waarop de Europese verordeningen betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels van toepassing zijn, in de laatste 24 kalendermaanden voorafgaand aan de maand waarin de verzekering eindigt.”

### **Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure**

- 2 Ts. E.S. is een Bulgaars staatsburger die haar vaste woonplaats en het centrum van haar belangen in Bulgarije heeft.
- 3 Tot eind mei 2024 werkte Ts. E. S. uitsluitend in Bulgarije en op die datum eindigde ook haar laatste tijdvak van werkzaamheden in loondienst naar Bulgaars recht.
- 4 In juni 2024 verhuisde zij tijdelijk naar Spanje waar zij van 7 juni 2024 tot en met 13 juli 2024 als seizoenarbeider bij een Spaanse werkgever werkzaam was. In die periode heeft zij in totaal 28 dagen gewerkt en een salaris van 2 590,80 EUR ontvangen.
- 5 Tijdens haar werk en verblijf in Spanje is Ts. E. S. niet naar Bulgarije teruggekeerd.

- 6 Zij werd volledig werkloos op 14 juli 2024 en keerde terug naar Bulgarije nadat zij haar werkzaamheden in Spanje had beëindigd.
- 7 Zij vroeg op 2 augustus 2024 een werkloosheidsuitkering aan bij de Bulgaarse socialezekerheidsinstanties.
- 8 Bij besluit van 13 september 2024, uitgevaardigd door een ambtenaar van de regionale afdeling van het Nationaal instituut voor sociale zekerheid – Blagoevgrad, werd het recht op werkloosheidsuitkeringen vastgesteld en het bedrag van de uitkering bepaald op 29,71 leva (BGN) per dag voor de periode van 25 juli 2024 tot en met 22 juli 2025.
- 9 Dit bedrag werd berekend op basis van het totale bedrag van het door Ts. E. S. in de periode van 1 juli 2022 tot en met 13 juli 2024 verdiende aan de verzekering onderworpen inkomen (25 154,03 BGN), met inbegrip van zowel het loon uit het tijdvak van verzekering tijdens haar laatste werkzaamheden in Spanje in juni en juli 2024 als alle overige aan verzekering onderworpen inkomsten uit eerdere tijdvakken van werkzaamheden in loondienst en verzekering die in Bulgarije waren vervuld in de laatste 24 kalendermaanden voorafgaand aan de maand waarin de verzekering eindigde, in juli 2024.
- 10 Bij de vaststelling van het bedrag van de uitkeringen is rekening gehouden met het effect van artikel 54b, lid 8, KSO. Deze bepaling is in werking getreden op 13 augustus 2024 en was op het moment dat het besluit van 13 september 2024 werd uitgevaardigd waarbij het recht op uitkeringen werd vastgesteld, toepasselijk nationaal recht, maar was niet van toepassing op het tijdstip waarop de volledige werkloosheid intrad (14 juli 2024) noch op het tijdstip waarop het verzoek om werkloosheidsuitkeringen werd ingediend (2 augustus 2024).
- 11 Bij de invoering van artikel 54b, lid 8, KSO zijn nieuwe specifieke modaliteiten vastgesteld voor de bepaling van het bedrag van werkloosheidsuitkeringen voor personen die tijdvakken van verzekering hebben vervuld onder de wetgeving van een staat waarop de Europese verordeningen betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels van toepassing zijn.
- 12 Artikel 54b, lid 8, KSO werd door de overheidsinstantie die het besluit van 13 september 2024 had uitgevaardigd, beschouwd als een nieuwe nationale wettelijke bepaling waarbij de nationale wetgever onder de voorwaarden van artikel 62, lid 3, van verordening nr. 883/2004 is afgeweken van artikel 62, leden 1 en 2, van deze verordening. Een dergelijke afwijking bestond niet voor de inwerkingtreding van artikel 54b, lid 8, KSO.
- 13 Op 27 september 2024 heeft Ts. E. S. bezwaar aangetekend tegen het besluit van 16 september 2024 bij het hoofd van de regionale afdeling van het Nationaal instituut voor sociale zekerheid – Blagoevgrad en aangevoerd dat artikel 54b, lid 8, KSO ratione temporis niet van toepassing was op haar geval, zodat de vaststelling van het aan verzekering onderworpen inkomen, op basis waarvan ook moest worden bepaald op welke uitkeringen zij recht had, onrechtmatig was.

- 14 Bij beslissing van 16 oktober 2024 bevestigde het hoofd van de regionale afdeling van het Nationaal instituut voor sociale zekerheid het bestreden besluit. Na te hebben vastgesteld dat het bedrag van de werkloosheidsuitkeringen correct was berekend overeenkomstig artikel 54b, lid 8, KSO, werd bevestigd dat er een afwijking van artikel 62, leden 1 en 2, van verordening nr. 883/2004 bestond onder de voorwaarden van artikel 62, lid 3, van die verordening, en dat deze afwijking „bestaande rechtssituaties voor de toekomst [herziet]” en „onmiddellijk van toepassing [is] op de toekomstige gevolgen van een onder vigeur van de vorige bepaling ontstane situatie”.
- 15 Vastgesteld werd dat sinds de inwerkingtreding van artikel 54b, lid 8, KSO artikel 62, leden 1 en 2, van verordening nr. 883/2004, volgens welk artikel voor de berekening van het bedrag van de werkloosheidsuitkeringen alleen rekening moet worden gehouden met inkomsten uit de laatste werkzaamheden in Spanje en het aan verzekering onderworpen inkomen als werknemer onder de Bulgaarse wetgeving niet in aanmerking wordt genomen, niet meer van toepassing is op Ts. E.S.

#### **Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding**

- 16 Ts. E. S. betoogt in de gerechtelijke procedure dat
- artikel 62, lid 3, van verordening nr. 883/2004 niet op haar van toepassing is, aangezien zij tijdens haar laatste werkzaamheden geen gewone verblijfplaats in Spanje heeft gehad, maar naar Bulgarije is teruggekeerd als haar land van herkomst en woonplaats en na haar tijdelijk verblijf in Spanje niet naar Spanje is teruggekeerd;
  - de modaliteiten van artikel 62, leden 1 en 2, van verordening nr. 883/2004, volgens welke het bedrag van de werkloosheidsuitkeringen uitsluitend moet worden berekend op basis van het loon dat zij uit hoofde van haar laatste werkzaamheden in Spanje heeft ontvangen, rechtstreeks van toepassing zijn op haar situatie;
  - de modaliteiten van artikel 54b, lid 8, KSO in strijd zijn met artikel 62, leden 1 en 2, van verordening nr. 883/2004, voor zover zij voorzien in de berekening van het bedrag van de werkloosheidsuitkeringen zonder uitsluitend rekening te houden met het loon van de laatste werkzaamheden.
- 17 In de gerechtelijke procedure heeft het hoofd van de regionale afdeling van het Nationaal instituut voor sociale zekerheid – Blagoevgrad zijn beslissing en zijn betoog gehandhaafd dat artikel 54b, lid 8, KSO een afwijking vormt van artikel 62, leden 1 en 2, van verordening nr. 883/2004 onder de voorwaarden van artikel 62, lid 3, van deze verordening.

**Korte uiteenzetting van de Bulgaarse rechtspraak**

- 18 De rechtspraak inzake de toepassing van artikel 62, leden 1 en 2, van verordening nr. 883/2004 is vanaf de inwerkingtreding daarvan op 1 mei 2010 tot aan de invoering van artikel 54b, lid 8, KSO in het nationale recht uniform.
- 19 Vaststaat dat artikel 62, leden 1 en 2, van verordening nr. 883/2004 voorziet in een regeling volgens welke het bedrag van de werkloosheidsuitkeringen uitsluitend wordt berekend op basis van het loon dat de betrokkene heeft genoten voor zijn laatste werkzaamheden in loondienst die hij onder de wetgeving van de lidstaat van laatstgenoemde werkzaamheden heeft verricht, wanneer het vereiste tijdvak van verzekering geheel of gedeeltelijk is vervuld onder de wetgeving van een andere lidstaat aan de wetgeving waarvan de betrokkene onderworpen was.
- 20 Verder staat vast dat de verordening geen voorwaarden stelt met betrekking tot een minimumduur van het laatste tijdvak van werkzaamheden in loondienst om de modaliteiten voor de berekening van de werkloosheidsuitkeringen te kunnen toepassen rekening houdend met het loon dat tijdens dit laatste tijdvak van werkzaamheden in loondienst is genoten.
- 21 Volgens deze rechtspraak moet worden aangenomen dat artikel 62, leden 1 en 2, van verordening (EG) nr. 883/2004 zich verzet tegen een nationale regeling zoals de Bulgaarse (artikel 54b, lid 1, KSO), op grond waarvan het loon dat in het laatste tijdvak van werkzaamheden in loondienst is ontvangen, in aanmerking kan worden genomen voor een langere periode dan deze laatste werkzaamheden, of in aanmerking kan worden genomen bij de vaststelling van het bedrag van de werkloosheidsuitkeringen, samen met de lonen en andere aan verzekering onderworpen inkomsten uit tijdvakken van werkzaamheden in loondienst of van verzekering die zijn vervuld vóór het laatste tijdvak van werkzaamheden in loondienst, overeenkomstig de Bulgaarse wetgeving of de wetgeving van een andere lidstaat.
- 22 In die zin gaat de nationale rechtspraak tot eind 2024 ervan uit dat artikel 62, leden 1 en 2, van verordening nr. 883/2004 aldus moet worden uitgelegd dat het zich er niet tegen verzet dat het bedrag van de werkloosheidsuitkeringen zelfs uitsluitend wordt vastgesteld op basis van het voor één dag ontvangen loon, voor zover deze ene dag het tijdvak van de laatste werkzaamheden in loondienst is.
- 23 Een voorbeeld van deze jurisprudentiële praktijk is dat, wanneer als laatste een werkzaamheid van slechts één dag onder de Bulgaarse wetgeving is verricht, terwijl de betrokkene eerder tijdvakken van werkzaamheden in loondienst onder de wetgeving van andere lidstaten (bijvoorbeeld Frankrijk en/of Italië) heeft vervuld, het bedrag van de uitkeringen uitsluitend wordt vastgesteld op basis van het loon dat hij voor die ene dag in Bulgarije heeft ontvangen.
- 24 Een ander voorbeeld van deze praktijk is dat, wanneer als laatste een werkzaamheid van slechts één dag op grond van de wetgeving van een andere lidstaat (bijvoorbeeld Spanje) is verricht, terwijl de betrokkene eerdere tijdvakken

van werkzaamheden in loondienst heeft vervuld onder de Bulgaarse wetgeving en/of de wetgeving van andere lidstaten (bijvoorbeeld Duitsland), het bedrag van de uitkeringen wederom uitsluitend moet worden vastgesteld op basis van het loon dat hij tijdens het laatste (Spaanse) tijdvak van werkzaamheden in loondienst heeft ontvangen.

- 25 Deze jurisprudentiële praktijk heeft zich in de periode tot 2019 ontwikkeld door de definitieve beslissingen van de Varhoven administrativen sad (hoogste bestuursrechter, Bulgarije) en is vervolgens tot eind 2024 voortgezet door de bestuursrechters, die sinds 2019 de enige rechterlijke instantie zijn voor geschillen over werkloosheidsuitkeringen.
- 26 Sinds de vaststelling van artikel 54b, lid 8, KSO is de rechtspraak verdeeld.
- 27 Een deel van de rechterlijke instanties handhaaft de bestaande rechtspraak over de uitlegging van artikel 62, leden 1 en 2, van verordening nr. 883/2004.
- 28 Andere rechterlijke instanties hebben echter in de praktijk afstand genomen van de eerdere uitlegging van artikel 62, leden 1 en 2, van verordening nr. 883/2004 en zijn van mening dat, aangezien de verordening slechts voorziet in coördinatie en geen uniform stelsel van sociale zekerheid invoert, de lidstaten vrij blijven om de voorwaarden voor het ontstaan van het recht op sociale uitkeringen vast te stellen, zodat artikel 62, leden 1 en 2, van de verordening niet aldus moet worden uitgelegd dat het de lidstaten verplicht het bedrag van de werkloosheidsuitkeringen uitsluitend vast te stellen op basis van het loon dat de betrokkene tijdens zijn laatste werkzaamheden heeft genoten, ongeacht onder welke wetgeving dat loon is ontvangen.

### **Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing**

- 29 Aangezien artikel 54b, lid 8, KSO niet voorziet in bijzondere voorwaarden voor de toepasselijkheid ervan op volledig werklozen die tijdens het verrichten van hun laatste werkzaamheden in de woonstaat zijn blijven wonen of naar de woonstaat zijn teruggekeerd, indien deze staat verschilt van de bevoegde lidstaat, is de verwijzende rechter in beginsel van oordeel dat deze nationale wettelijke regeling niet kan worden beschouwd als een geoorloofde afwijking van de toepassing van artikel 62, leden 1 en 2, van verordening nr. 883/2004 onder de in lid 3 van dat artikel genoemde voorwaarden.
- 30 In die zin en voor zover de feiten van de onderhavige zaak niet de conclusie wettigen dat Ts. E.S. een werkloze is in de zin van artikel 65, lid 5, onder a), van verordening nr. 883/2004, is de verwijzende rechter van oordeel dat het te beslechten geschil een antwoord vereist op vragen die uitsluitend betrekking hebben op de juiste uitlegging van artikel 62, leden 1 en 2, van verordening nr. 883/2004.

- 31 De rechter stelt vast dat de nationale wetgeving (artikel 54b, lid 1, KSO) bepaalt dat werkloosheidsuitkeringen worden berekend op basis van het bedrag van het vroegere loon van de betrokkene, namelijk 60 % van het gemiddelde dagloon of van het gemiddelde inkomen per dag waarvoor een verplichte verzekering geldt.
- 32 Deze wetgeving voorziet ook in een specifiek tijdvak van verzekering dat noodzakelijk is voor de vaststelling van het loon dat als basis dient voor de berekening van de in artikel 62, lid 2, van verordening nr. 883/2004 bedoelde uitkeringen.
- 33 Dit specifieke tijdvak van verzekering omvat de 24 kalendermaanden voorafgaand aan de maand waarin de betrokkene werkloos is geworden, voor zover dit tijdvak geen tijdvakken van verzekering omvat die onder de wetgeving van een andere lidstaat zijn vervuld (art. 54b, lid 1, KSO).
- 34 De nationale wetgeving voorziet in een specifiek tijdvak dat de 24 kalendermaanden omvat die voorafgaan aan de maand waarin de betrokkene werkloos is geworden, alsmede „het inkomen van de betrokkene tijdens zijn laatste werkzaamheden”, wanneer het in artikel 54b, lid 1, KSO bedoelde tijdvak of „de maand waarin de verzekering eindigt, een tijdvak van verzekering omvat dat is vervuld onder de wetgeving van een staat waarop de Europese verordeningen betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels van toepassing zijn” (artikel 54b, lid 8, KSO).
- 35 De onderhavige zaak vertoont gelijkenissen met zaak C-29/19, maar de redenering in het arrest in die zaak is wegens de verschillen tussen de feiten en het toepasselijke nationale recht niet rechtstreeks van toepassing.
- 36 De overeenkomst met zaak C-29/19 is dat het gaat om volledig werklozen met tijdvakken van arbeid vervuld onder zowel de wetgeving van de lidstaat van het bevoegde orgaan als de wetgeving van een andere lidstaat of van een staat die onder verordening nr. 883/2004 valt.
- 37 Een andere overeenkomst is dat zowel het Bulgaarse als het Duitse recht voorziet in een tijdvak voor de vaststelling van het loon dat als basis dient voor de berekening van de uitkeringen.
- 38 Een verschil is gelegen in het feit dat de laatste werkzaamheden van Ts. E.S. niet onder de wetgeving van de lidstaat van het bevoegde orgaan vielen, maar onder de wetgeving van een andere lidstaat.
- 39 Een ander verschil vloeit voort uit de Bulgaarse wetgeving die tot 13 augustus 2024 voorzag in een maximale periode en na 13 augustus 2024 in maximale perioden voor de vaststelling van het totale bedrag van de ontvangen lonen als grondslag voor de berekening van de uitkeringen.

- 40 De Bulgaarse wetgeving voorziet evenmin in een minimumreferentieperiode gedurende welke een loon moet zijn genoten (betaald) om het bedrag van de uitkeringen te bepalen.
- 41 Gelet op de overwegingen in de punten 39 en 40 van het arrest in zaak C-29/19 is de verwijzende rechter van oordeel dat wanneer een lidstaat ervoor heeft gekozen om zich voor de berekening van de uitkeringen te baseren op het bedrag van het vroegere loon, hij artikel 62, leden 1 en 2, van verordening nr. 883/2004 volledig in acht moet nemen en geen afwijkende wetgeving mag vaststellen, aangezien een dergelijke vrijheid evenmin kan worden gerechtvaardigd door het algemene beginsel van de verordening betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels.
- 42 In die zin is de verwijzende rechter het niet eens met de opvatting die sinds eind 2024 in de nationale rechtspraak te vinden is, namelijk dat de invoering van artikel 54b, lid 8, KSO in het nationale recht kan worden opgevat als de uitdrukking van een aan de Bulgaarse staat voorbehouden bevoegdheid nadat de beslissing is genomen om zich bij de berekening van de werkloosheidsuitkeringen te baseren op het bedrag van het vroegere loon.
- 43 Gelet op de overwegingen in de punten 32 tot en met 37 van het arrest in zaak C-29/19 is de verwijzende rechter bovendien van oordeel dat artikel 62, leden 1 en 2, van verordening nr. 883/2004 aldus moet worden uitgelegd dat het eraan in de weg staat dat het bedrag van de werkloosheidsuitkeringen uitsluitend wordt vastgesteld op basis van het tijdens het laatste tijdvak van arbeid ontvangen loon, wanneer de wetgeving van een lidstaat voorziet in een bepaald tijdvak van verzekering ter bepaling van het loon op basis waarvan de uitkeringen worden berekend, en de duur van de laatste werkzaamheden korter is dan dat specifieke tijdvak, maar de betrokkene gedurende dat specifieke tijdvak andere tijdvakken van arbeid heeft vervuld onder de wetgeving van die lidstaat of van een andere lidstaat.
- 44 De verwijzende rechter is voorts van oordeel dat artikel 62, leden 1 en 2, van verordening nr. 883/2004 vereist dat, wanneer de wetgeving van een lidstaat voorziet in een specifiek tijdvak van verzekering voor de vaststelling van het voor de berekening van de uitkering in aanmerking te nemen loon, rekening moet worden gehouden met alle tijdens dat tijdvak ontvangen lonen, ongeacht onder welke wetgeving de tijdvakken van arbeid zijn vervuld, en niet alleen met het loon voor de laatste werkzaamheden wanneer deze korter zijn dan het specifieke tijdvak.
- 45 De door de verwijzende rechter afgeleide uitlegging is in strijd met de vaste en heersende nationale rechtspraak over de toepassing van artikel 62, leden 1 en 2, van verordening nr. 883/2004, en bovendien heeft de rechter twijfels over de verenigbaarheid van deze uitlegging met het doel van werkloosheidsuitkeringen.

- 46 Zoals in de punten 35 en 36 van het arrest in zaak C-29/19 in herinnering is gebracht, bestaat dit doel erin „voor zover mogelijk” rekening te houden met het loon dat de werkloze tijdens zijn laatste werkzaamheden heeft ontvangen, en aldus het zoeken naar werk in de lidstaat van de laatste werkzaamheden te vergemakkelijken; wanneer de werkloze deze staat echter heeft verlaten en naar zijn woonstaat is teruggekeerd om zich ter beschikking van het bevoegde orgaan te stellen, is het duidelijk dat het doel van de uitkeringen mogelijk niet wordt bereikt, aangezien er aanzienlijke verschillen tussen lidstaten kunnen bestaan in levensstandaard en op de arbeidsmarkt, met name tussen de staat van de laatste werkzaamheden en de woonstaat.
- 47 Met andere woorden, indien de werkloosheidsuitkeringen worden berekend op basis van het loon voor tijdvakken van arbeid die niet onder de wetgeving van de lidstaat van het bevoegde orgaan zijn vervuld, kunnen zij ofwel zeer ontoereikend zijn, zodat de werkloze grote moeilijkheden ondervindt bij het zoeken naar werk, of kunnen zij zo hoog zijn dat het voor de werkloze niet noodzakelijk is om nieuwe arbeid te verrichten terwijl hij een uitkering ontvangt.
- 48 Geen van beide varianten bevordert de mobiliteit van werknemers of draagt bij tot een billijk gebruik van de uitkeringen.
- 49 Tegelijkertijd bevinden de betrokkenen zich in een andere situatie dan personen die uitsluitend onder de wetgeving van de lidstaat van het bevoegde orgaan tijdvakken van arbeid hebben vervuld.
- 50 Aangezien artikel 62, leden 1 en 2, van verordening nr. 883/2004 niet voorziet in een minimumduur voor de laatste werkzaamheden in loondienst op basis waarvan het bedrag van de uitkeringen moet worden vastgesteld, betwijfelt de verwijzende rechter of deze bepalingen zich verzetten tegen een nationale regeling als artikel 54b, lid 8, KSO, die niet alleen rekening houdt met het loon voor de laatste werkzaamheden in loondienst, maar ook met het bedrag van alle in een specifiek tijdvak ontvangen lonen, met inbegrip van het loon dat op grond van de wettelijke regeling van een andere lidstaat is ontvangen.
- 51 Indien een dergelijke nationale regeling ongeoorloofd is ten aanzien van werklozen die hetzij hun laatste tijdvak van arbeid onder de wetgeving van een andere lidstaat hebben vervuld, hetzij tijdvakken van arbeid hebben vervuld onder de wetgeving van een andere lidstaat, maar hun laatste tijdvak van arbeid hebben vervuld onder de wetgeving van de lidstaat van het bevoegde orgaan, vraagt de verwijzende rechter zich af of artikel 62, leden 1 en 2, van verordening nr. 883/2004 moet worden beschouwd als „anders” in de zin van artikel 4 van deze verordening, op grond waarvan het bedrag van de uitkering verschillend kan worden berekend naargelang de tijdvakken van arbeid van een persoon uitsluitend onder de Bulgaarse wetgeving dan wel ook onder de wetgeving van een andere lidstaat zijn vervuld.

- 52 Voor personen die uitsluitend in Bulgarije tijdvakken van arbeid hebben vervuld, geldt artikel 54b, lid 1, KSO, dat bepaalt dat de werkloosheidsuitkering per dag 60 % bedraagt van het gemiddelde dagloon of van het gemiddelde aan de verzekering onderworpen inkomen per dag op basis waarvan bijdragen aan het „werkloosheidsfonds” zijn betaald of verschuldigd waren, in de laatste 24 kalendermaanden voorafgaand aan de maand waarin de verzekering eindigt, en dat deze niet lager mag zijn dan het minimumbedrag en niet hoger dan het maximumbedrag van de werkloosheidsuitkering per dag.
- 53 Op personen die niet alleen in Bulgarije werkzaam waren, is artikel 54b, lid 8, KSO van toepassing, op grond waarvan, indien het in artikel 54b, lid 1, KSO bedoelde tijdvak op basis waarvan het gemiddelde dagloon of het gemiddelde aan de verzekering onderworpen inkomen per dag wordt vastgesteld, of de maand waarin de verzekering eindigt, een tijdvak van verzekering omvat dat is vervuld onder de wetgeving van een staat waarop de Europese verordeningen betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels van toepassing zijn, bij de vaststelling van het bedrag van de werkloosheidsuitkeringen met het volgende rekening moet worden gehouden: 1. het inkomen van de persoon tijdens zijn laatste werkzaamheden; 2. alle inkomsten in Bulgarije, met inbegrip van de overeenkomstige inkomsten in andere staten waarop de Europese verordeningen betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels van toepassing zijn, in de laatste 24 kalendermaanden voorafgaand aan de maand waarin de verzekering eindigt.
- 54 Naast de verschillende tijdvakken van inkomsten die worden gebruikt om het bedrag van de uitkeringen te bepalen, is er ook een verschil in het toegestane uitkeringsbedrag. Volgens artikel 54b, lid 1, KSO geldt voor personen die uitsluitend in Bulgarije hebben gewerkt, als regel dat het bedrag van de werkloosheidsuitkering per dag niet lager mag zijn dan het minimumbedrag of hoger dan het maximumbedrag van de werkloosheidsuitkering per dag, terwijl een dergelijke regeling niet geldt voor personen die onder artikel 54b, lid 8, KSO vallen en niet uitsluitend in Bulgarije hebben gewerkt.