



Datum van inontvangstneming : 03/08/2020

# Centrale Raad van Beroep

Meervoudige kamer

Verzoek aan het Hof van Justitie van de Europese Unie om een prejudiciële beslissing als bedoeld in artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)

Partijen:

K te Enschede (appellant)

de Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (Uwv)

Datum verzoek: 25 juni 2020

17/3637 WW-P

## PROCESVERLOOP

Namens appellant heeft mr. M.A. Buld hoger beroep ingesteld tegen de uitspraak van de rechtbank Overijssel van 6 april 2017, 16/2406.

Het Uvw heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 10 oktober 2019. Appellant is in persoon verschenen en heeft zich laten vertegenwoordigen door mr. A.C. Blankestijn, kantoorgenoot van mr. Buld. Het Uvw heeft zich laten vertegenwoordigen door T. van der Weert.

De Raad heeft het onderzoek heropend.

In verband met het voornemen om in deze zaak aan het Hof van Justitie van de Europese Unie (Hof) te verzoeken om een prejudiciële beslissing als bedoeld in artikel 267 van het VWEU te geven is aan partijen een concept-vraagstelling gezonden. Partijen hebben daarop gereageerd.

## OVERWEGINGEN

1. De Raad gaat uit van de volgende feiten en omstandigheden.

1.1. Appellant is in 1979 vanuit Turkije in Nederland komen wonen. Vanaf 2005 woonde hij met zijn gezin in [gemeente1], Duitsland. In verband met relatieproblemen heeft appellant zich op 2 februari 2016 uitgeschreven uit het bevolkingsregister van [gemeente 1] en is hij bij zijn broer in [gemeente 2], Nederland, gaan wonen. Op 16 februari 2016 heeft appellant een operatie ondergaan in een ziekenhuis in Duitsland, waar hij tot 19 februari 2016 heeft verbleven. Per 4 maart 2016 heeft appellant zich laten inschrijven op het adres van zijn broer in [gemeente 2]. Sinds oktober 2016 heeft appellant eigen woonruimte in [gemeente 3], Nederland.

1.2. Appellant heeft vanaf 1979 voor verschillende Nederlandse werkgevers in Nederland gewerkt. Op 1 mei 2015 is hij in dienst getreden van een Duitse werkgever voor wie hij in Duitsland heeft gewerkt. In verband met onder meer oogproblemen heeft appellant zich op 24 augustus 2015 ziek gemeld. De eerste zes weken van zijn ziekte is het loon doorbetaald door zijn werkgever. Vervolgens heeft appellant een Duitse ziekte-uitkering (Krankengeld) ontvangen van 14 oktober 2015 tot 4 april 2016. De werkgever heeft de arbeidsovereenkomst op 15 februari 2016 beëindigd met ingang van 15 maart 2016. Appellant heeft in de periode van 24 augustus 2015 tot 15 maart 2016 geen werkzaamheden voor zijn werkgever meer verricht. Het Duitse bevoegde orgaan heeft appellant weer geschikt geacht voor passende arbeid met ingang van 4 april 2016.

1.3. Op 22 april 2016 heeft appellant bij het Uvw per 4 april 2016 een aanvraag om een werkloosheidsuitkering op grond van de Werkloosheidswet (WW) gedaan. Bij besluit van 7 juli 2016 heeft het Uvw bepaald dat appellant weliswaar vanaf 5 april 2016 recht heeft op een WW-uitkering, maar dat deze uitkering niet tot uitbetaling komt omdat sprake is van verwijtbare werkloosheid. Op 7 juli 2016 heeft het Uvw appellant op de hoogte gesteld van zijn voornemen zich niet bevoegd te achten over het recht van appellant op een werkloosheidsuitkering te oordelen en appellant in de gelegenheid gesteld hierop te reageren.

1.4. Bij beslissing op bezwaar van 14 september 2016 (bestreden besluit) is het bezwaar van appelland ongegrond verklaard. Hieraan is, onder verwijzing naar het voornemen van 7 juli 2016, ten grondslag gelegd dat het Uvw zich niet bevoegd acht de aanvraag om een werkloosheidsuitkering te beoordelen. Tijdens het feitelijk verrichten van zijn werkzaamheden in Duitsland (tussen 1 mei 2015 en 24 augustus 2015), woonde appelland in Duitsland en was hij geen grensarbeider. Duitsland is als laatste werkland bevoegd om over de werkloosheidsuitkering te beslissen.

2. De rechtbank heeft het beroep tegen het bestreden besluit ongegrond verklaard. Volgens de rechtbank heeft het Uvw appelland terecht niet aangemerkt als grensarbeider en leidt ook overigens artikel 65 van Verordening (EG) nr. 883/2004 (Vo 883/2004) niet tot een aanspraak op werkloosheidsuitkering uit Nederland.

### **3. Standpunten van partijen**

#### **Appelland**

3.1. Appelland heeft zich – kort gezegd en voor zover hier van belang – op het standpunt gesteld dat hij recht heeft op een werkloosheidsuitkering uit Nederland. Hij was ten tijde van zijn verhuizing naar Nederland op 2 februari 2016 nog in dienst bij zijn Duitse werkgever en zou – als hij niet ziek was geweest – als grensarbeider zijn werkzaamheden in Duitsland hebben verricht.

#### **Uvw**

3.2. Het Uvw heeft zijn standpunt desgevraagd ter zitting van de Raad nader onderbouwd. Volgens het Uvw heeft appelland geen aanspraak op een werkloosheidsuitkering uit Nederland op grond van artikel 65 van Vo 883/2004. Dit artikel is van toepassing op werklozen die tijdens het verrichten van hun laatste werkzaamheden op het grondgebied van een andere dan de bevoegde lidstaat woonden. Weliswaar neemt het Uvw aan dat appelland vanaf 2 februari 2016 in Nederland woonde, maar de verlegging van zijn woonplaats van Duitsland naar Nederland heeft niet plaatsgevonden tijdens het feitelijk verrichten van zijn laatste werkzaamheden. Appelland heeft immers vanaf zijn ziekmelding op 25 augustus 2015 tot het einde van zijn dienstbetrekking op 15 maart 2016 geen feitelijke werkzaamheden meer verricht.

Volgens het Uvw geldt de fictie van artikel 11, tweede lid, van Vo 883/2004, op grond waarvan een persoon die een ziekte-uitkering ontvangt – voor de vaststelling van de toepasselijke wetgeving – wordt beschouwd als een persoon die werkzaamheden verricht, niet voor de uitleg van de bijzondere bepalingen voor werkloosheidsuitkeringen in titel III van Vo 883/2004.

Ook het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie (Hof) van 22 september 1988, [REDACTED] 236/87 (arrest [REDACTED] ECLI:EU:C:1988:443, leidt volgens het Uvw niet tot een andere conclusie, omdat appelland niet om gezinsredenen naar Nederland is verhuisd.

#### **4. Relevante Europese regelgeving**

4.1.1. Artikel 11, tweede lid, van Vo 883/2004 luidt als volgt:

Voor de toepassing van deze titel worden de personen die een uitkering ontvangen omdat of als gevolg van het feit dat zij een werkzaamheid uitvoeren in loondienst of een werkzaamheid anders dan in loondienst, beschouwd als personen die die werkzaamheid verrichten. Deze regel geldt niet voor uitkeringen bij invaliditeit, ouderdom of aan nabestaanden, prestaties in verband met arbeidsongevallen en beroepsziekten, of prestaties bij ziekte voor behandeling voor onbepaalde tijd.

4.1.2. Artikel 11, derde lid, onder a, van Vo 883/2004 luidt als volgt:

Behoudens de artikelen 12 tot en met 16:  
geldt voor degene die werkzaamheden al dan niet in loondienst verricht in een lidstaat, de wetgeving van die lidstaat.

4.1.3. In titel III, hoofdstuk 6 van Vo 883/2004 zijn bijzondere aanknopingsregels voor werklozen geformuleerd die in bepaalde gevallen afwijken van de algemene aanwijsregels in titel II om te kunnen uitmaken welk orgaan de in de betreffende artikelen bedoelde prestaties moet leveren en welke wetgeving van toepassing is.

4.2. Artikel 65, tweede lid en vijfde lid, onder a, van Vo 883/2004 luiden als volgt:

2. De volledig werkloze, die tijdens het verrichten van zijn laatste werkzaamheden, al dan niet in loondienst, in een andere dan de bevoegde lidstaat woonde en in die lidstaat blijft wonen of ernaar terugkeert, stelt zich ter beschikking van de arbeidsvoorzieningsdiensten van de lidstaat waar hij woont. Onverminderd de toepassing van artikel 64 mag een volledig werkloze zich daarnaast ter beschikking stellen van de arbeidsvoorzieningsdiensten van de lidstaat waar hij zijn laatste werkzaamheden, al dan niet in loondienst, heeft verricht.

Een werkloze die geen grensarbeider is en die niet terugkeert naar de lidstaat van zijn woonplaats, stelt zich ter beschikking van de arbeidsvoorzieningsdiensten van de lidstaat aan de wetgeving waarvan hij het laatst onderworpen was.

5.a) De in lid 2, eerste en tweede zin, bedoelde werkloze heeft recht op uitkering volgens de wetgeving van de lidstaat waar hij woont, alsof hij tijdens het verrichten van zijn laatste werkzaamheden, al dan niet in loondienst aan die wetgeving onderworpen was. Deze prestaties worden verleend door het orgaan van de woonplaats.

#### **5. Punt van geschil**

5.1. In dit geding is tussen partijen in geschil de vraag of appellant op grond van artikel 65, tweede en vijfde lid, onder a, van Vo 883/2004 met ingang van 4 april 2016 aanspraak kon maken op een werkloosheidsuitkering uit Nederland. Meer specifiek gaat het om de vraag of appellant tijdens het verrichten van zijn laatste werkzaamheden in een andere dan de bevoegde lidstaat woonde.

17/3637 WW-P

## 5.2. Bevoegde lidstaat

5.2.1. Niet is in geschil dat appellant tussen 14 oktober 2015 en 4 april 2016 een Duitse ziekte-uitkering ontving. Op grond daarvan moet hij met toepassing van artikel 11, tweede lid en derde lid, onder a, van de Vo, gedurende die periode worden beschouwd als een persoon die werkzaamheden in Duitsland verricht en is de Duitse wetgeving van toepassing. Dit houdt in dat in genoemde periode Duitsland de bevoegde lidstaat is als bedoeld in artikel 1, onder q, en s, van Vo 883/2004.

## 5.3. Woonplaats

5.3.1. Tussen partijen is niet in geschil, en de Raad heeft geen reden om daar in dit geding een ander standpunt over in te nemen, dat appellant vanaf 2 februari 2016 zijn woonplaats in Nederland had.

## 5.4. Toepassing artikel 65; de uitleg van de zinsnede “tijdens het verrichten van zijn laatste werkzaamheden”

5.4.1. Op grond van bovenstaande uitgangspunten wordt vastgesteld dat appellant vanaf 2 februari 2016 in een andere dan de bevoegde lidstaat woonde. Verder is niet in geschil dat appellant vanaf 4 april 2016 volledig werkloos was. Voor volledig werklozen die tijdens het verrichten van hun laatste werkzaamheden in een andere dan de bevoegde lidstaat woonden, is er een bijzondere regeling in artikel 65 van Vo 883/2004. Dit geldt voor grensarbeiders en niet-grensarbeiders.

5.4.2. Bij de vraag of op de situatie van appellant artikel 65 van Vo 883/2004 van toepassing is, is van belang of hij in Nederland woonde tijdens het verrichten van zijn laatste werkzaamheden. Het Uvw heeft betoogd dat het dan moet gaan om het hebben van woonplaats in Nederland tijdens het feitelijk verrichten van die werkzaamheden. Dat is bij appellant onweersproken niet het geval, omdat hij na zijn ziekmelding per 24 augustus 2015 niet meer feitelijk in Duitsland heeft gewerkt.

5.4.3. De vraag of op de situatie van appellant artikel 65 van Vo 883/2004 van toepassing is, is volgens de Raad niet zonder redelijke twijfel te beantwoorden. Het is de Raad namelijk niet geheel duidelijk of voor de toepassing van dat artikel sprake moet zijn van het wonen in een andere dan de bevoegde lidstaat tijdens het feitelijk verrichten van werkzaamheden of dat ook de met het verrichten van werkzaamheden mogelijk juridisch gelijk te stellen situaties aanspraak zouden moeten geven op een werkloosheidsuitkering in het woonland.

5.4.4. Wat betreft deze met het verrichten van werkzaamheden gelijk te stellen situaties kan worden gedacht aan situaties waarin een betrokkene sociaal verzekerd blijft in het laatste werkland terwijl geen arbeidsprestaties (meer) worden verricht. Bijvoorbeeld bij (onbetaald) verlof tijdens de dienstbetrekking of gedurende de opzegtermijn, terwijl de betrokkene is vrijgesteld van werkzaamheden totdat de dienstbetrekking is beëindigd. Een vergelijking met het arrest ██████████ dient zich hier aan. Ook kan worden gedacht aan de situatie zoals hier aan de orde, waarin appellant verhuisd is tijdens het ontvangen van een ziekte-uitkering en hij op grond van die uitkering beschouwd wordt als een persoon die werkzaamheden verricht. In het geval van appellant gaat het zelfs om een combinatie van factoren op het moment dat hij

17/3637 WW-P

woonplaats kreeg in Nederland. Hij ontving een ziekte-uitkering en had ook nog een dienstverband met zijn Duitse werkgever.

5.5. Aan de juistheid van de stelling van het Uvw dat er voor de toepassing van artikel 65 van Vo 883/2004 sprake moet zijn van wonen in een andere dan de bevoegde lidstaat tijdens het feitelijk verrichten van zijn laatste werkzaamheden, wordt door de Raad vanwege een aantal omstandigheden getwijfeld. Deze omstandigheden worden hierna behandeld.

5.5.1. In de eerste plaats wordt gewezen op artikel 11, tweede lid, van Vo 883/2004 waarin voor de aanwijzing van de toepasselijke wetgeving het ontvangen van een ziekte-uitkering, zoals in casu, gelijk wordt gesteld met het verrichten van werkzaamheden. Deze gelijkstelling vindt in titel II dus plaats zonder dat van het feitelijk verrichten van werkzaamheden sprake is.

5.5.2. Een dergelijke gelijkstelling met betrekking tot titel II kan worden gevonden in het arrest van het Hof van 13 september 2017, X, C-569/15, ECLI:EU:C:2017:673. In punt 24 heeft het Hof overwogen dat voor zover een persoon de hoedanigheid van werknemer behoudt gedurende de periode van onbetaald verlof die hem door zijn werkgever is toegekend, deze persoon kan worden geacht werkzaamheden in loondienst uit te oefenen in de zin van titel II van Verordening (EEG) nr. 1408/71 (Vo 1408/71), niettegenstaande de schorsing van de belangrijkste uit deze arbeidsverhouding voortvloeiende verplichtingen gedurende die bepaalde periode. De Raad ziet geen aanknopingspunten om hier voor de toepassing van Vo 883/2004 anders over te denken.

5.5.3. De Raad vraagt zich af of een logische en coherente uitlegging van het begrip “verrichten van werkzaamheden” er niet toe zou moeten leiden dat dit begrip in artikel 65 van titel III wordt uitgelegd met inachtneming van de toepassing van dit begrip in titel II. Voor de toepassing van artikel 65 is dan slechts beslissend of de betrokkene woonplaats heeft in een andere lidstaat dan de lidstaat aan de wetgeving waarvan hij was onderworpen tijdens zijn laatste werkzaamheden als bedoeld in titel II (zie het arrest van het Hof van 27 januari 1994, ██████████ C-287/92, punt 13, ECLI:EU:C:1994:27 en het arrest van 29 juni 1995, ██████████ C-454/93, punt 24, ECLI:EU:C:1995:205). Met andere woorden dat de betrokkene woonde in een andere lidstaat dan de bevoegde lidstaat (arrest ██████████ punt 13).

5.6. In de tweede plaats wordt verwezen naar het arrest ██████████ Dit arrest is geweest onder de vigeur van Vo 1408/71, meer in het bijzonder artikel 71, eerste lid, sub b-ii, maar heeft naar het oordeel van de Raad zijn betekenis behouden voor de uitleg van de rechtsvraag die in dit geding aan de orde is. In dat arrest ging het om een vrouw die in Nederland woonde en werkte en in de laatste maand van haar dienstbetrekking tijdens haar verlofperiode om gezinsredenen verhuisde naar Duitsland. Zij verhuisde dus naar Duitsland toen zij nog wel een dienstverband had maar feitelijk geen werkzaamheden meer verrichtte. Het Hof heeft op die situatie, waarin een werknemer tijdens het verrichten van zijn laatste werkzaamheden zijn woonplaats om gezinsredenen overbrengt naar een andere lidstaat, artikel 71, eerste lid, sub b-ii, van Vo 1408/71, de voorloper van artikel 65 van Vo 883/2004, van toepassing geacht.

5.6.1. Het Uvw is van mening dat ook uit het arrest ██████████ blijkt dat het in genoemde bepalingen moet gaan om het feitelijk verrichten van de laatste werkzaamheden. Volgens het Uvw heeft het Hof, hoewel artikel 71, eerste lid, sub b-ii, van Vo 1408/71 in beginsel niet op haar situatie van toepassing was, ██████████ vanwege de gezinsredenen die ten grondslag lagen aan de verhuizing naar Duitsland, toch onder de werkingssfeer van genoemd artikel

willen brengen, omdat zij in die lidstaat de beste kansen had op werkhervatting. Als een verzekerde tijdens de periode waarin niet meer feitelijk wordt gewerkt naar een andere lidstaat verhuist, zijn volgens het Uvw artikel 71, eerste lid, sub b-ii, van Vo 1408/71 en artikel 65 van Vo 883/2004 alleen van toepassing als deze verhuizing om gezinsredenen plaatsvindt.

5.6.2. De Raad meent echter dat uit het arrest ██████████ ook zou kunnen worden gedestilleerd dat met de zinsnede “het verrichten van zijn laatste werkzaamheden” niet uitsluitend wordt bedoeld op het feitelijk verrichten van die werkzaamheden, maar juist ook op een situatie dat in ieder geval het dienstverband nog bestaat en de betrokkene gedurende dat dienstverband nog onderworpen is aan de wetgeving van de laatste werkstaat. Niet geheel zeker is de Raad van de betekenis die het Hof in dat verband heeft toegekend aan de redenen die ten grondslag hebben gelegen aan de verhuizing van ██████████ naar Duitsland. De Raad sluit – mede door de verwijzing naar het arrest van 17 februari 1977, ██████████ 76/76, ECLI:EU:C:1977:32 – niet uit dat het Hof de verhuizing vanwege gezinsredenen alleen voor het bepalen van de woonplaats doorslaggevend heeft geacht, in het bijzonder omdat ██████████ daardoor wordt verondersteld nauwe banden met het nieuwe woonland te hebben.

5.6.3. Een dergelijke uitleg zou ertoe leiden dat als – zoals in casu – tussen partijen niet in geschil is dat de betrokkene in een andere dan de bevoegde lidstaat woont, kan worden geabstraheerd van de redenen van de verhuizing tijdens het verrichten van de laatste werkzaamheden. Het komt de Raad voor dat, ook als de verhuizing om andere dan gezinsredenen heeft plaatsgevonden, de aanspraak op werkloosheidsuitkering in de lidstaat van de woonplaats is gerechtvaardigd. Zoals het Hof ook in het arrest ██████████ heeft overwogen, geeft de band met de lidstaat van de woonplaats de betrokkene in die lidstaat in beginsel de beste kansen op re-integratie in het arbeidsproces. Dit komt overeen met het doel van artikel 71 van Vo 1408/71, nu artikel 65 van Vo 883/2004, om ervoor te zorgen dat de migrerende werknemer onder de voor het zoeken naar werk gunstigste voorwaarden aanspraak kan maken op werkloosheidsuitkering (arrest ██████████ punten 18 en 20, arrest ██████████ punt 20).

5.6.4. Op grond van de rechtspraak van het Hof en de doelstelling van artikel 65 van Vo 883/2004 acht de Raad niet onaannemelijk dat voor de toepassing van artikel 65 van Vo 883/2004 doorslaggevend is dat de woonplaats van de betrokkene zich in een andere lidstaat bevindt dan de bevoegde lidstaat (arrest ██████████ punt 13, arrest ██████████ punt 24).

5.6.5. De Raad ziet er niet aan voorbij dat het Hof onder andere in het arrest ██████████ (punt 13) heeft verklaard dat artikel 71, lid 1, sub b-ii, strikt moet worden uitgelegd, ook met het doel om misbruik te voorkomen. De Raad meent echter in de rechtspraak van het Hof aanwijzingen te zien dat deze strikte uitleg ertoe strekt, dat een betrokkene niet te snel wordt geacht te voldoen aan het vereiste dat hij tijdens het verrichten van zijn laatste werkzaamheden in een andere dan de bevoegde lidstaat woonde, in het bijzonder wanneer het verblijf in die andere lidstaat nog maar relatief kort heeft geduurd. In dit geding staat tussen partijen echter vast dat appellant vanaf 2 februari 2016 woonplaats in Nederland had en is de uitleg van het begrip woonplaats niet meer aan de orde.

6. De hiervoor weergegeven overwegingen geven de Raad aanleiding vragen voor te leggen aan het Hof met betrekking tot de uitleg van artikel 65 van Vo 883/2004.



17/3637 WW-P

## BESLISSING

De Centrale Raad van Beroep

- verzoekt het Hof bij wijze van prejudiciële beslissing als bedoeld in artikel 267 van het VWEU uitspraak te doen over de volgende vragen:

1. Moet artikel 65, tweede en vijfde lid, van Verordening (EG) nr. 883/2004 zo worden uitgelegd dat een volledig werkloze die tijdens het ontvangen van een uitkering als bedoeld in artikel 11, tweede lid van Verordening (EG) nr. 883/2004 uit de bevoegde lidstaat, en/of voordat zijn dienstbetrekking is geëindigd, zijn woonplaats heeft overgebracht naar een andere lidstaat, recht heeft op een werkloosheidsuitkering volgens de wetgeving van de lidstaat waar hij woont?
2. Is hierbij van belang om welke redenen, bijvoorbeeld om gezinsredenen, deze werkloze zijn woonplaats heeft overgebracht naar een andere dan de bevoegde lidstaat?

- houdt de verdere behandeling van dit geding aan totdat het Hof uitspraak zal hebben gedaan.

Dit verzoek is gedaan door M.A.H. van Dalen-van Bekkum als voorzitter en M.M. van der Kade en A.I. van der Kris als leden, in tegenwoordigheid van E. Diele als griffier.

(getekend) M.A.H. van Dalen-van Bekkum

(getekend) E. Diele