



Datum van inontvangstneming : 31/10/2025

Zaak C-587/25*

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:

5 september 2025

Verwijzende rechter:

Administrativen sad – Varna (bestuursrechter in eerste aanleg Varna, Bulgarije)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

4 september 2025

Verzoekende partij:

I. M. I.

Verwerende partij:

Direktor na Teritorialno podelenie Varna na Natsionalen osiguriteln institut

Voorwerp van het hoofdgeding

Het voorwerp van het onderzoek in de procedure voor de verwijzende rechter is de beslissing van de Direktor na Teritorialno podelenie Varna Natsionalna osiguriteln institut (directeur van de regionale afdeling Varna van het Nationaal instituut voor sociale zekerheid, hierna: „NOI Varna”), houdende afwijzing van het bezwaar tegen het besluit van het hoofd van de afdeling „werkloosheidsverzekering” van het NOI Varna, een besluit waarbij verzoeker in het hoofdgeding de toekenning van een werkloosheidsuitkering is geweigerd op grond van artikel 54g, lid 1, van de Kodeks za sotsialno osiguryavane (wetboek sociale zekerheid), juncto artikel 11, lid 3, onder a), en artikel 65, lid 2, van verordening (EG) nr. 883/2004.

* Procestaal: Bulgaars

Prejudiciële vragen

I. Welk nationaal recht is ingevolge verordening (EG) nr. 883/2004 van toepassing en welke lidstaat alsmede welk orgaan is verantwoordelijk voor de toekenning van werkloosheidsuitkeringen indien de betrokkene: 1. onderdaan is van de Republiek Bulgarije, een lidstaat van de Europese Unie; 2. een appartement in de Republiek Bulgarije bezit; 3. zijn gezin (zijn echtgenote) en het centrum van zijn belangen in de Republiek Bulgarije heeft; 4. in dienst is geweest van een werkgever in de Italiaanse Republiek; 5. als zeevarende werkzaam is geweest; 6. heeft gewerkt aan boord van een schip dat onder Italiaanse vlag vaart binnen de territoriale grenzen van de Italiaanse Republiek (binnen de grenzen van de Europese Unie) en 7. het buiten kijf staat dat zijn werkgever de bijdragen voor de verzekering tegen het risico „werkloosheid” in de Italiaanse Republiek heeft betaald?

2. Is een praktijk van de organen van een lidstaat om de toekenning van werkloosheidsuitkeringen aan een persoon te weigeren op grond dat hij in de lidstaat, waar hij een werkloosheidsuitkering heeft aangevraagd, geen werk zoekt en de socialezekerheidsbijdragen die zijn werkgever tijdens zijn tewerkstelling heeft betaald, zijn betaald aan de socialezekerheidsfondsen van een andere lidstaat en niet aan de fondsen van de lidstaat waar de uitbetaling van de werkloosheidsuitkering is aangevraagd, toelaatbaar gelet op het bepaalde in artikel 11, lid 4, eerste zin, artikel 65, lid 1, juncto artikel 11, lid 3, onder c), van verordening (EG) nr. 883/2004 of artikel 11, lid 3, onder e), van verordening (EG) nr. 883/2004?

Aangevoerde wettelijke bepalingen

Nationale wettelijke bepalingen

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

Afdeling III

Werkloosheidsuitkeringen

Artikel 54a 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)].

(2) Voor het verkrijgen van het recht op de in lid 1 bedoelde uitkeringen wordt ook rekening gehouden met:

1. betaalde en onbetaalde tijdvakken van kinderopvoeding;
2. betaalde en onbetaalde perioden wegens tijdelijke arbeidsongeschiktheid en wegens zwangerschap en bevalling alsmede adoptieverlof voor een kind jonger dan vijf jaar;
3. onbetaald verlof van maximaal 30 werkdagen per kalenderjaar;
4. tijdvakken die als tijdvakken van verzekering zijn erkend onder de wetgeving van een ander land op grond van een internationaal verdrag waarbij de Republiek Bulgarije partij is, of onder de Europese verordeningen betreffende de coördinatie van socialezekerheidsstelsels.

(3) Werkloosheidsuitkeringen worden toegekend na aanvraag bij het Teritorialno podelenie na Natsionalna osiguritelno institut [(regionale afdeling van het Nationaal instituut voor sociale zekerheid)], elektronisch ingediend met een gekwalificeerde elektronische handtekening of met een persoonlijke identificatiecode bij het Nationaal instituut voor sociale zekerheid [(hierna: „NOI”)] of op papier bij het bevoegde Direktsia „Byuro po truda” [(directoraat „arbeidsbureau”)].

(4) De werkloosheidsuitkeringen worden betaald vanaf de datum van de laatste beëindiging van de verzekering, indien:

1. de in lid 3 bedoelde aanvraag binnen drie maanden na die datum is ingediend;
2. de betrokkene zich binnen zeven werkdagen na die datum als werkloze heeft ingeschreven bij het Agentia po zaetostta [(arbeidsbureau)].

(5) Als de in lid 3 bedoelde aanvraag om andere dan gegronde redenen na het verstrijken van de in lid 4, punt 1, genoemde termijn is ingediend, worden de uitkeringen betaald vanaf de datum van indiening van de aanvraag voor de in artikel 54c of 54b, lid 3 of lid 4, bepaalde periode, verminderd met de vertraging.

(6) Als de in lid 3 bedoelde aanvraag binnen de in artikel 4, punt 1, genoemde termijn is ingediend, maar de inschrijving als werkloze bij het arbeidsbureau plaatsvond na het verstrijken van de in lid 4, punt 2, genoemde termijn om andere redenen dan een gegronde reden, worden de uitkeringen betaald vanaf de datum van de inschrijving voor de in artikel 54c of 54b, lid 3 of lid 4, bepaalde periode, verminderd met de vertraging.

Art. 54g De werkloosheidsuitkeringen worden toegekend, gewijzigd, geweigerd, geschorst, beëindigd, hervat en vergoed bij besluit van de leidinggevende ambtenaar belast met de werkloosheidsverzekering of door een andere ambtenaar die is benoemd door de Rakovoditel na Teritorialno podelenie na Natsionalnia osiguritelni institut ([hoofd van de regionale afdeling van het Nationaal Instituut voor Sociale Zekerheid]).

Unierechtelijke bepalingen

Overwegingen 1, 2, 4, 5, 13, artikel 1, onder j, k en q, artikel 3, lid 1, onder h), artikel 11 en artikel 65 van verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels, zoals gewijzigd op 31 juli 2019 (hierna: „verordening [EG] nr. 883/2004”)

Artikel 11 van verordening (EG) nr. 987/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009 tot vaststelling van de wijze van toepassing van verordening (EG) nr. 883/2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels, zoals gewijzigd op 1 januari 2018 (hierna: „verordening [EG] nr. 987/2009”)

Aangevoerde rechtspraak

Rechtspraak van de rechterlijke instanties van de Unie

Arrest van het Hof van Justitie van 8 mei 2019, Inspecteur van de Belastingdienst (C-631/17, EU:C:2019:381)

Arrest van het Hof van Justitie van 5 maart 2020, Pensionsversicherungsanstalt (revalidatie-uitkering) (C-135/19, EU:C:2020:177)

Arrest van het Hof van Justitie van 13 oktober 2022, Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank (perioden tussen uitzendopdrachten) (C-713/20, EU:C:2022:782)

Beschikking van het Hof van Justitie van 24 maart 2023, Direktor na Teritorialno podelenie na Natsionalnia osiguritelni institut – Veliko Tarnovo (C-30/22, EU:C:2023:259)

en zaak C-116/25 betreffende de prejudiciële vraag over de uitlegging van KSO-bepalingen inzake werkloosheidsuitkeringen in het licht van verordening (EG) nr. 883/2004

Korte uiteenzetting van de feiten en het hoofdgeding

- 1 In de administratieve procedure is vastgesteld dat I. M. I. in de periode van 2 juli 2007 tot 10 november 2024 – 10 jaar en 5 maanden – op basis van een arbeidsovereenkomst in Italië heeft gewerkt. Zijn laatste werkzaamheden waren in de functie van „zeevarende” bij de werkgever „Costa Crociere” – Italië. Deze arbeidsovereenkomst werd opgezegd per 9 november 2024, de datum waarop ook zijn laatste periode van tewerkstelling eindigde.
- 2 In november 2024 keerde I. M. I. naar de Republiek Bulgarije terug. Op 18 november 2024 diende hij als werkloze een aanvraag in bij het hoofd van het NOI Varna voor de toekenning van een werkloosheidsuitkering. In deze aanvraag heeft I. M. I. de hierboven in punt 1 vermelde omstandigheden uiteengezet. I. M. I. gaf aan dat de in het kader van de arbeidsverhouding verrichte werkzaamheden betrekking hadden op de periode van 10 augustus 2024 tot 9 november 2024 bij bovengenoemde werkgever in Italië in de 24 kalendermaanden voorafgaand aan de maand van beëindiging van de verzekering volgens Italiaans recht. Bij de aanvraag van 18 november 2024 voegde I. M. I. een aanvraag tot bevestiging van de tijdvakken van verzekering uit een andere staat – EU/EER-lidstaat of Zwitserland –, voor de bewezen tijdvakken van verzekering in Italië: 5 maart 2020 – 8 september 2020, 16 februari 2021 – 2 oktober 2021, 21 februari 2022 – 21 september 2022, 15 februari 2023 – 13 augustus 2023, 10 december 2023 – 7 april 2024, 10 augustus 2024 – 9 november 2024. I. M. I. heeft ook een verklaring van woonplaats overgelegd in het kader van de toepassing van artikel 65, lid 2, van verordening (EG) nr. 883/2004 alsmede een kopie van de documenten waaruit blijkt dat hij in Italië heeft gewerkt.
- 3 Bij besluit van een ambtenaar van het NOI Varna is de procedure voor de toekenning van een werkloosheidsuitkering geschorst op grond dat ambtshalve bij het bevoegde Italiaanse orgaan door middel van de SED U002 en SED U004 bevestigingen betreffende de tijdvakken van verzekering en de inkomsten worden aangevraagd die nodig zijn voor de beoordeling van het recht op een werkloosheidsuitkering krachtens artikel 54a KSO.
- 4 Via het systeem voor de elektronische uitwisseling van socialezekerheidsinformatie tussen de Republiek Bulgarije en de Europese Unie is op 4 december 2024 aan het bevoegde Italiaanse orgaan een gestructureerd elektronisch formulier SED U001CB met het verzoek om bevestiging van de verzekeringstijdvakken van I. M. I. voor de periode van 15 februari 2023 tot 9 november 2024 en om opgave van de reden van de beëindiging van de laatste werkzaamheden toegezonden, samen met een gestructureerd elektronisch

formulier SED U003 met het verzoek om bevestiging van zijn verzekeringsplichtige inkomsten voor de aangegeven periode.

- 5 Volgens een bewijsstuk van de overgelegde documenten is vastgesteld dat I. M. I. het draagbare document U1 heeft overgelegd, dat op 11 december 2024 door het bevoegde Italiaanse orgaan is afgegeven, met een gedetailleerde bevestiging van bepaalde tijdvakken van verzekering en bevestigde inkomsten voor de tijdvakken van 1 augustus 2023 tot 13 augustus 2023 – 13 198,00, van 10 december 2023 tot 7 april 2024 – 23 214,00, en van 10 augustus 2024 tot 9 november 2024 – 17 993,00; de reden van de beëindiging van de laatste werkzaamheden luidde „afloop van de duur van de overeenkomst”.
- 6 Nadat het door het bevoegde orgaan in Italië afgegeven draagbaar document U1 was overgelegd, werd de procedure betreffende de aanvraag van I. M. I. op 20 januari 2025 voortgezet.
- 7 Uit het register van arbeidsovereenkomsten bleek dat I. M. I. voor de periode na 20 oktober 2000 geen gegevens had verstrekt over ingediende kennisgevingen op grond van artikel 62, lid 5, KT [Kodeks na truda (arbeidswetboek)] met betrekking tot gesloten arbeidsovereenkomsten met werkgevers/verzekeringsorganen in Bulgarije, met uitzondering van één kort tijdvak – van 10 april 2024 tot 1 augustus 2024 – dus 3 maanden en 20 dagen.
- 8 Uit de gegevens in het register van verzekerden bleek dat voor I. M. I. voor de periode na 20 oktober 2000 geen gegevens waren verstrekt door Bulgaarse verzekeringsorganen overeenkomstig artikel 5, lid 4, punt 1, KSO tot aan de vaststelling van het bestreden besluit, met uitzondering van een kort tijdvak – van 10 april 2024 tot 1 augustus 2024 – dus 3 maanden en 20 dagen.
- 9 Volgens informatie uit het register van verzekerden werd voor de periode vanaf 20 oktober 2000 vastgesteld dat I. M. I. in de jaren 2015, 2017, 2018, 2021 en 2022 werkloosheidsuitkeringen had ontvangen op basis van verschillende inschrijvingen, waarbij de respectieve totale uitkeringsbedragen voor die tijdvakken waren vermeld.
- 10 Het werd bevestigd dat I. M. I. in de periode van 2 september 2007 tot 10 november 2024 – 10 jaar en 5 maanden – nagenoeg ononderbroken verzekerd was krachtens de Italiaanse wetgeving en dat hij in die periode bij dezelfde werkgever in dezelfde functie werkzaam was.
- 11 Na controle van de registers van het NOI Varna per 21 januari 2025 en na de ontvangst van SED U017 en SED U004 werd de aanvraag van I. M. I. voor een werkloosheidsuitkering op grond van artikel 54a KSO bij besluit van een ambtenaar van het NOI Varna van 28 januari 2025 afgewezen. De reden daarvoor was dat een werkloze overeenkomstig artikel 65, lid 1, van verordening (EG) nr. 883/2004 een werkloosheidsuitkering ontvangt van de staat waar hij laatstelijk werkzaam was en dat, in afwijking van deze regel, overeenkomstig artikel 65, lid 2, van verordening (EG) nr. 883/2004 de werkloosheidsuitkering kan worden

verleend door het orgaan van de lidstaat van de woonplaats. In het licht van de vaststellingen van het Hof van Justitie van de Europese Unie in het dictum van de beschikking in zaak C-30/22 heeft de autoriteit geoordeeld dat I.M.I. ten tijde van de aanvraag – 18 november 2024 – als een persoon die na afloop van een tijdvak van verzekering in Italië naar het grondgebied van de Republiek Bulgarije is teruggekeerd, geen tijdvak van verzekering overeenkomstig de Bulgaarse wetgeving heeft vervuld. In het besluit werd geconcludeerd dat de betrokkene van 2 september 2007 tot 10 november 2024 – 10 jaar en 5 maanden – krachtens Italiaans recht in loondienst was geweest en de „laatste” verzekeringstijdvakken niet naar Bulgaars recht had vervuld, zodat de Republiek Bulgarije niet de staat van de laatste werkzaamheden of van de woonplaats is en er derhalve geen recht op werkloosheidsuitkeringen naar Bulgaars recht bestaat.

- 12 Op 5 februari 2025 heeft I. M. I. tegen dit besluit bezwaar gemaakt bij de directeur van het NOI Varna.
- 13 Bij beslissing van 6 maart 2025 van de directeur van het NOI Varna werd het bezwaar van I. M. I. tegen het besluit afgewezen.
- 14 Samengevat is in de loop van de administratieve procedure vastgesteld dat I. M. I.:
 1. de Bulgaarse nationaliteit bezit;
 2. zijn vaste adres in de Republiek Bulgarije heeft;
 3. burgerlijk gehuwd is met een Bulgaars onderdaan die in de Republiek Bulgarije, in Varna, woont;
 4. in dienst is geweest van een Italiaanse werkgever op grond van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, op een schip onder Italiaanse vlag in Italiaanse wateren;
 5. na afloop van de arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd terugkeerde naar de Republiek Bulgarije, waar zijn gezin woont, hij een appartement bezit en waar het centrum van zijn belangen ligt;
 6. bij het arbeidsbureau van de Republiek Bulgarije als werkloze ingeschreven stond op het tijdstip waarop de aanvraag voor een werkloosheidsuitkering bij het NOI werd ingediend;
 7. en geen inkomsten uit arbeid in de Republiek Bulgarije of in een andere lidstaat van de Europese Unie ontvangt, aangezien hij verwacht dat hij een arbeidsovereenkomst met de werkgever op het grondgebied van de Italiaanse Republiek zal sluiten.
- 15 Deze omstandigheden zijn tussen partijen onbetwist, worden bevestigd door de bewijzen die in het kader van de administratieve procedure en het gerechtelijk

dossier zijn geraadpleegd, en zijn door de verwijzende rechter in aanmerking genomen.

- 16 Met betrekking tot de weigering om een werkloosheidsuitkering toe te kennen, heeft de autoriteit ook overwegingen aangevoerd die de verwijzende rechter als volgt samenvat:

1. I. M. I. was als zeevarende onder Italiaanse vlag werkzaam op het grondgebied van de Italiaanse Republiek;

2. I. M. I. betaalde premies voor de verzekering voor het risico „werkloosheid” aan de socialezekerheidsfondsen van de Italiaanse Republiek;

3. I. M. I. is niet op zoek naar werk in de Republiek Bulgarije;

4. I. M. I. heeft geen bijdragen (verzekeringspremies) betaald aan het werkloosheidsfonds van het NOI van de Republiek Bulgarije voor de periode waarvoor hij een werkloosheidsuitkering aanvraagt;

5. indien het NOI aan I. M. I. een werkloosheidsuitkering zou toekennen, zou het slechts een deel van de aan de Italiaanse socialezekerheidsfondsen betaalde bedragen kunnen ontvangen.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 17 Volgens verzoeker zijn partijen het oneens over de vraag of I. M. I. zijn woonplaats in de Republiek Bulgarije heeft.
- 18 Hij is van mening dat hij voor de doelstellingen van verordening (EG) nr. 883/2004 moet worden geacht zijn woonplaats in de Republiek Bulgarije te hebben. Ter ondersteuning van deze conclusie zet hij gedetailleerd de in de administratieve en de gerechtelijke procedure vastgestelde omstandigheden uiteen en beroept hij zich op de bepalingen in artikel 48, lid 1, VWEU, artikel 2, lid 1, artikel 3, onder h), artikel 65, leden 1 en 2, van verordening (EG) nr. 883/2004, de overwegingen 10, 11, 13, artikel 5, lid 1, artikel 6, lid 1, artikel 11, leden 1 en 2, artikel 54, lid 1, artikel 55, lid 1, en artikel 56, lid 1, van verordening (EG) nr. 987/2009 alsmede op de uitlegging in besluit nr. U2 van 12 juni 2009 van de Administratieve Commissie voor de Coördinatie van de Socialezekerheidsstelsels, in besluit nr. U3 van 12 juni 2009 van de Administratieve Commissie voor de Coördinatie van de Socialezekerheidsstelsels en in de arresten van het Hof van de Europese Unie van 25 februari 1999, Swaddling (C-90/97, EU:C:1999:96, punt 29), 17 februari 1977, di Paolo (76/76, EU:C:1977:32, punten 17 tot 20), en 8 juli 1992, Knoch (C-102/91, EU:C:1992:303, punten 21 en 23).
- 19 Hij is van mening dat de werkloosheidsuitkering hem moet worden toegekend door de bevoegde lidstaat, dat wil zeggen de lidstaat waar hij woont, te weten de Republiek Bulgarije.

- 20 Volgens verweerder is de Republiek Bulgarije niet de staat van de laatste werkzaamheden van I. M. I. en niet de lidstaat waar hij woont. Aangezien de laatste werkzaamheden van I. M. I. in Italië zijn verricht, heeft hij geen arbeidsverhouding in de Republiek Bulgarije en is hij sinds 20 oktober 2000 niet verzekerd krachtens de Bulgaarse wetgeving, omdat hij in Italië woonde.
- 21 Hij betwist niet dat de Republiek Bulgarije de lidstaat van herkomst van deze persoon is.
- 22 Hij is van mening dat op het geschil van toepassing zijn de bepalingen van verordening (EG) nr. 883/2004, verordening (EG) nr. 987/2009, de uitlegging in besluit nr. U2 van 12 juni 2009 van de Administratieve Commissie voor de Coördinatie van de Socialezekerheidsstelsels alsmede in de beschikking van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 24 maart 2023, Direktor na Teritorialno podelenie na Natsionalna osiguritelni institut – Veliko Tarnovo (C-30/22, EU:C:2023:259), en verder in het arrest van 30 september 2021, Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (Uwv) (C-285/20, EU:C:2021:785).
- 23 Hij verzoekt om een prejudiciële verwijzing met een andere inhoud dan het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing.

Motivering van de verwijzing

- 24 In de arresten die in het verzoek om een prejudiciële beslissing en in bovengenoemde beschikking van het Hof van Justitie van de Europese Unie zijn aangehaald, zijn de bepalingen van verordening (EG) nr. 883/2004 die relevant zijn voor het verzekerde sociale risico „werkloosheid”, uitgelegd in een andere feitelijke context dan die van de onderhavige zaak, zodat deze uitlegging van de toepasselijke bepalingen niet naar analogie kan worden toegepast op het onderhavige geschil en een verzoek om een prejudiciële beslissing noodzakelijk is.
- 25 De prejudiciële vragen in zaak C-116/25 verschillen van de vragen die in het onderhavige geding moeten worden beantwoord. De prejudiciële vragen in zaak C-116/25 hebben betrekking op de vaststelling van de grondslag voor de berekening van het bedrag van de werkloosheidsuitkering, terwijl de bij de verwijzende rechter aanhangige zaak betrekking heeft op de vraag of de werkloze het recht heeft om een werkloosheidsuitkering bij het NOI van de Republiek Bulgarije aan te vragen, dan wel of de werkloosheidsuitkering moet worden verleend door de organen van de Italiaanse Republiek en welke lidstaat bevoegd is om werkloosheidsuitkeringen te verlenen, te weten de staat waar de betrokkene woont tijdens de perioden waarin hij werkloos is, dat wil zeggen de Republiek Bulgarije, of de vlaggenstaat van het schip waarop hij werkzaam is geweest, dat wil zeggen de Italiaanse Republiek.

- 26 Uit de feiten van de onderhavige zaak blijkt dat I. M. I. een onderdaan van de Republiek Bulgarije is die in Italië heeft gewerkt. Het land van herkomst en de werkstaat zijn lidstaten van de Europese Unie, zodat de bepalingen van verordening (EG) nr. 883/2004 en verordening (EG) nr. 987/2009 van toepassing zijn op het geschil, aangezien I. M. I., als werkloze die in een lidstaat van de Europese Unie woont en in een andere lidstaat van de Europese Unie is tewerkgesteld, binnen de personele werkingssfeer van verordening (EG) nr. 883/2004 valt.
- 27 Verordening (EG) nr. 883/2004 beoogt niet harmonisatie, maar de vaststelling van de voorwaarden waaronder personen aanspraak kunnen maken op aansluiting bij een stelsel van sociale zekerheid. Bij het vaststellen van deze voorwaarden moeten de lidstaten de toepasselijke bepalingen van het Unierecht in acht nemen. De verordening voert een volledig en eenvormig stelsel van conflictregels in dat bindend is voor de lidstaten van de Unie, en beoogt de gelijktijdige toepassing van de wetgeving van verschillende lidstaten op personen die binnen de personele werkingssfeer van de verordening vallen, en de moeilijkheden die daaruit kunnen voortvloeien, te voorkomen en niet toe te staan dat personen die binnen de werkingssfeer van deze verordening vallen, van de socialezekerheidsbescherming worden uitgesloten omdat er geen wetgeving op hen van toepassing is.
- 28 In verordening (EG) nr. 883/2004 is bepaald dat de in de wetgeving van een lidstaat gestelde voorwaarden die recht geven op aansluiting bij een stelsel van sociale zekerheid, niet tot doel of tot gevolg mogen hebben dat personen op wie die wetgeving van toepassing is, van de werkingssfeer van die wetgeving worden uitgesloten (argument op basis van verordening (EG) nr. 883/2004).
- 29 Overeenkomstig artikel 11, lid 1, van verordening (EG) nr. 883/2004 zijn degenen op wie deze verordening van toepassing is, slechts aan de wetgeving van één lidstaat onderworpen. Welke die wetgeving is, wordt overeenkomstig titel II van de verordening vastgesteld.
- 30 Gelet op artikel 11, lid 3, onder a), van verordening (EG) nr. 883/2004 zijn de conflictregels van verordening (EG) nr. 883/2004 met betrekking tot het toepasselijke recht gebaseerd op het beginsel van de *lex loci laboris*, dat wil zeggen dat eenieder die werkzaamheden al dan niet in loondienst verricht in een lidstaat, in de eerste plaats onderworpen is aan de wetgeving van de lidstaat waar hij zijn economische activiteit daadwerkelijk uitoefent. Er zijn uitzonderingen op deze regel opgenomen op grond waarvan het beginsel van de *lex domicilii* van toepassing is, dat wil zeggen dat de betrokkene onderworpen is aan de wetgeving van de lidstaat waar hij woont. Tot de uitzonderingen op het algemene beginsel behoren het recht op werkloosheidsuitkeringen op grond van artikel 65 van verordening (EG) nr. 883/2004 of, indien de betrokkene geen economische activiteit uitoefent, het recht op uitkeringen op grond van artikel 11, lid 3, onder e), van verordening (EG) nr. 883/2004.

- 31 De lidstaat waar de betrokkene woont, wordt niet altijd bepaald door de plaats waar hij werkt. Er wordt bepaald dat, rekening houdend met de criteria van artikel 11 van verordening (EG) nr. 987/2009, bij de toepassing van verordening (EG) nr. 883/2004 de lidstaat van de woonplaats van een persoon die niet overeenstemt met de lidstaat waar hij zijn werkzaamheden uitoefent, kan worden aangewezen.
- 32 In casu staat vast dat de Italiaanse Republiek de staat is waar de betrokkene werkzaam is en in wiens socialezekerheidsfonds zijn bijdragen worden betaald. Uit artikel 11, lid 4, eerste zin, van verordening (EG) nr. 883/2004 blijkt dat de Italiaanse Republiek de lidstaat is aan de wetgeving waarvan I. M. I. onderworpen is.
- 33 Tevens staat vast dat I. M. I. gedurende de tijdvakken waarin hij niet werkzaam was in de Italiaanse Republiek en onder het begrip „gedeeltelijk werkloos” viel, woonde in de Republiek Bulgarije, waar zijn gezin, woning en belangen zich bevonden, zodat zijn woonlidstaat de Republiek Bulgarije is.
- 34 Gelet op de bepalingen van verordening (EG) nr. 883/2004 inzake de toekenning van werkloosheidsuitkeringen, acht de verwijzende rechter het noodzakelijk de bepalingen van verordening (EG) nr. 883/2004 betreffende de vaststelling van de bevoegde lidstaat waarvan het orgaan de werkloosheidsuitkering aan I. M. I. moet toekennen, uit te leggen, aangezien het onduidelijk is welk criterium relevant is voor de beoordeling van de feiten van de onderhavige zaak – of het criterium van artikel 11, lid 4, eerste zin, van verordening (EG) nr. 883/2004 (de vlag van het schip waarop de werkloze zijn laatste werkzaamheden heeft verricht) prevaleert, volgens hetwelk de staat van de laatste werkzaamheden bevoegd is, dan wel een van de criteria van artikel 65, lid 1, juncto artikel 11, lid 3, onder c), van verordening (EG) nr. 883/2004 of van artikel 11, lid 3, onder e), van verordening (EG) nr. 883/2004 (de lidstaat die kan worden aangewezen als de woonlidstaat waar het gezin, de woning en alle andere belangen van de persoon zich bevinden, argument op basis van artikel 11 van verordening [EG] nr. 987/2009), dat wil zeggen dat de bevoegde staat de Republiek Bulgarije is.
- 35 Rekening houdend met de in de beslissing van de directeur van het NOI Varna van 6 maart 2025 nr. 2153-03-39 uiteengezette overwegingen betreffende 1) het ontbreken van aanwijzingen dat de werkloze werk zoekt in de Republiek Bulgarije en 2) het onvermogen van het werkloosheidsfonds van het NOI om van de Italiaanse Republiek vergoeding te verkrijgen van het volledige bedrag van de aan I. M. I. betaalde werkloosheidsuitkering, moet tevens de vraag worden gesteld of de regeling van artikel 65, leden 6 en 7, van verordening (EG) nr. 883/2004 van invloed kan zijn op het recht van werklozen op werkloosheidsuitkeringen in die zin dat dit recht wordt afgewezen op grond dat 1) zij geen werk zoeken in de Republiek Bulgarije en 2) de begroting van het NOI zou worden belast, aangezien de door het NOI betaalde uitkeringen niet worden vergoed door de bevoegde fondsen van de staat waar de betrokkene heeft gewerkt.