

„vroegere” loon, dat normaliter de basis vormt voor de berekening van de werkloosheidsuitkering, volgens deze verordening het loon is dat de werknemer voor zijn laatste werkzaamheden heeft „verdiend”, en dat slechts in bepaalde uitzonderingsgevallen in afwijking hiervan de uitkering wordt berekend op basis van het vermoeden en niet van het feitelijke loon voor deze laatste werkzaamheden.

3. Artikel 68, lid 1, van verordening nr. 1408/71, moet in het licht van artikel 51 EEG-Verdrag en van de doelstel-

lingen die daarmee worden nagestreefd, aldus worden uitgelegd, dat in het geval van een volledig werkloze grensarbeider in de zin van artikel 1, sub b), der verordening, het bevoegde orgaan van de Lid-Staat van woonplaats, waarvan de wettelijke regeling bepaalt dat bij de berekening van de uitkeringen wordt uitgegaan van het vroegere loon, hierbij het loon in aanmerking moet nemen dat de werknemer heeft ontvangen voor de laatste werkzaamheden die hij heeft verricht in de Lid-Staat waar hij voor zijn werkloosheid laatstelijk werkzaam was.

In zaak 67/69,

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

W. FELLINGER, te Rehlingen,

en

BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT, TE NEURENBERG,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van artikel 68, lid 1, van verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: A. O’Keeffe, kamerpresident, G. Bosco en T. Koopmans, rechters,

advocaat-generaal: H. Mayras  
griffier: A. Van Houtte

het navolgende

## ARREST

## De feiten

## I — De feiten en het procesverloop

1. Verzoeker in het hoofdgeding, Waldemar Fellingner, bezit de Duitse nationaliteit en is van beroep stukadoor. Hij werkte tot 10 oktober 1974 in de Bondsrepubliek Duitsland en ontving in de laatste gehele maand voordat hij werkloos werd (1-30 september 1974) een brutoloon van DM 3 872. Van 11 oktober 1974 tot 10 november 1974 was Fellingner werkloos; hij ontving toen van het arbeidsbureau te Saarlouis een werkloosheidsuitkering, berekend op basis van een standaardloon van DM 815.

Op 11 november 1974 aanvaardde Fellingner als grensarbeider werk in Luxemburg. Nadat hij opnieuw werkloos was geworden, kreeg hij tot 12 januari 1975 van het Duitse arbeidsbureau een werkloosheidsuitkering berekend op basis van het loon dat hij in zijn laatste werkkring in de Bondsrepubliek Duitsland had ontvangen.

Van 13 januari tot 2 augustus 1975 was Fellingner wederom werkzaam in Luxemburg. Nadat hij op 3 augustus 1975 werkloos was geworden, ontving hij van het arbeidsbureau te Saarlouis een werkloosheidsuitkering berekend op basis van het in zijn woonplaats geldende standaardloon van DM 395. Nadat hij van 20 augustus tot 20 november 1975 nogmaals in Luxemburg had gewerkt, raakte hij opnieuw werkloos en kreeg vanaf 21 november 1975 een werkloosheidsuitkering van gelijke hoogte.

Tegen de vaststelling van deze laatste uitkering diende Fellingner een klacht in bij de Bundesanstalt für Arbeit te Neurenberg, waarbij hij zich in het bijzonder beriep op artikel 68, lid 1, van verordening nr. 1408/71, dat luidt als volgt:

„Het bevoegde orgaan van een Lid-Staat waarvan de wettelijke regeling bepaalt dat voor de berekening van de uitkering wordt uitgegaan van het bedrag van het vroegere loon, houdt uitsluitend rekening met het loon dat betrokkene voor de laatste werkzaamheden welke hij op het grondgebied van die staat heeft uitgeoefend, heeft genoten. Indien de betrokkene evenwel laatstelijk niet ten minste vier weken werkzaamheden op dat grondgebied heeft uitgeoefend, wordt de uitkering berekend op basis van het loon dat ter plaatse waar de werkloze woont of verblijft met gelijkwaardige of soortgelijke werkzaamheden als die welke hij het laatst op het grondgebied van een andere Lid-Staat heeft uitgeoefend, gewoonlijk wordt verdiend.”

Verzoeker meent dat de eerste zin van deze bepaling toepassing moet vinden: als de „laatste werkzaamheden”, waarvan volgens deze bepaling moet worden uitgegaan voor de berekening van de uitkering, zouden zijn te beschouwen de laatste werkzaamheden welke hij in de Bondsrepubliek Duitsland heeft uitgeoefend. Bij de berekening van de werkloosheidsuitkering zou bijgevolg moeten worden uitgegaan van het loon dat hij voor deze werkzaamheden heeft genoten.

De Bundesanstalt für Arbeit verwierp deze klacht op grond dat onder „laatste werkzaamheden” moet worden verstaan de periode van tewerkstelling in de Bondsrepubliek Duitsland onmiddellijk voorafgaand aan het intreden van de werkloosheid. Daar Fellingner, voordat hij zich op 21 november 1975 werkloos meldde, niet in de Bondsrepubliek Duitsland doch in Luxemburg had gewerkt,

was artikel 68, lid 1, tweede zin, van toepassing, zodat voor de berekening van de hem vanaf 21 november 1975 verschuldigde werkloosheidsuitkering niet moest worden uitgegaan van het loon dat hij voor zijn laatste werkzaamheden in de Bondsrepubliek Duitsland had genoten, doch van het loon dat ter plaatse waar de werkloze woont of verblijft — dat wil zeggen in de Bondsrepubliek Duitsland —, gewoonlijk wordt verdiend met gelijkwaardige of soortgelijke werkzaamheden als die welke hij het laatst in Luxemburg had uitgeoefend. Volgens de Duitse wettelijke regeling moet daarom worden uitgegaan van de in verzoekers woonplaats gebruikelijke werkloosheidsuitkering van DM 9,93 per uur en een werkweek van 40 uur.

2. Het bij het Sozialgericht für das Saarland ingestelde beroep werd bij vonnis van 17 februari 1977 verworpen. Daarop kwam Fellingner in hoger beroep bij het Landessozialgericht, dat bij arrest van 26 oktober 1977 het vonnis van het Sozialgericht vernietigde en de Bundesanstalt für Arbeit veroordeelde de werkloosheidsuitkering vanaf 21 november 1975 te berekenen op basis van de door de betrokkene laatstelijk in de Bondsrepubliek Duitsland verrichte werkzaamheden.

Hiertegen kwam verweerster in cassatie bij het Bundessozialgericht dat onder meer overwoog:

- Betrokkene valt als grensarbeider onder de bepalingen van artikel 71 van verordening nr. 1408/71 en heeft volgens artikel 71, lid 1, sub a-ii, recht op werkloosheidsuitkeringen.
- De tekst van artikel 68, lid 1, van verordening nr. 1408/71 pleit met betrekking tot de berekening van de uitkering voor een uitlegging in die zin, dat steeds moet worden uitgegaan van het loon dat de betrokkene

heeft genoten voor de laatste werkzaamheden die hij vóór zijn werkloosheid heeft verricht in het land waar hij woont, ongeacht hoeveel tijd sedertdien is verstreken. Deze uitlegging lijkt vooral passend in het geval van grensarbeiders die krachtens artikel 71, lid 1, sub a-ii, van de verordening uitkeringen genoten volgens de wettelijke regeling van de Lid-Staat van hun woonplaats, ofschoon zij daar laatstelijk niet werkzaam waren geweest,

- De letterlijke uitlegging van artikel 68, lid 1, eerste zin, geeft echter aanleiding tot twijfel. Daar artikel 68 geen beperking stelt aan het tijdsverloop tussen de laatste werkzaamheden in de staat waar betrokkene woonachtig is, en het intreden van de werkloosheid, zou bij deze uitlegging de berekening van de werkloosheidsuitkering ook dan gebaseerd moeten zijn op het voor de laatste werkzaamheden ontvangen loon, wanneer sedertdien vele jaren zijn verstreken. Deze uitlegging van artikel 68, lid 1, eerste zin, kan echter nadelig werken voor een werkloze die alleen aan het begin van zijn beroepsleven werkzaam is geweest in de staat waar hij woont, en naderhand in een andere Lid-Staat carrière heeft gemaakt in zijn beroep. Deze uitlegging brengt voorts aanzienlijke nadelen mee in de Lid-Staten, waarvan de wettelijke regeling geen aanpassing van de werkloosheidsuitkering voorziet.

Met het oog op deze overwegingen heeft het Bundessozialgericht op 15 februari 1979 besloten de procedure te schorsen en het Hof van Justitie te verzoeken om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

- „1. Moet, bij werkloosheid van een grensarbeider, het bevoegde orgaan van diens woonplaats krachtens arti-

kel 68, lid 1, eerste zin, van verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 uitsluitend rekening houden met het loon dat de betrokkene voor zijn laatste werkzaamheden in het ressort van dat orgaan heeft genoten, wanneer deze werkzaamheden de laatste waren voordat hij zich werkloos heeft gemeld?

2. Zo neen, dient dan in het land waar de betrokkene woont, met bedoeld loon ook nog rekening te worden gehouden, wanneer deze werkzaamheden — zoals hier het geval is — een einde hebben genomen 14 maanden voordat de betrokkene zich laatstelijk werkloos heeft gemeld?
3. Is in de zin van artikel 68, lid 1, tweede zin, van genoemde verordening ook nog sprake van 'niet ten minste vier weken werkzaamheden', wanneer de betrokkene op het grondgebied van het land waar hij woont, in het geheel geen werkzaamheden heeft verricht of althans geen werkzaamheden waarmee blijkens het antwoord op de vragen 1 en 2 rekening moet worden gehouden?"

3. De verwijzingsbeschikking is op 25 april 1979 ter griffie van het Hof ingeschreven.

Krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door de Bundesanstalt für Arbeit, te dezen vertegenwoordigd door J. Montfort als gemachtigde, en door de Commissie van de Europese Gemeenschappen, te dezen vertegenwoordigd door M. Koch als gemachtigde.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

Bij beschikking van 19 september 1979 heeft het Hof krachtens artikel 95 van het Reglement voor de procesvoering besloten de zaak naar de Eerste kamer te verwijzen.

## II — Schriftelijke opmerkingen, ingediend krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG

De *Bundesanstalt für Arbeit* betoogt dat volgens artikel 68, lid 1, eerste zin, van verordening (EEG) nr. 1408/71 bij de berekening van de uitkering moet worden uitgegaan van de laatste werkzaamheden welke de betrokkene heeft verricht op het grondgebied van de staat die de uitkering verleent, mits dit inderdaad zijn allerlaatste werkkring was voor de verkrijging van het recht en hij deze werkzaamheden ten minste vier weken heeft verricht. In alle andere gevallen moet bij de berekening van de uitkering worden uitgegaan van artikel 68, lid 1, tweede zin.

Deze opvatting vindt steun in artikel 81 van verordening (EEG) nr. 574/72. Volgens dat artikel moet een werknemer bij het aanvragen van een werkloosheidsuitkering een verklaring ter berekening van de uitkering overleggen, indien hij zijn laatste werkzaamheden niet gedurende ten minste vier weken heeft verricht op het grondgebied van de Lid-Staat waar het bevoegde sociale-zekerheidsorgaan is gevestigd.

Een dergelijke verklaring (over de bedrijfstak en de aard van de laatstelijk door hem in een andere Lid-Staat verrichte werkzaamheden) is noodzakelijk omdat in dat geval de berekening dient te geschieden overeenkomstig artikel 68, lid 1, tweede zin, van verordening (EEG) nr. 1408/71 en het bevoegde orgaan daartoe over de in de verklaring vermelde gegevens moet kunnen beschikken.

Onder de „laatste werkzaamheden” moeten dus alleen de allerlaatste werkzaamheden worden verstaan die de betrokkene vóór het aanvragen van de werkloosheidsuitkering in het land waar de uitkering wordt toegekend, gedurende ten minste vier weken heeft verricht.

De *Commissie van de Europese Gemeenschappen* merkt in de eerste plaats op dat

zowel volgens partijen in het hoofdgeding als volgens de verwijzende rechter de „laatste werkzaamheden” waarvan volgens artikel 68, lid 1, eerste zin, moet worden uitgegaan, de laatste werkzaamheden in de Bondsrepubliek Duitsland zijn. De aan het Hof gestelde vragen hebben derhalve uitsluitend ten doel te vernemen of onder de „laatste werkzaamheden” de onmiddellijk vóór de werkloosheid of ook langer geleden verrichte werkzaamheden moet worden verstaan.

Deze zienswijze is in overeenstemming met de letter van genoemde bepaling, alsmede met het in verordening nr. 1408/71 neergelegde beginsel, dat het bevoegde orgaan van een Lid-Staat geen rekening houdt met het in een andere Lid-Staat ontvangen loon als zodanig.

Toch valt te betwijfelen of toepassing van deze uitlegging op volledig werkloze grensarbeiders overeenstemt met de bedoeling van de opstellers van de verordening en de gerechtvaardigde belangen van de betrokken werklozen. De „laatste werkzaamheden” in de zin van artikel 68, lid 1, eerste zin, zijn de werkzaamheden die in de tijd het laatste komen, en niet enkel de laatste werkzaamheden op het grondgebied van de bevoegde Lid-Staat. Deze bepaling gaat principieel uit van het laatste loon dat de betrokkene vóór zijn werkloosheid werkelijk heeft ontvangen.

Grensarbeiders hebben per definitie hun laatste werkzaamheden vóór de werkloosheid buiten het grondgebied van de Lid-Staat van hun woonplaats verricht. In een dergelijk geval kan artikel 68, lid 1, eerste zin, daarom niet naar de letter worden toegepast. Alleen de tweede zin komt in aanmerking, wanneer onder werkzaamheden van minder dan vier weken ook het ontbreken van enigerlei werkkring in de Lid-Staat van woonplaats wordt verstaan; dit betekent dat bij de berekening van de werkloosheidsuitkeringen wordt uitgegaan van het

loon in de staat waarin de werkloze woont.

Aangezien grensarbeiders veeleer van gebieden met lage lonen naar gebieden met hoge lonen trekken dan omgekeerd, kan bovengenoemde opvatting tot onbillijke gevolgen leiden, die niet in overeenstemming zijn met het door de gemeenschapswetgever nagestreefd doel. Dit zou een andere benadering rechtvaardigen, en wel door artikel 68 in verband te zien met de andere bepalingen van verordening nr. 1408/71.

Volgens de algemene bevoegdheidsregeling van artikel 13, lid 2, sub a, van de verordening is op de werknemer van toepassing de wetgeving van de staat waar hij werkzaam is. Artikel 68 gaat dus uit van de gedachte dat de werkloze onmiddellijk voor het intreden van de werkloosheid op het grondgebied van deze staat werkzaam is geweest. Artikel 71, lid 1, sub a-ii, bevat een uitzondering op dit beginsel voor de volledig werkloze grensarbeider; op grond daarvan geniet hij een uitkering volgens de wettelijke regeling van de Lid-Staat op het grondgebied waarvan hij woont, „alsof die wettelijke regeling tijdens het verrichten van zijn laatste werkzaamheden op hem van toepassing was geweest.” Deze bepaling schept een fictieve bevoegdheid van de Lid-Staat van woonplaats ten aanzien van de laatste werkzaamheden die de betrokkene onmiddellijk vóór het intreden van de werkloosheid heeft verricht. Deze werkzaamheden moeten worden geacht onder vigeur van de wetgeving van de Lid-Staat van woonplaats te hebben plaatsgevonden. Dan ligt het voor de hand ook het voor deze werkzaamheden ontvangen loon te beschouwen alsof het was ontvangen onder de werkingssfeer van de wettelijke regeling van de Lid-Staat van woonplaats. Het is dan ook zinvol, onder het „grondgebied” van de bevoegde Lid-Staat in de zin van artikel 68, lid 1, eerste zin, te verstaan de werkingssfeer van de wettelijke regeling van deze staat. In casu zou dit betekenen dat

uitsluitend rekening moet worden gehouden met het loon dat verzoeker (gedurende een periode van ten minste vier weken) onmiddellijk vóór het intreden van de werkloosheid voor zijn laatste werkzaamheden bij een Luxemburgse firma heeft ontvangen.

Deze tweede uitlegging sluit aan bij het beginsel dat moet worden uitgegaan van het laatste, vóór het intreden van de werkloosheid daadwerkelijk ontvangen loon. Bovendien biedt zij het voordeel dat rekening wordt gehouden met het loonniveau in de staat van werkzaamheid. Daarentegen is zij in strijd met het beginsel dat geen rekening wordt gehouden met op het gebied van de andere Lid-Staat ontvangen loon als zodanig.

Op basis van de thans geldende bepalingen kan niet worden vastgesteld welke van deze beide beginselen de voorrang heeft.

Onder deze omstandigheden is de Commissie van mening dat de eerste vraag kan worden beantwoord als volgt:

„De ‚laatste werkzaamheden‘ in de zin van artikel 68, lid 1, van verordening nr. 1408/71 zijn de laatste werkzaamheden die de werkloze onmiddellijk vóór het intreden van de werkloosheid heeft verricht.”

De tweede vraag behoeft dan niet te worden beantwoord. Wat de derde vraag betreft, zijn twee antwoorden mogelijk. Neemt men aan dat de gemeenschaps-wetgever de voorrang heeft willen geven aan het beginsel dat buitenlandse lonen niet in aanmerking moeten worden genomen, dan kan deze vraag worden beantwoord als volgt:

„In het geval van een volledig werkloze grensarbeider in de zin van artikel 71, lid 1, sub a-ii, van verordening nr. 1408/71 moet het bevoegde orgaan van de woonplaats ingevolge artikel 68, lid 1, tweede

zin, van de verordening bij de berekening van de uitkering uitsluitend uitgaan van het loon dat ter plaatse waar de werkloze woont of verblijft, gewoonlijk wordt verdiend met gelijkwaardige of soortgelijke werkzaamheden als die welke hij het laatst op het grondgebied van een andere Lid-Staat heeft uitgeoefend.”

Wil men daarentegen voorrang geven aan het beginsel van het werkelijk genoten loon of van toekenning van uitkeringen op basis van het loonniveau in de staat van werkzaamheid, dan kan de derde vraag worden beantwoord als volgt:

„In het geval van een volledig werkloze grensarbeider in de zin van artikel 71, lid 1, sub a-ii, van verordening nr. 1408/71 moet het bevoegde orgaan van de woonplaats ingevolge artikel 68, lid 1, eerste zin, van de verordening bij de berekening van de uitkering uitsluitend uitgaan van het loon voor de laatste werkzaamheden, alsof deze werkzaamheden waren verricht op het grondgebied van de Lid-Staat waar de werkloze woont.”

### III — Mondelinge behandeling

Ter terechtzitting van 29 november 1979 zijn mondelinge opmerkingen gemaakt door verzoeker in het hoofdgeding, te dezen vertegenwoordigd door K. Leingärtner van de Deutscher Gewerkschaftsbund; de Bundesanstalt für Arbeit, te dezen vertegenwoordigd door zijn directeur M. Müller; en de Commissie van de Europese Gemeenschappen, te dezen vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur N. Koch.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 24 januari 1980 conclusie genomen.

## In rechte

- 1 Bij beschikking van 15 februari 1979, ingekomen ter griffie van het Hof op 25 april 1979, heeft het Bundessozialgericht krachtens artikel 177 EEG-Verdrag enige vragen gesteld over de uitlegging 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 L 149 van 1971, blz. 2), en met name de bepalingen van artikel 68 van deze verordening.
  
- 2 Deze vragen zijn gerezen in een geschil tussen een in de Bondsrepubliek Duitsland wonende werknemer van Duitse nationaliteit en de Bundesanstalt für Arbeit te Neurenberg inzake de berekening van de hem door het Arbeitsamt te Saarlouis verschuldigde werkloosheidsuitkering. Uit de verwijzingsbeschikking blijkt dat deze werknemer tot 10 oktober 1974 in de Bondsrepubliek Duitsland werkzaam was, vanaf die datum werkloos was en van het arbeidsbureau te Saarlouis een werkloosheidsuitkering ontving, berekend op basis van het door hem genoten loon voor de laatste werkzaamheden welke hij in de Bondsrepubliek Duitsland had verricht. Nadat hij vervolgens als grensarbeider in het Groothertogdom Luxemburg had gewerkt en tot tweemaal toe werkloos was geworden, kende genoemd arbeidsbureau hem een werkloosheidsuitkering toe, berekend op basis van het loon dat hij in de Bondsrepubliek Duitsland zou hebben ontvangen voor gelijkwaardige werkzaamheden als die welke hij laatstelijk in Luxemburg had uitgeoefend. Verzoeker betwist de juistheid van de methode die het Duitse arbeidsbureau heeft toegepast ter berekening van de hem toekomstige werkloosheidsuitkering. Volgens hem moet deze worden berekend op basis van het loon dat hij voor zijn laatste werkzaamheden in de Bondsrepubliek Duitsland heeft genoten, terwijl het arbeidsbureau van mening is dat de door hem gebezigde methode in overeenstemming is met artikel 68, lid 1, van verordening nr. 1408/71.
  
- 3 Om een uitspraak op dit punt te kunnen doen, heeft het Bundessozialgericht het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
  - „1. Moet, bij werkloosheid van een grensarbeider, het bevoegde orgaan van diens woonplaats krachtens artikel 68, lid 1, eerste zin, van verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 uitsluitend rekening

houden met het loon dat de betrokkene voor zijn laatste werkzaamheden in het ressort van dat orgaan heeft genoten, wanneer deze werkzaamheden de laatste waren voordat hij zich werkloos heeft gemeld?

2. Zo neen, dient dan in het land waar de betrokkene woont, met bedoeld loon ook nog rekening te worden gehouden, wanneer deze werkzaamheden — zoals hier het geval is — een einde hebben genomen 14 maanden voordat de betrokkene zich laatstelijk werkloos heeft gemeld?

3. Is in de zin van artikel 68, lid 1, tweede zin, van genoemde verordening ook nog sprake van ‚niet ten minste vier weken werkzaamheden’, wanneer de betrokkene op het grondgebied van het land waar hij woont, in het geheel geen werkzaamheden heeft verricht of althans geen werkzaamheden waarmee blijkens het antwoord op de vragen 1 en 2 rekening moet worden gehouden?”

4 Wegens hun onderlinge samenhang moeten deze vragen tezamen worden onderzocht.

5 Blijkens de verwijzingsbeschikking hebben deze vragen betrekking op een grensarbeider, dat wil zeggen een werknemer die — overeenkomstig de omschrijving in artikel 1, sub b, van verordening nr. 1408/71 — „werkzaam is op het grondgebied van een Lid-Staat en woont op het grondgebied van een andere Lid-Staat”, en voor wie ingevolge artikel 71, lid 1, sub a-ii, van deze verordening ten aanzien van werkloosheidsuitkeringen bevoegd is het orgaan van de staat op het grondgebied waarvan de werknemer woont. De bepalingen van artikel 68, lid 1, van genoemde verordening moeten in casu dus worden uitgelegd met het oog op de bijzondere situatie van een dergelijke werknemer. Artikel 68, lid 1, luidt als volgt:

„Het bevoegde orgaan van een Lid-Staat waarvan de wettelijke regeling bepaalt dat voor de berekening van de uitkering wordt uitgegaan van het bedrag van het vroegere loon, houdt uitsluitend rekening met het loon dat betrokkene voor de laatste werkzaamheden welke hij op het grondgebied van die staat heeft uitgeoefend, heeft genoten. Indien de betrokkene evenwel laatstelijk niet ten minste vier weken werkzaamheden op dat grondgebied heeft uitgeoefend, wordt de uitkering berekend op basis van het loon dat ter plaatse waar de werkloze woont of verblijft met gelijkwaardige of soortgelijke werkzaamheden als die welke hij het laatst op het grondgebied van een andere Lid-Staat heeft uitgeoefend, gewoonlijk wordt verdiend.”



- 6 Deze bepalingen maken deel uit van de „gemeenschappelijke bepalingen” van hoofdstuk 6 („Werkloosheid”) van titel III van de verordening; zij zijn derhalve van algemene aard en niet slechts van toepassing op bijzondere gevallen die zich enkel bij bepaalde categorieën werknemers voordoen. Zij hebben kennelijk betrekking op het normale geval van een werknemer die in de regel werkzaam is op het grondgebied van de bevoegde staat, waar hij zijn woon- of verblijfplaats heeft. De bijzondere regeling in de tweede zin geldt alleen voor het uitzonderingsgeval, dat de betrokkenen laatstelijk „niet ten minste vier weken” werkzaamheden op het grondgebied van die staat heeft uitgeoefend. Uit de letter van deze bepalingen kan dus niet worden afgeleid volgens welke methode aan een grensarbeider verschuldigde werkloosheidsuitkeringen moeten worden berekend. Nu hij in een andere Lid-Staat woont dan die waar hij werkzaam is, kan hij, zoals reeds uit de definitie van het begrip grensarbeider blijkt, in geen geval zijn werkzaamheden verrichten op het gebied van de staat die hem werkloosheidsuitkeringen betaalt. De toepassing van bedoelde bepalingen op een dergelijke werknemer zou meebrengen dat degene die aan de voorwaarden van artikel 68, lid 1, tweede zin, voldoet, normaliter zou vallen onder de regeling die deze bepaling slechts voor uitzonderingsgevallen geeft, zodat hij nooit recht zou kunnen doen gelden op werkloosheidsuitkeringen die zijn berekend op basis van het voor zijn laatste werkzaamheden feitelijk ontvangen loon. Een dergelijke behandeling ter zake van werkloosheidsuitkeringen zou de grensarbeider benadelen ten opzichte van alle overige werknemers, voor wie in het algemeen de staat waar zij werkzaam zijn en hun woon- of verblijfplaats hebben, bevoegd is, en zij zou bovendien in strijd zijn met de eisen van het vrije verkeer van werknemers. Daar het verkeer van grensarbeiders zich dikwijls van landen met lage lonen naar landen met hoge lonen beweegt, zou het feit dat werkloosheidsuitkeringen van grensarbeiders nimmer kunnen worden berekend op basis van het laatste loon, inderdaad ertoe kunnen leiden dat dit verkeer wordt afgeremd en dat de arbeidsmobiliteit binnen de Gemeenschap wordt beperkt.
- 7 Wanneer derhalve de wettelijke regeling van de bevoegde Lid-Staat bepaalt dat bij de berekening van de werkloosheidsuitkeringen moet worden uitgegaan van het bedrag van het „vroegere loon”, dan moet de op grensarbeiders toepasselijke regeling in het licht van het algemene beginsel waarop deze bepaling evenals de gehele verordening berust, worden afgeleid uit artikel 68, lid 1, van verordening nr. 1408/71. In dit verband is vooral van belang dat verordening nr. 1408/71, blijkens met name haar negende overweging,

beoogt „de arbeidsmobiliteit onder gunstiger omstandigheden mogelijk te maken”, en daartoe de werkloze werknemer onder meer recht wil geven „op de werkloosheidsuitkeringen als voorzien bij de wetgeving van de Lid-Staat waaraan hij laatstelijk onderworpen was.” Deze doelstelling impliceert uiteraard dat verordening nr. 1408/71 de werkloosheidsuitkeringen dusdanig wenst te regelen, dat de arbeidsmobiliteit — ook die van de grensarbeiders — niet wordt belemmerd, en daartoe de betrokkenen werkloosheidsuitkeringen wenst te verzekeren waarbij zoveel mogelijk rekening wordt gehouden met hun arbeidsvoorwaarden, en met name met hun loon onder de wettelijke regeling van de Lid-Staat waar zij laatstelijk werkzaam waren. Bovendien blijkt uit artikel 68, lid 1, eerste zin, dat, behoudens in het bijzondere geval bedoeld in de tweede zin, het „vroegere” loon, dat normaliter de basis vormt voor de berekening van de werkloosheidsuitkering, volgens deze verordening het loon is dat de werknemer voor zijn laatste werkzaamheden heeft „verdiend”, en dat slechts in bepaalde uitzonderingsgevallen in afwijking hiervan de uitkering wordt berekend op basis van het vermoede en niet van het feitelijke loon voor deze laatste werkzaamheden.

- 8 Uit dit alles blijkt dat artikel 68, lid 1, van verordening nr. 1408/71 berust op het algemene beginsel dat bij de berekening van de werkloosheidsuitkeringen moet worden uitgegaan van het vroegere loon, dat wil zeggen het loon dat de werknemer daadwerkelijk heeft ontvangen voor de laatste werkzaamheden die hij onmiddellijk vóór het intreden van de werkloosheid heeft verricht. Dit beginsel is niet slechts in overeenstemming met de eisen van het vrije verkeer van werknemers in de zin van artikel 51 EEG-Verdrag, doch ook met het aan verordening nr. 1408/71 ten grondslag liggende vereiste, dat werknemers bij werkloosheid uitkeringen moeten worden gewaarborgd die in een redelijke verhouding staan tot het bedrag van het loon dat zij ontvingen op het tijdstip waarop de werkloosheid intrad.

- 9 Om deze redenen moet op de gestelde vragen worden geantwoord, dat artikel 68, lid 1, van verordening nr. 1408/71, in het licht van artikel 51 van het Verdrag en van de doelstellingen die daarmee worden nagestreefd, aldus moet worden uitgelegd, dat in het geval van een volledig werkloze grensarbeider in de zin van artikel 1, sub b, der verordening het bevoegde orgaan van de Lid-Staat van woonplaats, waarvan de wettelijke regeling bepaalt dat bij de berekening van de uitkering wordt uitgegaan van het vroegere loon, hierbij het loon in aanmerking moet nemen dat de werknemer heeft ontvan-

gen voor de laatste werkzaamheden die hij heeft verricht in de Lid-Staat waar hij vóór zijn werkloosheid laatstelijk werkzaam was.

### Kosten

De kosten door de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening van haar opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen, ten aanzien van 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 (Eerste kamer),

uitspraak doende op de door het Bundessozialgericht bij beschikking van 15 februari 1979 gestelde vragen, verklaart voor recht:

Artikel 68, lid 1, van verordening nr. 1408/71, gezien in het licht van artikel 51 van het Verdrag en van de doelstellingen die daarmee worden nagestreefd, moet aldus worden uitgelegd, dat in het geval van een volledig werkloze grensarbeider in de zin van artikel 1, sub b, der verordening het bevoegde orgaan van de Lid-Staat van woonplaats, waarvan de wettelijke regeling bepaalt dat voor de berekening van de uitkering wordt uitgegaan van het vroegere loon, hierbij het loon in aanmerking moet nemen dat de werknemer heeft ontvangen voor de laatste werkzaamheden die hij heeft verricht in de Lid-Staat waar hij vóór zijn werkloosheid laatstelijk werkzaam was.

O'Keefe

Bosco

Koopmans

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 28 februari 1980.

De griffier  
A. Van Houtte

De president van de Eerste kamer  
A. O'Keefe