CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
P. MENGOZZI
van 16 oktober 2014[1]

Zaak C-647/13

Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening
tegen
Marie-Rose Melchior

[verzoek van de Cour du travail te Brussel (België) om een prejudiciële beslissing]

„Toegang tot werkloosheidsuitkeringen in een lidstaat — Inaanmerkingneming van de tijdvakken van arbeid die als arbeidscontractant zijn verricht in dienst van een instelling van de Unie — Gelijkstelling van het tijdvak van werkloosheid bij de Europese instellingen met een tijdvak van arbeid — Beginsel van loyale samenwerking"

1. Het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van het beginsel van loyale samenwerking en van artikel 34, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „het Handvest"). Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen M.-R. Melchior en de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (hierna: „RVA") over de weigering van de RVA om Melchior werkloosheidsuitkeringen toe te kennen.

I – **Toepasselijke bepalingen**

A – *Unierecht*

2. Volgens artikel 96, lid 1, van de Regeling welke van toepassing is op andere personeelsleden van de Europese Gemeenschappen (hierna: „RAP"), ontvangt de gewezen arbeidscontractant die na beëindiging van zijn dienst bij een instelling van de Unie werkloos is, onder bepaalde voorwaarden een maandelijkse werkloosheidsuitkering. De tweede alinea van hetzelfde lid bepaalt dat wanneer de gewezen arbeidscontractant krachtens een nationale verzekering aanspraak heeft op een werkloosheidsuitkering, hij ertoe gehouden is hiervan opgave te doen bij de instelling waar hij werkzaam was. In dat geval wordt het bedrag van die uitkering in mindering gebracht op de door de Unie toegekende uitkering.

3. Volgens lid 2 van hetzelfde artikel moet de gewezen arbeidscontractant om voor die uitkering in aanmerking te komen zich onder meer inschrijven als werkzoekende bij het bureau voor arbeidsbemiddeling van de lidstaat waar hij zich vestigt en moet hij voldoen aan de verplichtingen die door de wetgeving van die lidstaat zijn voorgeschreven voor personen die op grond van deze wetgeving werkloosheidsuitkeringen genieten. Lid 4 preciseert dat de gewezen arbeidscontractant de werkloosheidsuitkering gedurende een periode van ten hoogste 36 maanden ontvangt, ingaande op de dag waarop hij de dienst beëindigt; deze periode mag in geen geval meer bedragen dan een derde van

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

de vervulde diensttijd. De uitbetaling kan worden onderbroken als de gewezen arbeidscontractant in de loop van deze periode niet langer aan de in de leden 1 en 2 gestelde voorwaarden voldoet. Als de gewezen arbeidscontractant vóór het verstrijken van deze periode opnieuw aan bovengenoemde voorwaarden voldoet, wordt de uitkering opnieuw uitbetaald, voor zover hij geen recht op een nationale werkloosheidsuitkering heeft verworven.

4. Volgens artikel 96, lid 7, van de RAP draagt iedere arbeidscontractant voor één derde bij aan de financiering van de werkloosheidsverzekering. Deze bijdrage wordt maandelijks ingehouden op het salaris van de betrokkene en, verhoogd met de resterende twee derden die ten laste van de instelling komen, in een speciaal werkloosheidsfonds gestort dat de instellingen gemeen hebben en wordt beheerd door de Europese Commissie.

5. Volgens lid 9 van hetzelfde artikel „[werken] [d]e nationale diensten die bevoegd zijn voor werkgelegenheid en werkloosheid, [...], in het kader van hun nationale wetgeving, op doeltreffende wijze samen met de Commissie teneinde een adequate toepassing van dit artikel te waarborgen".

B – *Nationaal recht*

6. Volgens artikel 30 van het Koninklijk Besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering (*Belgisch Staatsblad* van 31 december 1991, blz. 29888; hierna: „Koninklijk Besluit"), zoals van toepassing ten tijde van de feiten in het hoofdgeding, moet de voltijdse werknemer die ouder is dan 50 jaar, voor het recht op werkloosheidsuitkeringen een wachttijd doorlopen van 624 arbeidsdagen in de loop van de 36 maanden voorafgaande aan de aanvraag tot uitkeringen.

7. Artikel 37, § 1, van het Koninklijk Besluit luidt:

„[...] worden als arbeidsprestaties in aanmerking genomen de normale werkelijke arbeid en de meerprestaties zonder inhaalrust verricht in een onder de sociale zekerheid, sector werkloosheid, vallend beroep of onderneming waarvoor gelijktijdig:

[...]

2° op het uitbetaalde loon de voorgeschreven inhoudingen voor de sociale zekerheid, met inbegrip van de sector werkloosheid, werden verricht.

[...]"

8. Artikel 37, § 2, eerste alinea, van het Koninklijk Besluit bepaalt:

„De in het buitenland verrichte arbeid komt in aanmerking wanneer hij verricht werd in een dienstbetrekking die in België aanleiding zou geven tot inhoudingen voor de sociale zekerheid, met inbegrip van de sector werkloosheid.

Het eerste lid geldt echter slechts indien de werknemer, na de in het buitenland verrichte arbeid, tijdvakken van arbeid als loontrekkende heeft vervuld krachtens de Belgische regeling."

Volgens artikel 38, § 1, 1°, a), van het Koninklijk Besluit worden voor de toepassing van de artikelen 30 en volgende van dat besluit met arbeidsdagen gelijkgesteld de dagen die aanleiding hebben gegeven tot betaling van een uitkering bij toepassing van de wetgeving op de werkloosheidsverzekering.

II – **Feiten van het hoofdgeding en prejudiciële vraag**

9. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat Melchior, die de Belgische nationaliteit bezit, in België verschillende dienstbetrekkingen als werknemer heeft uitgeoefend vooraleer zij van 1 maart 2005 tot en met 29 februari 2008 als arbeidscontractant bij de Commissie te Brussel heeft gewerkt.

10. De RVA heeft haar aanvraag tot toekenning van een werkloosheidsuitkering van 1 maart 2008 bij beslissing van 5 maart 2008 afgewezen omdat zij niet had aangetoond dat zij in de 36 maanden voorafgaande aan haar aanvraag 624 dagen had gewerkt. De RVA hield daarbij geen rekening met het tijdvak van arbeid bij de Commissie, maar verlengde de referentieperiode met de duur van deze tewerkstelling.

11. Nadat Melchior vanaf 1 maart 2008 gedurende 12 maanden de door de RAP voorziene werkloosheidsuitkering had ontvangen en in België verschillende arbeidsbetrekkingen had uitgeoefend tussen 20 augustus 2008 en 13 juli 2009, heeft zij op 14 juli 2009 een nieuwe aanvraag tot een werkloosheidsuitkering ingediend. Deze aanvraag is door de RVA op 26 augustus 2009 afgewezen, eveneens omdat zij niet had bewezen 624 dagen te hebben gewerkt in de 36 maanden voorafgaande aan die aanvraag, namelijk in de periode van 14 juli 2006 tot en met 13 juli 2009. De RVA heeft in zijn berekening geweigerd om enerzijds rekening te houden met het tijdvak van arbeid in dienst van de Commissie en anderzijds het tijdvak waarin op grond van de RAP een werkloosheidsuitkering is verstrekt, op basis van artikel 38, § 1, 1°, a), van het Koninklijk Besluit gelijk te stellen met een tijdvak van arbeid.

12. Melchior heeft de beslissing van de RVA van 26 augustus 2009 aangevochten bij het Tribunal du travail te Brussel, dat bij vonnis van 14 februari 2012 deze beslissing heeft vernietigd, heeft verklaard dat de betrokkene vanaf 14 juli 2009 recht op werkloosheidsuitkeringen had en de RVA heeft veroordeeld tot betaling van de vanaf die datum vervallen werkloosheidsuitkeringen.

13. De RVA heeft hoger beroep tegen dat vonnis ingesteld bij de Cour du travail te Brussel, met het verzoek dat vonnis te herzien en de beslissing van 26 augustus 2009 te herstellen. Omdat deze rechterlijke instantie twijfels had over de verenigbaarheid van de artikelen 37 en 38, § 1, 1°, a), van het Koninklijk Besluit met het Unierecht, is de behandeling van de zaak geschorst en is het Hof verzocht om een beslissing over de volgende prejudiciële vraag:

„Verzetten het beginsel van loyale samenwerking en artikel 4, lid 3, VEU enerzijds en artikel 34, lid 1, van het [Handvest] anderzijds zich ertegen dat een lidstaat voor het recht op werkloosheidsuitkeringen weigert om:

— rekening te houden met tijdvakken van arbeid als arbeidscontractant in dienst van een in die lidstaat gevestigde instelling van de Europese Unie, met name wanneer zowel vóór als na de periode van tewerkstelling als arbeidscontractant arbeid is verricht als werknemer op grond van de regeling van die lidstaat;

— dagen gedurende welke werkloosheidsuitkeringen zijn verstrekt in het kader van de [RAP] gelijk te stellen met arbeidsdagen, terwijl dagen gedurende welke werkloosheidsuitkeringen worden verstrekt volgens de regeling van die lidstaat wel worden gelijkgesteld?”

III – **Analyse**

A – *Inleidende opmerkingen*

14. Vooraf moet worden onderzocht of verzoeksters situatie binnen de werkingssfeer van de bepalingen van het primaire of het afgeleide recht inzake het vrije verkeer van werknemers valt en daarnaast dient een standpunt te worden ingenomen over het betoog dat de Commissie in haar opmerkingen heeft ontwikkeld en dat gebaseerd is op het verordeningskarakter van de RAP en de rechtstreekse toepassing ervan op de feiten van het hoofdgeding.

1. Toepassing van het primaire of het afgeleide recht inzake het vrije verkeer van werknemers op de situatie van verzoekster in het hoofdgeding

15. Volgens vaste rechtspraak heeft een ambtenaar van de Europese Unie – met wie een arbeidscontractant die onder de RAP valt, moet worden gelijkgesteld – de hoedanigheid van werknemer in de zin van artikel 45, lid 1, VWEU op voorwaarde dat hij gebruik heeft gemaakt van zijn recht op vrij verkeer.[2] In dit verband heeft het Hof gepreciseerd dat het tijdvak van werkzaamheden in een internationale openbare dienst, zoals die van de Europese Unie, niet kan worden gelijkgesteld met een tijdvak dat werd vervuld in de openbare dienst van een andere lidstaat en bijgevolg op zich geen verband tot stand kan brengen met een van de in de genoemde bepaling van het verdrag bedoelde situaties.[3]

16. In casu staat vast dat Melchior steeds in België gewoond en gewerkt heeft, eerst voor particuliere ondernemingen, vervolgens voor de Commissie en tot slot opnieuw in de particuliere sector. Zij heeft, zoals zij zelf erkent, tijdens haar beroepsloopbaan nooit de hoedanigheid van migrerend werknemer verworven. Bijgevolg valt haar situatie, die zuiver intern gebleven is, niet onder artikel 45, lid 1, VWEU.[4]

17. Zoals de verwijzende rechter terecht heeft opgemerkt, valt Melchiors situatie tijdens de periode waarin zij in dienst van de Commissie was, bovendien evenmin onder verordening (EEG) nr. 1408/71[5], die is vastgesteld op basis van artikel 42 EG (thans artikel 48 VWEU) en de coördinatie van de socialezekerheidswetgevingen van de lidstaten beoogt om het vrije verkeer van werknemers te verwezenlijken. Het Hof heeft in dit verband immers gepreciseerd dat „[...] de ambtenaren van de [Unie] niet [kunnen] worden aangemerkt als werknemers in de zin van verordening nr. 1408/71, aangezien er op hen niet een nationale wettelijke regeling op het gebied van de sociale zekerheid van toepassing is, zoals wordt verlangd door artikel 2, lid 1, van voormelde verordening, dat de personele werkingssfeer ervan definieert”.[6]

18. Thans moet een standpunt worden ingenomen over het betoog dat de Commissie heeft ontwikkeld en dat gebaseerd is op het verordeningskarakter van de RAP, en over de rechtstreekse toepassing ervan op de feiten van het hoofdgeding.

2 — Zie met name arresten Echternach en Moritz (389/87 en 390/87, EU:C:1989:130, punt 11), Schmid (C-310/91, EU:C:1993:221, punt 20) en Ferlini (C-411/98, EU:C:2000:530, punt 42).

3 — Zie arrest My (C-293/03, EU:C:2004:821, punt 42).

4 — Arrest Uecker en Jacquet (C-64/96 en C-65/96, EU:C:1997:285, punt 16 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

5 — Verordening van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, (PB L 149, blz. 2). Deze verordening werd ingetrokken en vervangen door verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels (PB L 166, blz. 1).

6 — Zie arresten Ferlini (EU:C:2000:530, punt 41) en My (EU:C:2004:821, punt 35) alsmede beschikking Ricci en Pisaneschi (C-286/09 en C-287/09, EU:C:2010:420, punt 26).

2. Verordeningskarakter van de RAP en de rechtstreekse toepassing ervan op de feiten van het hoofdgeding

19. De Commissie benadrukt in haar opmerkingen dat de RAP werd vastgesteld bij een verordening van de Raad, die krachtens artikel 288, tweede alinea, VWEU een algemene strekking heeft, verbindend is in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk is in elke lidstaat. Volgens de Commissie valt verzoeksters situatie onder artikel 96 van de RAP, dat het recht op werkloosheidsuitkering voor gewezen arbeidscontractanten vastlegt en deze uitkering als aanvullend beschouwt tegenover de uitkering waarin eventueel in de nationale wetgeving is voorzien. Gelet op dit aanvullende karakter, dat bindend is voor de nationale autoriteiten zoals de RVA, is het niet toegestaan om bij de vaststelling of een gewezen arbeidscontractant recht heeft op een nationale werkloosheidsuitkering, geen rekening te houden met tijdvakken van arbeid die zijn verricht in een instelling van de Unie.

20. Weliswaar zijn verordening (EEG) nr. 259/68 [7] tot vaststelling van het Statuut van de ambtenaren van de Unie (hierna: „Ambtenarenstatuut") en de RAP, zoals artikel 11 ervan trouwens uitdrukkelijk bepaalt, ontegenzeggelijk „verbindend in al [hun] onderdelen en rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat". Zoals het Hof reeds herhaaldelijk heeft bevestigd, bindt deze verordening de lidstaten „in al die opzichten waarin hun medewerking noodzakelijk is". [8] Bovendien heeft het Hof, zoals de Commissie er terecht aan herinnert, in het arrest Kristiansen (EU:C:2003:652) geoordeeld dat de werkloosheidsuitkering bepaald in artikel 28 bis van de RAP, dat dezelfde strekking heeft als artikel 96 maar betrekking heeft op tijdelijke functionarissen, een aanvullend karakter heeft tegenover de uitkering waarin in de nationale wetgeving is voorzien en dat, aangezien dat aanvullend karakter zijn grondslag vindt in een verordeningsbepaling, de lidstaten eraan gebonden zijn en daaraan geen afbreuk mag worden gedaan door nationale wettelijke bepalingen. [9]

21. Nochtans ben ik om de hierna uiteengezette redenen niet te overtuigen van de stelling van de Commissie dat de verplichting van de RVA om bij de vaststelling of het recht op nationale uitkeringen ontstaat, rekening te houden met de tijdvakken waarin verzoekster in het hoofdgeding in dienst van de Commissie heeft gewerkt, voortvloeit uit het aanvullende karakter van de werkloosheidsuitkering waarin de RAP voorziet en uit het verordeningskarakter van de RAP.

22. In de eerste plaats laat het recht van de Unie volgens vaste rechtspraak de bevoegdheid van de lidstaten om hun socialezekerheidsstelsels in te richten onverlet. Weliswaar moeten de lidstaten bij de uitoefening van deze bevoegdheid het Unierecht naleven [10], maar dat neemt niet weg dat het bij gebreke van harmonisatie op Unieniveau elke lidstaat vrijstaat de voorwaarden vast te stellen waaronder een persoon zich kan of moet aansluiten bij een stelsel van sociale zekerheid, en waaronder recht bestaat op verstrekkingen en uitkeringen [11].

23. In de tweede plaats is het slechts wanneer de gewezen arbeidscontractant *krachtens een nationale verzekering aanspraak heeft op een werkloosheidsuitkering*, dat hij op basis van artikel 96, lid 1, tweede alinea, van de RAP verplicht is hiervan opgave te doen en dat het bedrag van die uitkering in mindering wordt gebracht op de in lid 3 van dat artikel bedoelde uitkering. Met andere woorden, de werkloosheidsuitkering ten laste van de Unie krijgt slechts een aanvullend karakter *wanneer en in de mate waarin* voor de gewezen arbeidscontractant eveneens het recht op een nationale werkloosheidsuitkering is ontstaan.

7 — Verordening van 29 februari 1968 tot vaststelling van het Statuut van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen en de regeling welke van toepassing is op andere personeelsleden van deze Gemeenschappen, alsmede van bijzondere maatregelen welke tijdelijk op de ambtenaren van de Commissie van toepassing zijn (PB L 56, blz. 1).

8 — Zie met name arresten Commissie/België (186/85, EU:C:1987:208, punt 21) en Kristiansen (C-92/02, EU:C:2003:652, punt 32).

9 — Punt 34. Het Hof had zich in het arrest Commissie/België (EU:C:1987:208) in dezelfde zin uitgesproken met betrekking tot de gezinstoelagen waarin artikel 67, lid 2 van het Ambtenarenstatuut voorziet.

10 — Zie met name arrest Commissie/Portugal (C-255/09, EU:C:2011:695, punten 47-49 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

11 — Zie inter alia arrest Kristiansen (EU:C:2003:652, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

24. In de derde plaats verkrijgt de gewezen arbeidscontractant die voldoet aan de in artikel 96, lid 1, eerste alinea, van de RAP gestelde voorwaarden, recht op een werkloosheidsuitkering waarvan het bestaan niet ervan afhangt of die arbeidscontractant eveneens onder een nationale regeling van werkloosheidsverzekering valt en of hij aan de voorwaarden voldoet voor de toekenning van uitkeringen op basis van die regeling. Hoewel de werkloosheidsuitkering waarin artikel 96 van de RAP voorziet, een aanvullend karakter kan hebben voor zover ze wordt toegekend in aanvulling op uitkeringen die eventueel op grond van een nationale regeling worden betaald, vindt ze bijgevolg haar grondslag niet in de toekenning van laatstbedoelde uitkeringen. De werkloosheidsverzekering waarin de RAP voorziet en de regelingen die door de lidstaten worden ingericht, zijn dus principieel autonoom.

25. In de vierde plaats bevat artikel 96, lid 1, tweede alinea, van de RAP een bijzondere bepaling die de verhouding beoogt te regelen tussen de statutaire werkloosheidsuitkeringen en die waarin de nationale regelingen voorzien wanneer de gewezen arbeidscontractant aanspraak kan maken op beide.[12] Deze bepaling heeft een tweeledig doel. Enerzijds gaat het om een anticumulatieregeling die in het voordeel van de Unie speelt aangezien, wanneer de gewezen arbeidscontractant eveneens de voorwaarden vervult om een nationale uitkering te verkrijgen, het bedrag van die uitkering wordt afgetrokken van het bedrag dat ten laste is van de Unie, zodat de financiële last van de Unie wordt verminderd.[13] Anderzijds wordt de gelijke behandeling van arbeidscontractanten die in dienst van in verschillende lidstaten gevestigde instellingen werken, gewaarborgd doordat hun werkloosheidsuitkeringen van een zelfde (minimum)bedrag worden gegarandeerd onafhankelijk van de werkloosheidsverzekeringsregelingen waaraan zij eventueel op nationaal niveau onderworpen zijn.[14]

26. Uit het voorgaande volgt dat artikel 96, lid 1, tweede alinea, van de RAP, gelet op de inhoud en de bestaansreden ervan, de beoordelingsvrijheid van de lidstaten bij de uitoefening van hun bevoegdheid om de voorwaarden voor het recht op uitkeringen van hun werkloosheidsverzekeringsregelingen vast te stellen, in principe niet wil beperken. In die bepaling wordt immers slechts geëist dat die regelingen enkel aldus worden aangepast dat het aanvullende karakter van de statutaire uitkering wordt geëerbiedigd in geval van samenloop met de uitkeringen die worden betaald op basis van die regelingen.

27. De rechtspraak die de Commissie ter ondersteuning van haar betoog aanhaalt, doet geen afbreuk aan deze vaststelling. Het Hof heeft immers zowel in de zaak Commissie/België (EU:C:1987:208) als in de zaak Kristiansen (EU:C:2003:652) bevestigd dat de statutaire bepalingen tot vaststelling van het aanvullende karakter van de gemeenschapsuitkeringen tegenover de uitkeringen van dezelfde aard ten laste van de nationale regelingen bindend zijn ten aanzien van nationale regelingen die afbreuk zouden doen aan het beginsel zelf van dat aanvullende karakter. In het eerste geval ging het om een wetswijziging door het Koninkrijk België in 1982, waarbij het bedrag van de gezinstoelagen werd verminderd met het bedrag van de uitkeringen van dezelfde aard dat verschuldigd was onder meer krachtens de voor het personeel van een volkenrechtelijke instelling geldende regels, zelfs als op grond van die regels de toekenning van deze uitkeringen als aanvullend tegenover de nationale gezinstoelagen wordt aangemerkt. In het tweede geval ging het daarentegen om de toepassing van een anticumulatieregel voor de toekenning van Belgische werkloosheidsuitkeringen, die niet verschuldigd waren als de werknemer loon ontving, een begrip dat met name de vergoedingen wegens de beëindiging van de arbeidsrelatie omvatte en eveneens de werkloosheidsuitkering waarin de RAP voorziet, kon omvatten. Het is overigens interessant te weten dat de Belgische autoriteiten in het hoofdgeding dat tot het arrest Kristiansen (EU:C:2003:652) heeft geleid, dezelfde bepaling hadden toegepast als die welke in het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing aan de orde is, waarbij bij de vaststelling of voor Kristiansen het recht op nationale werkloosheidsuitkeringen was ontstaan, is geweigerd om rekening te houden met de arbeid die zij had verricht als werkneemster bij

12 — Zie naar analogie inzake gezinstoelagen arrest Commissie/België (EU:C:1987:208, punt 22).

13 — Ibidem punt 23.

14 — Ibidem.

de Commissie.[15] Weliswaar had de prejudiciële vraag slechts betrekking op bovenvermelde anticumulatieregel, maar toch moet worden vastgesteld dat noch het Hof, noch advocaat-generaal Alber[16], noch de Commissie in haar opmerkingen – zelfs niet incidenteel – de vraag hebben opgeworpen of die weigering verenigbaar was met artikel 28 bis, lid 1, tweede alinea, van de RAP, dat het aanvullende karakter van de gemeenschapswerkloosheidsuitkeringen voor gewezen arbeidscontractanten vaststelt en waarvan het verbindende karakter evenwel door allen met klem is bevestigd.

28. In casu wordt het aanvullende karakter van de in de RAP voorziene uitkering, anders dan in de zaken Commissie/België (EU:C:1987:208) en Kristiansen (EU:C:2003:652), niet opnieuw ter discussie gesteld door de regel op basis waarvan de tijdvakken van arbeid bij een instelling van de Unie niet worden meegeteld voor de berekening van het aantal arbeidsdagen dat vereist is om het recht op een nationale werkloosheidsuitkering te doen ontstaan.

29. Weliswaar kan daartegen worden ingebracht dat het aanvullende karakter van de statutaire uitkering moeilijk samengaat met een strikte toepassing van het bijdragebeginsel, zoals bepleit door de Belgische regering, waardoor tijdvakken van arbeid waarvoor geen bijdragen aan de Belgische socialezekerheidsregeling zijn betaald, niet in aanmerking worden genomen. Wanneer deze tijdvakken niet in aanmerking worden genomen, kan dit immers in concreto ertoe leiden dat aan de gewezen arbeidscontractant geen enkele nationale uitkering wordt uitbetaald, zodat hij dus volledig ten laste van de statutaire regeling blijft. Wanneer dat resultaat echter slechts het gevolg is van de toepassing van de objectieve voorwaarden waaraan moet voldaan zijn om het recht op nationale werkloosheidsuitkeringen te doen ontstaan, kan volgens mij niet aan de betrokken lidstaat worden verweten dat hij de uit artikel 96, lid 1, eerste alinea, van de RAP voortvloeiende verplichtingen niet is nagekomen. Tot deze verplichtingen behoort noch de verplichting om in een werkloosheidsverzekering te voorzien, noch de verplichting om deze werkloosheidsverzekeringsregeling zodanig in te richten dat de situatie van een gewezen arbeidscontractant van een instelling van de Unie in ieder geval ten laste wordt genomen.

30. In de vijfde plaats merk ik op dat ook al wordt abstractie gemaakt van de voorwaarden voor het ontstaan van het recht op een Belgische werkloosheidsuitkering en van de wijze waarop de RVA deze voorwaarden toepast, de situatie van verzoekster in het hoofdgeding, zoals beschreven in de verwijzingsbeslissing, *geen aanleiding geeft tot een gezamenlijke toepassing* van de statutaire regeling en de nationale werkloosheidsverzekering, zodat de in artikel 96, lid 1, tweede alinea, van de RAP bepaalde bijzondere anticumulatieregel in casu in geen geval van toepassing kan zijn. Uit het dossier blijkt immers dat Melchior na de beëindiging van haar functie bij de Commissie, vanaf 1 maart 2008 gedurende twaalf maanden een werkloosheidsuitkering op basis van artikel 96 van de RAP heeft ontvangen. Volgens artikel 96, lid 4, van de RAP ontvangt de gewezen arbeidscontractant deze uitkering gedurende een periode van ten hoogste 36 maanden ingaande op de dag waarop hij de dienst beëindigt en mag deze periode in geen geval *meer bedragen dan één derde van de vervulde diensttijd*. Daaruit volgt dat op het ogenblik waarop Melchior, die drie jaar bij de Commissie heeft gewerkt, de aan het hoofdgeding ten grondslag liggende aanvraag tot nationale uitkeringen op 14 juli 2009 bij de RVA heeft ingediend, zij reeds de volledige dekking van de statutaire regeling had genoten. In deze omstandigheden kan in casu niet aan de RVA worden verweten dat het aanvullende karakter van de in de RAP voorziene uitkering is genegeerd.

15 — Deze autoriteiten waren echter van oordeel dat het tijdvak dat Kristiansen had vervuld in dienst van de Commissie, buiten beschouwing moest worden gelaten bij de bepaling van de referentieperiode.

16 — Conclusie van advocaat-generaal Alber in de zaak Kristiansen (EU:C:2002:141).

31. In het licht van de voorgaande opmerkingen ben ik van mening dat een eventuele verplichting voor de Belgische autoriteiten om bij de berekening van het aantal arbeidsdagen dat vereist is om het recht op een nationale werkloosheidsuitkering te doen ontstaan, rekening te houden met het tijdvak waarin verzoekster in het hoofdgeding in dienst van de Commissie arbeid heeft verricht, niet kan worden gebaseerd op artikel 96, lid 1, eerste lid, van de RAP.

32. Evenwel kan een dergelijke verplichting voortvloeien uit andere beginselen die ter zake van toepassing zijn, hetgeen ik verder in mijn conclusie zal onderzoeken.

B – *Prejudiciële vraag*

1. Beginsel van loyale samenwerking

33. De verwijzende rechter wenst met zijn prejudiciële vraag eerst te vernemen of het beginsel van loyale samenwerking [17] zich ertegen verzet dat een lidstaat voor het recht op een nationale werkloosheidsuitkering weigert om enerzijds rekening te houden met de tijdvakken van arbeid die als arbeidscontractant in dienst van een instelling van de Unie zijn verricht, en anderzijds dagen waarvoor werkloosheidsuitkeringen zijn verstrekt in het kader van de RAP, gelijk te stellen met arbeidsdagen, naar analogie met wat is voorzien voor dagen waarvoor werkloosheidsuitkeringen zijn verstrekt op grond van de nationale regeling.

34. Deze rechter merkt op dat deze vraag bevestigend kan worden beantwoord, gelet op de rechtspraak van het Hof over de meeneembaarheid van pensioenrechten van een werknemer die zowel in dienst van een particuliere werkgever als in dienst van een instelling van de Unie geweest is. Hij herinnert eraan dat het Hof herhaaldelijk heeft geoordeeld dat de Belgische reglementering een dergelijke meeneembaarheid onvoldoende waarborgde en dat zodoende onder meer de krachtens het beginsel van de loyale samenwerking op de lidstaten rustende verplichtingen niet werden nagekomen. Hij verwijst met name naar de arresten Commissie/België [18] en My [19].

35. In het eerste arrest heeft het Hof verklaard dat het Koninkrijk België zijn verplichtingen krachtens het verdrag niet was nagekomen omdat het had nagelaten de uitvoeringsbepalingen vast te stellen voor de overdracht van de in het Belgische pensioenstelsel verworven rechten naar het pensioenstelsel van de gemeenschappen, overeenkomstig artikel 11, lid 2, van bijlage VIII bij het Ambtenarenstatuut. [20] In het tweede arrest, dat werd uitgesproken naar aanleiding van een prejudiciële vraag van het Tribunal du travail te Brussel, heeft het Hof daarentegen geoordeeld dat artikel 10 EG, in samenhang met het Ambtenarenstatuut, zich verzette tegen een nationale regeling volgen welke voor de toekenning van het recht op een vervroegd rustpensioen op grond van de nationale regeling, geen rekening kon worden gehouden met in dienst van een gemeenschapsinstelling gewerkte jaren.

36. De RVA voert in het hoofdgeding aan dat deze rechtspraak niet kan worden toegepast op de werkloosheidsverzekering. Ook de Belgische regering neemt in haar bij het Hof ingediende opmerkingen dit standpunt in. De Belgische regering benadrukt met name dat de verzoeker in het arrest My (EU:C:2004:821) zowel in het Belgische stelsel als in het stelsel van de Unie pensioenrechten had verworven, terwijl Melchior in casu nooit enig recht op werkloosheidsuitkeringen heeft verworven in het Belgische stelsel. Zij voert bovendien aan dat het Hof zijn redenering in

17 — De verwijzende rechter vermeldt eveneens artikel 4, lid 3, VEU. Het Verdrag van Lissabon was echter nog niet in werking op de datum van de litigieuze beslissing in het hoofdgeding, zijnde 26 augustus 2009. Daarom zal ik in het vervolg van deze conclusie niet naar deze bepaling verwijzen, maar naar artikel 10 EG.

18 — 137/80, EU:C:1981:237.

19 — EU:C:2004:821.

20 — In het arrest Commissie/Spanje (C-52/96, EU:C:1997:382) stelde het Hof dezelfde tekortkoming vast ten aanzien van het Koninkrijk Spanje.

datzelfde arrest steunt op een specifieke bepaling, namelijk artikel 11, lid 2, van bijlage VIII bij het Ambtenarenstatuut, dat uitdrukkelijk voorziet in de overdracht van eventuele rechten die werden verworven onder de Unieregeling naar de nationale regeling, en dat ter zake van de werkloosheidsverzekering geen enkele soortgelijke bepaling bestaat.

37. Deze argumenten zijn volgens mij niet overtuigend.

38. Weliswaar werd in het arrest Commissie/België (EU:C:1981:237) aan de lidstaat in kwestie verweten dat hij door zijn nalaten de uitvoering van een specifieke bepaling van het Ambtenarenstatuut, in casu artikel 11, lid 2, van bijlage VIII, onmogelijk maakte, maar het Hof heeft op een veel algemenere wijze erkend dat een lidstaat, door niet alle maatregelen vast te stellen die op nationaal niveau door een bepaling van het Ambtenarenstatuut zijn vereist [21] of door de *uitvoering van de door het Statuut nagestreefde doelstellingen te verhinderen* [22], de verplichtingen niet nakomt die op hem rusten krachtens het beginsel van de loyale samenwerking, zoals dat toentertijd was opgenomen in artikel 5 van het EEG-Verdrag.

39. Bovendien geeft de Belgische regering volgens mij een verkeerde lezing van het arrest My (EU:C:2004:821).

40. In de eerste plaats verschilt de vraag waarover het Hof zich heeft gebogen in het arrest My (EU:C:2004:821), anders dan deze regering aanvoert, niet wezenlijk van de vraag die in casu aan de orde is. Zowel Melchior als My was immers aangesloten bij een Belgisch *op bijdragen gebaseerd stelsel van sociale zekerheid*, voordat zij door een instelling van de Unie zijn tewerkgesteld. Net zoals Melchior wilde My *de tijdvakken van arbeid* die hij in dienst van de Unie had verricht, *doen erkennen* om het *recht op een uitkering* te verkrijgen *waarin voorzien was ingevolge de socialezekerheidsregeling waarbij hij aangesloten was geweest*, namelijk het recht op vervroegd rustpensioen. In beide gevallen hing dit recht ervan af of die tijdvakken al dan niet in aanmerking kwamen voor de berekening van het aantal dagen of jaren van arbeid dat volgens de toepasselijke nationale regeling voor het recht op de betrokken uitkering was vereist. De omstandigheid, waarop de Belgische regering de aandacht vestigt, dat My anders dan Melchior op grond van de Belgische regeling pensioenrechten had verworven, is volstrekt irrelevant, aangezien My net zoals Melchior slechts voldeed aan de voorwaarden voor het recht op de gevraagde uitkering indien rekening werd gehouden met de in dienst van de Raad verrichte jaren van arbeid.

41. In de tweede plaats was het arrest My (EU:C:2004:821), anders dan de Belgische regering stelt, niet gegrond op een specifieke bepaling van het Ambtenarenstatuut, namelijk artikel 11, lid 2, van bijlage VIII bij dat Statuut.

42. In dit verband is het belangrijk eraan te herinneren dat de prejudiciële vraag die was gesteld in de zaak die tot het arrest My (EU:C:2004:821) heeft geleid, twee onderdelen bevatte. Ten eerste betwijfelde het Tribunal du travail te Brussel of de Belgische regeling en voornoemde bepaling van het Ambtenarenstatuut verenigbaar waren met het beginsel van het vrije verkeer van werknemers en het non-discriminatiebeginsel alsmede met de door het EG-Verdrag aan de burgers van de Unie gewaarborgde rechten, voor zover deze regeling en deze bepaling de overdracht van de pensioenrechten van de gemeenschapsregeling naar de nationale regeling niet waarborgden. Ten tweede uitte deze rechterlijke instantie dezelfde twijfels ten aanzien van de nationale bepalingen die het niet mogelijk maakten om voor de toekenning van een vervroegd pensioen rekening te houden met de bij een gemeenschapsinstelling verrichte tijdvakken van arbeid.

21 — Zie punt 9 en in dezelfde zin arrest Commissie/Spanje (EU:C:1997:382, punt 9).

22 — In casu de gelijkheid tussen de ambtenaren van de Unie ongeacht hun staat van oorsprong en de aanwerving van het best gekwalificeerde personeel, zie punt 19 van het arrest.

43. In de punten 24 tot en met 26 van dat arrest heeft het Hof vastgesteld dat de verzoeker in het hoofdgeding *nooit om de overdracht van de krachtens de gemeenschapsregeling verworven pensioenrechten naar de Belgische pensioenregeling had verzocht*, doch enkel om toekenning van een nationaal vervroegd rustpensioen, en dat hij in dat verband opkwam tegen de weigering van de Rijksdienst voor Pensioenen (RVP) om bij de berekening van de loopbaan van 35 kalenderjaren die vereist zijn voor het recht op dat pensioen, rekening te houden met de 27 dienstjaren als ambtenaar bij de Raad. Het heeft daaruit besloten dat het hoofdgeding slechts betrekking had op de vraag of het gemeenschapsrecht aan de Belgische autoriteiten de verplichting oplegde om zowel onder de Belgische pensioenregeling als onder de gemeenschapsregeling verrichte tijdvakken van arbeid in aanmerking te nemen, en dat het eerste onderdeel van de prejudiciële vraag dus niet behoefde te worden beantwoord.

44. Doordat het Hof de vraag inzake de overdracht van de krachtens de gemeenschapsregeling verworven pensioenrechten naar de nationale regeling heeft losgekoppeld van de vraag of de Belgische autoriteiten verplicht zijn om rekening te houden met de tijdvakken van tewerkstelling bij een instelling, was het in feite van oordeel dat artikel 11, lid 2, van bijlage VIII bij het Ambtenarenstatuut althans niet rechtstreeks relevant was voor de beantwoording van de prejudiciële vraag van de verwijzende rechter.[23] Weliswaar lijkt het Hof zich in de overwegingen 44 en 45 van dat arrest[24] opnieuw over die bepaling te hebben gebogen, maar in werkelijkheid verwijst het enkel naar de uitlegging die het aan deze bepaling had gegeven in zijn arrest Commissie/België en die het gebruikt als uitgangspunt van zijn redenering in het arrest My.

45. Anders dan de Belgische regering aanvoert, is deze redenering dus niet op artikel 11, lid 2, van bijlage VIII bij het Ambtenarenstatuut gebaseerd, maar eerder op de ratio legis ervan die het Hof wil veralgemenen en als criterium wil hanteren voor de beoordeling van de situatie van werknemers die tegelijkertijd onder de socialezekerheidsregeling van een lidstaat en onder de regeling van het Ambtenarenstatuut vallen. Deze bedoeling blijkt mijns inziens duidelijk uit de onderlinge samenhang tussen de punten 44, 45 en 46 van het arrest My (EU:C:2004:821). Nadat het Hof er in de punten 44 en 45 aan herinnerd heeft dat het in zijn arrest Commissie/België (EU:C:1981:237) had geoordeeld dat artikel 11, lid 2, van bijlage VIII bij het Ambtenarenstatuut de overgang van de nationale betrekkingen, bij de overheid of in de particuliere sector, naar de communautaire administratie wil vergemakkelijken en aldus de Gemeenschappen de beste keuzemogelijkheden wil verzekeren van gekwalificeerd personeel dat reeds over passende beroepservaring beschikte, zodat niet-naleving van deze bepaling „de aanwerving door de Gemeenschappen van nationale ambtenaren die al een bepaalde dienstanciënniteit bezitten" zou kunnen bemoeilijken, stelt het in punt 46 vast dat „[*d]it [...] eveneens het geval [is*] wanneer een lidstaat weigert de onder de communautaire pensioenregeling vervulde tijdvakken van werkzaamheden in aanmerking te nemen voor het ontstaan van een recht op vervroegd rustpensioen uit hoofde van zijn regeling".

46. Doordat het Hof aldus verder redeneert dan de werkingssfeer van artikel 11, lid 2, van bijlage VIII bij het Ambtenarenstatuut, definieert het inhoudelijk een verplichting die *autonoom* is ten aanzien van de verplichtingen die voortvloeien uit deze bepaling en waarvan het de grenzen en de omvang preciseert door deze verplichting verder in het arrest te koppelen aan het in artikel 10 EG vervatte beginsel van de loyale samenwerking. Nadat het Hof in punt 47 heeft vastgesteld „dat een nationale regeling als die waarom het gaat in het hoofdgeding, de uitoefening van een beroepsactiviteit bij een

23 — Overigens was een andere zienswijze niet mogelijk, aangezien de eventuele verplichting voor de lidstaten om de regels betreffende de toekenning van uitkeringen door hun socialezekerheidsregeling te wijzigen opdat rekening kan worden gehouden met tijdvakken van arbeid die zijn verricht in dienst van de instellingen van de Unie, niet kan worden afgeleid uit artikel 11, lid 2, van bijlage VIII bij het Ambtenarenstatuut, en evenmin kan worden afgeleid uit artikel 69 van de RAP, zoals hierboven is aangetoond (zie de punten 22-29 hierboven).

24 — Deze punten worden voorafgegaan door de titel „Artikel 11, lid 2, van bijlage VIII bij het Statuut en artikel 10 EG".

instelling van de Europese Unie kan belemmeren en bijgevolg ontmoedigen", besluit het aldus in punt 48 dat „[d]ergelijke gevolgen [...] onaanvaardbaar [zijn] in het licht van de plicht tot loyale samenwerking en bijstand die op de lidstaten tegenover de Gemeenschap rust en die tot uitdrukking komt in de verplichting van artikel 10 EG om de vervulling van haar taak te vergemakkelijken". [25]

47. Geheel in de lijn van de door het Hof gevolgde redenering wordt in het dictum van het arrest niet artikel 11, lid 2, van bijlage VIII bij het Ambtenarenstatuut genoemd, maar volgens dit dictum vloeit de verplichting van de Belgische autoriteiten om rekening te houden met de jaren van arbeid die de verzoeker in dienst van de Raad had verricht, voort uit artikel 10 EG *„in samenhang met het Ambtenarenstatuut"*.

48. Bijgevolg heeft het Hof los van de specifieke aspecten van de zaken die tot de arresten Commissie/België (EU:C:1981:237) en My (EU:C:2004:821) hebben geleid, in deze arresten in concreto het beginsel willen poneren dat een lidstaat, door een regeling vast te stellen die de uitoefening van een beroepsactiviteit bij een instelling van de Unie kan ontmoedigen, de verplichting om de Unie te helpen bij het vervullen van haar taak niet nakomt en zodoende het beginsel van de loyale samenwerking gelezen in samenhang met de bepalingen van het Ambtenarenstatuut niet eerbiedigt. Bovendien erkent het Hof in het arrest My (EU:C:2004:821) impliciet dat een dergelijke verplichting directe juridische gevolgen tot stand kan brengen in de relaties tussen de lidstaten en hun justitiabelen. [26]

49. Hoewel dit beginsel tot nu toe enkel is bevestigd in zaken betreffende pensioenen [27], kan het theoretisch gezien in elke situatie van toepassing zijn waarin een werknemer sociale rechten en voordelen waarop hij aanspraak zou kunnen maken op grond van de regeling van een lidstaat, hem enkel worden geweigerd omdat een deel van zijn beroepsloopbaan werd verricht bij de instellingen

25 — Het Hof heeft een analoge redenering opgebouwd in de arresten Bruce of Donington (208/80, EU:C:1981:194) en Hurd (44/84, EU:C:1986:2, punten 38-45) en daarin uit het beginsel van de loyale samenwerking, toentertijd opgenomen in artikel 5 van het EEG-Verdrag, het bestaan afgeleid van het verbod om belasting te heffen over de reis- en verblijfskostenvergoedingen van de leden van het Europees Parlement (wier financiële regeling ten tijde van de feiten van het hoofdgeding uitsluitend door de nationale wetgevingen werd geregeld), omdat de heffing van belasting financiële belemmeringen voor hun bewegingsvrijheid zou doen ontstaan, respectievelijk van het verbod om nationale belastingen te heffen over het Europees supplement van de leerkrachten van een Europese school, omdat een dergelijke belasting het stelsel van de Gemeenschapsfinanciering en de verdeling van de financiële lasten over de lidstaten zou kunnen aantasten.

26 — Artikel 4, lid 3, VEU (alsmede voorheen artikel 5 van het EEG-Verdrag, artikel 5 van het EG-Verdrag en artikel 10 EG) is op zich beschouwd op een veel te algemene wijze geformuleerd opdat daarop een beroep kan worden gedaan voor de nationale rechtbanken (zie in deze zin bijvoorbeeld het arrest Hurd, EU:C:1986:2, waarin het ging over de uit artikel 5 van het EEG-Verdrag voortvloeiende verplichting om zich te onthouden van eenzijdige maatregelen die het stelsel van financiering van de Gemeenschap en de verdeling van de financiële lasten over de lidstaten kunnen aantasten, een verplichting die het Verenigd Koninkrijk niet was nagekomen door nationale belastingen te heffen over het Europees supplement van de leerkrachten van een Europese school; zie eveneens de conclusie van advocaat-generaal Slynn in de zaak Hurd, EU:C:1985:222, punt 30). Dit blijkt echter anders te liggen wanneer deze bepaling van toepassing is samen met andere bepalingen van het Unierecht, die zelf rechtstreeks van toepassing zijn (zie bijvoorbeeld arrest Acereda Herrera, C-466/04, EU:C:2006:405, punten 41-45) of wanneer ze wordt gelezen in de context van regels die voortvloeien uit het algemene systeem van het verdrag of uit een handeling van de Unie, zoals het geval was in het arrest My (EU:C:2004:821), en op basis waarvan de inhoud van de in die bepaling vervatte verplichting voldoende precies kan worden bepaald en de onvoorwaardelijkheid ervan kan worden vastgesteld (zie eveneens arrest Bruce of Donington, EU:C:1981:194, punten 14-20, waarin het Hof heeft geoordeeld dat het feit dat belasting wordt geheven over de reis- en verblijfskostenvergoedingen van de leden van het Europees Parlement, wier financiële regeling ten tijde van de feiten van het hoofdgeding uitsluitend door de nationale wetgevingen werd geregeld, de interne gang van zaken van het Parlement belemmerde omdat aldus financiële belemmeringen voor de bewegingsvrijheid van zijn leden ontstonden, en in strijd was met artikel 5 van het EEG-Verdrag gelezen in samenhang met artikel 8 van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten).

27 — Dit werd bevestigd in met name de beschikking Ricci en Pisaneschi (C-286/09 en C-287/09, EU:C:2010:420), dat het recht op een gewoon rustpensioen betrof. Zie eveneens de verwijzing naar artikel 4, lid 3, VEU in het arrest Časta (C-166/12, EU:C:2013:792, punten 36 en 37). Anders dan de verwijzende rechter blijkt te verklaren en zoals de Belgische regering daarentegen terecht benadrukt, heeft het Hof in de arresten Öberg (C-185/04, EU:C:2006:107) en Rockler (C-137/04, EU:C:2006:106) de situatie van de verzoekers in het hoofdgeding, ten aanzien van wie de Zweedse autoriteiten voor de berekening van de ouderschapstoelagen hadden geweigerd rekening te houden met de tijdvakken waarin ze overeenkomstig het Ambtenarenstatuut onder het gemeenschappelijke stelsel van ziektekostenverzekering vielen, daarentegen uitsluitend aan het beginsel van het vrije verkeer van werknemers getoetst, waarbij punt 47 van het arrest My (EU:C:2004:821) louter werd aangehaald om het door de betrokken regeling veroorzaakte ontradende effect ten aanzien van de uitoefening van die vrijheid vast te stellen.

van de Unie.[28] In mijn conclusie in de zaak Gysen had ik trouwens reeds de mogelijkheid overwogen om de rechtspraak uit het arrest My (EU:C:2004:821) toe te passen buiten het domein van de pensioenen, met name inzake gezinstoelagen[29], zoals de verwijzende rechter terecht in herinnering brengt.

50. Thans moet dus worden uitgemaakt of de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling, zoals die wordt uitgelegd en toegepast door de Belgische autoriteiten, voor zover in een geval als in casu tijdvakken die in dienst van instellingen van de Unie zijn verricht, niet in aanmerking worden genomen om het recht op werkloosheidsuitkeringen op grond van de nationale regeling te doen ontstaan, de uitoefening van een beroepsactiviteit bij de Unie ontmoedigt, doordat ofwel bepaalde personen wordt ontraden in dienst van de Unie te treden ofwel zij ertoe worden aangezet de functie die zij uitoefenen, stop te zetten, en bijgevolg de aanwerving en/of het in dienst houden door de Unie van het best gekwalificeerde personeel bemoeilijkt. Dat is volgens mij het geval.

51. Arbeidscontractanten worden door de instellingen, agentschappen of andere lichamen van de Unie aangeworven om bepaalde functies uit te oefenen of om ambtenaren of tijdelijke functionarissen van een instelling te vervangen die op dat ogenblik niet in staat zijn hun ambt te vervullen (artikelen 3 bis en 3 ter van de RAP)[30]. Zij worden aangeworven op basis van overeenkomsten van bepaalde tijd die worden afgesloten voor een minimumduur van drie maanden en een maximumduur van vijf jaar (voor de categorie van arbeidscontractanten die onder artikel 3 bis van de RAP vallen) of van drie jaar (voor de categorie van arbeidscontractanten die onder artikel 3 ter van de RAP vallen), die kunnen worden verlengd voor een gecumuleerde maximumduur van respectievelijk tien en zes jaar. De werknemers die deze betrekkingen uitoefenen, hebben dus in principe als vooruitzicht op korte of middellange termijn dat ze opnieuw op de nationale arbeidsmarkt zullen gaan werken. Een regeling als in het hoofdgeding, zoals die door de RVA wordt uitgelegd en toegepast, waarbij de tijdvakken van arbeid die de gewezen arbeidscontractanten in dienst van de Unie hebben verricht, niet in aanmerking worden genomen bij de berekening van het aantal arbeidsdagen dat het recht op een werkloosheidsuitkering doet ontstaan, belet hun echter rechten voor de toegang tot die uitkeringen te verwerven, die hun zouden worden toegekend indien zij op de nationale arbeidsmarkt waren blijven werken. Een dergelijk gevolg kan gelet op de tijdelijke aard van de functies die door deze arbeidscontractanten worden uitgeoefend en wegens het feit dat ze als meest waarschijnlijk vooruitzicht hebben dat zij bij de beëindiging van hun functie opnieuw aan het werk gaan op de nationale arbeidsmarkten en die markten meer en meer worden gekenmerkt door arbeidsonzekerheid en -discontinuïteit, hetgeen de verwachting van nieuwe inactiviteitsperiodes realistisch maakt, niet als te indirect en marginaal worden beschouwd om het ontradende (of aansporende) effect te doen ontstaan waarvan sprake in de hierboven aangehaalde rechtspraak van het Hof.[31]

28 — Buiten het domein van het sociaal beleid had het Hof een analoge redenering gevolgd in een arrest dat voorafging aan het arrest My (EU:C:2004:821) en waarin er sprake was van een fiscaal voordeel dat de personeelsleden en ambtenaren van de Gemeenschap niet konden genieten. In dat geval had het Hof uitgesloten dat het verlies van een dergelijk voordeel bepaalde personen kon ontraden, in dienst van de instellingen van de Gemeenschap te treden of de betrekking bij die instellingen voort te zetten en dus de goede werking van deze instellingen kon belemmeren, zie arrest Tither (C-333/88, EU:C:1990:131, punt 16).

29 — Zie mijn conclusie in de zaak Gysen (C-449/06, EU:C:2007:663, punten 54-61). Het hoofdgeding dat tot dat arrest leidde, betrof een nationale regeling op grond waarvan bij de uitbetaling door de nationale bevoegde instantie van gezinstoelagen voor de kinderen die ten laste kwamen van een zelfstandige, met het kind waarvoor deze zelfstandige gezinstoelagen ontving uit hoofde van het statuut van de Ambtenaren geen rekening werd gehouden voor de vaststelling van de rang van de andere kinderen van deze zelfstandige, die overeenkomstig die regeling bepalend was voor het bedrag van de gezinstoelagen die voor laatstbedoelde kinderen moesten worden uitgekeerd.

30 — De categorie arbeidscontractanten werd in de RAP ingevoerd bij verordening (EG) nr. 723/2004 van de Raad van 22 maart 2004 tot wijziging van het Statuut van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen en van de regeling die van toepassing is op de andere personeelsleden van deze Gemeenschappen (PB L 124, blz. 1).

31 — Ik heb me in tegengestelde zin uitgesproken in mijn conclusie in de zaak Gysen (EU:C:2007:663), inzake gezinstoelagen.

52. Weliswaar hebben arbeidscontractanten bij de beëindiging van hun functie in principe en voor zover ze zich niet kunnen beroepen op een nationale regeling, voor een (maximum)periode van drie jaar recht op uitkeringen waarin de werkloosheidsverzekering van de RAP voorziet. [32] Toch geldt deze dekking slechts wanneer de gewezen arbeidscontractant ten minste zes maanden in dienst is geweest (artikel 96, lid 1, sub c) en voor ten hoogste één derde van de vervulde diensttijd (artikel 96, lid 4), zodat deze dekking in concreto zeer beperkt is voor contractanten die tewerkgesteld worden op basis van overeenkomsten van korte duur en zelfs volledig onbestaand kan zijn wanneer deze duur geen zes maanden bedraagt. Bovendien zal de gewezen arbeidscontractant die opnieuw aan het werk gaat op de nationale arbeidsmarkt, op grond van een regeling als die van het hoofdgeding, zoals die door de RVA wordt uitgelegd en toegepast, zodra de periode van dekking waarin de RAP voorziet (dit is een maximumperiode van 36 maanden), beëindigd is, geen werkloosheidsverzekering genieten tot op het ogenblik waarop hij het aantal arbeidsdagen heeft verricht dat vereist is voor het recht op de nationale uitkering. [33] Vanuit dit oogpunt kunnen in het bijzonder de gewezen arbeidscontractanten die lange tijdvakken van arbeid in dienst van de Unie hebben gewerkt, door deze regeling worden getroffen.

53. Gelet op het voorgaande ben ik van mening dat de weigering van de Belgische autoriteiten, zoals in casu, om rekening te houden met de in dienst van de Unie verrichte tijdvakken van arbeid voor het recht op werkloosheidsuitkeringen op basis van de nationale regeling, het vooruitzicht om als arbeidscontractant bij de administratie van de Unie te gaan werken, minder aantrekkelijk maakt en bijgevolg nadelig inwerkt op het aanwervingsbeleid van deze administratie voor een belangrijke categorie van haar personeel. Deze weigering komt neer op niet-nakoming van de verplichting voor de lidstaten overeenkomstig artikel 10 EG, in samenhang gelezen met de RAP, om elke maatregel te nemen die nodig of gepast is om de uitvoering van de RAP te verzekeren en te voorkomen dat de belangen van de Unie worden aangetast en de verwezenlijking van haar doelstellingen in gevaar wordt gebracht. Noch het – door de Belgische regering aangevoerde – feit dat de nationale werkloosheidsverzekeringsregeling op bijdragen gebaseerd is, hetgeen inhoudt dat enkel de werknemers die vooraf tot die regeling hebben bijgedragen, aanspraak kunnen maken op de door die regeling verstrekte sociale prestaties, noch de bevoegdheid van de lidstaten om de voorwaarden vast te stellen voor het recht op prestaties die door hun socialezekerheidsstelsels worden toegekend, kan als bezwaar worden ingebracht tegen deze verplichting, die strekt tot waarborging van de continuïteit van de sociale rechten van de werknemers die in dienst van de instellingen van de Unie hebben gewerkt.

54. Aangaande de niet-gelijkstelling van de op grond van de RAP vergoede werkloosheidsdagen met arbeidsdagen voor de berekening van het aantal dagen van de wachttijd dat vereist is om het recht op een werkloosheidsuitkering te doen ontstaan, blijkt uit het ter griffie van het Hof neergelegde dossier dat indien rekening zou worden gehouden met de arbeid die is verricht in dienst van de Commissie in de loop van de referentieperiode, namelijk van 14 juli 2006 tot en met 13 juli 2009, verzoekster zou voldoen aan het in artikel 30 van het Koninklijk Besluit opgelegde vereiste van 624 arbeidsdagen *zonder dat de periode waarin ze de in artikel 96 van de RAP voorziene werkloosheidsuitkering heeft ontvangen, in aanmerking moet worden genomen* [34]. Het Hof behoeft dus geen uitspraak doen in dit verband.

32 — Ik herinner eraan dat overeenkomstig artikel 96, lid 4, van de RAP de uitbetaling van deze uitkering wordt onderbroken wanneer de gewezen arbeidscontractant opnieuw begint te werken en de uitkering opnieuw wordt betaald als hij voor het verstrijken van de periode van drie jaar opnieuw werkloos wordt.

33 — Bovendien kunnen de tijdvakken van arbeid die werden verricht in dienst van de Unie, volgens het Koninklijk Besluit of de vaste praktijk van de RVA blijkbaar niet buiten beschouwing worden gelaten bij de bepaling van de referentieperiode van drie jaar voor de berekening van het aantal arbeidsdagen dat vereist is voor het recht op werkloosheidsuitkeringen. Uit het dossier blijkt immers dat de RVA deze dagen buiten beschouwing heeft gelaten bij Melchiors eerste, maar niet bij haar tweede aanvraag tot uitkeringen.

34 — Zie de afrekening die het Tribunal du travail te Brussel heeft gemaakt in overweging 4.1.4 van het vonnis van 14 februari 2012, waartegen de RVA hoger beroep heeft ingesteld, waaruit blijkt dat verzoekster in de loop van de referentieperiode 507 arbeidsdagen in dienst van de Commissie bewijst en 150 arbeidsdagen als uitzendkracht in dienst van particuliere vennootschappen, zodat het totaal 657 arbeidsdagen bedraagt, wat meer is dan de door artikel 30 van het Koninklijk Besluit vereiste 624 dagen. Zie eveneens het advies van het openbaar ministerie van 13 januari 2012.

55. Mocht het Hof dit niettemin nuttig achten, dan ben ik van mening dat dezelfde conclusie als in punt 53 hierboven, om dezelfde als de hoger uiteengezette redenen, moet gelden met betrekking tot de niet-gelijkstelling van de op grond van de RAP vergoede dagen met arbeidsdagen in een geval als in casu. In dit verband is de vrees die de Commissie heeft geuit in haar opmerkingen en in haar antwoord op de schriftelijke vraag van het Hof, namelijk dat een dergelijke gelijkstelling kan indruisen tegen het aanvullende karakter van de door de RAP voorziene uitkering of een cumulatie van de statutaire uitkering en de nationale uitkering mogelijk kan maken, volgens mij ongegrond. Het feit dat een gewezen arbeidscontractant die niet voldoet aan de voorwaarden voor het recht op nationale uitkeringen op het ogenblik van de beëindiging van zijn functie, nadien aan deze voorwaarden kan voldoen gedurende het tijdvak waarin hij de door de RAP bepaalde werkloosheidsuitkering ontvangt (of na het einde van dit tijdvak), dankzij de in de nationale regeling opgelegde gelijkstelling van de tijdens deze periode vergoede dagen met arbeidsdagen, doet mijns inziens op zich niet af aan het aanvullende karakter van de statutaire uitkering en evenmin aan de nuttige werking van de in artikel 96 van de RAP bepaalde anticumulatieregel. Uiteraard moet deze gewezen arbeidscontractant, gelet op dit aanvullende karakter, een nieuwe aanvraag tot nationale uitkeringen indienen op het ogenblik waarop hij als gevolg van de gelijkstelling van op grond van de RAP vergoede dagen met arbeidsdagen het recht op betaling van die uitkeringen verwerft.

2. Artikel 34 van het Handvest

56. Gezien het antwoord dat ik in overweging geef te formuleren op de prejudiciële vraag voor zover die het beginsel van de loyale samenwerking betreft, lijkt het nutteloos om deze vraag eveneens in het licht van artikel 34, lid 1, van het Handvest te onderzoeken. De hierna volgende korte overwegingen worden dus slechts ten overvloede ontwikkeld. Bovendien wordt daarbij verondersteld dat het Hof oordeelt dat het Handvest met terugwerkende kracht van toepassing is op de feiten van het hoofdgeding. [35]

57. Uit vaste rechtspraak volgt dat de in de rechtsorde van de Unie gewaarborgde grondrechten toepassing kunnen vinden in alle situaties die door het Unierecht worden beheerst, maar niet daarbuiten. [36] Zoals het Hof heeft gepreciseerd in het arrest Åkerberg Fransson (EU:C:2013:105), kunnen er geen gevallen zijn waarin het Unierecht geldt zonder dat die grondrechten toepassing vinden. Wanneer het Unierecht toepasselijk is, impliceert dit dus dat de door het Handvest gewaarborgde grondrechten toepassing vinden. [37] Wanneer daarentegen een rechtssituatie niet binnen het toepassingsgebied van het Unierecht valt, is het Hof niet bevoegd om daarover uitspraak te doen en kunnen de eventueel aangevoerde bepalingen van het Handvest op zich niet de grondslag vormen voor die bevoegdheid. [38]

58. In casu staat vast dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling bij de vaststelling van de voorwaarden voor het ontstaan van het recht op Belgische werkloosheidsuitkeringen geen handeling van afgeleid Unierecht uitvoert. Bovendien volgt uit de voorgaande overwegingen dat de rechtssituatie van Melchior zuiver intern is [39] en niet rechtstreeks wordt beheerst door een bepaling van het Ambtenarenstatuut of van de RAP [40]. Overigens heeft het Hof reeds gepreciseerd dat de situatie van een ambtenaar niet binnen het toepassingsgebied van het recht van de Unie valt wegens het loutere feit dat tussen hem en de Unie een tewerkstellingsband bestaat. [41]

35 — Dienaangaande wens ik enkel te benadrukken dat de onderhavige zaak verschilt van de zaak die heeft geleid tot de arresten DEB (C-279/09, EU:C:2010:811) en Banif Plus Bank (C-472/11, EU:C:2013:88), waarin een beroep werd gedaan op een algemeen beginsel van Unierecht, namelijk het beginsel van een doeltreffende voorziening in rechte, vooraleer het werd opgenomen in artikel 47 van het Handvest.

36 — Zie arrest Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punt 19). Zie eveneens arrest Pfleger e.a. (C-390/12, EU:C:2014:281, punt 33).

37 — Zie arresten Åkerberg Fransson (EU:C:2013:105, punt 21) en Pfleger e.a. (EU:C:2014:281, punt 34).

38 — Zie arrest Åkerberg Fransson (EU:C:2013:105, punt 22).

39 — Zie de punten 15 en 16 hierboven.

40 — Zie de punten 19 tot en met 31 hierboven.

41 — Zie arrest Johannes (C-430/97, EU:C:1999:293, punten 26-29).

59. Het is dus slechts indien het Hof, zoals ik in overweging geef, oordeelt dat artikel 10 EG, gelezen in samenhang met de bepalingen van de RAP, van toepassing is op het hoofdgeding, dat Melchiors situatie wordt beheerst door het Unierecht en het Handvest dus van toepassing is. [42]

60. Volgens artikel 34, lid 1, van het Handvest „erkent en eerbiedigt [de Unie] onder de door het recht van de Unie en de nationale wetgevingen en praktijken gestelde voorwaarden het recht op toegang tot socialezekerheidsvoorzieningen en sociale diensten die bescherming bieden [...] bij verlies van arbeid". Zoals blijkt uit de bewoordingen van deze bepaling en de toelichtingen bij het Handvest [43] (hierna: „toelichtingen"), stelt deze bepaling een „beginsel" [44] voorop dat steunt op de artikelen 153 VWEU en 156 VWEU, evenals op artikel 12 van het Europees Sociaal Handvest en op punt 10 van het Gemeenschapshandvest van de sociale rechten van werknemers [45]. Overeenkomstig de artikelen 51, lid 2, en 52, lid 5, van het Handvest zijn de bepalingen die beginselen bevatten, in eerste instantie gericht tot de openbare overheden, hebben ze slechts een indicatief karakter [46] (anders dan de bepalingen die „rechten" bevatten en verbindend zijn) en vereisen ze „uitvoeringshandelingen" [47]. Aangaande de mogelijkheid voor de justitiabelen om in rechte een beroep op deze bepalingen te doen, roepen zij, voor zover zij niet „in een normatieve regel werden opgenomen", niet het recht in het leven om van de autoriteiten van de lidstaten een positieve maatregel te eisen [48] en kan daarop slechts in rechte een beroep worden gedaan als richtsnoer tot uitlegging of als criterium tot toetsing van de wettigheid van de handelingen die deze bepalingen uitvoeren [49].

61. In casu vormt de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling de concretisering op nationaal niveau van de beginselen van solidariteit en bescherming, die op het niveau van de Unie tot uitdrukking komen in artikel 34, lid 1, van het Handvest. Bij de toepassing van een dergelijke regeling in een situatie die door het recht van de Unie wordt beheerst, moet deze bepaling van het Handvest worden nageleefd. Doordat ingevolge de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling, zoals die door de Belgische autoriteiten wordt uitgelegd en toegepast, bij de bepaling of recht op nationale werkloosheidsuitkeringen is ontstaan, de tijdvakken van arbeid waarvoor bijdragen zijn betaald aan de nationale socialezekerheidsregeling, niet worden samengesteld met de tijdvakken van arbeid waarvoor bijdragen zijn betaald aan de bij de RAP ingevoerde regeling, leidt deze regeling ertoe dat in een situatie als in casu, een werknemer bij verlies van arbeid het recht op toegang tot socialezekerheidsvoorzieningen de facto wordt ontzegd, waardoor het in artikel 34, lid 1, van het Handvest vastgelegde beginsel niet wordt nageleefd.

62. Om de bovenstaande redenen ben ik van mening dat indien het Hof het Handvest ratione temporis toepasselijk acht op de feiten van het hoofdgeding en besluit dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling, zoals die door de Belgische autoriteiten wordt uitgelegd en toegepast, niet-nakoming inhoudt van de verplichtingen die voor de lidstaten voortvloeien uit het beginsel van loyale samenwerking van artikel 10 EG, gelezen in samenhang met het Ambtenarenstatuut, deze regeling eveneens artikel 34, lid 1, van het Handvest schendt.

42 — Ik wijs er incidenteel op dat het Handvest zelfs van toepassing zou zijn indien geoordeeld werd dat artikel 10 EG, hoewel het in casu *toepasselijk* is, door Melchior *niet* in rechte *kan worden aangevoerd*. Deze conclusie valt af te leiden uit het arrest Association de médiation sociale (C-176/12, EU:C:2014:2, punten 30-41).

43 — PB 2007, C 303, blz. 17.

44 — Het onderscheid tussen de door het Handvest erkende „beginselen" en „rechten" wordt vermeld in de preambule en met name in artikel 51, lid 1, toegelicht.

45 — Zie de toelichting onder artikel 34 van het Handvest

46 — Volgens de bewoordingen van artikel 51, lid 1, moeten de rechten worden geëerbiedigd, terwijl de beginselen enkel moeten worden „nageleefd" of „bevorderd".

47 — Zie artikel 52, lid 5, eerste zin, van het Handvest.

48 — Aangaande de onmogelijkheid om rechtstreeks een beroep te doen op de in het Handvest verankerde sociale beginselen, zie met betrekking tot artikel 27 ervan, het arrest Association de médiation sociale (EU:C:2014:2, punten 42-49). In dit arrest is erop gewezen dat deze beginselen in horizontale situaties eveneens enkel tot uitlegging kunnen worden aangevoerd.

49 — Zie artikel 52, lid 5, tweede zin, van het Handvest.

IV – **Conclusie**

63. Mitsdien geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vraag van de Cour du travail te Brussel te beantwoorden als volgt:

„Artikel 10 EG, gelezen in samenhang met de regeling die van toepassing is op de andere personeelsleden van de Europese Gemeenschappen, verzet zich in omstandigheden als die van het hoofdgeding tegen de regeling van een lidstaat volgens welke bij de vaststelling of een werknemer recht heeft op nationale werkloosheidsuitkeringen, de tijdvakken waarin deze werknemer als arbeidscontractant was tewerkgesteld in dienst van een instelling van de Europese Unie, niet in aanmerking worden genomen."