zonder tussenpersoon moet plaatsvinden en dat verzending per post aan deze eis voldoet.

Lecourt	Mertens de Wilmars		Mackenzie Stuart	Donner
Monaco	Pescatore	Kutscher	Sørensen	O'Keeffe

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op achttien februari negentienhonderdvijfenzeventig.

De Griffier
A. Van Houtte

De President
R. Lecourt

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL A. TRABUCCHI VAN 29 JANUARI 1975 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. Wegens een hem in Duitsland overkomen arbeidsongeval ontving een Italiaanse werknemer van april 1962 tot november 1965 een ongevallenrente; op grond van een bij medisch attest vastgestelde verergering van zijn toestand verzocht hij begin 1971 wederom in het genot van die rente te worden gesteld. Het bevoegde Duitse verzekeringsorgaan was van oordeel dat van een verergering van betrokkenes toestand geen sprake was en wees de aanvraag af bij schrijven van 26 januari 1971; belanghebbende ontving deze, in het Duits gestelde brief op 29 januari 1971 in zijn woonplaats op Sicilië.
Blijkens het vonnis van het Sozialgericht Düsseldorf kreeg hij eerst op 31 maart 1971 een Italiaanse vertaling van het stuk door bemiddeling van een Italiaans verzekeringsorgaan, de INAIL te Agrigento. Bij genoemd vonnis werd het door de Italiaanse werknemer ingestelde beroep tegen de afwijzende beslissing verworpen zonder dat op de zaak zelf werd ingegaan, maar louter op grond van de overweging dat het beroep — door belanghebbende ingesteld bij brief van 5 mei 1971, ingekomen op 19 mei bij de INAIL te Agrigento en door deze vervolgens doorgezonden aan het Sozialgericht te Düsseldorf, waar de brief op 9 juni 1971 werd ontvangen — niet-ontvankelijk was wegens overschrijding van de termijn van drie maanden, bedoeld in artikel 87 van de Duitse Sozialgerichtsordnung. Kennelijk heeft de rechter in eerste aanleg niet de mogelijkheid overwogen een termijnverlenging toe te staan

1 — Vertaald uit het Italiaans.

vanwege de omstandigheid dat verzoeker pas na ontvangst van de Italiaanse vertaling zich van de aard en inhoud van de litigieuze beslissing op de hoogte had kunnen stellen.

In hoger beroep vernietigde het bevoegde Landessozialgericht de uitspraak in eerste aanleg, daarbij overwegende dat de beroepstermijn voor het Sozialgericht nog niet was gaan lopen ten gevolge van een onregelmatigheid in de wijze waarop de beslissing van de Duitse verzekeraar ter kennis van belanghebbende was gebracht, namelijk zonder de tussenkomst van de instanties, genoemd in de nationale wettelijke regeling betreffende de betekening van administratieve handelingen in het buitenland (Verwaltungszustellungsgesetz).

De definitieve beslissing van dit punt door het Bundessozialgericht hangt af van de uitlegging van artikel 56, lid 2, van verordening nr. 4 van de Raad betreffende de sociale zekerheid van migrerende werknemers. Dit artikel, dat handelt over het geval waarin een werknemer een aanvraag om een uitkering indient, bepaalt dat de beslissing van het bevoegde orgaan „rechtstreeks" aan de aanvrager wordt medegedeeld. Op grond hiervan had het Sozialgericht beslist dat mededeling van de betrokken beslissing in de vorm voorzien bij artikel 14, lid 1, van het Verwaltungszustellungsgesetz — dus door tussenkomst van de bevoegde autoriteiten van de vreemde staat of van de consulaire of diplomatieke vertegenwoordiging van de Bondsrepubliek — niet was vereist en dat toezending van een afschrift van de beslissing per aangetekende brief met ontvangstbevestiging voldoende was.

Het Landessozialgericht overwoog daarentegen dat artikel 56, lid 2, van verordening nr. 4 alleen de persoon aanwijst aan wie de beslissing moet worden medegedeeld, maar niets bepaalt over de vorm van de mededeling. Deze zou geheel door het nationale recht worden geregeld.

Ofschoon het Bundessozialgericht in zijn verwijzingsbeschikking geen duidelijk standpunt inneemt, wekt het de indruk zich aan te sluiten bij de interpretatie van de rechter in eerste aanleg. Overigens merkt het op dat de opvatting van de appèlrechter wellicht steun vindt in de latere wijziging van de betrokken Gemeenschapsbepaling; artikel 75, lid 2, van verordening nr. 574/72 van 21 maart 1972 voorziet immers, naast rechtstreekse mededeling aan aanvrager, ook de mogelijkheid van mededeling via het verbindingsorgaan van de bevoegde staat. De rechtstreekse mededeling, door artikel 56 bij uitsluiting voorzien, zou dus de *pendant* zijn van mededeling via het verbindingsorgaan. Dit artikel zou derhalve niet betrekking hebben op vorm en wijze van de mededeling, doch alleen op de persoon tot wie ze moet worden gericht.

Aangezien evenwel een verzekeringsorgaan zo een mededeling nu eenmaal niet door een lid van zijn personeel bij in het buitenland woonachtige verzekerden kan doen bezorgen, erkent het Bundessozialgericht dat mededeling per post beter aan het begrip rechtstreekse mededeling beantwoordt dan mededeling langs diplomatieke weg.

Ofschoon de Commissie kiest voor de opvatting dat de nationale regeling betreffende de vorm van mededelingen door artikel 56, lid 2, niet terzijde wordt gesteld, verheelt zij niet dat deze uitlegging kan leiden tot moeilijkheden van juridische en praktische aard; met name verhindert zij een vereenvoudiging van de mededelingsprocedure, een vereenvoudiging die allerlei administrative rompslomp en tijdverlies zou kunnen voorkomen en toch — zoals bij verzending per post — geen moeilijkheden oplevert als het erom gaat te bewijzen dat de beslissing inderdaad is ontvangen. Maar, aldus de Commissie, de omstandigheid dat artikel 56, lid 2, zo kort en beknopt is geformuleerd, belet ons er een voorschrift betreffende de wijze van mededeling in te zien.

2. In de eerste plaats willen wij de opvatting van de Commissie bestrijden, dat de gestelde uitleggingsvraag alleen van

belang is voor het verleden. Aanvaardt men immers de uitlegging die de Commissie, zij het met zekere aarzeling, zegt te prefereren, en ziet men dus artikel 56 van verordening nr. 4 als een eenvoudige coördineringsregel, die echter de nationale regelingen betreffende vorm en wijze van medelingen onverlet laat, dan keert dezelfde moeilijkheid waarin de Commissie aanleiding vindt voor een afwijzing van een letterlijke interpretatie van het woord „rechtstreeks" in artikel 56, lid 2, van verordening nr. 4, ook in het vervolg — na de wijziging van artikel 56 bij verordening nr. 574/72 — steeds opnieuw terug; laatstgenoemde verordening immers voert, zoals gezegd, de mogelijkheid in van mededeling via het verbindingsorgaan, zonder overigens aan te geven in welke vorm en op welke wijze die mededeling dan dient te geschieden.

Er is nog een andere reden waarom het gestelde probleem niet alleen voor het verleden van belang is: bij aanvaarding van de uitlegging van de Commissie behouden de verzekeringsorganen ook onder de thans vigerende Gemeenschapsregeling de mogelijkheid om voor mededelingen aan verzekerden gebruik te maken van de traditionele diplomatieke kanalen; de door de rechter in eerste aanleg aanvaarde interpretatie, waartoe ook het Bundessozialgericht schijnt over te hellen, verwezenlijkt daarentegen in één slag een aanzienlijke vereenvoudiging in de contacten tussen verzekeraars en verzekerden. Bovendien heeft deze interpretatie, die conflicten vermijdt tussen nationale wettelijke regelingen en de nieuwe mogelijkheid van verordening nr. 574/72 — mededeling in het buitenland via verbindingsorganen —, het voordeel een uniforme regeling tot stand te brengen van alle contacten tussen verzekeraars en verzekerden, waarop het Gemeenschapsrecht betreffende de sociale zekerheid van toepassing is.

3. Bij een letterlijke interpretatie bestaat er een duidelijk onderscheid tussen *rechtstreekse* mededeling aan aanvrager en mededeling via tussenpersonen; de Commissie geeft dit trouwens toe. Welnu, de betrokken nationale regeling, die voor mededeling in het buitenland de tussenkomst van de autoriteiten van de vreemde staat of van de consulaire of diplomatieke vertegenwoordigingen aldaar voorschrijft, heeft ontegenzeglijk betrekking op een middelijke wijze van mededeling, via tussenpersonen, terwijl rechtstreekse mededeling de tussenkomst van elke andere instantie per definitie uitsluit. In dit opzicht kan mededeling per post gelijk worden gesteld met mededeling door een personeelslid van de verzekeraar.

De beslissing van het verzekeringsorgaan kan niet worden geacht geldig te zijn medegedeeld dan nadat zij de aanvrager heeft bereikt. Dit geldt ook indien zij is medegedeeld via het verbindingsorgaan van het land waar de werknemer woont. Anders gezegd, in het in het betrokken artikel bedoelde geval kan de beslissing in geen geval rechtsgeldig aan het verbindingsorgaan worden medegedeeld; zij moet steeds ter kennis worden gebracht van de werknemer-aanvrager, hetzij rechtstreeks, hetzij door bemiddeling van het verbindingsorgaan, dat dus noch de adressaat van de mededeling, noch die van de mee te delen beslissing is, maar eenvoudig een instrument voor het doen van die mededeling. Zo gezien, lijkt het mij niet juist de rechtstreekse mededeling aan aanvrager te stellen tegenover de mededeling via het verbindingsorgaan, alsof het om mededelingen aan verschillende personen zou gaan.

Wanneer artikel 56, lid 2, dus iets betekent, dan wijst het niet slechts de persoon aan aan wie de beslissing moet worden medegedeeld — want die persoon is hoe dan ook de aanvrager —, maar bevat het juist ook een regeling van de wijze waarop de mededeling dient te geschieden.

4. De stelling van de Commissie, dat artikel 56, lid 2, van verordening nr. 4 uitsluitend beoogt de verbindingsorganen uit te schakelen en aldus een uitzondering te maken op de algemene regel van artikel 45, lid 3, van verordening nr.

3, dat namelijk de nationale organen en autoriteiten voor de toepassing van die verordening rechtstreeks met elkaar alsmede met belanghebbenden of hun gemachtigden in verbinding kunnen treden, vormt geen weerlegging van onze interpretatie van de term „rechtstreeks" in artikel 56.

Deze bepaling dient tot toepassing, in de aldaar voorziene gevallen, van de algemene regel van artikel 45, lid 3, in het licht waarvan zij ook moet worden uitgelegd. Het begrip „rechtstreekse mededeling" in de toepassingsbepaling kan niet verschillen van hetzelfde begrip in de basisnorm. Wil de nieuw geschapen, algemene mogelijkheid van rechtstreeks contact in het kader van verordening nr. 3 enige betekenis hebben, dan moet daardoor iets nieuws worden toegevoegd aan de bestaande nationale regelingen betreffende de mededeling van handelingen van de in artikel 45, lid 3, genoemde organen en autoriteiten. Dit nieuwe kan slechts zijn dat bedoelde organen voortaan de trage en omslachtige traditionele procedure voor kennisgeving in het buitenland, zoals geregeld door het nationale recht, kunnen vermijden.

Deze opvatting van „rechtstreekse mededeling" moet ook gelden voor artikel 56, lid 2, van verordening nr. 4. Terwijl echter genoemde basisregel van artikel 45, lid 3, de *bevoegdheid* van de nationale organen en autoriteiten om *rechtstreeks* met belanghebbenden in verbinding te treden in algemene zin regelt, bepaalt artikel 56, lid 2, van verordening nr. 4 met name ten aanzien van beslissingen op aanvragen van werknemers of hun nabestaanden om een rente of aanvullende uitkering, dat de mededeling *rechtstreeks* aan aanvrager *moet* worden gezonden.

5. Op het eerste gezicht schijnt deze uitlegging in casu te moeten leiden tot een resultaat dat tegengesteld is aan hetgeen de billijkheid verlangt. Verondersteld dat de door een ongeval getroffen werknemer recht heeft op een uitkering dan ontbeert hij de rechtsbescherming van zijn aanspraken ten gevolge van een rigoreus formalisme dat, gezien de feiten, rechtstreeks in strijd lijkt met de geest van het communautaire recht betreffende de sociale zekerheid. De betrokkene, die in een dorp in een uithoek van Sicilië woont, heeft de mededeling van de afwijzende beslissing immers ontvangen in een taal die de zijne niet is, en van de inhoud van de beslissing eerst een maand na ontvangst kennis kunnen nemen dank zij de vertaling die het Italiaanse verzekeringsorgaan hem heeft verschaft.

Heeft artikel 56, lid 2, inderdaad de betekenis die wij eraan geven, dan moet het leiden tot een belangrijke vereenvoudiging van de traditionele mededelingsprocedures, door in de relaties tussen verzekeringsorgaan en verzekerde nationale barrières te slechten en aldus in de praktijk een snel en rechtstreeks contact mogelijk te maken. Maar bij deze nadruk op het informele mag men niet uit het oog verliezen dat de belangen van de werknemer voldoende moeten zijn gewaarborgd.

Gaat men ervan uit dat een beslissing van een buitenlands overheidsorgaan aan de in een andere Lid-Staat wonende belanghebbende is medegedeeld wanneer zij, ook al is het gewoon per post, ter *kennis* van die belanghebbende is gebracht, dan is het met zo een stelsel, waarin het wezen belangrijker is dan de vorm, in overeenstemming dat een beroepstermijn eerst wordt geacht te gaan lopen nadat de werknemer werkelijk kennis heeft kunnen nemen van de inhoud van de mededeling. De door het Gemeenschapsrecht ingevoerde mogelijkheid van rechtstreeks contact tussen verzekeraar en buitenlandse, in het buitenland wonende verzekerden — met als consequentie daarvan dat de formele kennisgevingsprocedures van het nationale recht ter zijde worden gesteld — veronderstelt dat een mededeling buiten de traditionele wegen om een werkelijk contact tussen verzekeraar en verzekerde moet bevorderen. Indien nu belanghebbende een stuk in handen krijgt waarvan hij niet direct kennis kan nemen, is aan die eis niet voldaan. Wanneer het derhal-

ve een stuk is in een andere taal dan die van het land waar belanghebbende woont, en die deze niet behoeft te kennen, en wanneer voorts de afzender zelf niet de moeite heeft genomen er een vertaling bij te voegen, moet het uitgesloten worden geacht dat de enkele ontvangst van het stuk door belanghebbende voldoende is om de termijn te doen aanvangen die het nationale recht verbindt aan een mededeling overeenkomstig artikel 56, lid 2, van verordening nr. 4.

Anders gezegd, deze *rechtstreekse* mededeling zal in de zin van dit artikel eerst dan geldig tot stand zijn gekomen, wanneer belanghebbende *rechtstreeks* van de inhoud van het stuk kennis heeft kunnen nemen. Het zou anders niet juist zijn de werknemer het recht te ontzeggen een beroep te doen op de nationaalrechtelijke vormvoorschriften betreffende kennisgevingen in het buitenland — in casu zou hij daarbij immers belang hebben gehad.

Het resultaat waartoe deze interpretatie voert, is volkomen in overeenstemming met de geest van de communautaire sociale wetgeving, die erop is gericht om in het belang van de werknemers de moeilijkheden van verschillende aard die met het verschijnsel migratie samenhangen, weg te nemen: moeilijkheden die niet slechts verband kunnen houden met het bestaan van uiteenlopende verzekeringsstelsels in de diverse Lid-Staten, maar onder meer ook met taalverschillen. Dit blijkt bij voorbeeld uit artikel 48, lid 1, van verordening nr. 574/72, dat voor pensioenen bij invaliditeit, ouderdom en overlijden bepaalt dat beslissingen aan belanghebbende in diens eigen taal moeten worden medegedeeld, en meer in het algemeen, uit artikel 45, lid 1, van verordening nr. 3, ingevolge waarvan migrerende werknemers zich in hun eigen taal kunnen richten tot de instellingen en instanties van een andere Lid-Staat, voor zover die taal de officiële taal van een Lid-Staat is.

Overeenkomstig 's Hofs constante rechtspraak (arrest 6-67, Guerra, Jurispr. 1967, blz. 272; arrest 45-72, Merola, Jurispr. 1972, blz. 1255) is deze bepaling van wezenlijk belang voor de normale nationale procedures — administratieve zowel als gerechtelijke —, doordat zij voor de gehele Gemeenschap een uniforme regeling invoert waarop werknemers die onder de Gemeenschapswetgeving betreffende de sociale zekerheid vallen, zich kunnen beroepen. Bovendien ontneemt deze bepaling de nationale instanties de mogelijkheid om op grond van nationale bepalingen „verzoekschriften en andere stukken" die in de officiële taal van een andere Lid-Staat zijn gesteld, af te wijzen. En ook al behoeft deze bepaling — die integraal is overgenomen in artikel 84 van verordening nr. 1408/71 van de Raad, die in de plaats van verordening nr. 3 is gekomen — niet per se te betekenen dat dit principe ook andersom ten gunste van de werknemer moet worden toegepast, niettemin blijkt eruit dat de Gemeenschapswetgever taalmoeilijkheden die zich bij de toepassing van het communautaire sociale recht voordoen, in het algemeen ten gunste van de werknemer heeft willen oplossen. Dienovereenkomstig kan dus worden gesteld dat, wanneer aan een binnen de Gemeenschap wonende werknemer een stuk wordt toegezonden gesteld in de taal van een andere Lid-Staat en van dien aard dat ter bescherming van diens rechten bepaalde termijnen in acht moeten worden genomen, de mededeling eerst dan kan worden geacht geldig te zijn geschied in de zin van artikel 56, lid 2, van verordening nr. 4 wanneer die werknemer metterdaad van de inhoud kennis heeft kunnen nemen. Deze oplossing is ook in overeenstemming met de uitgangspunten van het Gemeenschapsrecht betreffende de sociale zekerheid: opheffing van de belemmeringen die een volledige verwezenlijking van het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap in de weg staan, inzonderheid die welke voortvloeien uit verschillen in behandeling welke, al was het maar feitelijk, de buitenlandse werknemers in een minder gunstige positie brengen dan de eigen onderdanen. Wanneer de buitenlandse werknemer op werkelijk

gelijke voet met de onderdanen van het gastland wordt behandeld, kunnen zijn rechten volledig worden gewaarborgd, zodat hij niet het risico loopt ten gevolge van zijn minder gunstige positie zijn recht te verliezen.

Ik meen derhalve dat het Hof de vraag van het Bundessozialgericht aldus moet beantwoorden, dat de term „rechtstreeks" in artikel 56, lid 2, van verordening nr. 4, strekkende tot uitvoering van verordening nr. 3 inzake de sociale zekerheid van migrerende werknemers, betrekking heeft op de wijze van mededeling van de daar bedoelde beslissingen van de verzekeringsorganen en de tussenkomst van nationale of buitenlandse instanties uitsluit. De mededeling in het buitenland van een voor belanghebbende nadelige beslissing, die normalerwijze per post kan geschieden, kan echter geen gevolgen teweegbrengen indien het stuk niet in dier voege is opgesteld, dat het door belanghebbende kan worden begrepen.