keert naar de bevoegde staat, kan ingevolge artikel 69, lid 2, eerste volzin, tegenover de bevoegde staat geen aanspraak meer doen gelden op uitkeringen, tenzij vorenbedoelde termijn krachtens artikel 69, lid 2, tweede zin, wordt verlengd.

Kutscher O'Keeffe Touffait Mertens de Wilmars Pescatore

Mackenzie Stuart Bosco Koopmans Due

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 19 juni 1980.

De griffier

A. Van Houtte

De president

H. Kutscher

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL G. REISCHL VAN 27 MAART 1980 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

Partijen in de drie voor Duitse rechterlijke instanties aanhangige hoofdgedingen procederen over het opniew toekennen van werkloosheidsuitkering op grond van artikel 69 van verordening (EEG) 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).

Ingevolge lid 1, sub c, van deze bepaling behoudt de werkloze werknemer die voldoet aan de in de wettelijke regeling van een Lid-Staat gestelde voorwaarden voor het recht op uitkering en die zich naar het grondgebied van een andere Lid-Staat begeeft om aldaar werk te zoeken, het recht op deze uitkering gedurende een tijdvak van ten hoogste drie maanden, sedert de datum waarop de betrokkene niet langer ter beschikking stond van de diensten voor arbeidsbemiddeling van de staat waarvan hij het grondgebied heeft verlaten. Artikel 69, lid 2, luidt als volgt:

„Indien de betrokkene vóór het verstrijken van het tijdvak waarover hij krachtens lid 1, sub c), recht op uitkering heeft, naar het grondgebied van de bevoegde staat terugkeert, behoudt hij recht op uitkering overeenkomstig de wettelijke regeling van deze staat; hij verliest elk recht op uitkering krachtens de wettelijke regeling van de bevoegde staat indien hij niet vóór het verstrijken van dit tijdvak naar het grondgebied van deze staat terugkeert. In buitengewone

1 — Vertaald uit het Duits.

gevallen kunnen de bevoegde diensten of organen deze termijn verlengen."

Ingevolge artikel 100, juncto artikel 103 van het Duitse Arbeitsförderungsgesetz (hierna: AFG) van 25 juni 1969 (Bundesgesetzblatt I, blz. 582) daarentegen, wordt de betaling van de werkloosheidsuitkering onderbroken, indien een werkloze het gebied van de Bondsrepubliek Duitsland verlaat en in zoverre niet meer ter beschikking staat van de Duitse arbeidsmarkt. Maar indien hij terugkeert, herleeft zijn recht weer voor het resterende tijdvak waarop hij recht op uitkering heeft; dit tijdvak wordt dan aan de hand van de artikelen 106 en 110, sub 3, AFG berekend. Volgens artikel 125, lid 2, AFG kan het recht op werkloosheidsuitkering enkel dan niet meer worden geldend gemaakt, indien sinds het ontstaan van het recht drie jaren zijn verstreken.

I — Tegen deze juridische achtergrond moeten de volgende feiten in de drie zaken worden gezien.

1. De heer *Testa,* van Italiaanse nationaliteit en woonachtig te Salerno, verzoeker in het hoofdgeding dat aan *zaak 41/79* ten grondslag ligt, schreef zich, na in de Bondsrepubliek Duitsland een beroepswerkzaamheid te hebben verricht, op 14 april 1975 als werkloze in bij het Arbeitsamt te Hagen. Het Arbeitsamt kende hem per 12 april 1975 een werkloosheidsuitkering voor 234 dagen toe.

Voor het zoeken van werk in Italië, reikte het Arbeitsamt hem op zijn verzoek op 11 juli 1979 een verklaring (model E 303) uit, waaruit onder meer bleek dat hij van 12 juli tot 11 oktober 1975 recht had op een werkloosheidsuitkering.

Verzoeker vertrok op 12 juli 1975 naar Italië, doch keerde pas op 13 oktober 1975 naar de Bondsrepubliek Duitsland terug. Op 14 oktober verzocht hij het Arbeitsamt te Hagen, hem opnieuw een werkloosheidsuitkering toe te kennen. Het Arbeitsamt wees het verzoek af, betogende dat verzoekers recht op werkloosheidsuitkering voor het resterende tijdvak ingevolge artikel 69, lid 2, van verordening nr. 1408/71 was vervallen wegens te late terugkeer.

Na vruchteloos administratief en gerechtelijk beroep te hebben ingesteld, ging verzoeker in hoger beroep bij het Bayerische Sozialgericht, waarvan de V. Senat bij beschikking van 15 februari 1979 de procedure heeft geschorst en het Hof van Justitie overeenkomstig artikel 177 EEG-Verdrag de volgende vraag ter prejudiciële beslissing heeft voorgelegd:

„Sluit artikel 69, lid 2, eerste zin, tweede zinsnede van verordening (EEG) 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), de werkloze die niet binnen drie maanden in de bevoegde Lid-Staat terugkeert, uit van de aanspraak op werkloosheidsuitkering tegenover deze Lid-Staat, zelfs indien hij volgens het nationale recht van deze staat nog een aanspraak zou bezitten?"

2. De heer *Maggio,* eveneens Italiaans onderdaan en verzoeker in het hoofdgeding dat aan *zaak 121/79* ten gronde ligt, verkreeg per 19 februari 1974 een werkloosheidsuitkering voor de duur van 195 werkdagen.

Op zijn verzoek ontving hij op 9 mei 1974 van het Arbeitsamt te Karlsruhe een verklaring (formulier E 303), inhoudende dat hij, teneinde werk te kunnen zoeken in Italië, de uitkeringen van de Duitse werkloosheidsverzekering per 11 mei 1974 nog voor drie maanden zou blijven ontvangen. Op 11 mei vertrok verzoeker vervolgens naar Chioggia in Italië. Zonder in Italië werk te hebben gevonden,

keerde hij pas op 17 augustus 1974 naar de Bondsrepubliek Duitsland terug, waar hij opnieuw een werkloosheidsuitkering per 19 augustus 1974 aanvroeg. Hij betoogde dat hij op 11 augustus 1974 in het districtsziekenhuis te Chioggia voor een abces aan zijn hand was behandeld; tengevolge van een bloedvergiftiging zou hij ook koorts en opgezette lymfeklieren onder de arm hebben gehad, zodat hij niet tot reizen in staat zou zijn geweest.

Het Arbeitsamt weigerde hem opnieuw een werkloosheidsuitkering toe te kennen met een beroep op artikel 69, lid 2, van verordening nr. 1408/71, volgens hetwelk de heer Maggio elk recht op werkloosheidsuitkering zou hebben verloren. Administratief beroep, gerechtelijk beroep bij het Sozialgericht Karlsruhe en hoger beroep bij het Landessozialgericht Baden-Württemberg bleven vruchteloos. Het Landessozialgericht betoogde met name, dat de verlenging van de termijn in de zin van artikel 69, lid 2, van verordening nr. 1408/71 tot zijn discretionaire bevoegdheid behoorde en dat niet kon worden vastgesteld, dat deze bevoegdheid was misbruikt. Op grond van de doelstelling van artikel 69 zou de werkloze de termijn van drie maanden enkel volledig mogen benutten, indien het zoeken naar werk kans van slagen heeft. Blijft hij evenwel tot aan het einde van de termijn in het land waar hij naar werk zoekt, dan zou hij het volle risico moeten dragen dat zijn terugkeer door een onvoorzien beletsel tot na het einde van de termijn wordt vertraagd. Het ten aanzien van verzoeker bevoegde gemeentelijke arbeidsbemiddelingsbureau in Chioggia zou echter hebben meegedeeld, dat er voor verzoeker reeds bij zijn aanmelding als werkloze bij dat bureau geen vooruitzicht bestond dat voor hem binnen drie maanden een werkkring zou worden gevonden; de vooruitzichten hierop zouden ook in de daaropvolgende weken niet veel zijn verbeterd.

De met verzoekers beroep tot cassatie belaste 7e Senat van het Bundessozialgericht heeft bij beschikking van 19 juni 1979 de procedure geschorst en het Hof van Justitie de volgende vraag ter prejudiciële beslissing voorgelegd:

„Verliest een werkloze die na een tijdvak van meer dan drie maanden naar ‚de bevoegde staat' terugkeert, ingevolge artikel 69, lid 2, van verordening (EEG) nr. 1408/71 zijn ‚recht op uitkering overeenkomstig de wettelijke regeling van deze staat' in die zin, dat zijn recht vervalt ongeacht de regeling van de bevoegde staat, dat wil zeggen ook wanneer dat recht volgens deze wettelijke regeling blijft bestaan?"

3. De heer *Vitale* tenslotte, eveneens Italiaans onderdaan en verzoeker in het hoofdgeding dat tot zaak 796/79 heeft geleid, kreeg van de diensten voor arbeidsbemiddeling per 2 juni 1975 een werkloosheidsuitkering voor de duur van 306 werkdagen toegekend. Op 7 juli 1975 werd hem een verklaring (formulier E 303) uitgereikt inhoudende dat hij overeenkomstig artikel 69 van verordening nr. 1408/71 de uitkeringen van de Duitse werkloosheidsverzekering van 12 juli 1975 tot 11 oktober 1975 zou blijven ontvangen, teneinde in Italië naar werk te kunnen zoeken.

Daarop begaf verzoeker zich naar Cava dei Tirreni in Italië, waar hij op 30 september 1975 ziek werd. Van die datum tot 19 oktober 1975 verbleef hij in het ziekenhuis. Hij keerde op 20 oktober 1975 naar de Bondsrepubliek Duitsland terug, liet zich op dezelfde dag bij het bevoegde Arbeitsamt als werkloze inschrijven en vroeg opnieuw een werkloosheidsuitkering aan.

De Bundesanstalt für Arbeit weigerde de toekenning van een werkloosheidsuitkering evenwel wegens overschrijding van de termijn van drie maanden als bedoeld in artikel 69, lid 1, sub c, van verordening nr. 1408/71, aangezien volgens de

in de verblijfplaats van de heer Vitale ingewonnen inlichtingen geen uitzicht op werk zou hebben bestaan. Na vruchteloos administratief beroep stelde de heer Vitale beroep in rechte in bij het Sozialgericht te Wiesbaden, dat de beschikking in administratief beroep nietig verklaarde en verweerster veroordeelde, verzoeker over het tijdvak van 22 oktober tot 2 november 1975 — op 3 november 1975 had deze een nieuwe betrekking aanvaard — een werkloosheidsuitkering te betalen. Volgens het Sozialgericht had verzoeker ondanks zijn te late terugkeer naar de Bondsrepubliek Duitsland zijn recht op werkloosheidsuitkering niet verloren, omdat het een buitengewoon geval in de zin van artikel 69, lid 2, tweede volzin, van genoemde verordening zou betreffen. Door de termijn van drie maanden niet te verlengen, zou verweerster een onjuist gebruik hebben gemaakt van haar discretionaire bevoegdheid, aangezien een werkloze in beginsel het recht heeft een toegekende termijn ten volle te benutten. Verzoeker, die door zijn ziekte buiten zijn schuld verhinderd was terug te keren, zou echter onmiddellijk nadat aan het beletsel een einde was gekomen naar de Bondsrepubliek Duitsland zijn teruggekeerd.

In het tegen die beslissing ingestelde beroep betoogde verweerster, dat slechts sprake kan zijn van een buitengewoon geval in de zin van genoemd voorschrift, indien de tijdige terugkeer werd verhinderd door overmacht en het verblijf in het land waar werk werd gezocht, tot het optreden van het beletsel gerechtvaardigd was doordat het zoeken naar werk kans van slagen had. Bij een verblijf zonder uitzicht op een succesrijke arbeidsbemiddeling zou de werkzoekende het risico van een te late terugkeer dragen.

De met het beroep belaste 1e Senat van het Hessische Landessozialgericht heeft bij beschikking van 30 augustus 1979 de procedure geschorst en het Hof van Justitie de volgende vragen ter prejudiciële beslissing voorgelegd:

„1. Betekent verlies van ‚elk recht op uitkering krachtens de wettelijke regeling van de bevoegde staat' in een geval waarin een werkloze niet vóór afloop van de termijn van drie maanden naar die staat terugkeert, dat daardoor ieder potentieel recht (Anwartschaft) verloren gaat?

2. Geldt dit ook voor het geval de potentiële rechten volgens de wettelijke bepalingen van de bevoegde staat blijven bestaan?"

II — De hiervoor beschreven gevallen, die tot de hierna te bespreken prejudiciële vragen hebben geleid, hebben gemeen dat de werklozen *na* het verstrijken van de in artikel 69, lid 1, sub c, van verordening nr. 1408/71 genoemde termijn van drie maanden, uit een andere Lid-Staat — waar zij werk hebben gezocht — zijn teruggekeerd naar de Bondsrepubliek Duitsland en dat de Duitse arbeidsbureaus met een beroep op artikel 69, lid 2, eerste volzin, tweede zinsnede, hebben geweigerd, de gevraagde werkloosheidsuitkering opnieuw toe te kennen. Volgens de betrokken bepaling „verliest (de werkloze) elk recht op uitkering krachtens de wettelijke regeling van de bevoegde Staat indien hij niet vóór het verstrijken van dit tijdvak naar het grondgebied van deze Staat terugkeert."

1. Voor de twijfels van de verwijzende rechters kan men begrip hebben indien men weet, dat de Duitse wetgever aan de term recht (Anspruch) in het AFG een dubbele betekenis toekent: hij kan namelijk slaan op een reeds bestaand en concreet recht op uitkering (Leistungsanspruch), maar soms ook op potentiële rechten, die ontstaan door het verstrijken van de wachttijd „Anwartschaftszeit") als bedoeld in artikel 104, lid 1, eerste volzin, AFG en die „Anwartschaft" worden genoemd.

Door verzoekers in het hoofdgeding na hun terugkeer naar de Bondsrepubliek Duitsland doorbetaling van de werkloosheidsuitkering voor het resterende tijdvak waarop zij daarop nog recht zouden hebben te weigeren, legt verweerster artikel 69, lid 2, van verordening nr. 1408/71 kennelijk in die zin uit, dat deze bepaling in het verval van niet alleen het reeds bestaande, maar ook van het potentiële recht d.w.z. van het recht over het resterende tijdvak voorziet. Volgens de verwijzende rechters zijn de bewoordingen van de betrokken bepaling in dit opzicht echter niet duidelijk, aangezien daaruit niet zou blijken of onder „Anspruch" ook de „Anwartschaft" moet worden verstaan. Bovendien blijft het — in het bijzonder volgens het Bundessozialgericht — onduidelijk, of de woorden „krachtens de wettelijke regeling van de bevoegde Staat" een toelichting vormen op het woord recht („Anspruch") dan wel betrekking hebben op de voorwaarden waaronder de betrokkene het recht op uitkering krachtens de wettelijke regeling van de bevoegde Staat verliest.

De strekking van de bepaling, te weten het bevorderen van het vrije personenverkeer, spreekt er volgens het Bundessozialgericht en het Hessische Landessozialgericht veeleer voor dat het recht van werklozen op uitkering herleeft, wanneer zij zich weer op de arbeidsmarkt van de bevoegde Staat ter beschikking stellen en het nationale recht voorziet in herleving van het recht. In deze opvatting moet artikel 69, lid 2, aldus worden uitgelegd, dat na het verstrijken van de drie maanden enkel het door artikel 69, lid 1, van de verordening geschapen voorrecht vervalt, om het recht op werkloosheidsuitkering ook tijdens het verblijf in een andere Staat geldend te kunnen maken. Tot hetzelfde resultaat kwam tenslotte ook verzoeker in zaak 41/79 en de regering van de Italiaanse Republiek, die eveneens uit het doel van het aan de betrokken verordening ten grondslag liggende artikel 51 EEG-Verdrag afleiden, dat het recht op uitkering enkel verloren mag gaan over het tijdvak waarin de termijn wordt overschreden, dat wil zeggen vanaf de dag waarop de termijn verstrijkt tot de dag waarop de werkloze zich weer bij het bevoegde arbeidsbureau laat inschrijven. Wat er verder met het potentiële recht gebeurt, moet dan vanaf de dag waarop de betrokkene zich weer heeft ingeschreven niet volgens artikel 69 van bedoelde verordening doch uitsluitend volgens het toepasselijke nationale recht worden bepaald. In deze zin heeft ook het Hof van Justitie in de arresten van 21 oktober 1975 (zaak 24/75, Petroni, Jurispr. 1975, blz. 1149) en van 13 oktober 1977 (zaak 112/76, Manzoni, Jurispr. 1977, blz. 1647) beklemtoond, dat het doel van de artikelen 48 e.v. EEG-Verdrag niet zou worden bereikt, indien de werknemers tengevolge van de uitoefening van een recht op vrij verkeer voordelen op het gebied van de sociale zekerheid zouden verliezen. Dit beginsel zou ook in het onderhavige geval moeten worden toegepast.

Tegen deze uitlegging lijken mij echter reeds tekst en opzet van de betrokken bepaling te pleiten. Zoals wij hebben gezien waarborgt artikel 69, lid 2, van de verordening, dat de werkloze die werk heeft gezocht in een andere Lid-Staat en die vóór het verstrijken van de termijn van drie maanden uit die andere Lid-Staat terugkeert naar de bevoegde Staat, uitkeringen krachtens de wettelijke regeling van de bevoegde Staat blijft ontvangen. Bijgevolg mogen de Lid-Staten het doorbetalen van uitkeringen niet weigeren op grond dat de werkloze voordien van hun grondgebied afwezig is geweest. Het gemeenschapsrecht bepaalt derhalve, dat de tijdig terugkerende werkloze voor de vaststelling van zijn recht op uitkering

moet worden behandeld als had hij ononderbroken ter beschikking van het bevoegde arbeidsbureau gestaan. Indien hij niet tijdig naar de bevoegde Staat terugkeert zou men, zoals vooral door de Commissie wordt beklemtoond, reeds a contrario kunnen redeneren dat de door het gemeenschapsrecht aan de bevoegde Staat opgelegde verplichting om uitkeringen door te betalen vervalt en dat het in zoverre aan het nationale recht wordt overgelaten, de werkloze al dan niet een uitkering toe te kennen. Ter vermijding van een dergelijke conclusie, die tot ongelijke behandelingen zou leiden, stelt artikel 69, lid 2, tweede zinsnede echter duidelijk dat de werkloze *elk* recht op uitkering (jeden Anspruch, tout droit, all entitlement, ogni diritto) verliest, indien hij niet vóór het verstrijken van de termijn van drie maanden terugkeert. De tekst en de structuur van de termijn van dit lid zouden echter moeilijk te begrijpen zijn, indien de wetgever het verlies van het recht op uitkering in artikel 69, lid 2, slechts had willen regelen voor het tijdvak tussen het verstrijken van de termijn en het opnieuw inschrijven bij het bevoegde arbeidsbureau. Volgens de Commissie zou het in dat geval voldoende zijn geweest te bepalen, dat de werkloze vanaf het moment waarop hij terugkeert naar de bevoegde Staat weer recht op uitkering heeft krachtens de wettelijke regeling van deze Staat.

De Commissie en de regering van de Bondsrepubliek Duitsland hebben terecht beklemtoond, dat een andere opvatting evenmin kan worden afgeleid uit het feit dat in de tekst van de regeling telkens sprake is van het recht op uitkering „krachtens (of overeenkomstig) de wettelijke regeling van de bevoegde Staat". Zou men namelijk deze verwijzing naar de wettelijke regeling van de bevoegde Staat zien als een zogenaamde „verwijzing naar rechtsgevolgen", dan zou dit uiteindelijk tot gevolg hebben dat zowel de eerste als de tweede zinsnede betekenen dat het voortbestaan van een recht op uitkering in elk geval door nationaal recht wordt bepaald, ongeacht of de werkloze vóór of na het verstrijken van de termijn van drie maanden terugkeert. Het door de gemeenschapswetgever aangebracht onderscheid zou bij deze uitleg zinloos zijn. Derhalve moet worden aangenomen, dat die verwijzing enkel ter nadere aanduiding dient van de rechten die de werkloze bij niet-tijdige terugkeer verliest, namelijk de rechten op uitkering die hij tegenover de bevoegde staat heeft krachtens diens wettelijke regeling. De toevoeging „krachtens de wettelijke regeling van de bevoegde staat" maakt bijgevolg alleen duidelijk dat rechten die hij elders mocht hebben — bijvoorbeeld rechten op uitkering in het land waar hij naar werk heeft gezocht krachtens de wettelijke regeling van die staat — door deze bepaling niet worden uitgesloten.

In dit verband wil ik nu reeds opmerken dat de vraag of bijvoorbeeld artikel 69 van verordening nr. 1408/71 de werknemer die niet aan de daargenoemde voorwaarden voldoet, uitsluit van het recht op werkloosheidsuitkering jegens een verzekeringsorgaan van de staat waarheen de werkloze zich voor het zoeken van werk had begeven, aan de orde is geweest in het arrest van het Hof van 10 juli 1975 (zaak 27/75, Gaetano Bonaffini e.a., Jurispr. 1975, blz. 971), waarop het Bayerische Landessozialgericht zich in zijn verwijzingsbeschikking beroept. In dit arrest heeft het Hof verklaard, dat rechten die in het land waar naar werk wordt gezocht krachtens de wettelijke regeling van dat land bestaan, door artikel 69 rechtstreeks noch zijdelings worden geregeld. Overeenkomstig de tegenover andere rechten gemaakte afbakening heeft het Hof van Justitie derhalve ook beklemtoond, dat de bepaling van artikel 69 „niet afdoet aan de rechten waarop de betrokken werknemer eventu-

eel rechtstreeks aanspraak kan maken krachtens de wettelijke regeling van de Lid-Staten, waarin hij zich heeft begeven."

2. Daarmee kan ik overgaan tot de volgende vraag, namelijk of aan de strekking van de bepaling naast de eerder gegeven uitlegging nog een andere betekenis moet worden toegekend. In dit verband wordt er door de Commissie en de regering van de Bondsrepubliek Duitsland terecht op gewezen, dat de onderhavige bepaling een belangrijke sociaalrechtelijke vernieuwing betekent ten opzichte van zowel de tot dan geldende verordening nr. 3 van de Raad van 25 september 1958 inzake de sociale zekerheid van migrerende werknemers (PB van 1958, blz. 561), die niet voorzag in de mogelijkheid, werkloosheidsuitkeringen „mee te nemen" naar een andere Lid-Staat om het zoeken naar werk te vergemakkelijken, als ten opzichte van de desbetreffende regelingen van de Lid-Staten. Deze laatste stellen de toekenning van werkloosheidsuitkeringen in beginsel afhankelijk van de voorwaarde dat de werkloze in de plaats van de bevoegde diensten voor arbeidsbemiddeling verblijft, zicht beschikbaar houdt voor het toewijzen van een werkkring en zich aan het toezicht van de bevoegde instanties onderwerpt. Deze nauwe samenhang tussen de toekenning van een werkloosheidsuitkering en de verplichting om zich ter beschikking te houden van de bevoegde diensten voor arbeidsbemiddeling, komt in het bijzonder tot uitdrukking in het arrest van het Hof van 20 maart 1979 (zaak 139/78, Giovanni Coccioli, Jurispr. 1979, blz. 991), waarin het Hof beklemtoonde, dat de verplichting om ter beschikking te staan van de diensten voor arbeidsbemiddeling van de bevoegde staat en zich te onderwerpen aan het aldaar uitgeoefende toezicht, het tegenwicht vormt voor de toekenning van werkloosheidsuitkeringen. De door artikel 69 gecreëerde uitzondering vormt derhalve een *op zichzelf staande regeling*, die verder gaat dan de loutere coördinatie van nationale regelingen. Gedurende drie maanden zien de voor de toekenning van uitkeringen bevoegde Lid-Staten af van het ter beschikking staan en het toezicht. Daar de situatie op iedere arbeidsmarkt verschilt, is het toezicht in de staat waar naar werk wordt gezocht per definitie geen volwaardig substituut voor de mogelijkheid van het arbeidsbureau in de bevoegde staat om over de werklozen te beschikken. De werkloze wordt daardoor de mogelijkheid geboden, zich gedurende genoemd tijdvak naar een andere Lid-Staat te begeven teneinde aldaar werk te zoeken, waarbij hij de werkloosheidsuitkeringen kan blijven ontvangen zonder ter beschikking van het bevoegde orgaan te moeten staan. Bovendien is zijn recht om bij tijdige terugkeer naar de bevoegde Lid-Staat opnieuw een werkloosheidsuitkering te ontvangen gemeenschapsrechtelijk in dier voege vastgelegd dat het recht op uitkering bijvoorbeeld ook bestaat in die gevallen, waarin het naar nationaal recht wegens de onderbreking van het ontvangen van werkloosheidsuitkeringen in verband met de reis naar een andere staat geheel zou vervallen.

Uit dit voor de gehele Gemeenschap uniform geldende voordeel volgt, dat ook de in artikel 69, lid 2, eerste volzin, tweede zinsnede, voor de niet-tijdige terugkeer voorziene rechtsgevolgen voor de gehele Gemeenschap uniform moeten gelden, zodat moet worden aangenomen dat de onderhavige formulering voor wat de rechtsgevolgen betreft niet naar het nationale recht verwijst.

Bij de uniforme uitlegging moet echter in aanmerking worden genomen, dat de werkloosheidsuitkering uiteraard afhankelijk is van de omstandigheid dat de werkloze ter beschikking staat van de be-

voegde instanties en onder hun toezicht staat. Het „meenemen" van het recht op uitkering wordt derhalve volgens artikel 69, lid 1, sub c, beperkt tot een tijdvak van ten hoogste drie maanden, een periode waarbinnen gewoonlijk voor de werkloze een werkkring kan worden gevonden. Slaagt men daarin niet binnen deze periode, dan ligt het voor de hand dat de Lid-Staten die zich hebben verplicht de uitkeringen te blijven toekennen, belang hebben bij de onmiddellijke terugkeer van de betrokkene in het land van tewerkstelling, zodat voortaan de desbetreffende instantie van het land van tewerkstelling de nodige maatregelen kan nemen om de werkloze in het arbeidsproces in te schakelen en verdere maatregelen kan treffen op het gebied van het werkgelegenheidsbeleid om de werkloosheid te verminderen. Zoals de regering van de Bondsrepubliek stelt, is met name ook de wederinschakeling van de werkloze in het arbeidsproces na langdurige werkloosheid aanzienlijk moeilijker.

Tenslotte dient in aanmerking te worden genomen, dat aan het meenemen van het recht op uitkering gedurende het tijdvak van drie maanden in beginsel niet de voorwaarde is verbonden, dat het zoeken naar werk in de andere Lid-Staat kans van slagen heeft. Dat een dergelijke regeling het risico van misbruik in zich draagt, behoeft geen speciale vermelding. De verplichting tot terugkeer na het verstrijken van ten hoogste drie maanden dient derhalve misbruik van de regeling na genoemd tijdstip te voorkomen.

Om bovengenoemde redenen is het noodzakelijk dat het gemeenschapsrecht als tegenwicht tegen de in artikel 69, lid 1, geboden mogelijkheid voorziet in een rechtsgevolg, dat de werkloze die in een andere Lid-Staat vruchteloos naar werk heeft gezocht, uiterlijk vóór het verstrijken van de termijn van drie maanden kan aanzetten tot terugkeer naar het land van tewerkstelling. Het dreigende verlies van elk verder recht op uitkering bij te late terugkeer is daartoe stellig geschikt.

In tegenstelling tot de opvatting van de Italiaanse regering en verzoeker Testa, is daarentegen een minder strikte opzet van de regeling, zoals de loutere schorsing van de lopende betaling van een werkloosheidsuitkering ook ná het verblijf van de werkloze in een andere Lid-Staat, als middel ontoereikend om de nagestreefde beperking ratione temporis van bedoeld verblijf in het buitenland te waarborgen. De regering van de Bondsrepubliek heeft er terecht op gewezen, dat vooral indien werklozen zich naar hun geboorteplaats begeven om daar naar werk te zoeken, de hoogte van de werkloosheidsuitkering immers veelal voldoende kan zijn om een verblijf in het buitenland van meer dan drie maanden te bekostigen. Bijgevolg zouden zij van de in artikel 69 van verordening nr. 1408/71 geboden voordelen kunnen profiteren, zonder bij een meer of minder lange overschrijding van de termijn noemenswaardige nadelen op de koop toe te moeten nemen.

Ter afronding wil ik nog opmerken dat de hier verdedigde opvatting ook in overeenstemming is met de ontstaansgeschiedenis van artikel 69. Uit de door de Raad overgelegde stukken bijvoorbeeld kan mijns inziens duidelijk worden afgeleid, dat de wetgever bij de beraadslaging over de onderhavige bepaling ervan is uitgegaan dat de werkloze elk recht op uitkering tegenover zijn laatste land van tewerkstelling verliest, indien hij langer dan de genoemde maximale periode in het tweede land verblijft.

III — Dan kan ik thans overgaan tot de volgende, door de verwijzende rechters en partijen opgeworpen vraag betreffende de verenigbaarheid van de onderhavige regeling in de hier gegeven uitleg-

ging met gemeenschapsrecht van hogere orde.

1. Het Bundessozialgericht, verzoeker Testa en de Italiaanse regering betwijfelen in de eerste plaats, of artikel 69 in de aangegeven uitlegging in overeenstemming is met artikel 51 EEG-Verdrag en geldig kan worden geacht. Zij achten het in strijd met de doelstelling van artikel 51 EEG-Verdrag — het bevorderen van het vrije verkeer van werknemers — buiten de nationale bepalingen om te voorzien in het verval van een door premiebetaling verkregen potentieel recht, omdat de werknemer langer dan drie maanden van zijn recht op vrij verkeer gebruik zou hebben gemaakt. Deze gedachte komt ook tot uitdrukking in vaste rechtspraak van het Hof, in het bijzonder in de zaken 24/75 (Petroni) en 112/76 (Manzoni), waarin is verklaard dat een migrerend werknemer niet ten gevolge van de uitoefening van zijn recht op vrij verkeer voordelen op het gebied van de sociale zekerheid zou mogen verliezen die hij heeft krachtens de bepalingen van één enkele Lid-Staat. Indien de regeling voorziet in een gebeurtenis die nationale potentiële rechten op uitkering doet vervallen, zou bovendien een migrerend werknemer uiteindelijk slechter worden behandeld wanneer hij werk gaat zoeken in een andere Lid-Staat dan wanneer hij zulks in een derde Staat zou doen, daar in het laatste geval het nationale recht op uitkering bij zijn terugkeer herleeft. Volgens de Italiaanse regering is bovendien de voorwaarde van „terugkeer" binnen een korte en vermeend fatale termijn niet alleen in strijd met de algemene opzet van verordening nr. 1408/71 en met het beginsel, dat de woonplaats van geen belang behoort te zijn, doch leidt de aldus uitgelegde voorwaarde betreffende de terugkeer ook tot wederinvoering van die discriminaties tussen nationale en migrerende werknemers, waaraan het EEG-Verdrag een einde heeft willen maken.

Daartegenover nemen inzonderheid de regering van de Bondsrepubliek en de Commissie het standpunt in dat de onderhavige regeling, die het mogelijk maakt werkloosheidsuitkeringen naar een andere Lid-Staat „mee te nemen", niet louter mag worden gezien als de uitvoering van een door het Verdrag in artikel 51, sub b, aan de Commissie en de Raad gegeven opdracht krachtens welke zij verplicht zijn regels te stellen, maar als een in het kader van artikel 51 ter discretie van de gemeenschapsinstellingen staande verdere stap tot verwezenlijking van het vrije verkeer van werknemers op het gebied van de sociale zekerheid. De nieuwe regeling zou een belangrijke uitbreiding en tegelijkertijd een beperking inhouden, die onderling afhankelijk zouden zijn en slechts *als een geheel* zouden kunnen worden gezien. Indien men haar als een uniform geheel beoordeelt, kan worden vastgesteld dat geen van de door de regelingen van de Lid-Staten toegekende voordelen worden ingetrokken.

Bij de beoordeling van dit betoog mag in de eerste plaats niet over het hoofd worden gezien, dat verordening nr. 1408/71 is vastgesteld ter uitvoering van de artikelen 48 tot en met 51 EEG-Verdrag en derhalve ook aan deze bepalingen moet worden getoetst. Zoals gezegd geeft artikel 69 van de verordening een bijzondere regeling die als zodanig het vrije verkeer van werknemers niet beperkt doch uitbreidt, doordat werkloosheidsuitkeringen die in beginsel uiteraard niet kunnen worden uitgevoerd, in het belang van het vrije verkeer binnen bepaalde tijdslimieten naar een andere Lid-Staat kunnen worden „meegenomen". Het Hof van Justitie heeft dit duidelijk laten uitkomen in zaak 139/78 (Coccioli), waar het verklaart:

„Artikel 69 ... (kent) aan degene die een beroep doet op deze bepaling een voordeel toe ten opzichte van degene die in de bevoegde staat blijft, aangezien eerstgenoemde op grond van artikel 69 gedurende een periode van drie maanden is vrijgesteld van de verplichting ... om ter beschikking te staan van de diensten voor arbeidsbemiddeling van de bevoegde staat en zich te onderwerpen aan het aldaar uitgeoefende toezicht".

Maar indien de Raad de migrerende werknemers in zijn verordeningen aanspraken toekent die deze anders niet zouden hebben, dan moet hij ook het recht hebben, met gebruikmaking van zijn beoordelingsvrijheid als wetgever, de omvang en de duur van deze voordelen vast te stellen met inachtneming van de nationale sociale zekerheidsstelsels en het functioneren daarvan. Dientengevolge is het Hof van Justitie ook in zijn arrest in de zaak-Coccioli uitgegaan van de rechtmatigheid van de periode van drie maanden, die enkel het in het gemeenschapsrecht verankerde recht op uitkering beperkt.

Daarentegen heeft het Hof van Justitie in de zaken-Petroni en Manzoni bepaalde gevallen van toepassing van de anti-cumulatieregeling van artikel 46, lid 3, van verordening nr. 1408/71 onverenigbaar met artikel 51 EEG-Verdrag verklaard, omdat zij de werknemer die van zijn recht op vrij verkeer gebruik had gemaakt, voordelen op het gebied van de sociale zekerheid ontnamen welke hem reeds door de *enkele* wettelijke regeling *van één Lid-Staat* waren gewaarborgd en omdat hiermee het doel van de artikelen 48 tot en met 51 EEG-Verdrag niet zou worden bereikt. In tegenstelling tot de in deze rechtspraak ongeldig verklaarde maatregelen evenwel maakt de regeling van artikel 69, lid 2, wanneer de werkzoekende tijdig naar het land van tewerkstelling terugkeert, geen inbreuk op aanspraken die de justitiabele aan nationaal recht ontleent. De werkloze die van de regeling gebruik maakt en tijdig naar het land van tewerkstelling terugkeert, wordt derhalve niet slechter, maar beter behandeld dan degene die zich naar een derde land begeeft, daar zijn recht op uitkering gedurende een afwezigheid van drie maanden in stand blijft. In zoverre wordt hij in beginsel ook beter behandeld dan werknemers uit derde landen, die geen gebruik kunnen maken van deze regeling. Tenslotte wil ik met betrekking tot het bezwaar van de Italiaanse regering nog opmerken, dat de regeling ook geldt voor Duitse werklozen die naar een andere Lid-Staat vertrekken om aldaar werk te zoeken, zodat zij in zoverre geen inbreuk maakt op het aan de artikelen 48 e.v. EEG-Verdrag ten grondslag liggende discriminatieverbod.

Overigens kan niet worden ontkend dat artikel 69, lid 2, tweede zinsnede in de hier voorgestane uitlegging de werkloze bij te late terugkeer aanspraken ontneemt, die hij zonder de gemeenschapsrechtelijke regeling bij zijn terugkeer van een verblijf in het buitenland niet zou hebben verloren. De inbreuk op deze door de justitiabele aan nationaal recht ontleende aanspraken is mijns inziens echter gerechtvaardigd om de volgende redenen: in de eerste plaats mag, zoals reeds gezegd, niet over het hoofd worden gezien dat ook artikel 69, lid 2, dient ter bevordering van het vrije verkeer van werknemers, omdat zonder dit lid de regeling van lid 1 niet mogelijk zou zijn geweest. Verder is het volgens mij van wezenlijk belang, dat de volledig werkloze arbeiders uit de Lid-Staten niet verplicht zijn bij het zoeken naar arbeid in een andere Lid-Staat een beroep te doen op de regeling van artikel 69 van verordening nr. 1408/71. Zij kunnen zich immers ook naar een Lid-Staat be-

geven zonder van deze regeling gebruik te maken; wel verliezen zij dan tijdens hun afwezigheid het recht op werkloosheidsuitkering, dat zij, indien het nationale recht daarin voorziet, na hun terugkeer weer ontvangen. Besluiten zij echter gebruik te maken van de gunstigere regeling van artikel 69, die bepaalt dat onder de daarin genoemde voorwaarden het recht op uitkering gedurende ten hoogste drie maanden in stand blijft, dan nemen zij daarmee als het ware de op deze oplossing rustende „hypotheek" op de koop toe, te weten dat bij te late terugkeer elk recht op uitkering vervalt. Op deze nauwe onderlinge samenhang tussen de door het gemeenschapsrecht geboden mogelijkheid om het recht op uitkering ondanks het niet meer ter beschikking staan van het bevoegde orgaan te laten voortduren en het daaraan verbonden risico, het gehandhaafde recht op uitkering bij niet-tijdige terugkeer geheel te verliezen, worden de werklozen gewezen in formulier E 303/5. Daarin wordt uitdrukkelijk gesteld dat wanneer langer dan drie maanden buiten het land van tewerkstelling naar werk wordt gezocht, bij het verstrijken van deze termijn de nog bestaande rechten op uitkering uit hoofde van de werkloosheidsverzekering van het laatste land van tewerkstelling *vervallen.*

Tenslotte heb ik er in mijn conclusie in de zaak-Coccioli reeds op gewezen, dat de hardheidsclausule van artikel 69, lid 2, tweede zin, door de mogelijkheid van verlenging van de termijn een correctie biedt ter oplossing van gevallen waarin de volledige intrekking van verdere rechten na het verstrijken van de termijn in strijd zou zijn met het evenredigheidsbeginsel. Het Hof heeft dienovereenkomstig beslist, dat artikel 69, lid 2, van verordening nr. 1408/71 geen beperking vormt van de bevoegdheid van de betrokken diensten en organen van de Lid-Staten, bij de beslissing over een eventuele verlenging van de in de verordening genoemde termijn rekening te houden met *alle* elementen die zij terzake dienend achten, met inbegrip van die welke met de *individuele situatie van de betrokken werknemers* of de uitoefening van een doeltreffende controle verband houden.

De onderhavige zaken bieden echter de gelegenheid om de uit de strekking van de bepaling volgende beleidsmarge nader te preciseren. In het bijzonder met het oog op het aan de zaak-Vitale ten gronde liggende hoofdgeding zou duidelijk moeten worden beklemtoond, dat de bevoegde diensten en organen van de Lid-Staten *in elk afzonderlijk geval* na nauwgezette beoordeling *moeten* beslissen, of de in een aanvraag om verlenging van de in artikel 69, lid 2, van verordening nr. 1408/71 genoemde termijn vermelde feiten een „uitzonderlijk geval" opleveren dat een afwijking van de regel rechtvaardigt. Bij de uitoefening van deze aan de strekking van de onderhavige bepaling *gebonden* beoordelingsvrijheid dient in het bijzonder te worden gelet op de tijdsduur waarmee de periode van drie maanden is overschreden en de reden van de te late terugkeer, maar ook — en dat lijkt mij zeer belangrijk — op de omvang van de rechtsgevolgen van een te late terugkeer.

2. Tenslotte hebben het Bundessozialgericht en verzoeker Testa nog het probleem van de verenigbaarheid van artikel 69, lid 2, zoals hier uitgelegd, met artikel 14 van het Duitse Grundgesetz aan de orde gesteld, terwijl het Hessische Landessozialgericht en ook de Italiaanse regering wijzen op een mogelijke collisie met het door het gemeenschapsrecht beschermde eigendomsrecht. De werknemer zou door zijn potentieel recht op een werkloosheidsuitkering mogelijkerwijze een met eigendom vergelijkbaar recht hebben verworven dat door de onderhavige regeling niet inhoudsloos kan worden gemaakt.

Het Hof heeft echter reeds in vele arresten betoogd (vgl. de arresten van 17 december 1970, zaak 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, Jurispr. 1970, blz. 1125, en van 13 december 1979, zaak 44/79, Hauer, Jurispr. 1979, blz. 3727), dat de vraag betreffende een eventuele inbreuk op grondrechten door een handeling van de gemeenschapsinstellingen alleen *in het kader van het gemeenschapsrecht zelf* kan worden beoordeeld, daar de introductie van bijzondere, onder de wetgeving van *één* bepaalde Lid-Staat vallende maatstaven de materiële eenheid en de werking van het gemeenschapsrecht zou aantasten en daardoor onvermijdelijk de eenheid van de gemeenschappelijke markt zou doorbreken en de communautaire saamhorigheid in gevaar zou brengen. Verder heeft het Hof in het bijzonder in de arresten van 17 december 1970 (zaak 11/70, Internationale Handelsgesellschaft), van 14 mei 1974 (zaak 4/73, Nold, Jurispr. 1974, blz. 491) en van 13 december 1979 (zaak 44/79, Hauer) verklaard, dat de inachtneming van de grondrechten een integrerend deel uitmaakt van de algemene rechtsbeginselen, welker eerbiediging het verzekert. Bij de bescherming van deze rechten laat het Hof zich leiden door de constitutionele tradities welke aan de Lid-Staten gemeen zijn, zodat — zoals met name in de zaak-Hauer werd overwogen — in de Gemeenschap geen maatregelen rechtsgeldig kunnen worden geacht die onverenigbaar zijn met de door de constituties van deze staten beschermde grondrechten. Tenslotte heeft het Hof met name in de arresten van 28 oktober 1975 (zaak 36/75, Rutili, Jurispr. 1975, blz. 1219) en van 13 december 1979 (zaak 44/79, Hauer) beklemtoond, dat ook de internationale verdragen betreffende de bescherming van de rechten van de mens die door de Lid-Staten zijn geratificeerd, aanwijzingen geven die in het kader van het gemeenschapsrecht in acht moeten worden genomen. Op de grondslag van deze rechtspraak kunnen dientengevolge de omtrent de verenigbaarheid van artikel 69, lid 2, van verordening nr. 1408/71 met de bepalingen betreffende de bescherming van de grondrechten geuite twijfels slechts zo worden uitgelegd, dat daarmee de geldigheid van deze regeling in het licht van het — blijkens het arrest-Hauer — door het gemeenschapsrecht beschermde eigendomsrecht aan de orde wordt gesteld.

Evenals de regering van de Bondsrepubliek en de Commissie ben ik van mening dat in casu echter buiten beschouwing kan worden gelaten of en in hoeverre rechten op sociale zekerheidsuitkeringen, en inzonderheid de onderhavige potentiële rechten op werkloosheidsuitkeringen, onder de door het gemeenschapsrecht gewaarborgde bescherming van de eigendom vallen. Op grond van de constitutionele voorschriften en praktijken van alle Lid-Staten kan namelijk worden vastgesteld, dat het de wetgever vrijstaat het gebruik van de privé-eigendom in het algemeen belang te regelen. In dit verband kan ik bijvoorbeeld noemen artikel 14, lid 2, eerste zin, van het Duitse Grundgesetz, dat aan de immanente eigendomsbeperkingen refereert, artikel 14, lid 2, tweede zin van het Duitse Grundgesetz en artikel 43.2.2 van de Ierse grondwet, die het gebruik van de eigendom ondergeschikt maken aan de eisen van algemeen belang, artikel 43.2.1 van de Ierse grondwet, dat naar de sociale rechtvaardigheid verwijst, alsmede artikel 42, lid 2, van de Italiaanse grondwet, dat eveneens een verwijzing naar de sociale functie van de eigendom bevat. Dienovereenkomstig heeft ook het Hof van Justitie reeds in de zaak-Nold het verband tussen het individuele en het communautaire belang erkend door te verklaren

„dat ... de aldus [door de constitutionele orde van alle Lid-Staten] gewaarborgde rechten wel verre van als absolute prerogatieven te mogen worden beschouwd, in verband met de sociale functie der beschermde goederen en werkzaamheden moeten worden bezien; dat zulke rechten derhalve normaliter slechts onder voorbehoud van in het openbaar belang voorziene beperkingen worden gewaarborgd; dat het ook in de rechtsorde van de Gemeenschap gerechtvaardigd voorkomt met betrekking tot deze rechten het voorbehoud te maken dat bepaalde grenzen die hun rechtvaardiging vinden in de doelstellingen van algemeen belang welke de Gemeenschap nastreeft, moeten worden inachtgenomen zolang aan het wezen dier rechten geen afbreuk wordt gedaan."

In de zaak-Rutili heeft het Hof beklemtoond, dat de termen openbaar belang en algemeen belang in de zin van beperkingen van de grondrechten, op hun beurt moeten overeenstemmen met „het objectieve recht, onder meer het gemeenschapsrecht".

Daaruit blijkt dat uiteindelijk de *sociale functie* de concrete draagwijdte van de eigendomswaarborg bepaalt. Met andere woorden, de bevoegdheid van de wetgever om de inhoud en de beperkingen vast te stellen neemt toe naarmate het sociale aspect en de sociale functie van het object van het eigendomsrecht zwaarder wegen. Rechten en potentiële aanspraken op werkloosheidsuitkeringen vertonen echter een uitgesproken sociaal aspect, zonder dat hierbij een definitieve beslissing behoeft te worden genomen over de vraag of zij de kenmerken vertonen van een grondwettelijk beschermd eigendomsrecht. Dit blijkt reeds uit de omstandigheid dat zij deel uitmaken van een stelsel van uitkeringen dat een belangrijke sociale functie heeft en de werkloosheidsverzekering, zoals ter terechtzitting is verklaard, althans in de Bondsrepubliek Duitsland onder meer wordt gefinancierd door bijdragen van de staat, dus uit de algemene middelen. Bij de bepaling van de inhoud en de beperkingen van aanspraken krachtens de werkloosheidsverzekering, moet de wetgever derhalve in beginsel over een grote vrijheid beschikken voor de vaststelling van de regelingen tot behoud van de effectiviteit en produktiviteit van het stelsel van werkloosheidsverzekeringen in het algemeen belang. Door de eigendomsgaranties worden bijgevolg de *uit de geldende wettelijke situatie* voortvloeiende (potentiële) aanspraken beschermd.

Een van de basisvoorwaarden voor aanspraken op grond van de werkloosheidsverzekering is in alle Lid-Staten, dat de werkloze ter beschikking moet staan van de betrokken instanties (vgl. bijv. artikel 100 van het Duitse AFG; artikel L 351/7 van de Franse Code du travail in de versie van wet nr. 79/32 van 16 januari 1979 betreffende steun aan werkloze werknemers, J.O.R.F. van 17 januari 1979, blz. 143; artikel 52 van het Italiaanse Regio Decreto van 7 december 1924, nr. 2270; artikel 57 van de Deense lovbekendtgørelse nr. 471 van 25 augustus 1978 betreffende de arbeidsbemiddeling en werkloosheidsverzekering enz.; artikel 82 van de Britse Social Security Act 1975; artikel 15 van de Ierse Social Welfare Act 1952). Zoals gezegd heeft de gemeenschapswetgever van *deze* voorwaarde afgezien in het belang van de totstandbrenging van het vrije verkeer, een der belangrijkste doelstellingen van de Gemeenschap, en daarvoor andere voorwaarden en beperkingen gesteld die het de werkloze mogelijk maken, het recht op uitkering gedurende drie maanden naar een andere Lid-Staat „mee te nemen". Ook wil ik in dit verband nog eens beklemtonen, dat de werkloze van de regeling die hem bij tijdige terugkeer enkel voordelen oplevert, gebruik kán

maken, doch dat hij daartoe niet verplicht is. Kiest hij voor de regeling van artikel 69 van verordening nr. 1408/71, dan aanvaardt hij het daaraan verbonden risico dat het in stand gebleven recht op uitkering bij niet-tijdige terugkeer geheel vervalt. In dat geval moet het gebod om binnen drie maanden uit het buitenland terug te keren, worden gezien als een beperking die uit de sociale functie van de aanspraak voortvloeit, teneinde de doeltreffendheid van de werkloosheidsverzekering te verbeteren of te handhaven. Bijgevolg ben ik het met de regering van de Bondsrepubliek, de Bundesanstalt für Arbeit en de Commissie eens, dat in zoverre geen vermogensrechten worden ontnomen. Het vervallen van iedere verdere aanspraak op uitkering dient het algemeen belang en is, zoals ik reeds heb uiteengezet, ook in overeenstemming met het in acht te nemen evenredigheidsbeginsel. Voor zover in het concrete geval buitengewone omstandigheden een tijdige terugkeer verhinderen en het verlies van alle verdere aanspraken met inachtneming van alle omstandigheden onevenredig zou zijn, moet zoals gezegd, door toepassing van de in artikel 69, lid 2, tweede volzin vervatte hardheidsclausule recht worden gedaan aan het evenredigheidsbeginsel.

Ter afsluiting van dit vraagstuk zou ik nog willen opmerken, dat overigens ook het Duitse AFG in de artikelen 119, lid 3, en 120 bepaalt, dat de resterende aanspraak van de werkloze op een werkloosheidsuitkering onder bepaalde, zij het zeer strikte voorwaarden kan vervallen. Voor zover ik kan nagaan is de grondwettigheid van deze bepaling op nationaal vlak tot nu toe ook nog niet in twijfel getrokken.

Voor de vraag of en onder welke voorwaarden en in hoeverre volgens Duits recht aanspraken op het gebied van de sociale zekerheid als eigendomsrecht worden beschermd, is evenwel ook de beslissing van de I. Senat van het Duitse Bundesverfassungsgericht van 28 februari 1980 — 1 BvL 17/77 e.a. van belang. Het Bundesverfassungsgericht heeft toen beslist dat rechten en potentiële aanspraken op pensioen constituerende eigenschappen vertonen van het door artikel 14 van het Duitse Grundgesetz beschermende eigendomsrecht. Daarnaast heeft het evenwel verklaard, dat genoemde rechten een uitgesproken sociaal aspect vertonen, zodat de wetgever bij de vaststelling van hun inhoud en hun beperkingen in beginsel over een grote vrijheid moet beschikken. Dit zou met name gelden voor regelingen die ertoe dienen de doeltreffendheid en de werking van het stelsel van wettelijke pensioenverzekeringen in het belang van allen te handhaven, te verbeteren of aan veranderde economische omstandigheden aan te passen. Inzoverre zou de wetgever ingevolge artikel 14, lid 1, tweede zin, van het Grundgesetz in beginsel bevoegd zijn uitkeringen te korten en de omvang van rechten of vooruitzichten daarop te verminderen of te wijzigen, voorzover dit een algemeen belang dient en in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel. Slechts in zoverre zouden de onderhavige aanspraken op het gebied van de sociale zekerheid door artikel 14, lid 1, Grundgesetz worden beschermd. Het komt mij voor dat deze opvatting van het Bundesverfassungsgericht ook voor de door het gemeenschapsrecht gewaarborgde bescherming van het eigendomsrecht dient te gelden.

3. Aan het slot van mijn uiteenzetting behoef ik bijgevolg nog slechts een enkel woord te wijden aan de door het Bundessozialgericht opgeworpen vraag, of de wetgevende bevoegdheden van de gemeenschapsinstellingen recht doen wedervaren aan het in artikel 20 van het Duitse Grundgesetz vervatte beginsel van

de volkssoevereiniteit. Zoals bekend wordt daarmee de grondwettigheid van artikel 1 van de Duitse wet houdende ratificatie van het EEG-Verdrag van 27 juli 1957 (Bundesgesetzblatt II, blz. 763) aan de orde gesteld, waarover door de Duitse hoogste rechterlijke instanties vele malen een positieve beslissing is genomen en waarover het Hof van Justitie zich niet behoeft uit te spreken.

IV — Aangezien ook vanuit het oogpunt van te beschermen grondrechten geen aanleiding bestaat de onderhavige bepaling beperkt uit te leggen, concludeer ik derhalve de vragen van de verwijzende rechters te beantwoorden als volgt:

Artikel 69, lid 2, eerste volzin van verordening nr. 1408/71 sluit elk recht op uitkering als bedoeld in artikel 69, lid 1, eerste volzin uit, indien de werkloze eerst na het verstrijken van de in lid 1, sub c, voorziene termijn naar de „bevoegde staat" terugkeert en deze termijn niet overeenkomstig lid 2, tweede volzin is verlengd. Voor zover in een concreet geval buitengewone omstandigheden terugkeer vóór het verstrijken van de termijn van drie maanden verhinderen en het verlies van alle verdere rechten onevenredig zou zijn, moet met inachtneming van alle aspecten, in het bijzonder de omvang van de rechtsgevolgen in geval van een te late terugkeer, de reden van deze vertraging en de tijdsduur waarmee de termijn van drie maanden is overschreden, recht worden gedaan aan het evenredigheidsbeginsel door de termijn overeenkomstig artikel 69, lid 2, tweede volzin te verlengen.