DOMSTOLENS DOM
AF 20. MARTS 1979 [1]

Giovanni Coccioli
mod Bundesanstalt für Arbeit
(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Sozialgericht Hildesheim)

Sag 139/78

Sammendrag

1. *Social sikring af vandrende arbejdstagere — arbejdsløshed — ydelser — bevarelse af ret til ydelser under ophold i en anden medlemsstat — tremånedersfrist — forlængelse — anmodning indgivet efter fristens udløb — forlængelse tilladelig*
   (Rådets forordning nr. 1408/71, art. 69, stk. 2)

2. *Social sikring af vandrende arbejdstagere — arbejdsløshed — ydelser — bevarelse af ret til ydelser under ophold i en anden medlemsstat — tremånedersfrist — forlængelse — nationale myndigheders frie skøn*
   (Rådets forordning nr. 1408/71, art. 69, stk. 2)

1. Fristen i henhold til artikel 69, stk. 2, i forordning nr. 1408/71 kan forlænges, selv når anmodningen om forlængelse er indgivet efter fristens udløb.
2. Artikel 69, stk. 2, i forordning nr. 1408/71 begrænser ikke medlemsstaternes kompetente myndigheders og institutioners frihed til ved deres afgørelse af, om den ved denne bestemmelse fastsatte frist kan forlænges, at tage alle de omstændigheder, de finder relevante, i betragtning, såvel vedrørende de pågældende arbejdstageres individuelle situation som udøvelsen af en effektiv kontrol.

I sag 139/78

angående en anmodning, som i medfør af EØF-traktatens artikel 177 af Sozialgericht Hildesheim er indgivet til Domstolen for i den sag, som verserer for nævnte ret mellem

GIOVANNI COCCIOLI

1 — Processprog: Tysk.

og

BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 69, stk. 2, i Rådets forordning nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet (EFT 1971 (II), s. 366),

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten H. Kutscher, afdelingsformændene J. Mertens de Wilmars og Mackenzie Stuart, dommerne A. M. Donner, P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keeffe, G. Bosco og A. Touffait,

generaladvokat: G. Reischl
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb og de indlæg, der er indgivet i henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen, kan sammenfattes således:

I — De faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne

Ifølge artikel 69, stk. 1, litra c), i Rådets forordning nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet (EFT 1971 (II), s. 366) bevarer en helt arbejdsløs arbejdstager, der har ret til ydelser i en medlemsstat, og som rejser til en anden medlemsstat for at søge beskæftigelse dér, retten til de nævnte ydelser i et tidsrum af højst tre måneder, regnet fra det tidspunkt, da den pågældende er ophørt med at stå til rådighed for arbejdsformidlingen i den stat, han har forladt. I artikel 69, stk. 2, bestemmes:

»Såfremt den pågældende vender tilbage til den kompetente stat inden udløbet af den periode, i hvilken han efter bestemmelserne i stk. 1, litra c), har ret til ydelser, er han fortsat berettiget til ydelser efter denne stats lovgivning; såfremt han ikke vender tilbage til den kompetente stat inden udløbet af nævnte periode, mister han enhver ret til ydelser efter denne stats lovgivning. I undtagelsestilfælde kan det kompetente arbejdsformidlingskontor eller den kompetente institution forlænge denne frist.«

Coccioli, der er italiensk statsborger og har bopæl i Göttingen i Forbundsrepublikken Tyskland, fik sidst tilkendt arbejdsløshedsunderstøttelse (Arbeitslosenhilfe) fra den 13. december 1976. Understøttelsen udbetaltes ham af arbejdsformidlingen (Arbeitsamt Göttingen) fra den 13. december 1976 til den 18. december 1976. Den 15. december 1976 meddelte Coccioli arbejdsformidlingen, at han ville vende tilbage til Italien, hvorefter arbejdsformidlingen af 17. december 1976 udstedte blanket E 303, hvorefter han bevarede retten til ydelser ved arbejdsløshed. Det fremgik af denne attest, at han havde ret til ydelser i et tidsrum af tre måneder, nemlig fra den 19. december 1976 til den 18. marts 1977. Han modtog samtidig den forklarende blanket E 303/5 på italiensk, hvori opmærksomheden særlig henledes på, at såfremt der søges beskæftigelse uden for Forbundsrepublikken Tyskland gennem mere end tre måneder, ophører de rettigheder, der endnu måtte bestå i forhold til den tyske arbejdsløshedsforsikring ved udløbet af denne frist. Ifølge blanketten kan det arbejdsformidlingskontor, som har udstedt attest E 303, give dispensation.

I december 1976 vendte Coccioli tilbage til Erchi i Italien for at søge beskæftigelse dér; men hverken da han vendte tilbage eller i de følgende uger havde han udsigt til at finde beskæftigelse på dette sted.

Den 16. marts 1977 blev han syg og blev erklæret uarbejdsdygtig fra den 16. marts til den 14. maj 1977.

Den 15. maj 1977 vendte han tilbage til Forbundsrepublikken Tyskland og anmodede den 16. maj arbejdsformidlingskontoret i Göttingen om at få tilkendt arbejdsløshedsunderstøttelse, idet han hævdede, at han på grund af sin sygdom havde været forhindret i at vende tilbage til Forbundsrepublikken inden for den foreskrevne frist på tre måneder. Arbejdsformidlingen afslog ansøgningen, idet den fandt, at en undtagelsesvis forlængelse af tremånedersfristen i artikel 69, stk. 2, 2. pkt., i forordning nr. 1408/71 ikke var mulig, fordi hans ophold i Italien, allerede før arbejdsdygtigheden indtrådte, ikke kunne begrundes med søgen efter beskæftigelse, idet der ikke var udsigt til at opnå beskæftigelse på det sted, hvor han var rejst hen for at søge arbejde, og idet han, når han af andre grunde forlængede sit ophold i Italien, måtte løbe risikoen for, at der indtraf en uforudselig hændelse, som kunne hindre ham i at vende tilbage til Forbundsrepublikken Tyskland på det ønskede tidspunkt.

Efter forgæves at have påklaget arbejdsformidlingens afslag, indbragte Coccioli sagen for Sozialgericht Hildesheim, som ved kendelse af 8. juli besluttede at udsætte sagen og anmode Domstolen om en præjudiciel afgørelse af følgende spørgsmål:

1. Kan fristen i henhold til artikel 69, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 1408/71 forlænges, når anmodningen om forlængelse først er indgivet efter fristens udløb?

2. Såfremt dette besvares bekræftende:

   Handler det kompetente arbejdsformidlingskontor inden for rammerne af sit skøn, når det afslår at gøre undtagelse og forlænge fristen, fordi

   a) den arbejdsløse ikke havde udsigt til at få arbejde i den anden medlemsstat, hvor han tilmeldte sig som arbejdssøgende, og

   b) det ikke var muligt for den pågældende at vende tilbage inden fristens udløb på grund af pludselig sygdom?

Forelæggelseskendelsen er registreret på Domstolens justitskontor den 14. juni 1978.

I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen er der indgivet skriftlige indlæg af sagsøgte i hovedsagen, Bundesanstalt für Arbeit, og af EF-Kommissionen.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

II — Skriftlige indlæg i henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for Domstolen

For så vidt angår det første spørgsmål, har *sagsøgte i hovedsagen* anført, at en forlængelse af fristen ifølge almindelig sprogbrug forudsætter, at den endnu ikke er udløbet. Det er dog tvivlsomt, om dette har været tilsigtet ved udstedelsen af forordning nr. 1408/71 med hensyn til fristen i dennes artikel 69, stk. 1, litra c). Erfaringsmæssigt fremsættes næsten alle anmodninger om forlængelse af fristen først til sagsøgte efter tremånedersfristens udløb. Dette skyldes til dels, at ansøgerne undervurderer postvæsenets ekspeditionstid. Sagsøgte hælder derfor af sociale grunde til den opfattelse, at tremånedersfristen også kan forlænges efter fristens udløb, såfremt de øvrige betingelser herfor er opfyldt.

Efter sagsøgtes opfattelse må det andet spørgsmål afvises. Det vedrører ikke fortolkningen af forordningens artikel 69, stk. 2, men den konkrete udøvelse af det skøn, bestemmelsen indrømmer forvaltningsmyndigheden. Spørgsmålet, om arbejdsformidlingskontoret har gjort sig skyldig i magtfordrejning ved at have lagt ulovlige hensyn til grund for sin afgørelse, kan kun afgøres ud fra det konkrete sagsforhold under hensyntagen til alle foreliggende omstændigheder. EØF-traktatens artikel 177 giver imidlertid ikke Domstolen kompetence til at afgøre, om de faktiske omstændigheder i den verserende hovedsag kan subsumeres under en retsnorm.

Kommissionen har først rejst spørgsmålet om, hvorvidt artikel 69, stk. 2, i forordning nr. 1408/71 eventuelt er uforenelig med EØF-traktatens artikel 51. Den arbejdsløse, som er vendt tilbage til den kompetente medlemsstat, og som opfylder alle betingelserne for fortsat at få tilkendt ydelser ifølge denne stats lovgivning, straffes ifølge artikel 69, stk. 2, for fristoverskridelsen ved at blive berøvet de eventuelle yderligere krav, han måtte have *i henhold til denne stats lovgivning alene.*

Kommissionen har dog anført, at den tyske lov om arbejdsfremmende foranstaltninger (Arbeitsförderungsgesetz, AFG) også indeholder sanktioner. Ifølge lovens § 120 kan ydelser ved arbejdsløshed ikke udbetales i 6 hverdage, såfremt en arbejdsløs ikke efterkommer arbejdsformidlingens opfordring til at melde sig. Overskridelse af tremånedersfristen kan sammenlignes med tilsidesættelse af denne pligt til at melde sig. Herefter kan det kun være et spørgsmål, om den fuldstændige fortabelse af andre krav, der følger af artikel 69, stk. 2, ikke er uforholdsmæssig og derfor ikke er hjemlet i national ret.

Efter at have redegjort for det problem, artikel 69, stk. 2, rejser, har Kommissionen i den følgende del af sit indlæg forudsat, at bestemmelsen er forenelig med traktatens artikel 51.

Med hensyn til det første præjudicielle spørgsmål har Kommissionen anført, at artikel 69, stk. 2, intet indeholder om, hvorvidt en anmodning om forlængelse af fristen skal fremsættes før eller efter dennes udløb. Det kan derfor formodes, at en sådan anmodning kan fremsættes såvel før som efter fristens udløb. Anmodningen må dog fremsættes så hurtigt, som det efter sagens særlige omstændigheder med rimelighed kan forventes.

Vedrørende det andet præjudicielle spørgsmål har Kommissionen anført, at artikel 69, stk. 2, 2. pkt., ikke pålægger arbejdsformidlingen en pligt til at forlænge fristen, heller ikke i undtagelsestilfælde. Det overlades til myndighedens — pligtmæssige — skøn, om fristen skal forlænges.

Den forelæggende ret har med rette ikke spurgt, hvilke kriterier der må opstilles for en korrekt udøvelse af skønnet i forbindelse med anvendelsen af artikel 69, stk. 2, 2. pkt., men om den kompetente arbejdsformidlingsmyndighed under de særlige omstændigheder, som ligger til grund for sagsforholdet i hovedsagen, har overskredet grænserne for sin skønsbeføjelse.

Med henblik på afgørelsen af, hvorledes disse grænser bør drages, har Kommissionen anført følgende:

Ifølge artikel 69, stk. 2, 2. pkt., kan fristen forlænges, blot der foreligger et undtagelsestilfælde. Et »undtagelsestilfælde« kan være ethvert begivenhedsforløb, som adskiller sig fra et normalt, sædvanligt forløb. Det må dog kræves, at tilfældets karakter af en undtagelse ligger uden for den pågældende arbejdsløses kontrol og ansvar. Enhver sygdom, som ud fra et lægeligt synspunkt indebærer, at den arbejdsløses tilbagevenden må anses som umulig eller lidet ønskelig, er tilstrækkelig til at opfylde kravet om et undtagelsestilfælde som nævnt i artikel 69, stk. 2, 2. pkt.

I tilslutning hertil opstår det yderligere spørgsmål, om arbejdsformidlingen, uden herved at foretage et urigtigt skøn, kan lade den arbejdsløse bære sygdomsrisikoen, såfremt der på det sted, hvor han søgte arbejde, ikke var nogen udsigt til beskæftigelse. Formålet med forordningens artikel 69, stk. 1, er, at der fortsat tilkendes ydelser, for at den pågældende kan søge beskæftigelse i en anden medlemsstat. Hvis der i det konkrete

tilfælde ikke er nogen udsigt til beskæftigelse i den stat, som den arbejdsløse er rejst til for at søge beskæftigelse, forfejles formålet med den fortsatte tilkendelse af ydelser. Bestemmelsens formål indebærer, at den arbejdssøgende ufortøvet skal vende tilbage til den kompetente medlemsstat, så snart han erkender, at hans søgen efter beskæftigelse er uden resultat.

Kommissionen har sammenfattende anført, at de af Sozialgericht Hildesheim forelagte spørgsmål i store træk kan besvares således:

1. Den i artikel 69, stk. 2, 2. pkt., i forordning nr. 1408/71 nævnte frist kan forlænges, også selv om anmodningen om forlængelse først fremsættes efter fristens udløb. Det er dog en forudsætning herfor, at anmodningen fremsættes så hurtigt, som det efter sagens særlige omstændigheder med rimelighed kan forventes.

2. Arbejdsformidlingsmyndighederne overskrider ikke grænserne for en korrekt udøvelse af deres skøn, såfremt de trods den arbejdssøgende arbejdsløses pludselige sygdom ikke finder, at der foreligger et undtagelsestilfælde, som kan begrunde en forlængelse af fristen, jf. artikel 69, stk. 2, 2. pkt., fordi der ikke på det sted, hvor den arbejdsløse søgte beskæftigelse, var udsigt hertil, og den arbejdsløse var bekendt hermed.

III — Mundtlig forhandling

Der blev i retsmødet den 30. januar 1979 afgivet mundtlige indlæg af sagsøgte i hovedsagen, repræsenteret af dens direktør M. Müller og af Kommissionen, repræsenteret af N. Koch, som befuldmægtiget.

Sagsøgte i hovedsagen har under retsmødet navnlig redegjort for de tyske myndigheders administrative praksis for anvendelse af artikel 69 i forordning nr. 1408/71. Det fremgår af denne redegørelse, at de tyske myndigheder ikke på forhånd søger oplyst, om der er nogen mulighed for at få arbejde i udlandet, idet det på tidspunktet for udstedelsen af blanket E 303 ikke med sikkerhed i det enkelte kan konstateres, hvorvidt et ophold i et andet land foretages med henblik på at søge arbejde dér, eller om der tværtimod består en risiko for misbrug. Kun når arbejdstageren vender for sent tilbage, dvs. efter udløbet af tremånedersfristen, og ansøger om forlængelse, undersøges det, om opholdet i en anden medlemsstat faktisk var begrundet af søgen efter arbejde. De tyske myndigheders forsigtige holdning med hensyn til at forlænge fristerne skyldes især, at antallet af anmodninger om blanket E 303 er steget stærkt, og at de altid indgives ved begyndelsen af de lange ferier og før jul.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 21. februar 1979.

Præmisser

1 Ved kendelse af 8. juni 1978, indgået til Domstolens justitskontor den 14. s.m., har Sozialgericht Hildesheim i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt to spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 69, stk. 2, i Rådets forordning nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet (EFT 1971 (II), s. 366);

2 disse spørgsmål er rejst under en retssag mellem sagsøgeren i hovedsagen, en italiensk statsborger med bopæl i Forbundsrepublikken Tyskland, og Bundesanstalt für Arbeit, hvori sagsøgeren vil kendes berettiget til fortsat at have krav på arbejdsløshedsydelser ved en undtagelsesvis forlængelse af tremånedersfristen efter artikel 69, stk. 2, i forordning nr. 1408/71;

3 det første spørgsmål fra Sozialgericht er, om fristen efter artikel 69, stk. 2, i forordning nr. 1408/71 kan forlænges, når anmodningen om forlængelse først er indgivet efter fristens udløb, og det andet er, om de kompetente arbejdsformidlingskontorer, såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, handler inden for rammerne af deres skøn, når de afslår at gøre undtagelse og forlænge fristen, fordi

»a) den arbejdsløse ikke havde udsigt til at få arbejde i den anden medlemsstat, hvor han tilmeldte sig som arbejdssøgende, og

b) det ikke var muligt for den pågældende at vende tilbage inden fristens udløb på grund af pludselig sygdom«.

Vedrørende det første spørgsmål

4 Ifølge artikel 69, stk. 1, litra c), i forordning nr. 1408/71 kan en helt arbejdsløs arbejdstager, der opfylder de i en medlemsstats lovgivning foreskrevne betingelser for ret til arbejdsløshedsydelser, rejse til en eller flere andre medlemsstater for at søge beskæftigelse dér, og samtidig bevare sin ret

til disse ydelser i et tidsrum af højst tre måneder, regnet fra det tidspunkt, da den pågældende er ophørt med at stå til rådighed for arbejdsformidling i den stat, han har forladt;

stk. 2 i den nævnte artikel bestemmer følgende:

»Såfremt den pågældende vender tilbage til den kompetente stat inden udløbet af den periode, i hvilken han efter bestemmelserne i stk. 1, litra c), har ret til ydelser, er han fortsat berettiget til ydelser efter denne stats lovgivning; såfremt han ikke vender tilbage til den kompetente stat inden udløbet af nævnte periode, mister han enhver ret til ydelser efter denne stats lovgivning. I undtagelsestilfælde kan det kompetente arbejdsformidlingskontor eller den kompetente institution forlænge denne frist«;

ifølge artikel 69, stk. 2, 2. pkt., i forordning nr. 1408/71 kan det kompetente arbejdsformidlingskontor således »i undtagelsestilfælde« forlænge den tremånedersfrist, som gælder for fortsat oppebærelse af de i denne bestemmelse omhandlede ydelser;

5 det må i denne forbindelse anføres, at artikel 69, stk. 2, i forordning nr. 1408/71 ikke bestemmer, at anmodningen om forlængelse skal være indgivet inden fristens udløb;

blandt de »undtagelsestilfælde«, som kan berettige en forlængelse af fristen, kan visse nemlig være af en sådan art, at de ikke alene hindrer den arbejdsløse i at vende tilbage til den kompetente medlemsstat inden for den foreskrevne frist, men også i at indgive anmodningen om forlængelse inden denne frists udløb;

6 det første spørgsmål må derfor besvares således, at fristen i henhold til artikel 69, stk. 2, i forordning nr. 1408/71 kan forlænges, selv når anmodningen om forlængelse er indgivet efter fristens udløb.

Vedrørende det andet spørgsmål

7 Artikel 69 i forordning nr. 1408/71, som indrømmer en arbejdstager ret til at rejse til en anden medlemsstat for at søge beskæftigelse dér, giver den, som udnytter bestemmelsen, en fordel frem for den arbejdstager, som forbliver i den kompetente medlemsstat, for så vidt som førstnævnte arbejdstager i et

tidsrum af tre måneder fritages for den forpligtelse, som er modstykket til arbejdsløshedsydelser, og som består i at stille sig til rådighed for den kompetente medlemsstats arbejsformidling og underkaste sig den her gældende kontrol, selv om han skal tilmelde sig arbejdsformidlingskontorerne i den medlemsstat, han rejser til;

8 det tilkommer de pågældende myndigheder at kontrollere, om arbejdstageres udnyttelse af sin ret efter artikel 69 i forordning nr. 1408/71 er i overensstemmelse med formålet med dens indførelse;

det tilkommer derfor de kompetente myndigheder og institutioner i medlemsstaterne i hvert konkret tilfælde at bedømme, om de faktiske omstændigheder, som påberåbes til støtte for en anmodning om forlængelse af fristen efter artikel 69, stk. 2, i forordning nr. 1408/71, kan begrunde et »undtagelsestilfælde«;

9 det andet spørgsmål må derfor besvares således, at bestemmelsen ikke begrænser medlemsstaternes kompetente myndigheders og institutioners frihed til ved deres afgørelse af, om forordningens frist kan forlænges, at tage alle de omstændigheder, de finder relevante, i betragtning, såvel vedrørende de pågældende arbejdstageres individuelle situation som udøvelsen af en effektiv kontrol.

Vedrørende sagsomkostningerne

10 De udgifter, der er afholdt af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres;

da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, som er forelagt den af Sozialgericht Hildesheim ved kendelse af 8. juni 1978, for ret:

1. **Fristen i henhold til artikel 69, stk. 2, i forordning nr. 1408/71 kan forlænges, selv når anmodningen om forlængelse er indgivet efter fristens udløb.**

2. **Denne bestemmelse begrænser ikke medlemsstaternes kompetente myndigheders og institutioners frihed til ved deres afgørelse af, om forordningens frist kan forlænges, at tage alle de omstændigheder, de finder rlevante, i betragtning, såvel vedrørende de pågældende arbejdstageres individuelle situation som udøvelsen af en effektiv kontrol.**

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner Pescatore

Sørensen O'Keeffe Bosco Touffait

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 20. marts 1979.

A. Van Houtte
Justitssekretær

H. Kutscher
Præsident