ARREST VAN HET HOF
VAN 20 MAART 1979 [1]

Giovanni Coccioli
tegen Bundesanstalt für Arbeit
(verzoek om een prejudiciële beslissing, ingediend door het Socialgericht Hildesheim)

Zaak 139/78

Samenvatting

1. *Sociale zekerheid van migrerende werknemers — Werkloosheidsuitkeringen — Behoud van het recht op uitkeringen gedurende het verblijf in een andere Lid-Staat — Termijn van drie maanden — Verlenging — Na beëindiging van de termijn ingediend verzoek — Verlenging geoorloofd*
   (verordening nr. 1408/71 van de Raad, artikel 69, lid 2)

2. *Sociale zekerheid van migrerende werknemers — Werkloosheidsuitkeringen — Behoud van het recht op uitkeringen gedurende het verblijf in een andere Lid-Staat — Termijn van drie maanden — Verlenging — Beoordelingsbevoegdheid van de nationale autoriteiten*
   (verordening nr. 1408/71 van de Raad, artikel 69, lid 2)

1. Verlenging van de in artikel 69, lid 2, van verordening nr. 1408/71 bedoelde termijn is ook geoorloofd wanneer het verzoek daartoe eerst na afloop van deze termijn wordt ingediend.

2. In artikel 69, lid 2, van verordening nr. 1408/71 wordt niet de vrijheid van de bevoegde diensten en organen van de Lid-Staten beperkt om bij het besluit over een eventuele verlenging van de in deze bepaling genoemde termijn rekening te houden met alle elementen die zij terzake dienend achten, en die zowel met de individuele situatie van de betrokken werknemers als met de uitoefening van een doeltreffende controle verband houden.

In zaak 139/78,

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

GIOVANNI COCCIOLI

1 — Procestaal: Duits.

en

BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT,

om een prejudiciële beslissing inzake de uitlegging van artikel 69, lid 2, van verordening nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op loontrekkenden en hun gezinnen, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen (PB 1971, L 149, blz. 2),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: H. Kutscher, president, J. Mertens de Wilmars en Mackenzie Stuart, kamerpresidenten, A. M. Donner, P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keeffe, G. Bosco en A. Touffait, rechters,

advocaat-generaal: G. Reischl,
griffier: A. Van Houtte,

het navolgende

ARREST

De feiten

De feiten, het procesverloop en de krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG ingediende schriftelijke opmerkingen kunnen worden samengevat als volgt:

I — De feiten en het procesverloop

Krachtens artikel 69, lid 1, sub c, van verordening nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op loontrekkenden en hun gezinnen, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen (PB 1971, L 149, blz. 2) behoudt de volledig werkloze werknemer die recht heeft op uitkering in een Lid-Staat en die zich naar het grondgebied van een andere Lid-Staat begeeft om daar 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, bepaalt:

„Indien de betrokkene vóór het verstrijken van het tijdvak waarvoor 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 gevallen kunnen de bevoegde diensten of organen deze termijn verlengen."

Aan Coccioli, een Göttingen (Bondsrepubliek Duitsland) wonende Italiaan werd laatstelijk op 13 december 1976 „Arbeitslosenhilfe" toegekend, die hem van 13 december 1976 tot 18 december 1976 werd uitbetaald door het Arbeitsamt Göttingen. Op 15 december 1976 stelde hij het Arbeitsamt op de hoogte van zijn voornemen terug te keren naar Italië. Daarop verstrekte het Arbeitsamt hem op 16 december 1976 een verklaring betreffende het behoud van het recht op werkloosheidsuitkeringen (formulier E 303). Uit deze verklaring bleek dat verzoeker gedurende een tijdvak van drie maanden, dat wil zeggen van 19 december 1976 tot 18 maart 1977, recht had op uitkeringen. Gelijktijdig ontving verzoeker het in het Italiaanse gestelde formulier E 303/5, waarin met name erop wordt gewezen dat, wanneer de aanvrager gedurende meer dan drie maanden werk zoekt buiten de Bondsrepubliek Duitsland, eventueel nog bestaande rechten op Duitse werkloosheidsuitkeringen aan het einde van deze termijn vervallen. Volgens het formulier kan het arbeidsbureau dat de verklaring E 303 heeft afgegeven, hierop uitzonderingen toestaan.

Nog in december 1976 keerde verzoeker terug naar Erchi in Italië om daar werk te zoeken. Daar bestond noch op het tijdstip van zijn terugkeer noch in de daarop volgende weken uitzicht op werk.

Op 16 maart 1977 werk hij ziek; hij was van 16 maart tot 14 mei 1977 arbeidsongeschikt.

Op 15 mei 1977 keerde hij terug in de Bondsrepubliek Duitsland en op 16 mei verzocht hij het Arbeitsamt Göttingen om werkloosheidsuitkering, op grond dat hij door ziekte verhinderd was binnen de voorgeschreven termijn van drie maanden in de Bondsrepubliek Duitsland terug te keren. Het Arbeitsamt verwierp het verzoek, overwegende dat een bijzondere verlenging van de termijn van drie maanden in de zin van artikel 69, lid 2, tweede zin, van verordening nr. 1408/71 niet mogelijk was, daar verzoekers verblijf in Italië al lang voor het intreden van de arbeidsongeschiktheid geen rechtvaardiging meer vond in het zoeken van werk, aangezien er geen uitzicht op werk bestond in de plaats waar hij werk zocht en omdat verzoeker, door om andere redenen zijn verblijf in Italië te verlengen, het risico moest aanvaarden dat onvoorzienbare omstandigheden hem zouden belemmeren tijdig in de Bondsrepubliek Duitsland terug te keren.

Toen zijn bezwaarschrift tegen het afwijzend besluit van het Arbeitsamt vruchteloos bleek, stelde Coccioli beroep in bij het Sozialgericht Hildesheim, dat bij beschikking van 8 juni 1978 besloot de procedure te schorsen en het Hof van Justitie te verzoeken om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1. Is een termijnverlenging overeenkomstig artikel 69, lid 2, van verordening (EEG) nr. 1408/71 geoorloofd, indien het verzoek tot verlenging eerst na afloop van de termijn is ingediend?

2. Zo ja, handelt de bevoegde dienst voor arbeidsbemiddeling in het kader van zijn discretionaire bevoegdheid, indien hij beslist dat zich geen buitengewoon geval voordoet waarin de termijn kan worden verlengd, omdat

   a) voor de werkloze in een andere Lid-Staat waar hij zich als werkzoekende had doen inschrijven, geen uitzicht op bemiddeling bestond en

   b) de terugkeer binnen de gestelde termijn onmogelijk was wegens plotselinge ziekte?"

De verwijzingsbeschikking werd op 14 juni 1978 ingeschreven ter griffie van het Hof.

Krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door de Bundesanstalt für Arbeit, verweerster in het hoofdgeding, en door de Commissie van de Europese Gemeenschappen.

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

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

Met betrekking tot de eerste vraag merkt *verweerster in het hoofdgeding* op dat verlenging van een termijn volgens het algemene spraakgebruik veronderstelt dat de termijn nog niet is verstreken. Het is echter twijfelachtig of de opstellers van verordening nr. 1408/71 dit met betrekking tot de termijn van artikel 69, lid 1, sub c, werkelijk hebben gewild. De ervaring leert dat bijna alle vezoeken om verlenging eerst na het verstrijken van de termijn van drie maanden bij verweerster binnenkomen. Dit komt onder meer doordat de betrokkenen de tijd die gemoeid is met de verzending per post onderschatten. Daarop is verweerster om sociale redenen geneigd aan te nemen dat de termijn nog na het verstrijken van drie maanden kan worden verlengd, mits aan alle andere voorwaarden is voldaan.

Naar de mening van verweerster is de tweede vraag niet ontvankelijk. Zij heeft immers geen betrekking op de uitlegging van artikel 69, lid 2, van de verordening, doch op de uitoefening der in deze bepaling aan de administratie verleende discretionaire bevoegdheid in dit bijzonder geval. De vraag of de dienst voor arbeidsbemiddeling zijn bevoegdheid heeft misbruikt door zijn beslissing te baseren op onwettige gronden kan slechts worden beantwoord aan de hand van de feiten van de onderhavige zaak, gelet op alle omstandigheden die daarbij een rol spelen. Het Hof is in het kader van artikel 177 EEG-Verdrag echter niet bevoegd om de feiten die ten grondslag liggen aan de hoofdzaak te toetsen aan een rechtsnorm.

De *Commissie* gaat eerst in op de vraag of artikel 69, lid 2, van verordening nr. 1408/71 verenigbaar is met artikel 51 EEG-Verdrag. Zij wijst erop dat een werknemer die bij terugkomst in de bevoegde Lid-Staat voldoet aan alle voorwaarden om de door de wetgeving van die Lid-Staat voorziene uitkeringen te blijven ontvangen, in artikel 69, lid 2, wegens overschrijding van de termijn wordt gestraft met het verlies van eventuele *uitsluitend overeenkomstig de wettelijke regeling van deze Staat bestaande verdere rechten.*

De Commissie wijst erop dat ook het Arbeitsförderungsgesetz (AFG) sancties voorziet. Volgens § 120 EFG worden de werkloosheidsuitkeringen gedurende zes werkdagen geweigerd wanneer de werkloze niet voldoet aan het verzoek van het arbeidsbureau om zich te komen melden. De overschrijding van de termijn van drie maanden kan worden gelijkgesteld met niet-nakoming van de meldingsplicht. Zodoende behoeft alleen nog de vraag te worden beantwoord of het in artikel 69, lid 2, voorgeschreven totale verlies van verdere rechten niet onbillijk is en daarom geen steun vindt in het nationale recht.

Nadat de Commissie de problematiek van artikel 69, lid 2, heeft geschetst, gaat zij in haar opmerkingen verder uit van de verenigbaarheid van deze bepaling met artikel 51 EEG-Verdrag.

Met betrekking tot de eerste vraag merkt de Commissie op dat artikel 69, lid 2, zwijgt over de vraag of de verlenging van de termijn vóór of na het verstrijken daarvan moet worden gevraagd, waaruit kan worden afgeleid dat het verzoek tot verlenging zowel ervóór als erna kan worden ingediend. Het verzoek is echter slechts toegelaten wanneer het wordt ingediend zodra dit onder de bijzondere omstandigheden van het geval redelijkerwijs mag worden verwacht.

Met betrekking tot de tweede vraag merkt de Commissie op dat artikel 69, lid 2, tweede zin, de diensten voor arbeidsbemiddeling zelfs in buitengewone gevallen niet verplicht verlenging van de termijn toe te staan. De verlenging wordt ter beoordeling van de diensten — in het kader van hun bevoegdheden — gelaten.

De nationale rechter vraagt terecht niet welke maatstaven gelden voor een juiste uitoefening van de discretionaire bevoegdheid bij de toepassing van artikel 69, lid 2, tweede zin, doch of het bevoegde arbeidsbureau, onder de bijzondere omstandigheden van het geval dat ten grondslag ligt aan het hoofdgeding, de grenzen van zijn bevoegdheid heeft overschreden.

Voor de vaststelling van deze grenzen kunnen de volgende overwegingen wellicht dienstig zijn:

Volgens artikel 69, lid 2, tweede zin, is voor het toestaan van verlenging van de termijn voldoende dat zich een *buitengewoon* geval voordoet. Iedere afwijking van de normale, gebruikelijke gang van zaken kan een „buitengewoon geval" zijn. Als voorwaarde zal echter moeten worden gesteld dat het buitengewone karakter van het geval buiten toedoen en verantwoordelijkheid van de werkloze is ontstaan. Iedere ziekte die zo ernstig is dat terugkeer van de werknemer binnen de voorgeschreven termijn uit medisch oogpunt onmogelijk of onwenselijk is, vormt een „buitengewoon geval" in de zin van bedoelde bepaling.

Dan rijst de volgende vraag, namelijk of het arbeidsbureau terecht de betrokken werkloze het risico voor ziekte kan laten dragen, wanneer blijkt dat ter plaatse waar de betrokkene werk is gaan zoeken, geen kans op werk bestond. Artikel 69, lid 1, van verordening heeft ten doel, het recht op uitkering te handhaven om het zoeken naar werk in een andere Lid-Staat mogelijk te maken. Wanneer in een

bepaald geval geen kans op werk bestaat in de Staat waar de werknemer werk is gaan zoeken, wordt verdere toekenning der uitkeringen zinloos. Het doel van de bepaling brengt mede dat van de werkzoekende moet worden geëist dat hij onverwijld terugkeert in de bevoegde Lid-Staat, zodra hij vaststelt dat zijn pogingen geen succes opleveren.

Mitsdien stelt de Commissie voor de door het Sozialgericht Hildesheim aan het Hof voorgelegde vragen in grote lijnen te beantwoorden als volgt:

1. Een termijnverlenging in de zin van artikel 69, lid 2, tweede zin, van verordening nr. 1408/71 is ook geoorloofd, indien het verzoek tot verlenging eerst na afloop van de termijn is ingediend. Het verzoek mag echter alleen na afloop van de termijn worden ingediend, indien zulks geschiedt zodra dit onder de bijzondere omstandigheden van het geval redelijkerwijze kan worden verwacht.

2. De dienst voor arbeidsbemiddeling overschrijdt de grenzen van een juiste uitoefening van zijn bevoegdheid niet wanneer hij, ondanks plotselinge ziekte van de werkzoekende werkloze, beslist dat zich geen buitengewoon geval voordoet waarin de termijn in de zin van artikel 69, lid 2, tweede zin, kan worden verlengd, omdat ter plaatse waar de werkloze werk is gaan zoeken, geen uitzicht op bemiddeling bestond, mits dit laatste de betrokkene bekend was.

III — Mondelinge behandeling

Ter terechtzitting van 30 januari 1979 hebben verweerster in het hoofdgeding, ten deze vertegenwoordigd door haar directeur M. Müller, en de Commissie, ten deze vertegenwoordigd door N. Koch, als gemachtigde, mondelinge opmerkingen gemaakt.

Ter terechtzitting heeft verweerster in het hoofdgeding met name de door de Duitse autoriteiten gevolgde administratieve praktijk bij de toepassing van artikel 69 van verordening nr. 1408/71 uiteengezet. Uit dit relaas blijkt dat de Duitse autoriteiten niet vooraf nagaan of het zoeken naar werk in het buitenland enige kans op succes heeft, omdat op het moment waarop het formulier E 303 wordt afgegeven niet in elk afzonderlijk geval met zekerheid kan worden gezegd of het verblijf in een ander land ten doel heeft, daar werk te zoeken, dan wel of er gevaar voor misbruik bestaat. Eerst wanneer de werknemer na het verstrijken van de termijn van drie maanden terugkeert en hij een verzoek om verlenging indient, wordt onderzocht of het verblijf in de andere Lid-Staat door het zoeken naar werk werd gerechtvaardigd. De voorzichtige houding van de Duitse autoriteiten bij de verlenging van de termijnen wordt met name verklaard door het feit, dat het aantal verzoeken om formulieren E 303 sterk is toegenomen en dat zij altijd worden ingediend bij het begin van de grote vakantie en voor Kerstmis.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 21 februari 1979 conclusie genomen.

In rechte

1 Bij beschikking van 8 juni 1978, ingekomen ter griffie van het Hof op 14 juni 1978, heeft het Sozialgericht Hildesheim krachtens artikel 177 EEG-Verdrag twee vragen gesteld over de uitlegging van artikel 69, lid 2, van verordening nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op loontrekkenden en hun gezinnen, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen (PB 1971, L 149, blz. 2).

2 Deze vragen zijn gerezen in een geschil tussen verzoeker in het hoofdgeding, een in de Bondsrepubliek Duitsland wonende Italiaan, en de Bundesanstalt für Arbeit, waarin verzoeker tracht te bereiken dat hem het recht op behoud van werkloosheidsuitkeringen wordt toegekend door verlenging — bij wijze van uitzondering — van de in artikel 69, lid 2, van verordening nr. 1408/71 bedoelde termijn van drie maanden.

3 De eerste vraag van het Sozialgericht houdt in of een termijnverlenging overeenkomstig artikel 69, lid 2, van verordening nr. 1408/71 geoorloofd is, indien het verzoek tot verlenging eerst na afloop van de termijn is ingediend; in de tweede plaats wordt gevraagd of bij bevestigende beantwoording van de eerste vraag, de bevoegde dienst voor arbeidsbemiddeling in het kader van zijn discretionaire bevoegdheid handelt, indien hij beslist dat zich geen buitengewoon geval voordoet waarin de termijn kan worden verlengd, omdat

„a) voor de werkloze in een andere Lid-Staat waar hij zich als werkzoekende had doen inschrijven, geen uitzicht op bemiddeling bestond en

b) de terugkeer binnen de gestelde termijn onmogelijk was wegens plotselinge ziekte."

De eerste vraag

4 Volgens artikel 69, lid 1, sub c, van verordening nr. 1408/71 kan een volledig werkloze werknemer die voldoet aan de in de wettelijke regeling van een Lid-Staat gestelde voorwaarden voor het recht op uitkering zich naar een of

meer andere Lid-Staten begeven om aldaar werk te zoeken, waarbij het recht op uitkering wordt gehandhaafd gedurende een tijdvak van ten hoogste drie maanden sedert de datum waarop hij 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 voor 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 voor het verstrijken van dit tijdvak naar het grondgebied van deze Staat terugkeert. In buitengewone gevallen kunnen de bevoegde diensten of organen deze termijn verlengen."

Volgens artikel 69, lid 2, tweede zin, van verordening nr. 1408/71 kunnen de bevoegde diensten of organen derhalve „in buitengewone gevallen" de termijn van drie maanden waarvan het in deze bepaling beoogde behoud van de uitkering afhankelijk is, verlengen.

5 In dit verband dient te worden opgemerkt dat artikel 69, lid 2, van verordening nr. 1408/71 niet bepaalt dat het verzoek om verlenging vóór afloop van de termijn moet worden ingediend. Bepaalde „buitengewone gevallen" die verlenging van de termijn kunnen rechtvaardigen, kunnen immers van dien aard zijn dat zij niet alleen de terugkeer van de werkloze naar de bevoegde Staat binnen de voorgeschreven termijn, doch ook de indiening van een verzoek tot verlenging vóór het verstrijken van deze termijn verhinderen.

6 Op de eerste vraag dient derhalve te worden geantwoord dat verlenging van de in artikel 69, lid 2, van verordening nr. 1408/71 bedoelde termijn ook geoorloofd is, wanneer het verzoek daartoe eerst na afloop van deze termijn wordt ingediend.

De tweede vraag

7 Door de werknemer het recht te verlenen zich naar een andere Lid-Staat te begeven om aldaar werk te zoeken kent artikel 69 van verordening nr. 1408/71 aan degene die een beroep doet deze bepaling een voordeel toe ten opzichte van degene die in de bevoegde Staat blijft, aangezien eerstge-

noemde op grond van artikel 69 gedurende een periode van drie maanden is vrijgesteld van de verplichting — als tegenwicht voor de toekenning van werkloosheidsuitkeringen —, om ter beschikking te staan van de diensten voor arbeidsbemiddeling van de bevoegde Staat en zich te onderwerpen aan het aldaar uitgeoefende toezicht, hoewel hij zich moet inschrijven bij de diensten voor arbeidsbemiddeling van de Lid-Staat waarnaar hij zich begeeft.

8 Het staat aan de betrokken autoriteiten na te gaan of de werknemer van het hem in artikel 69 van verordening nr. 1408/71 toegekende recht overeenkomstig het doel daarvan gebruik heeft gemaakt.

Het is derhalve zaak van de bevoegde diensten en organen der Lid-Staten in elk concreet geval te beoordelen of de feitelijke omstandigheden waarop een beroep wordt gedaan tot staving van een verzoek om verlenging van de in artikel 69, lid 2, van verordening nr. 1408/71 bedoelde termijn, een „buitengewoon geval" vormen.

9 Op de tweede vraag dient derhalve te worden geantwoord dat in artikel 69, lid 2, van verordening nr. 1408/71 niet de vrijheid van de bevoegde diensten en organen van de Lid-Staten wordt beperkt om bij het besluit over een eventuele verlenging van de in de verordening genoemde termijn rekening te houden met alle elementen die zij terzake dienend achten, en die zowel met de individuele situatie van de betrokken werknemers als met de uitoefening van een doeltreffende controle verband houden.

Kosten

10 De kosten, door de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening harer opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de door het Sozialgericht Hildesheim bij beschikking van 8 juni 1978 gestelde vragen,

verklaart voor recht:

1. **Verlenging van de in artikel 69, lid 2, van verordening nr. 1408/71 bedoelde termijn is ook geoorloofd wanneer het verzoek daartoe eerst na afloop van deze termijn wordt ingediend.**

2. **In artikel 69, lid 2, van verordening nr. 1408/71 wordt niet de vrijheid van de bevoegde diensten en organen van de Lid-Staten beperkt om bij het besluit over een eventuele verlenging van de in de verordening genoemde termijn rekening te houden met alle elementen die zij terzake dienend achten, en die zowel met de individuele situatie van de betrokken werknemers als met de uitoefening van een doeltreffende controle verband houden.**

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner Pescatore

Sørensen O'Keeffe Bosco Touffait

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op twintig maart negentienhonderd negenenzeventig.

De griffier,

A. Van Houtte

De president,

H. Kutscher