FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F.G. JACOBS

fremsat den 11. maj 1995 *

1. I henhold til Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 [1] har en arbejdsløs, som modtager ydelser ved arbejdsløshed i den stat, hvor han senest var beskæftiget, under visse betingelser ret til at tilbringe en periode på tre måneder i en anden medlemsstat med henblik på at søge beskæftigelse, mens han fortsætter med at modtage ydelser ved arbejdsløshed. Såfremt han bliver syg nær ved slutningen af denne periode og ansøger om ydelser ved sygdom, giver forordningen da sygeforsikringsinstitutionen i den stat, hvor han senest var beskæftiget, adgang til efter et skøn at tildele ydelser ved sygdom ud over perioden på tre måneder, uanset at den pågældende, selv om han var syg, var i stand til at rejse tilbage til denne stat? Dette er i det væsentlige det spørgsmål, som har foranlediget Bundessozialgericht til at forelægge Domstolen en række spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 25 i forordning nr. 1408/71.

De relevante fællesskabsbestemmelser

2. Artikel 25 i forordning nr. 1408/71, der omhandler tildeling af ydelser ved sygdom og moderskab til arbejdsløse og deres familiemedlemmer, skal læses i sammenhæng med forordningens artikel 69, som fastsætter betingelserne for, at arbejdsløse, der rejser til en anden medlemsstat end den kompetente stat, bevarer retten til ydelser ved arbejdsløshed. Artikel 69 lyder som følger:

»1. En helt arbejdsløs arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende, der opfylder de i en medlemsstats lovgivning foreskrevne betingelser for ret til ydelser, og som rejser til en eller flere andre medlemsstater for at søge beskæftigelse dér, bevarer sin ret til disse ydelser under følgende betingelser og inden for følgende grænser:

a) Han skal før sin afrejse have været tilmeldt som arbejdssøgende og have stået til rådighed for arbejdsformidlingen i den kompetente stat i mindst fire uger, efter at han blev arbejdsløs. Det kompetente arbejdsformidlingskontor eller den kompetente institution kan dog give samtykke til, at han rejser inden udløbet af denne frist.

b) Han skal tilmelde sig som arbejdssøgende ved arbejdsformidlingen i hver af de

* Originalsprog: engelsk.

1 — Forordning af 14.6.1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, jf. den ændrede og ajourførte version, der foreligger ved Rådets forordning (EØF) nr. 2001/83 af 2.6.1983 (EFT L 230, s. 6).

medlemsstater, han rejser til, og underkaste sig den dér bestående kontrol; denne betingelse anses for opfyldt for tidsrummet forud for tilmeldingen, såfremt denne sker inden syv dage efter det tidspunkt, da den pågældende er ophørt med at stå til rådighed for arbejdsformidlingen i den stat, han har forladt; i undtagelsestilfælde kan det kompetente arbejdsformidlingskontor eller den kompetente institution forlænge denne frist.

fælde kan det kompetente arbejdsformidlingskontor eller den kompetente institution forlænge denne frist.

...«

c) Retten til ydelser bevares 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, dog således at det samlede tidsrum, for hvilket der tilkendes ydelser, ikke kan overstige det tidsrum, for hvilket den pågældende har ret til ydelser i medfør af den nævnte stats lovgivning; hvor det drejer sig om en sæsonarbejder, er dette tidsrum begrænset til den resterende del af den sæson, for hvilken han er ansat.

3. Artikel 25 i forordning nr. 1408/71 bestemmer:

»1. En arbejdsløs arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende, der er omfattet af bestemmelserne i artikel 69, stk. 1, og artikel 71, stk. 1, litra b), nr. ii), andet punktum, og som opfylder betingelserne i den kompetente stats lovgivning for ret til natural- og kontantydelser, i givet fald ved iagttagelse af bestemmelserne i artikel 18, har i det i artikel 69, stk. 1, litra c), fastsatte tidsrum ret til:

2. 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 undtagelsestil-

a) naturalydelser, der for den kompetente institutions regning ydes af institutionen i den medlemsstat, hvor han søger arbejde, efter en for den sidstnævnte institution gældende lovgivning, som om han var forsikret dér

b) kontantydelser, der udbetales af den kompetente institution efter den for denne institution gældende lovgivning; efter aftale mellem den kompetente institution og institutionen i den medlemsstat, hvor den arbejdsløse søger arbejde, kan ydelserne dog udbetales af den sidstnævnte institution for den førstnævnte institutions regning i overensstemmelse med reglerne i den kompetente stats lovgivning. De i artikel 69, stk. 1, omhandlede ydelser ved arbejdsløshed ydes ikke for det tidsrum, i hvilket der modtages kontantydelser.

2. ...

3. ...

4. Det i stk. 1 omhandlede tidsrum kan i tilfælde af force majeure forlænges af den kompetente institution inden for de grænser, der er fastsat i den for denne institution gældende lovgivning. Denne bestemmelse berører ikke bestemmelser i en medlemsstats lovgivning, hvorefter ydelser i anledning af sygdom kan udbetales for et længere tidsrum.«

De faktiske omstændigheder og spørgsmålene

4. Perrotta, der er italiensk statsborger, var senest beskæftiget som byggearbejder i Tyskland. Den 8. januar 1985 tilmeldte han sig som arbejdsløs i Tyskland og fik i medfør af artikel 69 i forordning nr. 1408/71 tilladelse af den kompetente tyske institution, Arbeitsamt München, til at rejse til Italien for et tidsrum af tre måneder, der sluttede den 19. marts 1985, for at søge beskæftigelse dér. Mens han opholdt sig i Italien, modtog han ydelser ved arbejdsløshed fra den tyske institution via den pågældende italienske institution.

5. Den 15. marts 1985 blev han syg og tilbragte perioden fra den 22. april til den 9. maj 1985 på hospitalet i Italien. Den 19. marts 1985, dvs. den sidste dag i den tremånedersperiode, for hvilken han havde tilladelse til at blive i Italien, indgav han ansøgning til den italienske institution om kontantydelser på grund af uarbejdsdygtighed. Ansøgningen blev af den italienske institution fremsendt til den sagsøgte sygeforsikringsinstitution, Allgemeine Ortskrankenkasse München, der ved en afgørelse af 29. april 1985 afslog at tildele ydelserne med den begrundelse, at tremånedersperioden, hvorunder han havde tilladelse til at blive i Italien, var udløbet den 19. marts 1985. I sit skriftlige indlæg for Domstolen har Perrotta anført, at det er uomtvistet mellem parterne, at hans sygdom varede til den 19. juni 1985,

hvorefter han vendte tilbage til Tyskland; han har også bekræftet, at han modtog ydelser ved sygdom fra sagsøgte for de resterende fem dage af tremånedersperioden, dvs. fra den 15. marts til den 19. marts 1985.

6. I forbindelse med sin administrative klage af 2. august 1985 gjorde Perrotta gældende, at eftersom han havde været uarbejdsdygtig og ude af stand til at rejse fra den 15. marts 1985, burde sagsøgte forlænge tremånedersperioden under anvendelse af sit skøn og tildele ham ydelser ved sygdom, så længe han var uarbejdsdygtig. Før den traf afgørelse, foretog sagsøgte en høring af Arbeitsamt vedrørende spørgsmålet om forlængelse af tremånedersperioden og modtog det svar, at sagen drejede sig om en forlængelse af tremånedersperioden for betaling af ydelser ved sygdom med hjemmel i forordningens artikel 25, stk. 4, og ikke om en forlængelse af den opholdsperiode, som Arbeitsamt havde givet tilladelse til med hjemmel i artikel 69. Derefter afviste sagsøgte Perrotta's administrative klage ved en afgørelse af 29. april 1986, bl.a. med den begrundelse, at det ikke var muligt at forlænge det tidsrum, hvorunder han fik tildelt ydelser ved sygdom i Italien, fordi sygdom ikke kunne betragtes som et tilfælde af force majeure i forordningens artikel 25, stk. 4's forstand.

7. Perrotta fik ikke medhold i et søgsmål, han anlagde ved Sozialgericht til prøvelse af denne afgørelse, hvorefter han appellerede til Landessozialgericht. Denne stadfæstede den indankede afgørelse, bl.a. med den begrundelse, at sygdom og uarbejdsdygtighed ikke som sådan udgør et tilfælde af force majeure. Perrotta's sygdom ved slutningen af perioden på tre måneder var ikke alvorlig nok til at forhindre ham i at vende tilbage til München i rette tid. I denne forbindelse henviste Landessozialgericht til en udtalelse fra en lægesagkyndig, som på grundlag af de af Perrotta fremlagte lægelige dokumenter fastslog, at han havde lidt af rheumatisk arthritis i håndrodsleddene og af degenerative hvirvelsøjleændringer, men alligevel havde været i stand til at rejse. Jeg bemærker, at Perrotta i sit skriftlige indlæg for Domstolen drager pålideligheden af en sådan udtalelse i tvivl under henvisning til, at den blev afgivet seks et halvt år efter sygdommen udelukkende på basis af dokumenter.

8. Bundessozialgericht (herefter benævnt »den nationale ret«), som Perrotta nu har anket til, har forelagt Domstolen følgende spørgsmål til præjudiciel afgørelse:

»1) a) Skal den kompetente sygeforsikringsinstitution samtidig behandle en ansøgning om kontantydelser på grund af uarbejdsdygtighed — som er blevet indgivet den sidste dag i det

i artikel 25, stk. 1, jf. artikel 69, stk. 1, litra c), i forordning (EØF) nr. 1408/71 fastsatte tidsrum til sygeforsikringsinstitutionen på det sted, hvortil den arbejdsløse er rejst — som en rettidigt indgivet ansøgning om forlængelse af tidsrummet i henhold til artikel 25, stk. 4, i forordning (EØF) nr. 1408/71, også når der først udtrykkeligt ansøges om forlængelse efter, at der er givet afslag på kontantydelserne?

b) Kan det nævnte tidsrum i benægtende fald forlænges på grundlag af en ansøgning, der er indgivet efter fristens udløb?

2) Forudsætter den skønsmæssige afgørelse, som den kompetente institution skal træffe i henhold til artikel 25, stk. 4, i forordning (EØF) nr. 1408/71, at den arbejdsløse arbejdstager på grund af force majeure var forhindret i inden for tremånedersfristen i artikel 25, stk. 1, jf. artikel 69, stk. 1, litra c), i forordning (EØF) nr. 1408/71 at vende tilbage til den med hensyn til sygeforsikringsydelserne kompetente stat, eller skal der i forbindelse med den skønsmæssige afgørelse også træffes afgørelse om, hvorvidt der foreligger force majeure?

3) Skal det lægges til grund, at der foreligger force majeure som omhandlet i artikel 25, stk. 4, i forordning (EØF) nr. 1408/71, når den uarbejdsdygtige arbejdsløse arbejdstager på grund af sygdom ikke er vendt tilbage til den kompetente stat inden udløbet af tremånedersfristen, skønt han var i stand til at rejse?«

Tidligere praksis

9. Som allerede anført hænger forordningens artikel 25 nøje sammen med artikel 69. Domstolen har haft lejlighed til at beskæftige sig med bestemmelserne i artikel 69 i sine domme i sagerne Coccioli [2] og Testa m.fl. [3]. I præmis 8 i Testa-dommen beskrev Domstolen bestemmelsens virkning på følgende måde:

»Det følger af den udtrykkelige ordlyd af denne bestemmelse, at bevarelsen af retten til ydelser i den kompetente stat ud over den nævnte periode på tre måneder er betinget af, at arbejdstageren vender tilbage til denne stat inden periodens udløb, og at han 'mister ... enhver ret til ydelser efter denne stats lovgivning', såfremt han vender tilbage på et senere tidspunkt. Det eneste tilfælde, hvor arbejds-

2 — Dom af 20.3.1979, sag 139/78, Sml. s. 991.

3 — Dom af 19.6.1980, forenede sager 41/79, 121/79 og 796/79, Sml. s. 1979.

tageren bevarer sin ret til ydelserne i den kompetente medlemsstat i tilfælde af tilbagevenden efter udløbet af perioden på tre måneder, er det, som er omhandlet i artikel 69, stk. 2, andet punktum, hvorefter det kompetente arbejdsformidlingskontor eller den kompetente institution i visse tilfælde kan forlænge denne frist.«

10. I samme doms præmis 13 og 14 forklarede Domstolen, at bestemmelsen alligevel var forenelig med traktatens bestemmelser om arbejdskraftens frie bevægelighed:

»Som Domstolen allerede har fremhævet ... i Coccioli ..., giver artikel 69 i forordning nr. 1408/71, som indrømmer en arbejdstager ret til at rejse til en anden medlemsstat for at søge beskæftigelse dér, den arbejdstager, 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 forpligtelsen til at stille sig til rådighed for den kompetente medlemsstats arbejdsformidling og til at underkaste sig den her gældende kontrol, selv om han skal tilmelde sig arbejdsformidlingskontorerne i den medlemsstat, han rejser til.

Den i artikel 69 indeholdte ret til bevaring af ydelser ved arbejdsløshed medvirker derfor til at sikre arbejdskraftens frie bevægelighed i overensstemmelse med traktatens artikel 51.

Den omstændighed, at denne ret er begrænset i tid og undergivet visse betingelser, kan ikke bevirke, at artikel 69, stk. 2, er i strid med artikel 51. Denne sidste bestemmelse forbyder ikke fællesskabslovgiver at knytte betingelser til eller sætte grænser for de rettigheder, som han giver med henblik på at sikre den frie bevægelighed for arbejdskraften.«

11. I Coccioli-dommen gik Domstolen et vist stykke vej i retning af at mildne den rigoristiske virkning af artikel 69, stk. 2, idet den i præmis 5 bemærkede:

»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.«

12. I Coccioli-dommen fastslog Domstolen endvidere, at de kompetente myndigheder

har et vidt skøn ved afgørelsen af, om der foreligger et »undtagelsestilfælde« i artikel 69, stk. 2's forstand:

»[Artikel 69, stk. 2] ... 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 relevante, i betragtning, såvel vedrørende de pågældende arbejdstageres individuelle situation som udøvelsen af en effektiv kontrol.«

13. I præmis 21 i Testa-dommen tilføjede Domstolen imidlertid følgende præcisering:

»... Selv om de kompetente myndigheder og institutioner i staterne i vidt omfang har et frit skøn til at træffe afgørelse om en eventuel forlængelse af den i forordningen fastsatte frist, således som Domstolen har bekræftet det i [Coccioli-dommen], skal de dog ved udøvelsen af skønnet tage hensyn til proportionalitetsprincippet, som er et almindeligt princip i fællesskabsretten. Den korrekte anvendelse af dette princip i sager som den foreliggende kræver, at de kompetente myndigheder og institutioner i hvert enkelt tilfælde tager hensyn til varigheden af den pågældende fristoverskridelse, årsagen til den sene tilbagekomst og alvorligheden af de retlige konsekvenser, som følger af den sene tilbagekomst.«

Forholdet mellem artikel 25 og 69

14. Som anført af Kommissionen er retten til ydelser ved sygdom i medfør af artikel 25 afledt af retten til ydelser ved arbejdsløshed i medfør af artikel 69. En person bevarer alene retten til ydelser i medfør af artikel 25 for det tidsrum, hvor han er berettiget til ydelser ved arbejdsløshed i medfør af artikel 69. Det følger endvidere af artikel 25, stk. 1, litra b), sidste punktum, at de i artikel 69, stk. 1, omhandlede ydelser ved arbejdsløshed ikke ydes for det tidsrum, i hvilket der modtages kontantydelser i henhold til artikel 25.

15. Efter min opfattelse skal artikel 25, stk. 1, som hjemler udbetaling af ydelser ved sygdom for det i artikel 69, stk. 1, litra c), omhandlede tidsrum, dermed forstås således, at den hjemler betaling af sådanne ydelser i den tremånedersperiode, der nævnes i denne bestemmelse, i undtagelsestilfælde som forlænget i medfør af artikel 69, stk. 2. En arbejdsløs bevarer derfor retten til sygesikring i den periode, hvorunder han har tilladelse fra den kompetente arbejdsformidlingsinstitution til at søge beskæftigelse i en anden medlemsstat. Følgelig er anvendelsen af artikel 25, stk. 4, begrænset til tilfælde, hvor den

arbejdsløses sygdom varer ud over den periode, for hvilken han havde fået tilladelse fra den kompetente institution til at opholde sig i den stat, han er rejst til for at søge beskæftigelse.

16. Denne opfattelse er i overensstemmelse med systemet i artikel 69 og 25. Som allerede anført er retten til ydelser ved sygdom i medfør af artikel 25 afledt af retten til ydelser ved arbejdsløshed i medfør af artikel 69. Det ville være ulogisk og i strid med det mål at lette arbejdstagernes bevægelighed, hvis en arbejdsløs, som havde tilladelse til at opholde sig i en anden medlemsstat for at søge beskæftigelse, ikke beholdt sin sygesikring. Efter min opfattelse forlænges sygesikringen derfor automatisk i henhold til artikel 25, stk. 1, i de »undtagelsestilfælde«, hvor tidsrummet på tre måneder i artikel 69, stk. 1, litra c), forlænges.

17. Opfattelsen er også i overensstemmelse med artikel 25, stk. 4's anvendelse af begrebet »force majeure«, som er snævrere end begrebet »undtagelsestilfælde« i artikel 69, stk. 2. Såfremt en beslutning om at forlænge det tidsrum, hvorunder der modtages ydelser ved sygdom, ikke var en automatisk følge af en beslutning om at forlænge det tidsrum, hvorunder der modtages ydelser ved arbejdsløshed, ville man have forventet, at den kompetente sygesikringsmyndighed havde det samme skøn ifølge artikel 25, stk. 4, som det, der er tillagt den kompetente arbejdsformidlingsinstitution i medfør af artikel 69, stk. 2; man ville med andre ord have ventet, at begrebet »undtagelsestilfælde« blev brugt i begge bestemmelser. Jeg tror, at anvendelsen af det snævrere begreb »force majeure« i artikel 25, stk. 4, kan forklares med, at spørgsmålet om en forlængelse med hjemmel i denne bestemmelse kun opstår, når en arbejdsløs er forhindret i at vende tilbage ved slutningen af det tidsrum på tre måneder eller mere, for hvilket der foreligger en tilladelse fra de kompetente arbejdsformidlingsinstitutioner.

18. Selv om tremånedersperioden i artikel 69, stk. 1, litra c), ikke blev forlænget i denne sag, er det ovenfor anførte vigtigt med henblik på forståelsen af forordningens opbygning og fortolkningen af begrebet »force majeure« i artikel 25, stk. 4.

19. Før jeg går over til den nationale rets spørgsmål, skal jeg behandle et indledende spørgsmål, som Perrotta har rejst.

20. Perrotta gør gældende, at den nationale rets spørgsmål hviler på en urigtig fortolkning af forordningens artikel 25, stk. 1. Han bestrider den nationale rets antagelse, hvorefter han ikke havde ret til fortsat at få udbetalt ydelser efter afslutningen af tremåneder-

sperioden i artikel 69, stk. 1, litra c). På det i sagen omhandlede tidspunkt hjemlede de tyske bestemmelser fortsat udbetaling af ydelser i højst 78 uger for sygdomme, som begyndte i en periode, hvorunder den pågældende var omfattet af en forsikringsordning. Efter Perrotta's opfattelse giver artikel 25, stk. 1, en arbejdsløs ret til fortsat at oppebære ydelser på grund af en sygdom, der indtræder under tremånedersperioden, hvorved en eventuel bopælsbetingelse i den nationale lovgivning er uden betydning. Bestemmelsen udelukker alene sikringen for så vidt angår sygdomme, der begynder efter tremånedersperioden.

21. Denne opfattelse harmonerer imidlertid ikke med ordlyden af artikel 25, stk. 1, hvorefter en arbejdsløs arbejdstager, der er omfattet af bestemmelserne i artikel 69, stk. 1, har »ret til [ydelser ved sygdom] i det i artikel 69, stk. 1, litra c), fastsatte tidsrum«. Bestemmelsen hjemler ikke, at den pågældende fortsat har ret til ydelser ved sygdom efter det tidsrum, der nævnes i artikel 69, stk. 1, litra c), med hensyn til enhver form for uarbejdsdygtighed, der indtræder i dette tidsrum.

22. Hertil kommer, at Perrotta's opfattelse vanskeligt lader sig forene med ordlyden af artikel 25, stk. 4. Efter hans opfattelse finder artikel 25, stk. 4, ikke anvendelse, når den arbejdsløse blev syg før udgangen af den tilladte opholdsperiode. Bestemmelsen finder kun anvendelse, når sygdommen opstår efter afslutningen af dette tidsrum. Eftersom artikel 25, stk. 4, således ifølge Perrotta finder anvendelse, såfremt den arbejdsløse har besluttet sig for at blive efter udløbet af den tilladte periode, er det vanskeligt at se, hvad den force majeure, som bestemmelsen omhandler, hindrer den arbejdsløse i at gøre. Ud fra Perrotta's opfattelse burde artikel 25, stk. 4, logisk give den kompetente institution adgang til at udbetale yderligere ydelser efter et helt frit skøn. Hans opfattelse ville endvidere føre til den anomali, at en arbejdsløs efter at have overskredet den tilladte opholdsperiode ikke længere ville modtage ydelser ved arbejdsløshed, men derefter ville modtage ydelser ved sygdom efter den kompetente myndigheds skøn, såfremt han blev syg.

23. I modsætning til Perrotta's opfattelse mener jeg ikke, at bestemmelserne i artikel 69 og 25 kan betragtes således, at de lægger en fælde ud for den arbejdsløse. Som jeg allerede har forklaret, har disse bestemmelser tilsammen den virkning, at en arbejdstager for at søge beskæftigelse har ret til at rejse til en anden medlemsstat i et tidsrum af tre måneder eller i et længere tidsrum, som den kompetente myndighed i undtagelsestilfælde måtte give tilladelse til, uden at fortabe retten til ydelser ved arbejdsløshed og sygdom, hvilket ellers kunne blive tilfældet ifølge national lovgivning, fordi arbejdstageren

ikke længere har bopæl i den kompetente stat. Kun såfremt den arbejdsløse — på grund af forhold, der udgør force majeure — er forhindret i at vende tilbage til den kompetente stat ved slutningen af den tilladte periode, er han nødt til at anmode om skønsmæssig udbetaling af ydelser i medfør af artikel 25, stk. 4. Som jeg skal forklare i det følgende, er jeg endvidere enig med Kommissionen i, at når der foreligger force majeure, er den kompetente sygeforsikringsinstitutions skøn i praksis yderst begrænset.

24. Jeg kommer således til den nationale rets første spørgsmål.

Første spørgsmål

25. Med det første spørgsmål ønsker den nationale ret fastslået, hvorvidt en arbejdsløs, når han indgiver en ansøgning om kontantydelser i anledning af uarbejdsdygtighed på den sidste dag i perioden på tre måneder, også skal anses for at ansøge om en forlængelse af denne periode i medfør af artikel 25, stk. 4, og, i modsat fald, hvorvidt perioden kan forlænges på grundlag af en ansøgning, der indgives efter periodens udløb.

26. De, der har indgivet skriftlige indlæg, går alle ind for en fleksibel fortolkning af artikel 25, stk. 4. Perrotta gør gældende, at den kompetente institution bør overveje muligheden for at udvide perioden, som hjemlet i artikel 25, stk. 4, hvad enten institutionen på det sted, hvor den arbejdsløse opholder sig, giver den underretning om varigheden af den pågældendes sygdom, eller den arbejdsløse selv ansøger om forlængelse, og at den bør gøre dette, selv om det sker efter periodens udløb. Den italienske regering mener, at en ansøgning om ydelser for perioden ud over tremånedersperioden nødvendigvis indebærer en anmodning om forlængelse af tremånedersperioden. Dette er især tilfældet i denne sag, hvor ansøgningen om ydelser blev indgivet på tremånedersperiodens sidste dag. Den tyske regering bemærker, at ansøgninger bør fortolkes til fordel for den forsikrede i lyset af sagens omstændigheder. Eftersom Perrotta i denne sag klart havde en interesse i fortsat at modtage ydelser efter tremånedersperioden, bør hans anmodning fortolkes på denne måde.

27. Kommissionen har givet udtryk for den noget forskellige opfattelse, at der ikke er nogen tidsfrist for at ansøge om forlængelse af perioden for udbetaling af ydelser ved sygdom i medfør af artikel 25, stk. 4. Såfremt en forlængelsesansøgning imidlertid skal indgives inden for perioden på tre måneder, så må en ansøgning om kontantydelser, der er indgivet inden for denne periode, tillige behandles som en ansøgning om forlængelse. Hvis ansøgningen ikke kan behandles på

denne måde, kan den arbejdsløse forvente, at institutionen i opholdsstaten ansøger om forlængelse af tremånedersperioden, samtidig med at den underretter den kompetente institution om sygdommen.

28. Efter min opfattelse bør en ansøgning om ydelser ved sygdom, der indgives af en arbejdsløs inden for den i artikel 69, stk. 1, litra c), nævnte periode, om nødvendigt også behandles som en ansøgning om forlængelse af denne periode.

29. Artikel 26 i Rådets forordning (EØF) nr. 574/72 [4] indeholder følgende bestemmelser vedrørende gennemførelsen af artikel 25, stk. 1, i forordning nr. 1408/71:

»1. For at opnå de i forordningens artikel 25, stk. 1, omhandlede natural- og kontantydelser for sig selv og sine familiemedlemmer skal den arbejdsløse for sygeforsikringsinstitutionen på det sted, hvortil han er rejst, fremlægge en attest, som skal indhentes fra den kompetente sygeforsikringsinstitution før hans afrejse. Fremlægger den arbejdsløse ikke den nævnte attest, retter institutionen på det sted, hvortil han er rejst, henvendelse til den kompetente institution for at fremskaffe den.

Denne attest skal bekræfte, at han har ret til de nævnte ydelser på de i forordningens artikel 69, stk. 1, litra a), angivne betingelser, anføre, for hvor lang tid han er berettiget til ydelserne under hensyntagen til bestemmelserne i forordningens artikel 69, stk. 1, litra c), og nærmere angive størrelsen af de kontantydelser, der i det nævnte tidsrum eventuelt skal udbetales som sygeforsikringsydelser i tilfælde af uarbejdsdygtighed eller hospitalsindlæggelse.

2. Arbejdsløshedsforsikringsinstitutionen på det sted, hvortil den arbejdsløse er rejst, bekræfter på en genpart af den i gennemførelsesforordningens artikel 83 omhandlede attest, der skal tilstilles sygeforsikringsinstitutionen på det samme sted, at de i forordningens artikel 69, stk. 1, litra b), angivne betingelser er til stede, med angivelse af det tidspunkt fra hvilket de er opfyldt, samt det tidspunkt fra hvilket den arbejdsløse modtager ydelser fra arbejdsløshedsforsikringen for den kompetente institutions regning.

Denne attest er gældende i det i forordningens artikel 69, stk. 1, litra c), fastsatte tidsrum, så længe betingelserne er opfyldt. Arbejdsløshedsforsikringsinstitutionen på det sted, hvortil den arbejdsløse er rejst, skal inden tre dage underrette den nævnte sygeforsikringsinstitution, dersom betingelserne ikke længere er opfyldt.

3. ...

4 — Forordning af 21.3.1972 om regler til gennemførelse af forordning (EØF) nr. 1408/71, som indeholdt i bilag II til forordning nr. 2001/83 (EFT 1983 L 230, s. 6).

4. For at opnå kontantydelser i medfør af den kompetente stats lovgivning skal den arbejdsløse inden tre dage for sygeforsikringsinstitutionen på det sted, hvortil han er rejst, fremlægge en af den behandlende læge udstedt erklæring om, at han er uarbejdsdygtig. Den pågældende skal endvidere oplyse, indtil hvilken dato han har modtaget ydelser fra arbejdsløshedsforsikringen, samt sin adresse i opholdslandet.

5. Sygeforsikringsinstitutionen på det sted, hvortil den arbejdsløse er rejst, skal inden tre dage underrette den kompetente sygeforsikringsinstitution samt den institution, som den arbejdsløse er tilmeldt som arbejdssøgende, om tidspunktet for uarbejdsdygtighedens indtræden og ophør.

6. I de i forordningens artikel 25, stk. 4, nævnte tilfælde skal sygeforsikringsinstitutionen på det sted, hvortil den arbejdsløse er rejst, meddele den kompetente sygeforsikringsinstitution samt den kompetente institution for arbejdsløshedsforsikring, at institutionen anser betingelserne for fortsat udredelse af kontant- og naturalydelser for opfyldt med angivelse af begrundelsen herfor; meddelelsen til den kompetente sygeforsikringsinstitution skal ledsages af en udførlig erklæring fra den læge, der har foretaget kontrolundersøgelsen, om den syges tilstand med angivelse af, hvor længe betingelserne for anvendelse af artikel 25, stk. 4, skønnes at være til stede. Afgørelsen af, hvorvidt der fortsat kan udredes ydelser til den arbejdsløse i anledning af hans sygdom, træffes af den kompetente sygeforsikringsinstitution.

7. ...«

30. Det bemærkes, at ifølge disse bestemmelser har sygeforsikringsinstitutionen i den stat, hvortil den arbejdsløse er rejst, det almindelige ansvar for at kontrollere de enkelte tilfælde og for at sikre, at de kompetente institutioner holdes fuldt underrettet. Følgelig skal den, såfremt en arbejdsløs bliver syg og indgiver ansøgning til den om kontantydelser, underrette de kompetente sygeforsikrings- og arbejdsformidlingsinstitutioner; såfremt den arbejdsløse ikke har tilsendt den en attest udstedt af den kompetente sygeforsikringsinstitution, skal den selv indhente den fra denne institution. Såfremt den anser en forlængelse af tremånedersperioden for berettiget, skal den underrette de kompetente sygeforsikrings- og arbejdsformidlingsinstitutioner med angivelse af begrundelsen herfor.

31. Hverken artikel 25, stk. 4, i forordning nr. 1408/71 eller artikel 26, stk. 6, i forordning nr. 574/72 indeholder noget krav om en formel ansøgning fra den arbejdsløse om forlængelse af tremånedersperioden. Det synes tværtimod at være forudsat, at institutionen i den stat, hvortil den arbejdsløse er rejst, allerede vil være bekendt med hans sygdom som resultat af hans ansøgning om kontantydelser, vil have underrettet de kompetente institutioner og vil fortsætte med at kontrollere hans helbredstilstand; hvis det forekommer sandsynligt, at hans sygdom vil fortsætte ud

over tremånedersperioden, vil den indhente en udførlig lægeerklæring (hvis en sådan ikke allerede er blevet fremlagt), undersøge, hvorvidt den finder en forlængelse af perioden berettiget, og i bekræftende fald underrette de kompetente institutioner.

32. På denne baggrund synes det unødvendigt at kræve, at en arbejdsløs, der allerede har ansøgt om kontantydelser, skal indgive en yderligere ansøgning om forlængelse af den periode, som ydelserne gives for. Det må rimeligvis kunne antages, at en person, der ansøger om kontantydelser, ønsker at få dem udbetalt, så længe sygdommen varer, hvis dette er muligt. En streng fastholdelse af nogle formelle krav ville endvidere være særlig forkert i forbindelse med artikel 25, stk. 4, der kun finder anvendelse, såfremt den arbejdsløses sygdom har en sådan karakter, at force majeure-betingelserne er opfyldt.

33. Jeg anser det ikke for nødvendigt at gå ind på Kommissionens betragtning om, at der ikke er nogen tidsfrist for at indgive ansøgning om forlængelse af perioden for modtagelse af ydelser. Det er uomtvistet, at Perrotta blev syg og ansøgte om kontantydelser inden for tremånedersperioden. Han må følgelig betragtes som havende ansøgt om forlængelse inden for denne periode. Der kan heller ikke lægges nogen vægt på den omstændighed, som den nationale ret nævner i sit spørgsmål, at den arbejdsløse efterfølgende indgiver en udtrykkelig forlængelsesansøgning efter udgangen af tremånedersperioden.

34. Jeg konkluderer herefter, at det første spørgsmål, litra a), skal besvares bekræftende. Det er derfor unødvendigt at behandle litra b).

Andet og tredje spørgsmål

35. Med det andet spørgsmål ønsker den nationale ret oplyst, om den kompetente institutions skøn i medfør af artikel 25, stk. 4, også omfatter spørgsmålet, om der foreligger et tilfælde af force majeure. Med det tredje spørgsmål spørger den, om der skal antages at foreligge force majeure, såfremt den arbejdsløse, der er uarbejdsdygtig på grund af sygdom, ikke er vendt tilbage til den kompetente stat inden for tremånedersperioden, selv om han var i stand til at rejse.

36. Før jeg nærmere behandler disse spørgsmål, som det er praktisk at behandle under ét, skal jeg undersøge, hvad der menes med udtrykket »force majeure« i artikel 25, stk. 4.

37. Perrotta har under henvisning til Domstolens dom i Rindone-sagen [5] anført, at en arbejdsløs, som er uarbejdsdygtig, opfylder force majeure-betingelserne i artikel 25, stk. 4's forstand, uanset om han er ude af stand til at rejse, forudsat at sygdommens indtræden eller varighed ikke skyldes grov uagtsomhed fra hans side. Den tyske og den italienske regering tilslutter sig derimod Bundessozialgericht's opfattelse, hvorefter det må undersøges, om det under de konkrete omstændigheder er rimeligt at kræve af den pågældende, at han vender tilbage til den kompetente stat.

38. Efter min opfattelse bør Domstolen følge den af Bundessozialgericht foreslåede løsning. Jeg mener ikke, at Perrotta i denne forbindelse kan finde støtte i Domstolens dom i Rindone-sagen. I den sag fastslog Domstolen bl.a., at artikel 18, stk. 5, i forordning nr. 574/72 skulle fortolkes således, at en person, der er bosat i en anden medlemsstat end den kompetente stat, og som artikel 19 i forordning nr. 1408/71 fandt anvendelse på, ikke var forpligtet til at vende tilbage til den stat, hvor den kompetente institution var beliggende, for at få foretaget en lægeundersøgelse dér med henblik på at bedømme hans uarbejdsdygtighed. Forordningens artikel 19 omhandler imidlertid den herfra helt forskellige situation, hvor arbejdstageren eller den selvstændige erhvervsdrivende opfylder betingelserne i den kompetente stats lovgivning for ret til ydelser, uanset at han er bosat i en anden stat. Artikel 25 hjemler i sammenhæng med artikel 69 en ret til ydelser, som den arbejdsløse arbejdstager ellers ikke ville have efter national lovgivning, og den hjemler denne i en begrænset periode, ved udgangen af hvilken han skal vende tilbage til den kompetente stat for at bevare retten til ydelser dér.

39. Jeg er dernæst ikke enig i den italienske regerings synspunkt, hvorefter forskellen i ordlyden af artikel 69, stk. 2, og artikel 25, stk. 4, er rent terminologisk. Ved bestemmelsen om, at den kompetente arbejdsformidlingsinstitution kan forlænge den periode, hvorunder der søges beskæftigelse, i »undtagelsestilfælde«, giver artikel 69, stk. 2, denne mulighed for at tage hensyn til samtlige omstændigheder i sagen, jf. præmis 9 i Coccioli-dommen, citeret i punkt 12 ovenfor. Når den træffer sin afgørelse, må den navnlig bedømme — i givet fald efter høring af arbejdsformidlingskontoret i den stat, som den pågældende er rejst til — hvorvidt han har sådanne beskæftigelsesudsigter i denne stat, at der bør tilstås ham længere tid til at finde beskæftigelse dér. Artikel 25, stk. 4, indeholder derimod alene hjemmel til at forlænge den periode, hvorunder der modtages ydelser ved sygdom, i tilfælde af force majeure. Som jeg allerede har anført, kan forklaringen på, at man anvender dette begreb, som er snævrere end udtrykket »undtagelsestilfælde«, som bruges i artikel 69, stk. 2, findes i den omstændighed, at artikel 25, stk. 4, vedrører en anden situation. Den omfatter kun tilfælde, hvor den opholdsperiode, som

5 — Dom af 12.3.1987, sag 22/86, Sml. s. 1339.

det kompetente arbejdsformidlingskontor har givet tilladelse til, er udløbet. Når den kompetente sygeforsikringsinstitution træffer en afgørelse i henhold til artikel 25, stk. 4, er den ikke forpligtet til at foretage den afvejning, som det kompetente arbejdsformidlingskontor skal foretage i medfør af artikel 69, stk. 2. Den er ene og alene interesseret i, at den pågældende vender tilbage til den kompetente stat.

40. Domstolen har taget stilling til begrebet »force majeure« i en række sager, navnlig på landbrugsområdet. De principper, der følges ved fortolkningen af begrebet, er blevet sammenfattet i den nylige dom i sagen An Bord Bainne Co-operative Ltd and Compagnie Inter-Agra SA [6], hvor Domstolen i præmis 10 og 11 udtalte:

»...[skal] det først bemærkes, at efter Domstolens faste praksis har begrebet force majeure ikke et ensartet indhold inden for de forskellige områder af fællesskabsretten, hvor det anvendes. Begrebet skal således fastlægges i den juridiske sammenhæng, hvor det får betydning.

Landbrugsforordningernes force majeure-begreb tager hensyn til de særlige offentligretlige forbindelser mellem de erhvervsdrivende og den nationale forvaltning såvel som til reglernes formål. Det følger af disse formål og af de positive bestemmelser i de omhandlede forordninger, at begrebet force majeure ikke er begrænset til absolut umulighed, men skal forstås som helt usædvanlige, uforudseelige og uden for den pågældende erhvervsdrivendes vilje liggende omstændigheder, hvis følger trods enhver udvist agtpågivenhed kun ville have kunnet undgås ved helt uforholdsmæssige opofrelser ....« [7].

41. Efter min opfattelse kan disse principper, selv om de blev fastslået i en anden sammenhæng, finde anvendelse i nærværende sag. Som anført af den tyske regering må sygdom principielt betragtes som en usædvanlig og uforudseelig omstændighed, som den berørte person ikke har nogen indflydelse på. Der er under alle omstændigheder intet holdepunkt for, at Perrotta's sygdom ikke opfyldte disse betingelser. Dog kan sygdom ikke i sig selv udgøre force majeure, da anvendelsen af dette begreb i artikel 25, stk. 4, i så fald ville være overflødig. Alligevel er force majeure ikke begrænset til absolut umulighed; det er tilstrækkeligt, at den berørte person trods enhver udvist agtpågivenhed kun ville have kunnet undgå følgerne ved helt uforholdsmæssige opofrelser. I relation til artikel 25, stk. 4, kan dette princip efter min opfattelse

6 — Dom af 13.10.1993, sag C-124/92, Sml. I, s. 5061.

7 — Se tillige dom af 11.7.1968, sag 4/68, Schwarzwaldmilch, Sml. 1965-1968, s. 527, org. ref.: Rec. s. 549, og af 15.12.1994, sag C-136/93, Transáfrica, Sml. I, s. 5757.

formuleres således, at kriteriet er, om den arbejdsløse med rimelighed kan forventes at vende tilbage til den kompetente stat inden for den fastsatte periode.

42. Den kompetente institution skal derfor foretage en bedømmelse af sagens omstændigheder og især undersøge, om rejsen kunne tænkes at medføre en væsentlig forværring af den pågældendes helbredstilstand. Det ville efter min opfattelse ikke være rimeligt at kræve, at en person skal rejse, hvis rejsen alvorligt ville forringe hans udsigter til helbredelse. Også i mindre alvorlige tilfælde kan det være på sin plads, at den kompetente institution giver den pågældende ret til at udsætte sin rejse for en kortere periode, hvis dette ville udelukke risikoen for en forværring.

43. Jeg kommer nu til Bundessozialgericht's andet spørgsmål. Der foreslås forskellige besvarelser i de skriftlige indlæg. Kommissionen og den italienske regering finder, at den kompetente institutions skøn omfatter spørgsmålet, om der foreligger force majeure, mens Perrotta og den tyske regering mener, at den kompetente institution ikke har noget skøn vedrørende dette spørgsmål.

44. Der må efter min opfattelse sondres mellem den kompetente institutions kompetence til at bedømme spørgsmålet, om der foreligger et tilfælde af force majeure, og dens skønsmæssige beføjelse til at forlænge perioden for modtagelse af ydelser ved sygdom. Det er den kompetente institutions opgave, hvorved den er undergivet domstolsprøvelse, at bedømme omstændighederne i det enkelte tilfælde for at fastslå, om force majeurebetingelserne, som de er angivet ovenfor, er opfyldt. Det faktiske skøn, som er tillagt den kompetente institution ved forordningen, er imidlertid begrænset til afgørelsen af, om perioden for betaling af ydelser bør forlænges »i tilfælde af force majeure«. Som anført af Kommissionen kan man vanskeligt forestille sig, at det i et tilfælde, hvor force majeure foreligger, ikke ville være vilkårligt at afslå at forlænge perioden for udbetaling af ydelser. Formentlig er den kompetente institutions skøn i praksis begrænset til at træffe afgørelse om, hvor lang forlængelsen skal være. Det bør naturligvis også bemærkes, at artikel 25, stk. 4, finder anvendelse inden for de grænser, der er fastsat i national lovgivning om forlængelse af perioden for modtagelse af ydelser.

45. I modsætning til den italienske regerings opfattelse anser jeg det ikke for rigtigt at bedømme artikel 25, stk. 4, i lyset af Coccioli-sagen og Testa-sagen, hvori Domstolen som allerede nævnt fastslog, at de kompetente institutioner har et vidt skøn med hensyn til bedømmelsen af »undtagelsestilfælde« i artikel 69, stk. 2's forstand. Som jeg allerede har nævnt, indebærer den kompetente institutions opgave med hensyn til at fastslå, om et tilfælde skal betragtes som et undtagelsestilfælde i artikel 69, stk. 2's

forstand, en mere indviklet bedømmelse end den afgørelse, som den kompetente institution skal træffe efter artikel 25, stk. 4.

46. Svaret på den nationale rets tredje spørgsmål fremgår af det ovenfor anførte, jf. punkt 40, 41 og 42. Den omstændighed, at en arbejdsløs fysisk er i stand til at vende tilbage til den kompetente stat, er ikke i sig selv bestemmende for, om force majeure-betingelserne er opfyldt. Den kompetente institution skal i lyset af samtlige omstændigheder undersøge, om det er rimeligt at kræve, at den arbejdsløse rejser. Det ville især ikke være rimeligt at kræve, at en person rejser, hvis rejsen kunne føre til en væsentlige forværring af hans helbredstilstand.

Forslag til afgørelse

47. Den nationale rets spørgsmål bør følgelig efter min opfattelse besvares således:

1) Den kompetente institution skal behandle en ansøgning om kontantydelser, der inden for det i artikel 69, stk. 1, litra c), i forordning (EØF) nr. 1408/71 omhandlede tidsrum er indgivet til sygeforsikringsinstitutionen på det sted, hvortil den arbejdsløse er rejst, som en anmodning om forlængelse af dette tidsrum, der er indgivet i henhold til forordningens artikel 25, stk. 4.

2) Den i artikel 25, stk. 4, i forordning (EØF) nr. 1408/71 hjemlede skønsmæssige beføjelse for den kompetente institution til at forlænge tidsrummet for modtagelse af ydelser ved sygdom vedrører alene tilfælde, hvor den arbejdsløse på grund af force majeure var forhindret i at vende tilbage den kompetente stat inden for det i artikel 69, stk. 1, litra c), omhandlede tidsrum.

3) Force majeure-betingelserne er opfyldt, såfremt det ikke med rimelighed kan kræves af den arbejdsløse, at han vender tilbage til den kompetente stat inden for det i artikel 69, stk. 1, litra c), omhandlede tidsrum.