CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL F. G. JACOBS van 11 mei 1995 *

1. Op grond van verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad [1] heeft een werkloze die in de staat waar hij het laatst werkzaam was, een werkloosheidsuitkering ontvangt, onder bepaalde voorwaarden het recht om drie maanden in een andere Lid-Staat te verblijven om aldaar werk te zoeken, en tegelijkertijd een werkloosheidsuitkering te blijven ontvangen. Wanneer hij vlak vóór het verstrijken van die periode ziek wordt en ziekengeld aanvraagt, verleent dan de verordening het orgaan van de ziekteverzekering van de staat van zijn laatste dienstbetrekking een discretionaire bevoegdheid om ook na het verstrijken van de periode van drie maanden ziekengeld toe te kennen, hoewel hij ondanks zijn ziekte in staat was naar dat land terug te reizen? Dit is in wezen het geschilpunt naar aanleiding waarvan het Bundessozialgericht het Hof een aantal prejudiciële vragen over de uitlegging van artikel 25 van verordening nr. 1408/71 heeft voorgelegd.

De toepasselijke gemeenschapswetgeving

2. Artikel 25 van verordening nr. 1408/71, betreffende de toekenning van prestaties bij ziekte en moederschap aan werklozen en hun gezinsleden, moet worden gelezen in samenhang met artikel 69 van de verordening, dat voorschriften bevat voor het behoud van het recht op werkloosheidsuitkering van werklozen die zich naar een andere dan de bevoegde Lid-Staat begeven. Artikel 69 luidt als volgt:

„1. De volledig werkloze werknemer of zelfstandige 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 of meer andere Lid-Staten begeeft om aldaar werk te zoeken, behoudt het recht op deze uitkering onder de hieronder aangegeven voorwaarden en beperkingen:

a) vóór zijn vertrek dient hij gedurende ten minste vier weken na de aanvang van zijn werkloosheid als werkzoekende ingeschreven te zijn geweest en ter beschikking van de diensten voor arbeidsbemiddeling van de bevoegde Staat te zijn gebleven. De bevoegde diensten of organen kunnen hem evenwel toestemming geven vóór het verstrijken van deze termijn te vertrekken;

b) hij dient zich als werkzoekende in te laten schrijven bij de diensten voor arbeidsbe-

* Oorspronkelijke taal: Engels.

1 — Verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, zoals gewijzigd en bijgewerkt bij verordening (EEG) nr. 2001/83 van de Raad van 2 juni 1983 (PB 1983, L 230, blz. 6).

middeling van iedere Lid-Staat naar het grondgebied waarvan hij zich begeeft en zich aan het aldaar uitgeoefende toezicht te onderwerpen. Voor het aan de inschrijving voorafgaande tijdvak wordt deze voorwaarde geacht te zijn vervuld indien deze inschrijving plaatsvindt binnen een termijn van zeven dagen sedert de datum waarop de betrokkene niet meer ter beschikking stond van de diensten voor arbeidsbemiddeling van de Staat waarvan hij het grondgebied heeft verlaten. In buitengewone gevallen kunnen de bevoegde diensten of organen deze termijn verlengen;

c) het recht op uitkering wordt gehandhaafd 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, zonder dat de totale duur waarover uitkering wordt verleend, de duur mag overschrijden, waarover hij krachtens de wettelijke regeling van bedoelde Staat recht op uitkering heeft. Deze duur wordt voor seizoenarbeiders bovendien nog beperkt tot de verdere duur van het seizoen waarvoor hij is aangeworven.

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

(...)"

3. Artikel 25 van verordening nr. 1408/71 bepaalt:

„1. Een werkloze werknemer of zelfstandige op wie artikel 69, lid 1, of artikel 71, lid 1, sub b, ii, tweede volzin, van toepassing is, en die, eventueel met inachtneming van artikel 18, voldoet aan de door de wettelijke regeling van de bevoegde Lid-Staat gestelde voorwaarden voor het recht op verstrekkingen en uitkeringen, heeft, gedurende het in artikel 69, lid 1, sub c, genoemde tijdvak, recht op:

a) verstrekkingen welke hem voor rekening van het bevoegde orgaan worden verleend door het orgaan van de Lid-Staat op het grondgebied waarvan hij werk zoekt, volgens de door dit laatste orgaan toegepaste wettelijke regeling, alsof hij daarbij was aangesloten;

b) uitkeringen welke hem door het bevoegde orgaan volgens de door dit orgaan toegepaste wettelijke regeling worden verleend. Na overeenstemming tussen het bevoegde orgaan en het orgaan van de Lid-Staat op het grondgebied waarvan de werkloze werk zoekt, kunnen de uitkeringen door laatstbedoeld orgaan voor rekening van het eerstbedoelde worden verleend volgens de wettelijke regeling van de bevoegde Staat. De in artikel 69, lid 1, bedoelde werkloosheidsuitkeringen worden niet verleend gedurende het tijdvak waarover uitkeringen worden ontvangen.

2. (...)

3. (...)

4. Onverminderd de bepalingen van de wettelijke regeling van een Lid-Staat op grond waarvan gedurende een langer tijdvak prestaties wegens ziekte kunnen worden verleend, kan het in lid 1 bedoelde tijdvak in gevallen van overmacht door het bevoegde orgaan worden verlengd tot ten hoogste het tijdvak dat in de door dit orgaan toegepaste wettelijke regeling is vastgesteld."

De feiten en de prejudiciële vragen

4. Perrotta, die Italiaans onderdaan is, was het laatst werkzaam als bouwarbeider in Duitsland. Op 8 januari 1985 meldde hij zich in Duitsland aan als werkloze en kreeg hij overeenkomstig artikel 69 van verordening nr. 1408/71 van het bevoegde Duitse orgaan, het Arbeitsamt München, toestemming om voor een periode van drie maanden, tot en met 19 maart 1985, naar Italië te gaan om aldaar werk te zoeken. Tijdens zijn verblijf in Italië ontving hij via het Italiaanse verzekeringsorgaan een werkloosheidsuitkering van het Duitse orgaan.

5. Op 15 maart 1985 werd hij ziek en van 22 april tot en met 9 mei 1985 verbleef hij in een ziekenhuis in Italië. Op 19 maart 1985, dat wil zeggen de laatste dag van de periode van drie maanden gedurende welke hij in Italië mocht blijven, diende hij bij het Italiaanse orgaan een verzoek in om uitkering wegens arbeidsongeschiktheid. Het verzoek werd door het Italiaanse orgaan doorgestuurd naar het orgaan van de verwerende ziekteverzekering, de Allgemeine Ortskrankenkasse München, die bij beschikking van 29 april 1985 de uitkering weigerde, op grond dat het tijdvak van drie maanden gedurende welke hij in Italië mocht blijven, op 19 maart 1985 was verstreken. Blijkens de door Perrotta bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen is tussen partijen onomstreden, dat hij tot en met 19 juni 1985 ziek was, waarna hij naar

Duitsland was teruggekeerd; ook zou hij van verweerster ziekengeld hebben ontvangen voor de resterende vijf dagen van het tijdvak van drie maanden, dat wil zeggen van 15 tot en met 19 maart 1985.

6. In zijn op 2 augustus 1985 ingediend bezwaarschrift betoogde Perrotta, dat, aangezien hij vanaf 15 maart 1985 niet meer in staat was geweest te werken en te reizen, verweerster het tijdvak van drie maanden in de uitoefening van haar discretionaire bevoegdheid moest verlengen en hem voor de duur van zijn arbeidsongeschiktheid ziekengeld moest toekennen. Alvorens een beslissing te nemen, raadpleegde verweerster voor de verlenging van het tijdvak van drie maanden het Arbeitsamt; dit deelde haar mee, dat het in casu ging om verlenging van het tijdvak van drie maanden voor uitkering van ziekengeld krachtens artikel 25, lid 4, van de verordening in plaats van om verlenging van de periode van door het Arbeitsamt krachtens artikel 69 toegestaan verblijf. Bij beschikking van 29 april 1986 wees verweerster vervolgens het bezwaar van Perrotta af, onder meer op grond dat het niet mogelijk was de periode waarvoor hem in Italië ziekengeld werd toegekend, te verlengen, omdat ziekte niet als overmacht in de zin van artikel 25, lid 4, van de verordening kon worden aangemerkt.

7. Nadat het Sozialgericht zijn beroep tegen deze beschikking had verworpen, stelde Perrotta bij het Landessozialgericht hoger beroep in. Dit werd verworpen, onder meer op grond dat ziekte en arbeidsongeschiktheid als zodanig geen overmacht vormden. De ziekte van Perrotta aan het einde van het tijdvak van drie maanden was niet dermate ernstig, dat hij niet tijdig naar München had kunnen terugkeren. Het Landessozialgericht beriep zich daartoe op de verklaringen van een medische deskundige, die uit de overgelegde medische attesten had opgemaakt, dat Perrotta aan reumatische artritis van de kleine handgewrichten en degeneratieve veranderingen van de wervelkolom had geleden, maar desalniettemin in staat was geweest te reizen. In zijn bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen trekt Perrotta de betrouwbaarheid van die verklaringen in twijfel, op grond dat zij zes en een half jaar na de ziekte uitsluitend op basis van schriftelijke stukken zijn afgelegd.

8. Het Bundessozialgericht (hierna: de „nationale rechter"), waar Perrotta thans beroep in „Revision" heeft ingesteld, heeft het Hof de volgende vragen ter prejudiciële beslissing voorgelegd:

„1) a) Moet het bevoegde orgaan van de ziekteverzekering een verzoek om uitkeringen wegens arbeidsongeschiktheid, dat op de laatste dag van het in artikel 25, lid 1, juncto artikel 69, lid 1, sub c, van verordening nr. 1408/71 bedoelde tijdvak is inge-

diend bij het orgaan van de ziekteverzekering van de plaats waarnaar de werkloze zich heeft begeven, tevens behandelen als een — tijdig ingediend — verzoek om verlenging van het tijdvak bedoeld in artikel 25, lid 4, van verordening nr. 1408/71, ook wanneer een uitdrukkelijk verzoek om verlenging pas na afwijzing van de uitkeringsaanvraag wordt ingediend?

3) Moet overmacht in de zin van artikel 25, lid 4, van verordening nr. 1408/71 worden aangenomen, indien de arbeidsongeschikte werkloze op grond van zijn ziekte niet binnen de termijn van drie maanden in de bevoegde staat is teruggekeerd, ofschoon hij in staat was te reizen?"

Eerdere rechtspraak

b) Zo nee, kan bedoeld tijdvak nog worden verlengd op grond van een na afloop van de termijn ingediend verzoek?

9. Zoals reeds gezegd, houdt artikel 25 van de verordening nauw verband met artikel 69. Het Hof heeft in zijn arresten Coccioli [2] en Testa [3] de gelegenheid gehad artikel 69 te onderzoeken. In het arrest Testa beschreef het de werking van de bepaling als volgt:

2) Vereist de krachtens artikel 25, lid 4, van verordening nr. 1408/71 door het bevoegde orgaan te nemen discretionaire beslissing, dat de werkloze werknemer door overmacht was verhinderd binnen het tijdvak van drie maanden van artikel 25, lid 1, juncto artikel 69, lid 1, sub c, van verordening nr. 1408/71 in de voor de uitkeringen uit de ziekteverzekering bevoegde staat terug te keren, of kan in het kader van de discretionaire beslissing ook worden beoordeeld, of er sprake is van overmacht?

„Blijkens de uitdrukkelijke bewoordingen van deze bepaling is aan het behoud van het recht op uitkering tegenover de bevoegde staat na voornoemd tijdvak van drie maanden de voorwaarde verbonden, dat de werknemer vóór het verstrijken van genoemd tijdvak naar deze staat terugkeert, en 'verliest (hij) elk recht op uitkering krachtens de wet-

2 — Arrest van 20 maart 1979, zaak 139/78, Jurispr. 1979, blz. 991.

3 — Arrest van 19 juni 1980, gevoegde zaken 41/79, 121/79 en 796/79, Jurispr. 1980, blz. 1979.

telijke regeling van de bevoegde staat' bij te late terugkeer. Het enige geval waarin de werknemer zijn recht op uitkeringen tegenover de bevoegde staat bij terugkeer na het verstrijken van de periode van drie maanden behoudt, is dat van artikel 69, lid 2, tweede volzin, op grond waarvan de bevoegde diensten of organen deze termijn in bepaalde gevallen kunnen verlengen" (r. o. 8).

10. In dit arrest lichtte het Hof toe, dat de bepaling niettemin verenigbaar was met de verdragsbepalingen betreffende het vrije verkeer van werknemers:

„In zijn arrest (...) Coccioli (...) heeft het Hof reeds opgemerkt, dat artikel 69 van verordening nr. 1408/71, door de werknemer het recht te verlenen zich naar een andere Lid-Staat te begeven om aldaar werk te zoeken, aan degene die een beroep doet op deze bepaling een voordeel toekent 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, 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.

Het in artikel 69 verleende recht op het behoud van werkloosheidsuitkering draagt derhalve overeenkomstig artikel 51 van het Verdrag ertoe bij, dat het vrije verkeer van werknemers wordt gewaarborgd. Dat dit voordeel is beperkt in de tijd, en afhankelijk is gesteld van de naleving van bepaalde voorwaarden, brengt niet mee dat artikel 69, lid 2, in strijd is met artikel 51. Het is de communautaire wetgever ingevolge laatstgenoemde bepaling niet verboden, aan de door hem ter verzekering van het vrije verkeer van werknemers verleende voordelen voorwaarden en beperkingen te verbinden" (r. o. 13 en 14).

11. In het arrest Coccioli zwakte het Hof de strikte toepassing van artikel 69, lid 2, enigszins af door te verklaren:

„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" (r. o. 5).

12. In het arrest Coccioli verklaarde het Hof eveneens, dat de bevoegde autoriteiten over

een ruime beoordelingsvrijheid beschikten bij de beslissing, of een geval als „buitengewoon" in de zin van artikel 69, lid 2, moest worden aangemerkt:

„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" (r. o. 9).

13. In het arrest Testa voegde het Hof hier evenwel de volgende voorwaarde aan toe:

„Zoals het Hof in [het] arrest [Coccioli] heeft verklaard, beschikken de bevoegde diensten en organen van de staten bij het besluit over de eventuele verlenging van de in de verordening voorziene termijn weliswaar over een ruime beoordelingsvrijheid, doch zij moeten bij de uitoefening van deze discretionaire bevoegdheid rekening houden met het evenredigheidsbeginsel als algemeen beginsel van het gemeenschapsrecht. Bij juiste toepassing van dit beginsel in gevallen als de onderhavige, dienen de bevoegde diensten en organen in elk afzonderlijk geval de tijdsduur van de overschrijding van de betrokken termijn, de reden van de te late terugkeer en de ernst van de rechtsgevolgen van een te late terugkeer in aanmerking te nemen" (r. o. 21).

De verhouding tussen artikel 25 en artikel 69

14. Zoals de Commissie heeft uiteengezet, is het recht op prestaties bij ziekte overeenkomstig artikel 25 van de verordening een accessoir recht naast het recht op werkloosheidsuitkering overeenkomstig artikel 69. Een persoon behoudt het recht op prestaties overeenkomstig artikel 25 enkel zolang hij recht heeft op werkloosheidsuitkeringen overeenkomstig artikel 69. Daarbij komt, dat ingevolge artikel 25, lid 1, sub b, laatste volzin, de in artikel 69, lid 1, bedoelde werkloosheidsuitkeringen niet worden verleend gedurende het tijdvak waarover krachtens artikel 25 uitkeringen worden ontvangen.

15. Mijns inziens dient artikel 25, lid 1, waar het voorziet in uitbetaling van uitkeringen bij ziekte voor de in artikel 69, lid 1, sub c, bedoelde periode, aldus te worden opgevat, dat het voorziet in uitbetaling van die uitkeringen gedurende het in die bepaling bedoelde tijdvak van drie maanden, zoals dat in buitengewone gevallen overeenkomstig artikel 69, lid 2, wordt verlengd. Derhalve blijft een werkloze tijdens de periode gedurende welke hij van het bevoegde orgaan voor arbeidsbemiddeling in een andere Lid-Staat werk mocht zoeken, van rechtswege tegen ziekte verzekerd. Hieruit volgt, dat artikel 25, lid 4, enkel toepassing vindt in

gevallen waarin de ziekte van de werkloze langer duurt dan de periode gedurende welke hij van het bevoegde orgaan in de staat mocht blijven waarnaar hij zich heeft begeven om werk te zoeken.

16. Deze zienswijze strookt met het stelsel van de artikelen 69 en 25. Zoals reeds gezegd, is het recht op prestaties bij ziekte overeenkomstig artikel 25 een accessoir recht naast het recht op werkloosheidsuitkeringen overeenkomstig artikel 69. Het zou onlogisch zijn en in strijd met de doelstelling om de mobiliteit van werknemers te bevorderen, indien een werkloze die toestemming had om in een andere Lid-Staat te verblijven om aldaar werk te zoeken, niet tegen ziekte verzekerd zou blijven. Derhalve wordt mijns inziens de ziekteverzekering krachtens artikel 25, lid 1, automatisch verlengd in de „buitengewone gevallen" waarin het tijdvak van drie maanden van artikel 69, lid 1, sub c, wordt verlengd.

17. Deze zienswijze strookt eveneens met het gebruik van het begrip „overmacht" in artikel 25, lid 4, dat enger is dan het begrip „buitengewone gevallen" in artikel 69, lid 2. Indien het besluit tot verlenging van de periode van toekenning van ziekteuitkeringen niet automatisch voortvloeide uit het besluit tot verlenging van de periode van toekenning van werkloosheidsuitkeringen, dan zou men hebben verwacht, dat aan het bevoegde orgaan van de ziekteverzekering krachtens artikel 25, lid 4, dezelfde discretionaire bevoegdheid toekwam als die welke krachtens artikel 69, lid 2, aan het bevoegde orgaan voor arbeidsbemiddeling is toegekend; anders gezegd, dan zou men hebben verwacht, dat het begrip „buitengewone gevallen" in beide bepalingen werd gehanteerd. Mijns inziens laat het gebruik van het engere begrip „overmacht" in artikel 25, lid 4, zich verklaren door het feit, dat de kwestie van verlenging overeenkomstig die bepaling enkel aan de orde is, wanneer een werkloze verhinderd is aan het einde van de door de bevoegde diensten voor arbeidsbemiddeling toegestane periode van drie maanden of meer, terug te keren.

18. Hoewel in het onderhavige geval de in artikel 69, lid 1, sub c, bedoelde termijn van drie maanden niet werd verlengd, is bovenstaande beschouwing belangrijk voor het begrijpen van het stelsel van de verordening en voor de uitlegging van het begrip „overmacht" in artikel 25, lid 4.

19. Alvorens tot de vragen van de nationale rechter te komen, dient eerst te worden ingegaan op een door Perrotta aan de orde gestelde voorvraag.

20. Volgens Perrotta ligt aan de vragen van de nationale rechter een verkeerde uitlegging van artikel 25, lid 1, van de verordening ten grondslag. Hij stelt dat de nationale rechter ten onrechte heeft geoordeeld, dat hij na afloop van het in artikel 69, lid 1, sub c,

bedoelde tijdvak van drie maanden geen recht had op doorlopende uitbetaling van uitkeringen. Ten tijde van de feiten voorzag de Duitse regeling in geval van ziekten die begonnen tijdens de periode van aansluiting bij een verzekeringsstelsel, in doorlopende uitbetaling van uitkeringen voor ten hoogste 78 weken. Volgens Perrotta staat artikel 25, lid 1, toe, dat een werkloze uitkeringen blijft ontvangen voor een ziekte die tijdens de periode van drie maanden begint, ook al bevat de nationale wettelijke regeling een woonplaatsvereiste. Enkel voor ziekten die zich na afloop van het tijdvak van drie maanden voordoen, sluit die bepaling dekking door de ziekteverzekering uit.

21. Dit standpunt is evenwel in strijd met de bewoordingen van artikel 25, lid 1, naar luid waarvan een werkloze werknemer op wie artikel 69, lid 1, van toepassing is, „gedurende het in artikel 69, lid 1, sub c, genoemde tijdvak" recht heeft op prestaties bij ziekte. Het bepaalt niet, dat de betrokkene na de in artikel 69, lid 1, sub c, genoemde periode recht houdt op ziekteuitkeringen voor elke gedurende dat tijdvak ingetreden arbeidsongeschiktheid.

22. Het standpunt van Perrotta laat zich voorts moeilijk verenigen met de bewoordingen van artikel 25, lid 4. Zijns inziens vindt artikel 25, lid 4, geen toepassing, indien de werkloze vóór het verstrijken van de periode van toegestaan verblijf ziek werd. Het zou enkel van toepassing zijn indien de ziekte zich na afloop van die periode zou voordoen. Aangezien in de optiek van Perrotta artikel 25, lid 4, derhalve van toepassing is, indien de werkloze heeft besloten langer te blijven dan is toegestaan, valt moeilijk in te zien waarin de in die bepaling bedoelde overmacht de werkloze zou hinderen. Volgens Perrotta zou artikel 25, lid 4, het bevoegde orgaan logischerwijze onbeperkte beoordelingsvrijheid moeten verlenen om verdere uitkeringen uit te betalen. Bovendien zou zijn standpunt tot de scheve situatie leiden, dat de werkloosheidsuitkeringen van een werkloze na overschrijding van de periode van toegestaan verblijf zouden worden beëindigd, maar dat hij vervolgens, ter discretie van het bevoegde orgaan, ziekteuitkeringen zou ontvangen wanneer hij ziek zou worden.

23. Anders dan Perrotta ben ik niet van mening, dat het bepaalde in de artikelen 69 en 25 kan worden beschouwd als een valstrik voor de werkloze. Zoals reeds gezegd, is het een werknemer ingevolge die bepalingen, in hun onderlinge samenhang gelezen, toegestaan, voor een periode van drie maanden, of voor elke langere periode zoals die bij wijze van uitzondering door het bevoegde orgaan is toegestaan, in een andere Lid-Staat op zoek naar werk te gaan, zonder zijn recht op werkloosheids- en ziekteuitkeringen te verliezen, hetgeen anders wel zou kunnen gebeuren ingevolge de nationale wettelijke regeling, op grond dat hij niet langer zijn verblijfplaats in de bevoegde staat heeft. Enkel indien de werkloze om redenen die als

overmacht moeten worden aangemerkt, verhinderd is aan het einde van het toegestane verblijf naar de bevoegde staat terug te keren, moet hij overeenkomstig artikel 25, lid 4, verzoeken om discretionaire uitbetaling van uitkeringen. Bovendien ben ik het, zoals ik hierna zal uiteenzetten, met de Commissie eens, dat waar er sprake is van overmacht, de discretionaire bevoegdheid van het bevoegde orgaan van de ziekteverzekering in de praktijk uiterst beperkt is.

24. Derhalve kom ik nu tot de eerste vraag van de nationale rechter.

De eerste vraag

25. Met zijn eerste vraag wenst de nationale rechter te vernemen, of de werkloze die op de laatste dag van het tijdvak van drie maanden om uitkeringen wegens arbeidsongeschiktheid verzoekt, eveneens moet worden geacht te verzoeken om verlenging van dat tijdvak overeenkomstig artikel 25, lid 4, en, zo nee, of het tijdvak kan worden verlengd op grond van een na afloop van de termijn ingediend verzoek.

26. Alle partijen die schriftelijke opmerkingen hebben ingediend, pleiten voor een soepele uitlegging van artikel 25, lid 4. Volgens Perrotta dient het bevoegde orgaan na te gaan, of het mogelijk is de in artikel 25, lid 4, bedoelde periode te verlengen, zowel wanneer het orgaan van de verblijfplaats van de werkloze het informeert over de duur van diens ziekte, als wanneer de werkloze zelf om verlenging verzoekt, ook indien hij dit na afloop van de periode doet. De Italiaanse regering is van mening, dat een verzoek om uitkeringen voor tijdvakken na de periode van drie maanden noodzakelijkerwijs een verzoek om verlenging van het tijdvak van drie maanden omvat. Dit is met name in casu het geval, waar het verzoek om uitkeringen op de laatste dag van het tijdvak van drie maanden werd gedaan. De Duitse regering merkt op, dat verzoeken moeten worden uitgelegd in het voordeel van de verzekerde met inaanmerkingneming van de omstandigheden van het geval. Aangezien Perrotta in casu duidelijk belang had bij voortzetting van de uitkeringen na het tijdvak van drie maanden, moet zijn verzoek in die zin worden opgevat.

27. De Commissie stelt zich op het enigszins afwijkende standpunt, dat geen termijn is gesteld voor het verzoek om verlenging van de periode van toekenning van ziekteuitkeringen overeenkomstig artikel 25, lid 4. Indien een verzoek om verlenging evenwel binnen het tijdvak van drie maanden moet worden ingediend, moet een binnen die periode gedaan verzoek om uitkeringen eveneens worden behandeld als een verzoek om verlenging. Indien het verzoek niet als zodanig kan worden behandeld, mag de werkloze erop rekenen, dat wanneer het orgaan van de staat van zijn verblijf het

bevoegde orgaan van de ziekte in kennis stelt, het terzelfder tijd om verlenging van de periode van drie maanden verzoekt.

28. Mijns inziens dient een door een werkloze gedurende de in artikel 69, lid 1, sub c, bedoelde periode ingediend verzoek om ziekteuitkeringen, zo nodig, eveneens te worden behandeld als een verzoek om verlenging van die periode.

29. Artikel 26 van verordening (EEG) nr. 574/72 [4] van de Raad bevat de volgende voorschriften voor de toepassing van artikel 25, lid 1, van verordening nr. 1408/71:

„1. Om voor zich zelf en voor zijn gezinsleden in aanmerking te komen voor uitkeringen en verstrekkingen krachtens artikel 25, lid 1, van de verordening, is de werkloze verplicht aan het orgaan van de ziekteverzekering van de plaats waarheen hij zich heeft begeven een verklaring over te leggen die vóór zijn vertrek aan het bevoegde orgaan van de ziekteverzekering moet worden gevraagd. Indien de werkloze deze verklaring niet overlegt, verzoekt het orgaan van de plaats waarheen de belanghebbende zich heeft begeven het bevoegde orgaan daarom.

Deze verklaring moet het recht op bedoelde prestaties op de voorwaarden vermeld in artikel 69, lid 1, sub a, van de verordening bevestigen, de duur van dit recht aangeven met inachtneming van het bepaalde in artikel 69, lid 1, sub c, van de verordening, en het bedrag vermelden van het eventueel te betalen ziekengeld gedurende vermelde tijdsduur, in geval van arbeidsongeschiktheid of opneming in een ziekenhuis.

2. Het orgaan van de werkloosheidsverzekering van de plaats waarheen de werkloze zich heeft begeven, bevestigt op een afschrift van de in artikel 83 van de toepassingsverordening bedoelde verklaring, die aan het orgaan van de ziekteverzekering van dezelfde plaats moet worden toegezonden, dat de voorwaarden vermeld in artikel 69, lid 1, sub b, van de verordening vervuld zijn, vermeldt de datum met ingang waarvan aan deze voorwaarden is voldaan en met ingang van welke datum de werkloze voor rekening van het bevoegde orgaan de werkloosheidsuitkering geniet.

Deze verklaring is geldig gedurende de in artikel 69, lid 1, sub c, van de verordening bepaalde termijn, zolang de voorwaarden worden vervuld. Het orgaan van de werkloosheidsverzekering van de plaats waarheen de werkloze zich heeft begeven, licht het orgaan van de ziekteverzekering binnen drie dagen in, indien de voorwaarden niet meer worden vervuld.

3. (...)

4 — Verordening (EEG) nr. 574/72 tot vaststelling van de wijze van toepassing van verordening (EEG) nr. 1408/71, zoals opgenomen in bijlage II bij verordening (EEG) nr. 2001/83 van de Raad (PB 1983, L 230, blz. 6).

4. Om in aanmerking te komen voor uitkeringen als bepaald bij de wetgeving van de bevoegde Staat dient de werkloze binnen drie dagen aan het orgaan van de ziekteverzekering van de plaats waarheen hij zich heeft begeven, een door de behandelende geneesheer afgegeven bewijs van arbeidsongeschiktheid over te leggen. Hij dient eveneens te vermelden tot welke datum hij prestaties krachtens de werkloosheidsverzekering heeft ontvangen, alsmede zijn adres in het land waar hij zich bevindt.

5. Het orgaan van de ziekteverzekering van de plaats waarheen de werkloze zich heeft begeven, geeft binnen drie dagen aan het bevoegde orgaan van de ziekteverzekering en aan het bevoegde orgaan van de werkloosheidsverzekering, alsmede aan het orgaan waarbij de werkloze als werkzoekende staat ingeschreven, kennis van het begin en het einde van de arbeidsongeschiktheid.

6. In de gevallen als omschreven in artikel 25, lid 4, van de verordening, deelt het orgaan van de ziekteverzekering van de plaats waarheen de werkloze zich heeft begeven het bevoegde orgaan van de ziekteverzekering en het bevoegde orgaan van de werkloosheidsverzekering mede dat het van oordeel is dat aan alle voorwaarden die rechtvaardigen dat verdere uitkeringen en verstrekkingen worden verleend, is voldaan; het brengt een met redenen omkleed advies uit en voegt aan de mededeling die aan het bevoegde orgaan van de ziekteverzekering wordt gezonden een uitvoerig verslag van de controlerend geneesheer betreffende de toestand van de zieke toe, waarin wordt vermeld gedurende welke tijdsduur waarschijnlijk de vereiste voorwaarden voor de toepassing van artikel 25, lid 4, van de verordening zullen worden vervuld. Het bevoegde orgaan van de ziekteverzekering beslist over het voortzetten van de verlening van prestaties aan de zieke werkloze.

7. (...)"

30. Ingevolge die bepalingen rust op het orgaan van de ziekteverzekering van de staat waarheen de werkloze zich heeft begeven, de algemene verplichting om toezicht te houden op individuele gevallen en om te verzekeren, dat de bevoegde organen volledig op de hoogte worden gehouden. Indien dus een werkloze ziek wordt en het orgaan om uitkeringen verzoekt, moet het de bevoegde organen van de ziekteverzekering en de werkloosheidsverzekering in kennis stellen; zo de werkloze heeft nagelaten een door het bevoegde orgaan van de ziekteverzekering afgegeven verklaring over te leggen, moet het zelf dat orgaan daarom verzoeken. Zo het van mening is, dat een verlenging van het tijdvak van drie maanden gerechtvaardigd is, dient het de bevoegde organen van de ziekteverzekering en de werkloosheidsverzekering daarvan met opgaaf van redenen in kennis te stellen.

31. Noch artikel 25, lid 4, van verordening nr. 1408/71, noch artikel 26, lid 6, van verordening nr. 574/72 bevat een verwijzing naar een door de werkloze in te dienen formeel verzoek om verlenging van het tijdvak van drie maanden. In plaats hiervan lijkt daaraan de veronderstelling ten grondslag te liggen, dat het orgaan van de staat waarheen de werkloze zich heeft begeven, door diens verzoek om uitkeringen reeds op de hoogte is van diens ziekte, de bevoegde organen heeft ingelicht en diens gezondheidstoestand blijft volgen; indien het ernaar uitziet, dat de

ziekte langer zal duren dan het tijdvak van drie maanden, zal het om een uitvoerig medisch verslag verzoeken (indien dit niet reeds is overgelegd), nagaan of een verlenging van het tijdvak zijns inziens gerechtvaardigd is, en, zo ja, de bevoegde organen daarvan in kennis stellen.

32. Tegen die achtergrond lijkt het onnodig om van een werkloze die reeds om uitkeringen heeft verzocht, te verlangen dat hij daarnaast een verzoek indient om verlenging van het tijdvak waarover uitkeringen worden toegekend. Men mag redelijkerwijze veronderstellen, dat de aanvrager de uitkeringen, indien mogelijk, voor de duur van zijn ziekte wenst te blijven ontvangen. Daarbij komt, dat het in geval van artikel 25, lid 4, dat enkel van toepassing is indien de ziekte van de werkloze van dien aard is, dat wordt voldaan aan de voorwaarden voor overmacht, bijzonder ongepast is om strikt op vormvereisten te insisteren.

33. Mijns inziens behoeft niet te worden ingegaan op het standpunt van de Commissie, dat er geen termijn is gesteld voor het verzoek om verlenging van de periode van toekenning van uitkeringen. Het is onomstreden, dat Perrotta binnen het tijdvak van drie maanden ziek is geworden en om uitkeringen heeft verzocht. Derhalve moet hij worden geacht binnen die periode om verlenging te hebben verzocht. Evenmin komt aan de door de nationale rechter in zijn vraag vermelde omstandigheid, dat een werkloze vervolgens na afloop van het tijdvak van drie maanden uitdrukkelijk om verlenging verzoekt, enig belang toe.

34. Mitsdien concludeer ik, dat vraag 1 a) bevestigend moet worden beantwoord. Vraag 1 b) kan derhalve onbeantwoord blijven.

De tweede en de derde vraag

35. Met zijn tweede vraag wenst de nationale rechter te vernemen, of de discretionaire bevoegdheid van het bevoegde orgaan krachtens artikel 25, lid 4, zich uitstrekt tot de vraag, of er sprake is van overmacht. Met de derde vraag wenst hij te vernemen, of overmacht moet worden aangenomen, indien de werkloze die wegens ziekte arbeidsongeschikt is, niet binnen het tijdvak van drie maanden naar de bevoegde staat is teruggekeerd, ofschoon hij in staat was te reizen.

36. Alvorens gedetailleerd in te gaan op deze vragen, die te zamen moeten worden onderzocht, zal ik nagaan wat wordt verstaan onder het begrip „overmacht" in artikel 25, lid 4.

37. Onder verwijzing naar 's Hofs arrest Rindone [5] is Perrotta van mening, dat een arbeidsongeschikte werkloze voldoet aan de voorwaarden voor overmacht in de zin van artikel 25, lid 4, los van het feit of hij niet in staat is te reizen, voor zover het intreden of de duur van de ziekte niet is toe te schrijven aan grove nalatigheid zijnerzijds. De Duitse regering, de Italiaanse regering en de Commissie daarentegen onderschrijven de stelling van het Bundessozialgericht, dat moet worden nagegaan of in het onderhavige geval van de betrokkene in redelijkheid kan worden gevergd dat hij naar de bevoegde staat terugkeert.

38. Mijns inziens moet het Hof de door het Bundessozialgericht voorgestelde oplossing volgen. Volgens mij kan Perrotta zich in dit verband niet op 's Hofs arrest Rindone beroepen. In die zaak verklaarde het Hof onder andere, dat artikel 18, lid 5, van verordening nr. 574/72 aldus moest worden uitgelegd, dat een persoon die in een andere dan de bevoegde Lid-Staat woonde en op wie artikel 19 van verordening nr. 1408/71 van toepassing was, niet verplicht was terug te keren naar de staat van het bevoegde orgaan voor een geneeskundige onderzoek aldaar teneinde vast te stellen of hij arbeidsongeschikt was. Artikel 19 van de verordening ziet echter op een heel andere situatie, namelijk die waarin de werknemer of zelfstandige voldoet aan de in de wettelijke regeling van de bevoegde staat gestelde voorwaarden voor het recht op uitkering, niettegenstaande dat hij zijn verblijfplaats in een andere staat heeft. Artikel 25, gelezen in samenhang met artikel 69, verleent de werkloze werknemer een recht op uitkering dat hem anders krachtens de nationale wettelijke bepalingen niet zou toekomen en wel voor een beperkte periode, aan het einde waarvan hij naar de bevoegde staat moet terugkeren om aldaar het recht op uitkering te behouden.

39. Daarnaast ben ik het niet eens met de Italiaanse regering, dat het verschil in bewoordingen in artikel 69, lid 2, en artikel 25, lid 4, van zuiver terminologische aard is. Doordat het het bevoegde orgaan voor arbeidsbemiddeling op grond van artikel 69, lid 2, is toegestaan de periode voor het zoeken van werk in „buitengewone gevallen" te verlengen, kan het rekening houden met alle omstandigheden van het geval (zie r. o. 9 van het arrest Coccioli, aangehaald in punt 12 hierboven). Bij zijn besluitvorming zal het in het bijzonder moeten beoordelen, mogelijk na raadpleging van de dienst voor arbeidsbemiddeling van de staat waarnaar de betrokkene zich heeft begeven, of diens vooruitzichten op werk in die staat van dien aard zijn, dat hij meer tijd moet krijgen om aldaar werk te vinden. Daarentegen mag de periode van toekenning van ziekteuitkeringen op grond van artikel 25, lid 4, enkel in geval van overmacht worden verlengd. Zoals reeds gezegd, kan het gebruik van dat begrip, dat enger is dan het begrip „buitengewone gevallen" in artikel 69, lid 2, worden verklaard door het feit, dat artikel 25, lid 4, betrekking heeft op een andere situatie. Het omvat enkel gevallen, waarin de periode van door de bevoegde diensten voor arbeidsbemiddeling toegestaan verblijf is verstreken. Bij het nemen van een beslissing overeenkomstig

5 — Arrest van 12 maart 1987, zaak 22/86, Jurispr. 1987, blz. 1339.

artikel 25, lid 4, is het bevoegde orgaan van de ziekteverzekering niet verplicht, de afweging te maken die op grond van artikel 69, lid 2, van de bevoegde dienst voor arbeidsbemiddeling wordt verlangd. Het gaat er dit orgaan alleen om, dat de betrokkene naar de bevoegde staat terugkeert.

40. Het Hof heeft in een aantal gevallen, met name op landbouwgebied, het begrip „overmacht" onderzocht. De beginselen voor de uitlegging van dat begrip werden door het Hof samengevat in het recente arrest An Bord Bainne Co-operative en Compagnie Inter-Agra [6]:

„(...) zij er om te beginnen aan herinnerd, dat volgens vaste rechtspraak het begrip overmacht op de verschillende toepassingsgebieden van het gemeenschapsrecht niet dezelfde inhoud heeft, maar de betekenis ervan moet worden vastgesteld met inachtneming van het wettelijk kader waarin het bestemd is effect te sorteren.

Het begrip overmacht op het gebied van de landbouwverordeningen is afgestemd op de bijzonder aard van de publiekrechtelijke rechtsbetrekkingen tussen de ondernemers en het nationale bestuur, en op de doelstellingen van die verordeningen. Blijkens deze doelstellingen en de stellige voorschriften van de betrokken verordeningen is onder het begrip overmacht niet slechts absolute onmogelijkheid te verstaan, maar moet het worden verstaan in de zin van buiten toedoen van de betrokken ondernemer ingetreden, abnormale en onvoorzienbare omstandigheden, waarvan de gevolgen, alle geleverde inspanningen ten spijt, slechts ten koste van onevenredig grote offers te vermijden waren geweest" (r. o. 10 en 11). [7]

41. Mijns inziens kunnen die beginselen op het onderhavige geval worden toegepast, hoewel zij in een andere context zijn vastgesteld. Zoals de Duitse regering opmerkt, moet ziekte in beginsel worden beschouwd als een buiten toedoen van de betrokkene ingetreden, abnormale en onvoorzienbare omstandigheid. Er is hoe dan ook geen aanwijzing, dat Perrotta's ziekte niet aan die voorwaarden voldeed. Ziekte kan echter op zichzelf geen overmacht vormen, aangezien het gebruik van dat begrip in artikel 25, lid 4, anders overbodig zou zijn. Overmacht is desondanks niet beperkt tot absolute onmogelijkheid; het volstaat dat de betrokkene, alle geleverde inspanningen ten spijt, de gevolgen slechts ten koste van onevenredig grote offers had kunnen vermijden. Dat beginsel kan mijns inziens in de context van artikel 25, lid 4, neerslag vinden door na te

6 — Arrest van 13 oktober 1993, zaak C-124/92, Jurispr. 1993, blz. I-5061.

7 — Zie ook arrest van 11 juli 1968, zaak 4/68, Schwarzwaldmilch, Jurispr. 1968, blz. 525, en arrest van 15 december 1994, zaak C-136/93, Transáfrica, Jurispr. 1994, blz. I-5757.

gaan, of van de werkloze in redelijkheid kan worden gevergd dat hij binnen de gestelde termijn naar de bevoegde staat terugkeert.

42. Derhalve moet het bevoegde orgaan de omstandigheden van het geval beoordelen en in het bijzonder nagaan, of de reis een ernstige verslechtering van zijn gezondheidstoestand zou kunnen veroorzaken. Mijns inziens kan van iemand niet in redelijkheid worden gevergd dat hij een reis onderneemt, indien zijn kansen op genezing daardoor ernstig zouden worden geschaad. Zelfs in minder ernstige gevallen zou het passend kunnen zijn, dat het bevoegde orgaan de betrokkene toestaat zijn reis voor enige tijd uit te stellen, indien het gevaar van verslechtering daardoor zou worden bezworen.

43. Ik kom thans tot de tweede vraag van het Bundessozialgericht. In de schriftelijke opmerkingen worden verschillende antwoorden in overweging gegeven. Volgens de Commissie en de Italiaanse regering strekt de discretionaire bevoegdheid van het bevoegde orgaan zich uit tot de vraag, of er sprake is van overmacht; volgens Perrotta en de Duitse regering heeft het bevoegde orgaan geen discretionaire bevoegdheid ter zake.

44. Mijns inziens moet onderscheid worden gemaakt tussen de beoordelingsvrijheid van het bevoegde orgaan met betrekking tot de vraag, of er sprake is van overmacht, en zijn discretionaire bevoegdheid om de periode van toekenning van ziekteuitkeringen te verlengen. Het ligt op de weg van het bevoegde orgaan, onder toezicht van de rechterlijke instanties, de feiten van het individuele geval te beoordelen teneinde vast te stellen, of is voldaan aan de hierboven omschreven voorwaarden voor overmacht. De feitelijke discretionaire bevoegdheid die het bevoegde orgaan door de verordening wordt verleend, is evenwel beperkt tot de beslissing, of de periode voor uitbetaling van de uitkeringen „in gevallen van overmacht" moet worden verlengd. Zoals de Commissie heeft uiteengezet, valt moeilijk in te zien, dat in een geval waarin sprake is van overmacht, de weigering om de periode voor uitbetaling van de uitkeringen te verlengen, niet willekeurig zou zijn. De discretionaire bevoegdheid van het bevoegde orgaan zou dan in de praktijk zijn beperkt tot de vaststelling van de periode van verlenging. Uiteraard moet ook worden opgemerkt, dat artikel 25, lid 4, van toepassing is onverminderd de bepalingen van nationaal recht op grond waarvan de periode van ziekteuitkeringen kan worden verlengd.

45. Anders dan de Italiaanse regering meent, is het mijns inziens niet passend, de beslissingen van het Hof in de arresten Coccioli en Testa, te weten, zoals reeds gezegd, dat de bevoegde organen een ruime discretionaire bevoegdheid hebben bij de beoordeling van „buitengewone gevallen" in de zin van artikel 69, lid 2, tot artikel 25, lid 4, uit te breiden. Zoals ik reeds heb uiteengezet, brengt de taak van het bevoegde orgaan om vast te stellen, of een geval als buitengewoon geval in de zin van artikel 69, lid 2, moet worden beschouwd, een complexere beoordeling mee

dan de door het bevoegde orgaan overeenkomstig artikel 25, lid 4, te nemen beslissing.

46. Het antwoord op de derde vraag van de nationale rechter vloeit voort uit bovenstaande uiteenzettingen in de punten 40 tot en met 42. Het feit, dat een werkloze fysiek in staat is naar de bevoegde staat terug te keren, is op zichzelf niet beslissend voor de vraag, of is voldaan aan de voorwaarden voor overmacht. Het bevoegde orgaan moet in het licht van alle omstandigheden nagaan, of van de werkloze in redelijkheid kan worden gevergd dat hij de reis onderneemt. In het bijzonder zou van een persoon niet in redelijkheid kunnen worden gevergd dat hij de reis onderneemt, indien de reis een ernstige verslechtering van zijn gezondheidstoestand zou veroorzaken.

Conclusie

47. Mitsdien geef ik het Hof in overweging, de vragen van de nationale rechter te beantwoorden als volgt:

1) Het bevoegde orgaan moet een verzoek om uitkeringen dat binnen het in artikel 69, lid 1, sub c, van verordening (EEG) nr. 1408/71 bedoelde tijdvak wordt ingediend bij het orgaan van de ziekteverzekering van de plaats waarnaar de werkloze zich heeft begeven, behandelen als verzoek om verlenging van dat tijdvak overeenkomstig artikel 25, lid 4, van de verordening.

2) Van discretionaire bevoegdheid van het bevoegde orgaan krachtens artikel 25, lid 4, van verordening (EEG) nr. 1408/71 om het tijdvak van toekenning van ziekteuitkeringen te verlengen, is alleen sprake wanneer de werkloze door overmacht was verhinderd binnen het in artikel 69, lid 1, sub c, bedoelde tijdvak naar de bevoegde staat terug te keren.

3) Aan de voorwaarden voor overmacht is voldaan, indien van de werkloze niet in redelijkheid kan worden gevergd dat hij binnen het in artikel 69, lid 1, sub c, bedoelde tijdvak naar de bevoegde staat terugkeert.