FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT F.G. JACOBS

föredraget den 11 maj 1995 *

1. Enligt rådets förordning (EEG) nr 1408/71 [1] har en arbetslös person, som erhåller arbetslöshetsförmåner i den stat i vilken han senast var anställd, under vissa förutsättningar rätt att tillbringa en period av tre månader i en annan medlemsstat för att söka arbete där, med bibehållen rätt till arbetslöshetsförmåner. Innebär denna förordning att sjukförsäkringsinstitutionen i den stat i vilken han senast innehade anställning tillerkänns en skönsmässig rätt att bevilja sjukförmåner utöver tremånadersperioden, då personen vid slutet av den perioden blir sjuk och ansöker om sjukförmåner, även om han, trots sjukdomen, var kapabel att resa tillbaka till staten? Det är huvudsakligen den fråga som föranlett Bundessozialgericht att begära förhandsavgörande av domstolen angående tolkningen av artikel 25 i förordning nr 1408/71.

Tillämpliga gemenskapsrättsliga bestämmelser

2. Artikel 25 i förordning nr 1408/71, som behandlar tilldelning av sjuk-och moderskapsförmåner till arbetslösa personer och medlemmar av deras familjer, skall läsas tillsammans med artikel 69 i förordningen, som uppställer regler för bibehållande av arbetslöshetsförmåner för arbetslösa personer som reser till en annan medlemsstat än den behöriga staten. Artikel 69 har följande lydelse:

"1. En anställd eller egenföretagare, som är helt arbetslös och uppfyller villkoren för rätt till förmåner enligt en medlemsstats lagstiftning och som beger sig till en eller flera andra medlemsstater för att söka arbete där, skall behålla rätten till sådana förmåner enligt följande villkor och med följande begränsningar:

a) Före avfärden skall han ha varit registrerad som arbetssökande och ha varit tillgänglig för den behöriga statens arbetsförmedling i åtminstone fyra veckor efter det att han blev arbetslös. De behöriga förmedlingarna eller institutionerna kan dock ge tillstånd till att han reser innan denna tid har gått ut.

b) Han skall registrera sig som arbetssökande hos arbetsförmedlingen i varje

* Originalspråk: engelska.

1 — Rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen; se ändrad och uppdaterad lydelse enligt rådets förordning (EEG) nr 2001/83 av den 2 juni 1983 (EGT nr L 230, 1983, s. 6).

medlemsstat som han reser till och underkasta sig den kontroll som finns där. Detta villkor skall anses uppfyllt för perioden före registreringen, om personen har registrerat sig inom sju dagar från den dag då han inte längre var tillgänglig för arbetsförmedlingen i den stat som han lämnat. I undantagsfall kan denna period förlängas av de behöriga förmedlingarna eller institutionerna.

denna tidsgräns förlängas av de behöriga förmedlingarna eller institutionerna.

...»

c) Rätten till förmåner skall bibehållas under en längsta tid av tre månader från och med den dag då personen upphörde att vara tillgänglig för arbetsförmedlingen i den stat som han har lämnat, under förutsättning att den totala förmånsperioden inte överstiger den förmånsperiod som han hade rätt till enligt denna stats lagstiftning. För säsongsarbetare skall denna tid dessutom begränsas till den tid som återstår till slutet av den säsong för vilken han har anställts.

3. I artikel 25 i förordning nr 1408/71 stadgas:

»1. En arbetslös person som tidigare var anställd eller egenföretagare, och som omfattas av bestämmelserna i artikel 69.1 eller i artikel 71.1 b ii andra meningen och som uppfyller villkoren för rätt till vård-och kontantförmåner enligt den behöriga statens lagstiftning, i förekommande fall med beaktande av bestämmelserna i artikel 18, skall under den period som anges i artikel 69.1 c få följande förmåner:

2. Om en person återvänder till den behöriga staten före utgången av den period under vilken han har rätt till förmåner enligt bestämmelserna i punkt 1 c, skall han fortsätta att ha rätt till förmåner enligt denna stats lagstiftning. Han skall förlora all rätt till förmåner enligt den behöriga statens lagstiftning, om han inte återvänder dit före utgången av denna tid. I undantagsfall kan

a) Vårdförmåner som för den behöriga institutionens räkning utges av institutionen i den medlemsstat i vilken han söker arbete, enligt bestämmelserna i den lagstiftning som den sistnämnda institutionen tillämpar som om han vore försäkrad hos denna.

b) Kontantförmåner som utges av den behöriga institutionen enligt bestämmelserna i den lagstiftning som denna tillämpar. Efter överenskommelse mellan den behöriga institutionen och institutionen i den medlemsstat där den arbetslösa personen söker arbete, kan dock förmåner utges av den sistnämnda institutionen för den förstnämnda institutionens räkning enligt bestämmelserna i den behöriga statens lagstiftning. Arbetslöshetsförmåner enligt artikel 69.1 får inte utges under en period under vilken kontantförmåner erhålls.

2. ...

3. ...

4. Vid force majeure kan den behöriga institutionen förlänga den period som föreskrivs i punkt 1. Denna bestämmelse påverkar inte tillämpningen av bestämmelser i en medlemsstats lagstiftning enligt vilka sjukförmåner kan utges under ännu längre tid."

Bakgrund och frågor

4. Den italienske medborgaren Perrotta var senast anställd som byggnadsarbetare i Tyskland. Den 8 januari 1985 registrerade han sig som arbetslös i Tyskland och tilläts av den behöriga tyska institutionen Arbeitsamt i München i enlighet med artikel 69 i förordning nr 1408/71, att resa till Italien för en period av tre månader för att söka arbete där. Perioden skulle upphöra den 19 mars 1985. Under sin vistelse i Italien erhöll han arbetslöshetsförmåner från den tyska institutionen genom den behöriga italienska institutionen.

5. Den 15 mars 1985 blev han sjuk och tillbringade perioden från den 22 april till den 9 maj 1985 på sjukhus i Italien. Den 19 mars 1985, dvs. den sista dagen av den tremånadersperiod som han tillåtits stanna i Italien, ansökte han hos den italienska institutionen om kontantförmåner på grund av sin arbetsoförmåga. Ansökningen skickades vidare av den italienska institutionen till svaranden, sjukförsäkringsinstitutionen Allgemeine Ortskrankenkasse i München, som genom ett beslut av den 29 april 1985 vägrade att bevilja förmånerna med motiveringen att den tremånadersperiod som han tillåtits att stanna i Italien hade upphört den 19 mars 1985. I sitt skriftliga yttrande till domstolen har Perrotta uppgett att parterna är överens

om att hans sjukdom varade till den 19 juni 1985, varefter han återvände till Tyskland. Han har också bekräftat att han erhöll sjukförmåner från svaranden för de återstående fem dagarna av tremånadersperioden, dvs. från den 15 mars till den 19 mars 1985.

6. I ett förvaltningsrättsligt överklagande av den 2 augusti 1985 yrkade Perrotta att svaranden skulle förlänga tremånadersperioden med stöd av sitt utrymme för skönsmässig bedömning och bevilja honom sjukförmåner för den tid hans arbetsoförmåga varat, eftersom han sedan den 15 mars 1985 hade varit oförmögen att arbeta och resa. Innan svaranden fattade beslut rådfrågades Arbeitsamt angående förlängning av tremånadersperioden och svaranden upplystes om att frågan snarare gällde förlängning av den i artikel 25.4 i förordningen föreskrivna tremånadersperioden för utbetalning av sjukförmåner än förlängning av den vistelseperiod som beviljats av Arbeitsamt enligt artikel 69. Därpå avslog svaranden Perrottas förvaltningsrättsliga överklagande genom ett beslut av den 29 april 1986 med bl. a. den motiveringen att det inte var möjligt att förlänga den period för vilken sjukförmåner beviljats honom i Italien, eftersom sjukdom inte kunde anses som ett fall av force majeure på sätt som avsågs i artikel 25.4 i förordningen.

7. Efter att Sozialgericht ogillat hans talan mot det ovan nämnda beslutet överklagade Perrotta till Landessozialgericht. Den senare avslog hans överklagande på bland annat den grunden att sjukdom och oförmåga att arbeta inte som sådana utgjorde force majeure. Perrottas sjukdom hade vid slutet av tremånadersperioden inte varit så allvarlig att den hindrat honom från att återvända till München inom tidsfristen. Landessozialgericht hänvisade i den delen till uppgifter av en medicinskt sakkunnig, som av de företedda medicinska dokumenten dragit slutsatsen att Perrotta hade lidit av reumatisk artrit i handlederna och degenerativa förändringar av ryggraden, men ändock hade varit i stånd att resa. Det kan antecknas att Perrotta i sina skriftliga yttranden till domstolen har ifrågasatt tillförlitligheten av sådan bevisning, eftersom den givits sex och ett halvt år efter sjukdomen enbart på grundval av journaler.

8. Bundessozialgericht (nedan kallad "den nationella domstolen"), till vilken Perrotta nu har överklagat, har hänskjutit följande frågor till domstolen för förhandsavgörande:

"1 a) Skall den behöriga sjukförsäkringsinstitutionen behandla en begäran om kontantförmåner för oförmåga att arbeta, som framställts av en arbetslös vid sjukförsäkringsinstitutionen på orten dit han begivit sig den sista dagen av den tidsfrist som framgår av

artikel 25.1 och av artikel 69.1 c i förordning (EEG) nr 1408/71, som om den samtidigt utgör en i rätt tid framställd begäran om förlängning av tidsfristen vid tillämpning av artikel 25.4 i förordning (EEG) nr 1408/71, även om förlängningen inte uttryckligen begärs för första gången förrän efter beslutet om att vägra bevilja begärda kontantförmåner?

b) Vid ett nekande svar, kan den ovan nämnda tidsfristen förlängas till följd av en begäran som framställts efter att fristen löpt ut?

2) Skall den behöriga institutionen förutsätta att ett fall av force majeure har hindrat den arbetslöse att återvända till den behöriga staten för sjukförsäkringsförmånerna inom den tidsfrist om tre månader som framgår av artiklarna 25.1 och 69.1 c i förordning (EEG) nr 1408/71 innan den i kraft av sin fria prövningsrätt enligt artikel 25.4 i förordning (EEG) nr 1408/71 fattar beslut, eller ankommer det även på den behöriga institutionen att uttala sig, inom ramen för sitt utrymme för skönsmässig bedömning, om förekomsten av ett fall av force majeure?

3) Skall ett fall av force majeure i den mening som avses i artikel 25.4 i förordning (EEG) nr 1408/71 anses föreligga när den arbetslöse, som är ur stånd att arbeta, inte återvänt till den behöriga medlemsstaten inom tidsfristen om tre månader på grund av sin sjukdom, även om han varit i stånd att resa?"

Tidigare rättspraxis

9. Som redan noterats är artikel 25 i förordningen nära förbunden med artikel 69. Domstolen har haft tillfälle att ta ställning till bestämmelserna i artikel 69 i sina domar i Coccioli-målet [2] och Testa-målet [3]. I punkt 8 i sin dom i Testa-målet har domstolen beskrivit innebörden av bestämmelsen på följande sätt:

"Det följer av de uttryckliga formuleringarna i den bestämmelsen att fortsatt rätt till förmåner från den behöriga staten utöver tremånadersperioden är beroende av att arbetstagaren återvänder till den staten före utgången av perioden och att han 'skall förlora all rätt till förmåner enligt den behöriga statens lagstiftning' för det fall han återvän-

2 — Dom av den 20 mars 1979, Coccioli mot Bundesanstalt für Arbeit, 139/78, Rec. s. 991.

3 — Dom av den 19 juni 1980, Testa mot Bundesanstalt für Arbeit, förenade målen 41/79, 121/79 och 796/79, Rec. s. 1979.

der för sent. Den enda möjligheten för en arbetstagare att behålla sin rätt till förmåner från den behöriga staten vid en återkomst efter utgången av tremånadersperioden är den som förutses i den andra meningen i artikel 69.2 enligt vilken de behöriga förmedlingarna eller institutionerna i vissa fall tillåts att förlänga den perioden."

10. I punkterna 13 och 14 i samma dom har domstolen förklarat att bestämmelsen ändå är förenlig med fördragets bestämmelser om fri rörlighet för arbetstagare:

"Som domstolen redan har konstaterat i sin dom i ... Coccioli-målet ..., innebär det förhållandet att artikel 69 i förordning nr 1408/71 ger en arbetstagare rätt att bege sig till en annan medlemsstat för att söka arbete där, att en person som utnyttjar den bestämmelsen tillförsäkras en fördel i jämförelse med en person som kvarblir i den behöriga staten, eftersom han, som en följd av artikel 69, under en period av tre månader befrias från skyldigheten att hålla sig tillgänglig för arbetsförmedlingen i den behöriga staten och att underkasta sig det där gällande kontrollförfarandet, även om han måste registrera sig vid arbetsförmedlingen i den medlemsstat som han reser till.

Den rätt att behålla arbetslöshetsförmåner som artikel 69 innebär bidrar därför till att garantera den fria rörligheten för arbetstagare i enlighet med artikel 51 i fördraget. Det faktum att fördelen är begränsad i tiden och är underkastad vissa villkor medför inte att artikel 69.2 strider mot artikel 51. Den senare bestämmelsen förbjuder inte gemenskapens lagstiftande församling att förbinda de rättigheter och fördelar, som den beviljar för att garantera fri rörlighet för arbetstagare, med villkor eller att bestämma gränser för dem."

11. I Coccioli-målet har domstolen åstadkommit en viss lindring av de stränga villkoren i artikel 69.2 genom att i punkt 5 förklara att:

"Det skall härvid noteras att artikel 69.2 i förordning nr 1408/71 inte föreskriver att en begäran om förlängning nödvändigtvis måste framställas före utgången av perioden.

Faktum är att bland de 'undantagsfall' som kan rättfärdiga en förlängning av perioden kan vissa vara av en sådan natur att de inte bara medför att den arbetslöse personen inte kan återvända till den behöriga medlemsstaten inom den föreskrivna perioden, utan även att han inte kan framställa en begäran om förlängning före utgången av den perioden."

12. I Coccioli-målet har domstolen även fastslagit att de behöriga myndigheterna

besitter ett vitt utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att avgöra om ett visst fall skall anses utgöra ett "undantagsfall" enligt artikel 69.2:

"[Artikel 69.2] innebär ingen inskränkning i friheten för de behöriga förmedlingarna och institutionerna i medlemsstaterna att, vid beslut om förlängning av den period som föreskrivs i förordningen, beakta alla faktorer som de anser relevanta och vilka är förenade med både den berörde arbetstagarens individuella situation och utövandet av effektiv kontroll" (punkt 9).

13. Dock har domstolen i punkt 21 i domen i Testa-målet tillagt följande förutsättningar:

"... Medan, som domstolen har fastställt i [Coccioli-målet], de behöriga förmedlingarna och institutionerna i staterna besitter ett vitt utrymme för skönsmässig bedömning vid beslut om eventuell förlängning av den i förordningen fastställda perioden, skall de vid denna bedömning beakta proportionalitetsprincipen som är en generell princip i gemenskapsrätten. För att tillämpa den principen korrekt i fall som detta, skall de behöriga förmedlingarna och institutionerna i varje enskilt fall beakta i hur stor omfattning den ifrågavarande perioden har överskridits, orsaken till den försenade återkomsten och hur allvarliga de rättsliga följderna av en sådan försening är."

Förhållandet mellan artiklarna 25 och 69

14. Som kommissionen framhåller utgör rätten till sjukförmåner enligt artikel 25 i förordningen ett utflöde av rätten till arbetslöshetsförmåner enligt artikel 69. En person behåller rätten till förmåner enligt artikel 25 endast under den tid som han har rätt till arbetslöshetsförmåner enligt artikel 69. Dessutom beviljas inte enligt den sista meningen i artikel 25.1 b arbetslöshetsförmåner enligt artikel 69.1 för den period under vilken kontantförmåner utgår enligt artikel 25.

15. Enligt min åsikt skall artikel 25.1, där det stadgas om utbetalning av sjukförmåner under den period som avses i artikel 69.1 c, anses förordna om utbetalning av sådana förmåner under den tremånadersperiod som avses i den bestämmelsen och i undantagsfall under en längre tid i enlighet med artikel 69.2. En arbetslös person behåller därför sjukförsäkringsskyddet under den period

han av den behöriga institutionen tillåtits att söka arbete i en annan medlemsstat. Härav följer att tillämpningen av artikel 25.4 är begränsad till fall där den arbetslöses sjukdom varar längre än den period som han av den behöriga institutionen har tillåtits att stanna i den stat som han rest till för att söka arbete.

16. En sådan ståndpunkt är förenlig med ordningen i artikel 69 och 25. Som redan har noterats utgör rätten till sjukförmåner enligt artikel 25 ett utflöde av rätten till arbetslöshetsförmåner enligt artikel 69. Det skulle vara ologiskt och stå i strid med syftet att underlätta rörligheten för arbetstagare om en arbetslös person som tilläts att stanna kvar i en annan medlemsstat för att söka arbete inte fick behålla sjukförsäkringsskyddet. Enligt min mening förlängs därför automatiskt sjukförsäkringsskyddet enligt artikel 25.1 i de "undantagsfall" när tremånadersperioden i artikel 69.1 c förlängs.

17. Ett sådant synsätt är också förenligt med användningen i artikel 25.4 av begreppet "force majeure", vilket är snävare än begreppet "undantagsfall" i artikel 69.2. Om beslutet att förlänga perioden för erhållande av sjukförmåner inte följde beslutet att förlänga perioden för erhållande av arbetslöshetsförmåner, skulle man förutsätta att den behöriga sjukförsäkringsmyndigheten förfogade över samma utrymme för skönsmässig bedömning enligt artikel 25.4 som den behöriga arbetsinstitutionen gör enligt artikel 69.2. Begreppet "undantagsfall" borde i så fall förekomma i båda bestämmelserna. Enligt min åsikt kan användningen av det snävare begreppet "force majeure" i artikel 25.4 förklaras av det faktum att frågan om en förlängning enligt den bestämmelsen endast uppkommer då en arbetslös person är förhindrad att återvända vid slutet av tremånadersperioden eller den längre period som godkänts av de behöriga arbetsförmedlingarna.

18. Även om den tremånadersperiod som det stadgas om i artikel 69.1 c inte förlängdes i detta enskilda fall, är ovanstående analys viktig för syftet att förstå förordningens uppbyggnad och att tolka begreppet "force majeure" i artikel 25.4.

19. Innan jag övergår till den nationella domstolens frågor skall jag beröra en inledande fråga som väckts av Perrotta.

20. Perrotta har hävdat att den nationella domstolens frågor grundar sig på en felaktig tolkning av artikel 25.1 i förordningen. Han har bestritt det riktiga i den nationella domstolens slutsats att han inte hade rätt till fortsatt utbetalning av förmåner efter utgången

av den tremånadersperiod som anges i artikel 69.1 c. Vid den relevanta tidpunkten kunde, enligt de tyska reglerna, fortsatt utbetalning av förmåner ske under högst 78 veckor vid sjukdom som började under en period då vederbörande var ansluten till ett försäkringssystem. Enligt Perrottas mening är innebörden av artikel 25.1 den att en arbetslös person har fortsatt rätt till förmåner på grund av en sjukdom som uppstår under tremånadersperioden utan hinder av bosättningsvillkor i den nationella lagstiftningen. Bestämmelsen innebär att skydd nekas endast för sjukdom som börjar efter tremånadersperioden.

21. Det synsättet är emellertid oförenligt med ordalydelsen av artikel 25.1, vari föreskrivs att en arbetslös person som tidigare var anställd och som omfattas av bestämmelserna i artikel 69.1 skall "under den period som anges i artikel 69.1 c få följande förmåner [vid sjukdom]". Det föreskrivs inte att den berörda personen skall fortsätta att få sjukförmåner efter den period som avses i artikel 69.1 c på grund av arbetsförmåga som uppstår under denna period.

22. Det är dessutom svårt att förena Perrottas synsätt med lydelsen av artikel 25.4. Artikel 25.4 är enligt Perrottas mening inte tillämplig om den arbetslöse insjuknade före utgången av den vistelseperiod som godkänts. Den är endast tillämplig då sjukdom uppstår efter slutet av denna period. Eftersom enligt Perrottas mening artikel 25.4 därmed är tillämplig i det fall då den arbetslösa personen har valt att stanna kvar efter utgången av den tillåtna perioden är det svårt att se vad det fall av force majeure som avses i den bestämmelsen hindrar den arbetslöse från att göra. Perrottas ståndpunkt borde logiskt sett innebära att de behöriga institutionerna i artikel 25.4 tillerkänns en oinskränkt skönsmässig rätt att besluta om fortsatt utbetalning av förmåner. Vidare skulle hans synsätt leda till den anomala situationen att en arbetslös person, efter att ha överskridit den tillåtna vistelseperioden, inte längre skulle få arbetslöshetsförmåner, men sedan skulle få sjukförmåner genom prövning av den behöriga institutionen om han blev sjuk.

23. I motsats till Perrottas synsätt anser jag inte att bestämmelserna i artiklarna 69 och 25 kan betraktas som en "fälla" för den arbetslöse personen. Som jag redan har förklarat är den samlade effekten av dessa bestämmelser att låta en arbetstagare söka arbete i en annan medlemsstat under en period av tre månader, eller under sådan längre tid som undantagsvis kan godkännas av den behöriga institutionen, utan att förlora rätten till arbetslöshets-och sjukförmåner, vilket skulle kunna inträffa enligt nationell rätt på grund av att han upphört att vara bosatt i den behöriga staten. Det är endast om den arbetslösa personen av skäl som utgör force

majeure förhindras att återvända till den behöriga staten vid utgången av den tillåtna perioden som han måste ansöka om skönsmässig utbetalning av förmåner enligt artikel 25.4. Som jag skall förklara här nedan delar jag kommissionens åsikt att den behöriga institutionens utrymme för skönsmässig bedömning i praktiken är mycket begränsat vid fall av force majeure.

24. Jag övergår därför till att behandla den nationella domstolens första fråga.

Den första frågan

25. Med sin första fråga vill den nationella domstolen få klargjort om den arbetslösa personen genom att på den sista dagen av tremånadersperioden framställa en ansökan om kontantförmåner för oförmåga att arbeta även skall anses ha ansökt om förlängning av den perioden enligt artikel 25.4 och, om så inte är fallet, huruvida perioden kan förlängas om en ansökan framställs efter periodens utgång.

26. Samtliga som har inkommit med skriftliga yttranden har förespråkat en flexibel tolkning av artikel 25.4. Perrotta har hävdat att den behöriga institutionen borde överväga möjligheten att förlänga den i artikel 25.4 föreskrivna perioden, vare sig den underrättas om sjukdomens längd av institutionen på den ort där den arbetslösa personen befinner sig eller om den arbetslöse själv ansöker om förlängning, och borde förfara på det sättet även om underrättelsen eller anmälan sker efter utgången av perioden. Den italienska regeringen anser att en ansökan om förmåner för perioder utöver tremånadersperioden nödvändigtvis omfattar en begäran om förlängning av tremånadersperioden. Detta gäller i synnerhet i förevarande fall där ansökningen om förmåner framställdes den sista dagen av tremånadersperioden. Den tyska regeringen har anfört att begäran skall tolkas till den försäkrade personens fördel med beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet. Eftersom i detta fall Perrotta uppenbarligen hade ett intresse av att fortsätta att erhålla förmåner efter tremånadersperiodens utgång skall hans begäran tolkas på det sättet.

27. Kommissionen har antagit den något annorlunda ståndpunkten att det inte finns någon tidsgräns för att begära förlängning av perioden för erhållande av sjukförmåner enligt artikel 25.4. Om emellertid en begäran om förlängning skall framställas inom tremånadersperioden, så skall även en begäran om kontantförmåner som framställts inom den

perioden behandlas som en begäran om förlängning. Om begäran inte kan behandlas på det sättet, kan den arbetslöse förvänta sig att institutionen i vistelsestaten skall ansöka om förlängning av tremånadersperioden i samband med att den underrättar den behöriga institutionen om sjukdomen.

28. Enligt min uppfattning skall en ansökan om sjukförmåner som framställts av en arbetslös person under den period som avses i artikel 69.1 c också där det är nödvändigt behandlas som en begäran om förlängning av perioden.

29. I artikel 26 i rådets förordning (EEG) nr 574/72 [4] föreskrivs följande beträffande tillämpningen av artikel 25.1 i förordning nr 1408/71:

"1. För att få vård-och kontantförmåner enligt förordningens artikel 25.1 för sig själv och för sina familjemedlemmar skall en arbetslös person till sjukförsäkringsinstitutionen på den ort som han rest till lämna in ett intyg, som han före avresan skall begära från den behöriga sjukförsäkringsinstitutionen. Om han inte lämnar in detta intyg skall institutionen på den ort som han rest till skaffa det från den behöriga institutionen.

Av detta intyg skall framgå att han har rätt till förmåner enligt villkoren i förordningens artikel 69.1 a, hur länge denna rätt gäller med beaktande av förordningens artikel 69.1 c, samt beloppet av de kontanta sjukförsäkringsförmåner som, i förekommande fall, skall utges under den ovannämnda perioden vid fall av arbetsoförmåga eller sjukhusvistelse.

2. Arbetslöshetsförsäkringsinstitutionen på den ort till vilken den arbetslösa personen har rest skall på en kopia av det intyg, som avses i tillämpningsförordningens artikel 83 och som skall sändas till sjukförsäkringsinstitutionen på samma ort, intyga att de villkor som föreskrivs i förordningens artikel 69.1 b är uppfyllda, ange den dag från vilken de är uppfyllda samt den dag från vilken den arbetslöse får förmåner från arbetslöshetsförsäkringen på den behöriga institutionens bekostnad.

Detta intyg skall gälla under den period som föreskrivs i förordningens artikel 69.1 c så länge villkoren är uppfyllda. Om villkoren inte längre är uppfyllda, skall arbetslöshetsförsäkringsinstitutionen på den ort till vilken den arbetslöse personen har rest, inom tre dagar underrätta sjukförsäkringsinstitutionen om detta.

3. ...

4 — Förordning (EEG) nr 574/72 om tillämpning av förordning (EEG) nr 1408/71, som den återges i bilaga II till rådets förordning (EEG) nr 2001/83, EGT nr L 230, 1983, s. 6.

4. För att få de kontantförmåner som den behöriga statens lagstiftning berättigar till skall den arbetslösa personen inom tre dagar till sjukförsäkringsinstitutionen på den ort till vilken han har rest sända ett intyg om arbetsoförmåga utfärdat av den behandlande läkaren. Han skall också ange den dag till vilken han har fått arbetslöshetsförmåner och sin adress i det land där han vistas.

5. Sjukförsäkringsinstitutionen på den ort som den arbetslöse personen har rest till skall inom tre dagar underrätta den behöriga sjukförsäkringsinstitutionen och den behöriga arbetslöshetsförsäkringsinstitutionen samt den institution hos vilken den arbetslöse är anmäld som arbetssökande om den dag då arbetsoförmågan började respektive slutade.

6. I de fall som avses i förordningens artikel 25.4 skall sjukförsäkringsinstitutionen på den ort som den arbetslöse personen har rest till underrätta den behöriga sjukförsäkringsinstitutionen och den behöriga arbetslöshetsförsäkringsinstitutionen om att den anser att villkoren för förlängning av den period under vilken kontant-och vårdförmåner får utges är uppfyllda och ange de skäl på vilka den grundar sin uppfattning samt till den underrättelse som den sänder till den behöriga sjukförsäkringsinstitutionen foga en detaljerad rapport om patientens tillstånd från den undersökande läkaren med uppgift om den sannolika period under vilken förutsättningar att tillämpa förordningens artikel 25.4 kommer att finnas. Den behöriga sjukförsäkringsinstitutionen skall sedan fatta sitt beslut i frågan om förlängning av den period under vilken förmåner får utges till den sjuka arbetslösa personen.

7. ..."

30. Det kan noteras att enligt dessa bestämmelser har sjukförsäkringsinstitutionen i den stat till vilken den arbetslöse har rest det övergripande ansvaret för kontrollen av enskilda fall och för att säkerställa att de behöriga institutionerna hålls informerade. Då sålunda en arbetslös person blir sjuk och ansöker hos den om kontantförmåner, skall den underrätta de behöriga sjuk-och arbetslöshetsinstitutionerna. Om den arbetslöse inte har lyckats inkomma med ett intyg utfärdat av den behöriga sjukförsäkringsinstitutionen skall den infordra uppgifterna från institutionen. Där den anser att en förlängning av tremånadersperioden är berättigad skall den informera de behöriga sjuk- och arbetslöshetsinstitutionerna och redogöra för skälen för sin ståndpunkt.

31. Varken artikel 25.4 i förordning nr 1408/71 eller artikel 26.6 i förordning nr 574/72 hänvisar till en formell ansökan av den arbetslösa personen för förlängning av tremånadersperioden. I stället synes det bakomliggande antagandet vara det att institutionen i den stat till vilken den arbetslöse har rest, som ett resultat av dennes ansökan om kontantförmåner, redan är medveten om vederbörandes sjukdom. Vidare förutsätts att den har underrättat de behöriga institutionerna och fortsätter att kontrollera hans häl-

sotillstånd. Om det förefaller troligt att sjukdomen kommer att fortsätta utöver tremånadersperioden förutsätts den inhämta en detaljerad läkarrapport (om en sådan inte redan har inkommit), pröva huruvida den anser en förlängning av perioden berättigad och, om så är fallet, underrätta de behöriga institutionerna.

32. Mot den bakgrunden förefaller det onödigt att begära att en arbetslös person som redan har ansökt om kontantförmåner skall framställa ytterligare en begäran om förlängning av förmånsperioden. Det är rimligt att anta att en person som ansöker om kontantförmåner önskar fortsätta att erhålla dem under hela sjukdomstiden om det är möjligt. Vidare skulle strikta formkrav vara särskilt olämpliga i de fall som avses i artikel 25.4, eftersom artikeln endast är tillämplig då den arbetslöses sjukdom är sådan att den uppfyller kraven för att anses som force majeure.

33. Jag anser inte att det är nödvändigt att pröva kommissionens ståndpunkt att det inte finns någon tidsgräns för ansökan om förlängning av förmånsperioden. Det är ostridigt att Perrotta blev sjuk och ansökte om kontantförmåner inom tremånadersperioden. Han skall därför anses ha ansökt om förlängning inom den perioden. Inte heller är den omständigheten som den nationella domstolen nämnt i sin fråga, att en arbetslös person sedermera framställer en uttrycklig ansökan om förlängning efter utgången av tremånadersperioden, av någon betydelse.

34. Jag drar följaktligen slutsatsen att fråga 1a) skall besvaras jakande. Det är därför onödigt att pröva fråga 1b).

Den andra och tredje frågan

35. Den nationella domstolen önskar med sin andra fråga veta om den behöriga institutionens utrymme för skönsmässig bedömning enligt artikel 25.4 omfattar frågan huruvida ett fall av force majeure föreligger. Med den tredje frågan vill den veta om force majeure skall presumeras om den arbetslösa personen, som är oförmögen att arbeta på grund av sin sjukdom, inte har återvänt till den behöriga staten inom tremånadersperioden trots att han varit i stånd att resa.

36. Innan dessa frågor behandlas närmare, vilket kan ske i ett sammanhang, skall jag undersöka vad som menas med begreppet "force majeure" i artikel 25.4.

37. Perrotta anser med hänvisning till domstolens dom i Rindone-målet [5] att en arbetslös person som är oförmögen att arbeta uppfyller förutsättningarna för force majeure i den mening som avses i artikel 25.4 oavsett om han är ur stånd att resa, förutsatt att sjukdomens uppkomst eller varaktighet inte kan tillskrivas grov vårdslöshet från hans sida. De tyska och italienska regeringarna samt kommissionen instämmer å andra sidan i Bundessozialgerichts förslag att det är nödvändigt att pröva om det är rimligt med hänsyn till de särskilda omständigheterna i det enskilda fallet att förvänta sig att den berörda personen skall återvända till den behöriga staten.

38. Enligt min mening borde domstolen anta den lösning som föreslås av Bundessozialgericht. Jag tror inte att Perrotta i detta avseende kan stödja sig på domstolens dom i Rindone-målet. I det målet har domstolen bland annat förklarat att artikel 18.5 i förordning nr 574/72 skall tolkas så att en person som bor i en annan medlemsstat än den behöriga staten, och på vilken artikel 19 i förordning nr 1408/71 är tillämplig, inte är skyldig att återvända till den behöriga institutionen för att genomgå en läkarundersökning för en bedömning av hans oförmåga att arbeta. Dock gäller artikel 19 i förordningen den väsentligt annorlunda situation då den anställde eller egenföretagaren uppfyller villkoren enligt lagstiftningen i den behöriga staten för rätt till förmåner, trots att han är bosatt i en annan stat. I artikel 25 i förening med artikel 69 tillerkänns den arbetslöse arbetstagaren en rätt till förmåner som han inte annars skulle ha enligt nationell rätt. Rätten gäller för en begränsad period, varefter den arbetslöse måste återvända till den behöriga staten för att behålla sin rätt till förmåner där.

39. Vidare delar jag inte den italienska regeringens ståndpunkt att skillnaden mellan ordalydelsen i artikel 69.2 och 25.4 endast är begreppsmässig. Genom att den behöriga institutionen däri ges rätt att förlänga perioden för att söka arbete i "undantagsfall" innebär artikel 69.2 en rätt för institutioner att beakta alla omständigheter i ärendet, se punkt 9 i domen i Coccioli-målet, citerad i punkt 12 ovan. För att komma fram till sitt beslut skall den särskilt bedöma, möjligen efter att ha rådfrågat arbetsförmedlingen i den stat till vilken personen har rest, huruvida den arbetssökandes möjligheter till anställning i den staten är sådana att han borde beviljas mer tid för att finna anställning där. Enligt artikel 25.4 medges å andra sidan endast att perioden för erhållande av sjukförmåner förlängs i fall av force majeure. Som jag redan har uppgivit kan användningen av det begreppet, som har en snävare innebörd än uttrycket "undantagsfall" som används i artikel 69.2, förklaras av det faktum att artikel 25.4 gäller en annan situation.

5 — Dom av den 12 mars 1987, Rindone mot Allgemeine Ortskrankenkasse Bad Urach-Münsingen, 22/86, Rec. s. 1339.

Dess räckvidd är begränsad till fall där vistelseperioden som godkänts av den behöriga arbetsförmedlingen har upphört. Vid beslut enligt artikel 25.4 behöver den behöriga sjukförsäkringsinstitutionen inte göra den avvägning som krävs av den behöriga arbetsförmedlingen enligt artikel 69.2. Dess enda intresse är att den berörde skall återvända till den behöriga staten.

40. Domstolen har tagit ställning till begreppet "force majeure" i ett flertal mål, särskilt inom jordbruksområdet. De principer som styr tolkningen av begreppet har sammanfattats i den nyligen avkunnade domen i An Bord Bainne Co-operative Ltd och Compagnie Inter-Agra SA-målet [6] där domstolen i punkt 10 och 11 har fastslagit att:

"... det skall hållas i minnet att domstolen konsekvent har slagit fast att, då begreppet force majeure inte har samma räckvidd inom gemenskapsrättens olika tillämpningsområden, dess innebörd skall fastställas utifrån en betraktelse av det rättsliga sammanhang inom vilket det är avsett att komma till användning.

Det force majeure-begrepp som intagits i jordbruksförordningarna tar hänsyn till den särskilda beskaffenheten av det offentligrättsliga förhållandet mellan näringsidkare och den nationella förvaltningen liksom ändamålen med förordningarna. Det följer av de ändamålen liksom av de konkreta bestämmelserna i förordningarna i fråga att force majeure-begreppet inte begränsats till att avse en absolut omöjlighet, utan skall anses åsyfta onormala och oförutsebara omständigheter, utanför den berörde näringsidkarens kontroll, vars följder, trots iakttagandet av all vederbörlig omsorg, inte kunde ha undvikits utom till priset av orimliga uppoffringar..." [7].

41. Även om dessa principer har fastslagits i ett annat sammanhang kan de enligt min mening tillämpas på förevarande fall. Som den tyska regeringen har anfört skall sjukdom i princip anses som en onormal och oförutsebar omständighet utanför den berörda personens kontroll. Det finns i varje fall inte någon antydan om att Perrottas sjukdom inte uppfyllde de kraven. Dock kan sjukdom inte i sig utgöra force majeure, eftersom därmed hänvisningen till det begreppet i artikel 25.4 skulle vara överflödig. Force majeure är dock inte begränsat till absolut omöjlighet. Det är tillräckligt att den berörde, trots iakttagandet av all vederbörlig omsorg, inte kunde ha undvikit följderna utom till priset av orimliga uppoffringar. Den principen kan enligt min mening inom ramen för artikel 25.4 översättas till en prövning av

6 — Dom av den 13 oktober 1993, An Bord Bainne Co-operative Ltd och Compagnie Inter-Agra SA mot Intervention Board for Agricultural Produce, C-124/92, Rec. s. I-5061.

7 — Se även dom av den 11 juli 1968, Schwarzwaldmilch, 4/68, Rec. s. 549 och dom av den 15 december 1994, Transäfrica, C-136/93, Rec. s. I-5757.

huruvida den arbetslösa personen rimligen kan förväntas återvända till den behöriga staten inom den föreskrivna perioden.

42. Den behöriga institutionen skall därför göra en bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet och i synnerhet överväga huruvida det vore troligt att resan skulle orsaka en väsentlig försämring av personens tillstånd. Det skulle inte, enligt mitt synsätt, vara rimligt att förvänta att en person skall resa om resan allvarligt skulle äventyra hans chanser att tillfriskna. Även i mindre allvarliga fall kan det vara lämpligt för den behöriga institutionen att tillåta den berörda personen att skjuta på sin resa under en begränsad period om detta skulle eliminera risken för försämring.

43. Jag kommer nu till Bundessozialgerichts andra fråga. Olika svar föreslås i de skriftliga yttrandena. Kommissionen och den italienska regeringen anser att den behöriga institutionens utrymme för skönsmässig bedömning omfattar frågan om förekomsten av force majeure, medan Perrotta och den tyska regeringen anser att den behöriga institutionen inte förfogar över något utrymme för skönsmässig bedömning i denna fråga.

44. Enligt min mening är det nödvändigt att skilja mellan den behöriga institutionens bedömningsutrymme vad gäller förekomsten av ett fall av force majeure och dess skönsmässiga rätt att förlänga perioden för erhållande av sjukförmåner. Det är den behöriga institutionens ansvar att under domstolskontroll bedöma omständigheterna i det enskilda fallet för att bestämma huruvida de ovan definierade förutsättningarna för force majeure är uppfyllda. Det verkliga utrymme för skönsmässig bedömning som av förordningen överförts på den behöriga institutionen är dock begränsat till beslut huruvida "i fall av force majeure" perioden för utbetalning av förmåner borde förlängas. Som kommissionen har framhållit är det svårt att se hur i ett fall av force majeure en vägran att förlänga perioden för utbetalning av förmåner kan vara annat än godtycklig. Den behöriga institutionens utrymme för skönsmässig bedömning synes i praktiken ha begränsats till ett fastställande av förlängningsperioden. Det bör också noteras att artikel 25.4 gäller med förbehåll för nationella rättsregler som tillåter förlängning av förmånsperioden.

45. I motsats till den italienska regeringen anser jag inte att det är lämpligt att utsträcka domarna i Cocciola-målet och Testa-målet, i vilka domstolen i enlighet med vad som har noterats ovan har slagit fast att de behöriga institutionerna har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning vid bedömning av "undantagsfall" enligt artikel 69.2, till att även gälla för artikel 25.4. Som jag redan har förklarat innebär den behöriga institutionens uppgift att fastställa om ett fall skall anses som ett undantag i den mening som avses i artikel 69.2 en mer komplicerad bedömning

än den bedömning den behöriga institutionen har att göra enligt artikel 25.4.

46. Svaret på den nationella domstolens tredje fråga framgår av vad som anförts ovan, se punkterna 40 till 42. Det faktum att en arbetslös person är fysiskt kapabel att återvända till den behöriga staten är inte i sig avgörande för fastställande av om förutsättningarna för force majeure är uppfyllda. Den behöriga institutionen skall överväga om det med hänsyn till alla omständigheter är rimligt att förvänta sig att en person skall resa om resan skulle kunna orsaka en väsentlig försämring av hans tillstånd.

Förslag

47. Jag anser att den nationella domstolens frågor därmed bör besvaras på följande sätt:

"1) Den behöriga institutionen är skyldig att behandla en ansökan om kontantförmåner, framställd inom den period som avses i artikel 69.1 c i förordning nr 1408/71 till sjukförsäkringsinstitutionen på den ort till vilken den arbetslösa personen har rest, som en i enlighet med artikel 25.4 i förordningen framställd begäran om förlängning av perioden.

2) En skönsmässig rätt för den behöriga institutionen att enligt artikel 25.4 i förordning nr 1408/71 förlänga perioden för erhållande av sjukförmåner uppkommer endast då den arbetslöse arbetstagaren hindrats av force majeure att återvända till den behöriga staten inom den period som avses i artikel 69.1 c.

3) Förutsättningarna för force majeure är uppfyllda om den arbetslöse inte rimligen kan förväntas återvända till den behöriga staten inom den period som avses i artikel 69.1 c."