FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT JOSEPH GAND FREMSAT DEN 4. NOVEMBER 1965

Høje Ret.

Det er endnu en gang artikel 52 i forordning nr. 3 om vandrende arbejdstageres sociale sikring, Domstolen anmodes om en fortolkning af ved en anmodning fra Cour d'appel i Colmar i medfør af Rom-traktatens artikel 177.

De faktiske omstændigheder er følgende: Den 24. september 1957, dvs. før forordning nr. 3 trådte i kraft, døde hr. Gassner, der var minearbejder af tysk nationalitet, som følge af en trafikulykke, mens han var på ferie i Frankrig. Han stødte sammen med en kvægtransportvogn, der tilhørte firmaet Singer et fils og blev ført af hr. Stadelwieser, som var ansat i det nævnte firma. Chaufføren, som blev tiltalt for uagtsomt manddrab, blev ved appelinstansen frikendt på grund af bevisets stilling. I øvrigt afsluttedes en retssag, som af Gassners arvinger var rejst mod chaufføren og den tredjemand, der civilretligt var forpligtet til at yde erstatning for tabet, ved forlig mellem arvingerne og det selskab, hvori både chaufføren og hans arbejdsgiver var forsikret. Men Hessische Knappschaft, der som social sikringsvirksomhed i henhold til den gældende lovgivning i Forbundsrepublikken havde udbetalt den forulykkedes ydelsesberettigede efterladte visse ydelser, herunder navnlig pension, krævede disse erstattet af firmaet Singer et fils med den begrundelse, at den såvel i medfør af den tyske lovgivning som af forordning nr. 3, artikel 52, var indtrådt i de erstatningsberettigedes krav.

Dette krav blev afvist fra realitetsbehandling af Tribunal de grande instance i Strasbourg, som betragtede forordning nr. 3 som uanvendelig af to grunde: Den gjaldt for vandrende arbejdstagere, hvorimod den forulykkede var på udflugt i Frankrig, da ulykken indtraf — denne ulykke indtraf den 24. september 1957, mens forordning nr. 3, som ikke kunne have tilbagevirkende kraft, først trådte i kraft den 1. januar 1959.

Hessische Knappschaft appellerede denne afgørelse til retten i Colmar, der har stillet Dem to fortolkningsspørgsmål vedrørende forordningen, som jeg vil udersøge efter hinanden.

I

Første spørgsmål

Finder artikel 52 — som foreskriver overførelse af rettigheder — udelukkende anvendelse på vandrende arbejdstagere, som har eller på tidspunktet for begivenheden havde arbejde i et af Fællesskabets seks lande, eller omfatter den en hvilken som helst arbejdstager, der er tilknyttet en social sikringsordning i en af medlemsstaterne, selv om han ikke er en vandrende arbejdstager, og selv om den ulykke, han var udsat for, og som gav anledning til udbetaling af sociale sikringsydelser, ikke indtraf under eller i forbindelse med arbejdet?

1. Det er derfor det personelle og saglige anvendelsesområde for artikel 52 og, mere generelt, forordning nr. 3, der er tale om. Domstolen har allerede tidligere, dels stiltiende og dels udtrykkeligt, taget stilling hertil. Firmaet Singer, som er bekendt hermed, bestrider da heller ikke den måde De har fortolket artikel 52 på, men gør gældende, at denne artikel er ugyldig; EØF-Rådet skal ved at vedtage den omtvistede bestemmelse have overskredet sin kompetence og være gået ud over den beføjelse, det har efter traktatens artikel 51.

De er bekendt med sagsøgtes opfattelse. Sagsøgte støtter sig pa traktatens artikel 184, hvorefter enhver part i en retstvist, der angår en af Rådets eller Kommissionens forordninger, for Domstolen, uanset udløbet af fristen i artikel 173, stk. 3, kan påberåbe sig de i samme artikels stk. 1 nævnte grunde og gøre gældende, at forordningen ikke kan finde anvendelse. Denne indsigelse, som efter sagsøgtes opfattelse både kan realitetsbehandles og er begrundet, må medføre, at artikel 52 er uanvendelig, hvorfor anmodningen om fortolkning heraf er uden genstand.

Men kan en indsigelse efter artikel 184 antages til realitetsbehandling her? Svaret er givet negativt. Firmaet Singer udleder udelukkende sin påstand om, at indsigelsen kan realitetsbehandles, af de i nævnte artikel opstillede betingelser, men herved fortier sag-

søgte det væsentlige forhold, at han forsøger at koble denne procedure sammen med en anden procedure, der er indledt efter artikel 177. Spørgsmålet, om indsigelsen kan antages til realitetsbehandling, må derfor undersøges i forhold til sidstnævnte artikel.

Det herskende princip for Deres afgørelse af de præjudicielle spørgsmål er imidlertid respekten for kompetencefordelingen mellem de to slags retsinstanser — medlemsstaternes nationale retter og Fællesskabernes Domstol. Ligesom det inden for rammerne af artikel 177 hverken tilkommer Domstolen at anvende traktaten eller nogen anden fællesskabsregel på et bestemt forhold eller at træffe afgørelse om gyldigheden af en nationalretlig foranstaltning, anser De Dem ikke for berettiget til at tage stilling hverken til de betragtninger, som har kunnet bestemme den nationale dommers valg af spørgsmål, eller til den relevans, han tillægger dem for den retstvist, der verserer for ham.

Følgelig kan og bør Domstolen, med det ene forbehold at den ofte må »fortolke« de forelagte spørgsmål for deraf at udlede det deri indeholdte fællesskabsretlige problem, kun træffe afgørelse vedrørende de spørgsmål, der er forelagt den af de nationale retsinstanser, eftersom det kun tilkommer disse og ikke parterne i hovedsagen at indbringe spørgsmål for Domstolen. Denne ramme kan De ikke gå ud over uden at give Dem af med en bedømmelse af de spørgsmål, der er afgørende for løsningen af hovedsagen, og uden at trænge ind på den nationale dommers kompetenceområde.

Dette ønske om at respektere nævnte dommers kompetence og tage stilling til spørgsmålene i den form, de forelægges Dem, har f. eks. ført Dem til at give udtryk for, at Deres kompetence alene er betinget af en anmodning efter artikel 177, uden at De behøver at undersøge, om den nationale retsinstans' afgørelse har fået retskraft efter den pågældende nationale retsordens bestemmelser (sag 13/61, Bosch-sagen af 6. april 1962, Sml. 1954—64, s. 293). Det forklarer samtidig, hvorfor De ikke har accepteret intervention i en artikel 177-procedure, fordi denne kun udspiller sig mellem parterne i den retstvist, som verserer for den ret, der har indgivet den præjudicielle anmodning (kendelse af 3. juni 1964 i sagen Costa mod ENEL, Rec. X, s. 1197).

Så meget mindre kan Domstolen, ex officio eller på anmodning fra parterne i hovedsagen, besvare spørgsmål, der ikke er forelagt den, eller — hvad der kommer ud på det samme — ændre meningen eller rækkevidden af de forelagte spørgsmål. Dette er imidlertid, hvad Domstolen ville gøre, hvis den, når den som i det foreliggende tilfælde anmodes om at fortolke en normativ retsakt fra en fællesskabsinstitution, udtalte sig om gyldigheden af denne retsakt. Vel giver traktatens artikel 177, stk. 1, litra 6 Domstolen beføjelse også hertil, men, i overensstemmelse med den grundregel, der gælder for hele artiklen, kun når den nationale ret anmoder derom.

Firmaet Singer søger ganske vist også at støtte sin anmodning på, at der herved spares tid, eftersom firmaet altid ville kunne rejse spørgsmålet om den omtvistede bestemmelses gyldighed enten for Cour d'appel eller på et senere stadium af sagen for kassationsdomstolen, således at de nødvendigvis senere ville blive forelagt Domstolen. Men uden måske, som Kommissionens advokat, at sige med Molière: »Le temps ne fait rien à l'affaire«, må det dog fastholdes, at ét må gå forud for hurtighed, nemlig respekten for retsprincipperne og navnlig for kompetenceordningen. Som følge heraf kan Domstolen ikke via artikel 184 træffe afgørelse om gyldigheden af artikel 52 i forordning nr. 3, når Cour d'appel alene anmoder om en fortolkning. Firmaet Singers anmodning kan derfor ikke antages til realitetsbehandling, og dets påstand om, at sagen er genstandsløs, kan ikke tages til følge.

2. Hvis denne indsigelse alligevel skulle realitetsbehandles, måtte det haves for øje, at den støttes på traktatens artikel 51, den eneste bestemmelse i traktaten om den sociale tryghed. Den regelskabende beføjelse, der er tildelt Rådet, er imidlertid snævert afgrænset: Formålet kan kun være at sikre arbejdskraftens frie bevægelighed, således som denne er beskrevet i artikel 48, altså med udgangspunkt i beskæftigelsen og i relation hertil — den omfatter, som det fremgår af titlen på forordning nr. 3, kun de vandrende arbejdstagere, dvs. arbejdstagere som på grund af

deres arbejde må skifte opholdssted — endelig kan Rådet efter denne bestemmelse kun vedtage de foranstaltninger, der er nødvendige med henblik på ovennævnte mål. Forordning nr. 3 ville faktisk være selvmodsigende og ulovlig i det omfang, visse af dens bestemmelser går ud over de således angivne grænser; dette ville navnlig være tilfældet med artikel 4, stk. 1, 19 og 52.

Disse spørgsmål, som i retsmødet blev beskrevet på fremragende og dybtgående måde af advokaten for firmaet Singer, er ikke nye for Dem. Domstolen er stødt på dem lige fra første gang, forordning nr. 3 forelå til fortolkning. I sag 75/63 — Unger-sagen — af 19. marts 1964 (Sml. 1954—64, s. 471) havde De anledning til at bekræftige Dem med grundlaget for denne forordning og omfanget af dens anvendelsesområde, navnlig vedrørende artikel 19, en af de artikler, firmaet Singer bestrider gyldigheden af. Domstolen fastslog, at artikel 51 indgik i kapitel 1 om »arbejdskraften«, som findes i afsnit III (den frie bevægelighed for personer, tjenesteydelser og kapital) i traktatens anden del (Fællesskabets grundlag). Det blev tilføjet, at gennemførelsen af en så fuldstændig frihed som muligt for arbejdskraftens bevægelighed, som på denne måde medtages under »Fællesskabets grundlag«, var hovedformålet med denne artikel og derfor måtte være udgangspunktet for fortolkningen af de forordninger, der er udstedt til dens gennemførelse.

Generaladvokat Lagrange fremhævede i øvrigt i samme sag, at anvendelsesområdet for traktatens artikel 52 ikke kun gjaldt for bestemmelserne i artiklens litra a og b (sammenlægning af de tidsrum, der i de forskellige nationale lovgivninger tages i betragtning, og betaling af ydelser til personer, der bor inden for medlemsstaternes områder). Disse bestemmelser kunne ikke have udtømmende betydning, da ordet »især« står lige foran dem, som det fremhæves i en af præmisserne til Domstolens dom.

Jeg er derfor parat til at erkende, at Domstolens fortolkning af forordning nr. 3 er vid, ja endda udvidende, men jeg mener dog, at denne fortolkning er fuldt forenelig med traktatens artikel 51. Rådets kompetence bestemmes af det tilstræbte mål: Arbejdskraftens frie bevægelighed (og artikel 51 siger ikke »vandrende arbejdstagere«), hvilket retfærdiggør, at visse foranstaltninger i forordning nr. 3 helt åbenbart omhandler personer, som ikke er vandrende arbejdstagere. Til de bestemmelser, der citeres af firmaet Singer, kan jeg føje artikel 10, hvori det hedder, at pensioner, der udbetales i henhold til lovgivningen i en eller flere medlemsstater, ». . . ikke (kan) nedsættes . . . som følge af, at modtageren er bosat på en anden medlemsstats territorium end den, hvori den institution, som det påhviler at udrede ydelsen, er beliggende«. Eller artikel 40 om rækkevidden af den arbejdstagers ret til familietilskud, som har børn, der er bosat på en anden medlemsstats territorium end den, hvor arbejdstageren er beskæftiget.

Når det først er erkendt, at forordning nr. 3 ikke alene omhandler de vandrende arbejdstagere men, mere generelt, arbejdstagernes bevægelighed, er det korrekt, at man støder på en anden indvending. Forordningen kan kun omhandle bevægelighed for arbejdstagerne som sådanne, dvs. i det omfang hvor den har forbindelse med udøvelsen af deres beskæftigelse, i hvilken henseende artikel 51 må sammenholdes med artikel 49, stk. 1 og derefter artikel 48, hvori de foranstaltninger, som denne frie bevægelighed forudsætter med hensyn til arbejdsforholdet, er opregnet. Rigtigheden af denne sammenholdelse er ikke åbenbar, idet artikel 51 og 48 ikke nødvendigvis dækker samme område. Den førstnævnte vedrører den sociale tryghed. Det er inden for dennes rammer og i forhold til denne, at de for gennemførelsen af arbejdskraftens frie bevægelighed nødvendige foranstaltninger må vurderes. Enhver foranstaltning, som med hensyn til forskellige ydelser ligestiller de forskellige medlemsstaters territorium med hjemstatens, er f. eks. således i overensstemmelse med artikel 51's formål; begrænsningen af de nationale loves territorialitet med hensyn til den sociale tryghed, love, som ikke er strengt begrænset til beskæftigelsesområdet, er helt i overensstemmelse med nævnte artikel. Hvor strålende den end blev fremført, forekommer thesen om ulovligheden af forordning nr. 3, hvad angår de af dens bestemmelser, som går ud over bevægeligheden for vandrende arbejdstagere i streng forstand, mig ikke overbevisende.

3. Det er nu nødvendigt at vende tilbage til det første spørgsmål, der blev forelagt af retten i Colmar. Det vedrører artikel 52, som for det tilfælde, hvor en person, der oppebærer ydelser efter lovgivningen i en medlemsstat for en tilskadekomst, han har pådraget sig på en anden stats territorium, har mulighed for på sidstnævnte stats område at kræve erstatning herfor hos en tredjemand, fastsætter de rettigheder, som den institution, det påhviler at yde erstatning, har mod tredjemand. Det bestemmes i artiklen, at hvis den erstatningspligtige institution i medfør af den lovgivning, der gælder for den, er indtrådt i den erstatningsberettigedes krav mod tredjemand, skal dette anerkendes af enhver af medlemsstaterne.

Det forelagte spørgsmål deler sig egentlig i to underspørgsmål. Det vedrører såvel artiklens personelle anvendelsesområde: finder den anvendelse på en arbejdstager, som er tilknyttet en socialsikringsordning, men som ikke er en vandrende arbejdstager i streng forstand? Og dens saglige anvendelsesområde: finder den anvendelse, selv om den begivenhed, der udløste ydelserne fra den sociale sikring, ikke indtraf under arbejdets udførelse eller i forbindelse med arbejdet?

Det er tilstrækkeligt at minde om, at Domstolen allerede ud fra disse to synsvinkler har svaret bekræftende på spørgsmålet.

Den første del af spørgsmålet blev, i det mindste indirekte, løst ved Unger-dommen (75/63, Sml. 1954—64, s. 471), hvorefter en person, der var tilknyttet en social sikringsordning i en medlemsstat, fik tilkendt krav på ydelser efter artikel 19 i forordning nr. 3, efter at han var rejst til en anden medlemsstat for at tage midlertidigt ophold hos sine forældre, hvor han blev syg. Domstolen udtalte, at arbejdstagere, som befandt sig i den i artikel 19, stk. 1 omhandlede situation, havde krav på ydelserne efter denne bestemmelse uanset årsagen til deres midlertidige ophold i udlandet.

Den således statuerede løsning havde almen rækkevidde. Den blev anvendt af Domstolen på artikel 52 i dommene i sagerne Bertholet og Van Dijk (sag 31 og 33/64 af 11. marts 1965).

Hvad angår anden del har Domstolen også givet svar herpå ved i den førnævnte Van Dijk-dom at præcisere, at artikel 52 finder anvendelse, uanset om skaden har forbindelse med den tilskadekomnes arbejde eller ej.

Denne fortolkning var altså givet, allerede inden retten i Colmar forelagde nærværende sag for Domstolen. Hverken de faktiske omstændigheder i sagen, i det omfang de kan belyse det forelagte spørgsmål, eller de retlige argumenter hvad angår forordning nr. 3's og navnlig artikel 52's påståede ulovlighed, rummer noget nyt i forhold til Deres tidligere præjudicielle afgørelser, som kan påvirke den fortolkning, Domstolen allerede har givet, og som De altid har ret til at tage op igen. Under disse omstændigheder finder jeg anledning til at anvende den fremgangsmåde, der blev brugt i Da Costa-dommen (sagerne 28 til 30/62 af 27. marts 1963, Sml. 1954—64, s. 395), og henvise retten i Colmar til Deres afgørelser i Bertholet- og Van Dijk-sagerne, uden at der er anledning til at give en fornyet fortolkning vedrørende de to punkter i artikel 52.

II

Andet spørgsmål

Dette stilles kun i tilfælde af bekræftende svar på spørgsmål 1. Der spørges, om de sociale sikringsinstitutioner i hver medlemsstat fra den 1. januar 1959, tidspunktet for ikrafttrædelsen af forordning nr. 3, kan gøre regreskrav gældende i de andre medlemsstater for ydelser, de har udredet til en af deres forsikringstagere, som på den anden stats territorium har været udsat for en ulykke, for hvilken han kan kræve erstatning hos en tredjemand efter nævnte stats civilret, selv om ulykken er sket før den 1. januar 1959.

Det er altså problemet om artikel 52's tidsmæssige anvendelse (fra hvornår og på hvilke forhold), der er rejst, og det er i sandhed et intrikat spørgsmål. Det er åbenbart, som det fremgår af artikel 88 i forordning nr. 4, der bestemmer, at forordning nr. 3 træder i kraft den 1. januar 1959, at artikel 56 ikke kan regulere hele spørgsmålet om denne forordnings tidsmæssige virkninger. Løsningen må søges enten i selve artikel 52 eller denne sammenholdt med afsnit V om overgangsbestemmelser.

Når der for det første i artikel 52 anvendes nutid (»chaque État membre reconnaît une telle subrogation«, »anerkendes dette forhold af hver medlemsstat«), finder jeg ikke, at man kan tillægge dette nogen betydning, idet denne form, i det mindste på fransk, frem for alt anvendes til at beskrive, at loven fastsætter en pligt. Man vil dog se, at udformningen af denne artikel ikke indebærer nogen tidsmæssig afgrænsning af deres anvendelsesområde. Det er tilstrækkeligt, at den pågældende i medfør af en medlemsstats lovgivning oppebærer ydelser som følge af en skade, der er indtruffet på en anden medlemsstats territorium, og at han på denne anden stats territorium har krav på erstatning for skaden hos en tredjemand. Det præcise spørgsmål, der er forelagt Dem, løses ikke ved, at der ikke er opstillet nogen yderligere betingelse hvad angår tidspunktet for ydelsernes betaling eller det tidspunkt, hvor erstatningskravet mod tredjemand er opstået.

Lad os derfor se på artikel 53, som indleder overgangsbestemmelserne. I stykke 1 bestemmes det, at forordningen ikke giver ret til ydelser for noget tidsrum, der ligger forud for dens ikrafttræden, medens det i stykke 3 derimod præciseres, at en ydelse kan kræves, selv om den vedrører en begivenhed, der er indtrådt før forordningens ikrafttræden. På dette punkt må der tages stilling til en indvending fra firmaet Singer. Artikel 53 hævdes kun at omhandle forsikringstagerens krav på ydelser, dvs. forholdet til de erstatningspligtige institutioner og ikke det i artikel 52 omhandlede forhold mellem de erstatningspligtige institutioner og de tredjemænd, der har forvoldt skader på socialt forsikrede. Under påberåbelse af de regler, der gælder for lovkonflikter vedrørende tidsfaktoren, erkender sagsøgte i hovedsagen, at den sikredes forhold til den sociale sikringsinstitution, hvad angår ydelser som følge af en indtruffet socialforsikringsbegivenhed, må betragtes som en situation, der er opstået ved begivenhedens indtræden, og for hvilken den nye lov er afgørende. Derimod må forholdet mellem skadevolder og den sociale sikringsinstitution vurderes ud fra skadevolders civilretlige ansvar; i den henseende er det imidlertid lovgivningen på tidspunktet for skadens indtræden, som er afgørende for dette ansvar, som bestemmer, om der er opstået erstatningspligt over for skadelidte eller ej, og som fastsætter omfanget af erstatningskravet. Heraf følger, at en overførelse af krav, i henhold til en forordning, der træder i kraft den 1. januar 1959, ikke kan gælde for en ulykke, som er sket før denne dato.

Desværre er der lige så mange lovkonfliktordninger, som der er stater, hvorfor det ikke lønner sig at søge efter en løsning, alle kan være enige om. Er det i øvrigt nødvendigt, og hvilken rækkevidde har artikel 52? Den ændrer ikke ældre national lovgivning; den koordinerer anvendelsen deraf. Den opstiller en regel, hvorefter medlemsstaterne er forpligtet til ud over overførelse af krav ifølge egen lovgivning også at anerkende overførelse af krav efter de andre medlemsstaters lovgivning og kun i det omfang, disse foreskriver det. Men selv om overførelsen af krav her medfører, at den tyske institution indtræder i skadelidtes rettigheder, vedrører dette ikke eksistensen og omfanget af skadevolders civilretlige ansvar for skaden, hvilket reguleres af den franske lovgivning.

På hvilket grundlag kan man herefter inden for fællesskabsretten anerkende overførelse af krav for skadevoldende forhold fra før ikrafttrædelsen af forordning nr. 3? Svaret forekommer mig at følge af Van Dijk-dommen. Ligesom forordningen kunne udstrække de nationale sikringsinstitutioners forpligtelser, hvad angår begivenheder før den 1. januar 1959, til at omfatte ulykker indtrådt på en anden medlemsstats territorium, hvor den erstatningsydende institution end er beliggende, må deres ret til at kræve erstatning for skaden hos en tredjemand i medfør af en overførelse af skadelidtes krav anerkendes som et »logisk og retfærdigt modstykke« til udvidelsen af deres forpligtelser. De tilføjede, at artikel 52, stk. 1 måtte anvendes i samme omfang og under samme forudsætninger som de nye bestemmelser i forordningen. Dette betyder en anerkendelse af, at overførelsen af krav kan gælde for ulykker indtruffet før den 1. januar 1959. Der må efter min mening svares bekræftende på det andet spørgsmål.

Jeg foreslår herefter følgende besvarelse:

— Vedrørende første spørgsmål. I betragtning af Bertholet- og Van Dijk-dommene er der ikke anledning til en fornyet fortolkning af de ved dette spørgsmål rejste problemer vedrørende artikel 52 i forordning nr. 3.

— Vedrørende andet spørgsmål. Den i artikel 52, stk. 1 omhandlede overførelse af krav må anerkendes, selv om den ulykke, som følge af hvilken skadelidte kan kræve erstatning af en tredjemand, er indtruffet før den 1. januar 1959.

Endelig påhviler det appelretten i Colmar at træffe afgørelse om sagsomkostningerne for denne Domstol.