DOMSTOLENS DOM (tredje afdeling)
12. juni 1986 *

I sag 302/84

angående en anmodning, som Raad van Beroep, s'Hertogenbosch (Nederlandene), i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag

A. A. Ten Holder

mod

Direktionen for Nieuwe Algemene Bedrijfsvereniging

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af Rådets forordning nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet,

har

DOMSTOLEN (tredje afdeling)

sammensat af afdelingsformanden U. Everling, dommerne Y. Galmot og C. Kakouris,

generaladvokat: Sir Gordon Slynn
justitssekretær: fuldmægtig D. Louterman

efter at der er afgivet indlæg af:

— sagsøgte i hovedsagen, under skriftvekslingen ved W. M. Levelt-Overmars og under den mundtlige forhandling ved F. W. M. Keunen, som befuldmægtiget,

— den nederlandske regering ved direktøren for udenrigsministerens kabinet I. Verkade, og

* Processprog: Nederlandsk.

— Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, under skriftvekslingen ved J. Griesmar, som befuldmægtiget, og under retsmødet ved advokat F. Herbert,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 27. februar 1986,

afsagt følgende

DOM

(Sagsfremstillingen udelades)

Præmisser

1 Ved kendelse af 20. november 1984, indgået til Domstolen den 21. december 1984, har Raad van Beroep, s'Hertogenbosch, i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt Domstolen tre præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af en række bestemmelser i Rådets forordning nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet (EFT 1971 II, s. 366).

2 Spørgsmålene er blevet rejst under en sag, som sagsøgeren i hovedsagen Holder har anlagt mod sagsøgte i hovedsagen Nieuwe Algemene Bedrijfsvereniging i anledning af, at denne har afslået at tildele sagsøgeren en ydelse i henhold til den nederlandske almindelige uarbejdsdygtighedslov (herefter benævnt uarbejdsdygtighedsloven).

3 Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at sagsøgeren i hovedsagen, der har arbejdet som lønmodtager i Belgien, Tyskland og Nederlandene, senest har været beskæftiget i Tyskland, hvor hun arbejdede fra 1. januar til april 1975. Som følge en skulderlidelse blev sagsøgeren erklæret uarbejdsdygtig i april 1975, og hun modtog herefter fra dette tidspunkt ydelser ved sygdom (Krankengeld) i henhold til den tyske lovgivning. Den 1. august 1975 vendte sagsøgeren tilbage til Neder-

landene og bosatte sig dér. Den 15. oktober 1976 blev betalingen af hendes ydelser ved sygdom indstillet, fordi den maksimale ydelsesperiode var udløbet.

4 Det af sagsøgte i hovedsagen meddelte afslag på at tildele sagsøgeren i hovedsagen en ydelse i henhold til uarbejdsdygtighedsloven var begrundet med, at hun pr. 1. oktober 1976 modtog en ydelse ved sygdom i henhold til tysk lovgivning; sagsøgte henviste herved til artikel 2, stk. 1, indledningsvis samt litra c), i kongelig anordning af 19. oktober 1976, der — med tilbagevirkende gyldighed fra 1. oktober 1976 — er udstedt med hjemmel i uarbejdsdygtighedsloven, og hvorefter lovens forsikringsordning ikke omfatter »en bosiddende med nederlandsk statsborgerskab, som ifølge udenlandske regler modtager en ydelse svarende til den, der er nævnt i artikel 1, stk. 1, litra e) ...«.

5 Raad van Beroep ønsker for det første fastslået, hvilken lovgivning der finder anvendelse i den konkrete sag, og retten har herved henvist til artikel 13, stk. 2, indledningsvis samt litra a), i forordning nr. 1408/71, hvorefter en arbejdstager, der har beskæftigelse på en medlemsstats område, er omfattet af denne stats lovgivning, selv om han er bosat på en anden medlemsstats område. Mens Raad van Beroep anser det for givet, at den nævnte bestemmelse ikke alene omfatter en arbejdstager, som faktisk har beskæftigelse, men også en arbejdstager, der sidst har været beskæftiget på en medlemsstats område, finder retten det imidlertid tvivlsomt, om arbejdstageren også i sidstnævnte tilfælde fortsat er omfattet af denne lovgivning, når der er forløbet 1 1/2 år efter beskæftigelsens og ansættelsesforholdets ophør og tildelingen af en ydelse ved sygdom. Dette er genstanden for det første af de forelagte præjudicielle spørgsmål.

6 Raad van Beroep har videre anført, at såfremt alene nederlandsk ret isoleret betragtet lægges til grund, må det antages, at sagsøgeren i hovedsagen pr. 1. oktober 1976 var forsikret efter den nederlandske uarbejdsdygtighedslov. Der foreligger dermed for retten spørgsmål om, hvorvidt den omstændighed, at arbejdstageren i medfør af den førnævnte bestemmelse i artikel 13, stk. 2, indledningsvis samt litra a), i forordning nr. 1408/71 er omfattet af lovgivningen i den medlemsstat, på hvis område han sidst har været beskæftiget, er til hinder for, at arbejdstageren samtidig kan være forsikret alene i henhold til lovgivningen i en anden medlemsstat, konkret den nederlandske uarbejdsdygtighedslov, selv om han i så fald mister ydelser, der ellers ville tilkomme ham alene i kraft af denne anden medlemsstats lovgivning.

7 Raad van Beroep har imidlertid lagt til grund, at selv om den omhandlede bestemmelse i artikel 13 ikke antages at være til hinder for, at alene den nederlandske

lovgivning finder anvendelse, er der hjemmel for at afslå at tildele sagsøgeren ydelser efter den nederlandske uarbejdsdygtighedslov, fordi hun ikke uden afbrydelser har været bosat i Nederlandene fra den 1. januar 1975 til den 1. oktober 1976 som krævet i uarbejdsdygtighedslovens artikel 91, litra c), der har følgende indhold:

»Ret til tildeling af uarbejdsdygtighedsydelse i henhold til artiklerne 89 og 90 tilkommer kun den forsikrede, der: a) er nederlænder, b) den 1. oktober 1976 boede i riget og c) 1) enten i tidsrummet mellem 1. januar 1975 og 1. oktober 1976 har boet i riget, 2) eller efter 1. oktober 1970 i seks år — med eller uden afbrydelser — har boet i riget, Surinam eller De nederlandske Antiller.«

Raad van Beroep ønsker således fastslået, om den nævnte bopælsbetingelse er forenelig med fællesskabsretten.

8 Raad van Beroep har herefter forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er en arbejdstager, som i tilslutning til beskæftigelse på en medlemsstats område oppebærer ydelser ved sygdom i henhold til medlemsstatens lovgivning (og som, mens han oppebærer disse ydelser ved sygdom, ikke har taget beskæftigelse på en anden medlemsstats område), i henhold til artikel 13, stk. 2, indledningsvis samt litra a), i EØF-forordning nr. 1408/71 fortsat omfattet af denne lovgivning, også når der siden tildelingen af de nævnte ydelser ved sygdom og beskæftigelsens (og ansættelsesforholdets) ophør allerede er forløbet næsten 1 1/2 år?

2) Medfører henvisningen i artikel 13, stk. 2, indledningsvis samt litra a), i forordning nr. 1408/71 til en bestemt medlemsstats lovgivning som den lovgivning, der skal anvendes på en bestemt arbejdstager, at denne arbejdstager ikke samtidig alene i kraft af en anden medlemsstats nationale ret kan anses for forsikret i henhold til denne anden medlemsstats lovgivning om ydelser ved invaliditet, med den følge, at han i medfør af fællesskabsretten mister en invaliditetsydelse, som ellers ville tilkomme ham alene i kraft af den nævnte anden medlemsstats lovgivning?

3) Kan bopælsbetingelser som nævnt i artikel 91, litra c), i den nederlandske almindelige uarbejdsdygtighedslov gøres gældende over for en vandrende arbejdstager i EØF?«

Første spørgsmål

9 Den nederlandske regering, sagsøgte i hovedsagen og Kommissionen har i deres indlæg samstemmende givet udtryk for, at det første spørgsmål bør besvares bekræftende.

10 Den nederlandske regering har anført, at en arbejdstager, der i henhold til artikel 13, stk. 2, litra a), i forordning nr. 1408/71 er omfattet af lovgivningen i en medlemsstat, fortsat bør anses for omfattet af lovgivningen i denne medlemsstat, selv om han ikke har nogen beskæftigelse på det tidspunkt, hvor han ansøger om ydelser; dette antages at følge af dommen af 12. januar 1983 (Coppola, 150/82, Sml. s. 43, jfr. præmis 11). En arbejdstager, der oppebærer en ydelse ved sygdom, er fortsat omfattet af den pågældende lovgivning, uden at det har betydning, at der siden tildelingen af ydelsen og beskæftigelsens ophør er forløbet mere end 1 1/2 år.

11 Sagsøgte i hovedsagen har anført, at vanskelighederne ved en grammatikalsk eller alt for vid fortolkning af artikel 13, stk. 2, litra a), i forordning nr. 1408/71 undgås, såfremt den ved bestemmelsen opstillede grundsætning antages at omfatte en arbejdstager, som midlertidigt afbryder sin beskæftigelse på grund af sygdom eller ferie, såvel som en person, der oppebærer en ydelse ved sygdom; dette følger af sammenhængen mellem en sådan ydelse og den tidligere udøvede beskæftigelse såvel med hensyn til ydelsens formål som dens beregning.

12 Kommissionen er også af den opfattelse, at det første spørgsmål bør besvares bekræftende, og den har herved henvist til sammenhængen mellem en ydelse ved sygdom og den beskæftigelse, der er grundlaget for ydelsens udbetaling, samt til de vanskeligheder, der kan opstå ved hyppige skift med hensyn til den anvendelige lovgivning, såfremt udbetaling af ydelser ved sygdom ikke betragtes som en tilstrækkelig betingelse for fortsat at anse arbejdstageren for omfattet af denne lovgivning. Kommissionen har ligeledes henvist til Domstolens førnævnte dom i Coppola-sagen.

13 Det bemærkes, at Domstolen i den anførte dom af 12. januar 1983 i Coppola-sagen vedrørende artikel 13, stk. 2, litra a), i forordning nr. 1408/71 udtalte, at »selv om den nævnte bestemmelse ikke udtrykkeligt nævner det tilfælde, at en arbejdstager ikke har beskæftigelse på det tidspunkt, hvor han søger om at få

ydelser i anledning af sygdom, skal bestemmelsen fortolkes således, at den i påkommende tilfælde henviser til lovgivningen i den stat, på hvis område arbejdstageren sidst har været beskæftiget«.

14 Det anførte gælder uden hensyn til tidsfaktoren — artikel 13 i forordning nr. 1408/71 indeholder ingen begrænsning i så henseende — ligesom det er uden betydning, om arbejdstageren modtager eller i en vis periode har modtaget ydelser ved sygdom. Under forudsætning af at arbejdstageren ikke har været beskæftiget i en anden medlemsstat, er han fortsat omfattet af lovgivningen i den medlemsstat, hvor han sidst har været beskæftiget.

15 Det første spørgsmål skal herefter besvares med, at artikel 13, stk. 2, litra a), i forordning nr. 1408/71 skal fortolkes således, at en arbejdstager, der ophører med den virksomhed, han har udøvet på en medlemsstats område, og som ikke har taget beskæftigelse på en anden medlemsstats område, fortsat er omfattet af lovgivningen i den medlemsstat, hvor han senest var beskæftiget, uanset hvor lang tid der er forløbet siden beskæftigelsens og ansættelsesforholdets ophør.

Andet spørgsmål

16 Den nederlandske regering har anført, at formålet med afsnit II i forordning nr. 1408/71 er at fastslå, hvilken national lovgivning der finder anvendelse, og at den herved udpegede nationale lovgivning alene finder anvendelse. Ifølge regeringen kan dette princip alene fraviges i de tilfælde, der nævnes i kapitlerne 2 og 3 i forordningens afsnit III, eftersom bestemmelserne i afsnit II om samordnet anvendelse af de nationale lovgivninger ellers ville blive uden enhver praktisk betydning. Regeringen har anført, at det såkaldte princip om »rettigheder erhvervet på nationalt plan« alene vedrører rettigheder, som er erhvervet i henhold til den nationale lovgivning, der finder anvendelse i medfør af forordningens afsnit II.

17 Sagsøgte i hovedsagen har anført, at bestemmelserne i afsnit II i forordning nr. 1408/71 præceptivt fastslår én bestemt løsning i den forstand, at bestemmelsen udelukker anvendelsen af en anden national lovgivning end den, der udpeges ved disse bestemmelser. Sagsøgte har anført, at Domstolen ved dommen af 9. juni 1964 (Nonnenmacher, 92/63, Sml. 1954-1964, s. 491) vel har anerkendt, at flere lovgivninger kan finde anvendelse på samme tid, men på det tidspunkt gjaldt artikel 12 i forordning nr. 3, der ikke udtrykkeligt udelukkede anvendelsen af lovgivningen i

en anden medlemsstat end den, hvor arbejdstageren har været beskæftiget. Sagsøgte har anført, at en fortolkning, hvorefter det er muligt at anvende en anden, mere fordelagtig lovgivning, i praksis vil medføre forviklinger af betydeligt omfang; dels bliver det vanskeligt nærmere at bestemme, hvilken fordel en person eventuelt kan opnå ved samtidig at være omfattet af socialsikringen i en anden medlemsstat end den, hvor han har været beskæftiget, dels opstår der risiko for usikkerhed og ulighed i forbindelse med fordelingen af byrderne mellem medlemsstaterne som følge af forskellene mellem de nationale lovgivninger i henseende til betingelserne for medlemsskab, forsikringsgrenene og bidragsordningerne.

18 Kommissionen har anført, at det andet spørgsmål bør besvares i lyset af opbygningen af forordning nr. 1408/71 samt under hensyn til formålet med forordningens afsnit II, nemlig at undgå dobbeltydelser og overlapninger i forbindelse med anvendelsen af de nationale lovgivninger. For så vidt angår princippet om bevarelsen af rettigheder, der er erhvervet på nationalt plan, har Kommissionen anført, at dette princip alene kan omfatte de materielle samordningsforskrifter i afsnit I og III i forordning nr. 1408/71, men ikke bestemmelserne i afsnit II, der regulerer lovkonflikter. Efter Kommissionens opfattelse kan der ikke foreligge nogen modstrid mellem fællesskabsretten og rettigheder erhvervet med hjemmel i national ret, eftersom fællesskabsbestemmelserne, der her har karakter af kollisionsnormer, ikke kan komme i modstrid med bestemmelserne i de nationale lovgivninger, hvis indbyrdes anvendelsesområde fællesskabsbestemmelserne netop afgrænser. Kommissionen har endelig anført, at teorien om rettigheder erhvervet på nationalt plan, der blev udviklet, medens forordning nr. 3 var gældende, ikke kan finde uændret anvendelse i forbindelse med fortolkningen af den bevidst anderledes formulerede bestemmelse i forordning nr. 1408/71, samt at anvendelsen af teorien i praksis giver anledning til betydelig usikkerhed.

19 Det bemærkes i denne forbindelse, at efter Domstolens faste praksis følger det af afsnit II i forordningerne nr. 3 og nr. 1408/71, som bestemmer, hvilken lovgivning der skal anvendes på arbejdstagere, der flytter inden for Fællesskabet, at arbejdstagerne alene er undergivet socialsikringen i én medlemsstat for at undgå, at forskellige landes lovgivninger overlapper hinanden med de deraf følgende forviklinger.

20 Det nævnte princip, der blev anvendt af Domstolen, mens forordning nr. 3 var gældende, er nedfældet i artikel 13, stk. 1, i forordning nr. 1408/71, der bestemmer, at en arbejdstager, »der er omfattet af denne forordning, alene [er]

undergivet lovgivningen i én medlemsstat«, og at spørgsmålet om, hvilken lovgivning, der skal anvendes, »afgøres efter bestemmelserne i dette afsnit«, det vil sige afsnit II vedrørende »bestemmelse af, hvilken lovgivning der skal anvendes«.

21 Afsnit II indeholder nemlig et sæt udtømmende kollisionsnormer, således at lovgiveren i den enkelte medlemsstat herefter ikke er beføjet til at fastlægge rækkevidden og anvendelsesbetingelserne for national lovgivning, for så vidt angår de omfattede personer samt det område, inden for hvilket de nationale forskrifter finder anvendelse. Således har Domstolen ved dommene af 23. september 1982 (Kuijpers, 276/81, Sml. s. 3027, og Kocks, 275/81, Sml. s. 3013) udtalt, at »medlemsstaterne ikke ... er beføjet til at afgøre, i hvilket omfang deres egen lovgivning eller en anden medlemsstats lovgivning skal anvendes«, idet de er »forpligtet til at overholde gældende fællesskabsretlige bestemmelser«.

22 Det anførte er ikke i modstrid med Domstolens praksis (jfr. navnlig dommen af 21. oktober 1975, Petroni, 24/75, Sml. s. 1149), hvorefter anvendelsen af forordning nr. 1408/71 ikke kan føre til tab af rettigheder, der udelukkende er erhvervet i henhold til national lovgivning. Dette princip gælder nemlig ikke reglerne om, hvilken lovgivning der finder anvendelse, men vedrører derimod fællesskabsbestemmelserne om sammenlægning af ydelser i henhold til de forskellige nationale lovgivninger, der finder anvendelse. Princippet kan derfor ikke — i strid med artikel 13, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 — afgive hjemmel for, at en person inden for samme tidsrum anses for omfattet af de lovbestemte sikringsordninger i flere medlemsstater, uden hensyn til de bidragsforpligtelser mv., som herunder i givet fald påhviler den forsikrede.

23 Det andet spørgsmål skal herefter besvares således, at henvisningen i artikel 13, stk. 2, litra a), i forordning nr. 1408/71 til en bestemt medlemsstats lovgivning som den lovgivning, der skal anvendes på en arbejdstager, medfører, at arbejdstageren alene er omfattet af denne medlemsstats lovgivning.

Tredje spørgsmål

24 Under hensyn til besvarelsen af det andet spørgsmål er det ufornødent at besvare det tredje spørgsmål.

Sagens omkostninger

25 De udgifter, der er afholdt af den nederlandske regering og af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (tredje afdeling)

vedrørende de spørgsmål, som er forelagt af Raad van Beroep, s'Hertogenbosch, ved kendelse af 20. november 1984, for ret:

1) **Artikel 13, stk. 2, litra a), i forordning nr. 1408/71 skal fortolkes således, at en arbejdstager, der ophører med den virksomhed, han har udøvet på en medlemsstats område, og som ikke har taget beskæftigelse på en anden medlemsstats område, fortsat er omfattet af lovgivningen i den medlemsstat, hvor han senest var beskæftiget, uanset hvor lang tid der er forløbet siden beskæftigelsens og arbejdsforholdets ophør.**

2) **Henvisningen i artikel 13, stk. 2, litra a), i forordning nr. 1408/71 til en bestemt medlemsstats lovgivning som den lovgivning, der skal anvendes på en arbejdstager, medfører, at arbejdstageren alene er omfattet af denne medlemsstats lovgivning.**

Everling Galmot Kakouris

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 12. juni 1986.

P. Heim
Justitssekretær

U. Everling
Formand for tredje afdeling