3. Det er efter bestemmelserne i forordning nr. 3 ikke tilladt en institution at nægte en arbejdstagers efterladte, der har ret til en pension eller rente i henhold til en medlemsstats lovgivning, retten til medlemskab af en endog frivillig sygeforsikringsordning, som institutionen selv administrerer, med den begrundelse, at den pensionsberettigede bor på en anden medlemsstats territorium end den, hvor institutionen er beliggende.

4. Artikel 22 i forordning nr. 3 gælder også for ydelser, der udbetales som godtgørelse for omkostninger ved lægebehandling, pleje og medicin.

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 30. juni 1966.

A. Van Houtte
Justitssekretær

Ch. L. Hammes
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT JOSEPH GAND FREMSAT DEN 17. MAJ 1966

Høje Ret.

Den præjudicielle afgørelse, som De anmodes om at træffe i denne sag, kræver ikke blot en fortolkning af visse bestemmelser i Rådets forordning nr. 3 om social sikring for vandrende arbejdstagere; den medfører også at De, før De behandler de rejste spørgsmål, må undersøge, om sagen er blevet forskriftsmæssigt indbragt for Dem i henhold til traktatens artikel 177.

Lad mig kort resumere de fakta, som er nødvendige for at forstå sagens retlige problem.

Fru Vaassen har som enke efter en nederlandsk bjergværksansat ret til pension fra pensionskassen under Beambtenfonds voor het Mijnbedrijf (BFM). Som det er blevet fortalt i retten, er dette organ oprettet i 1952 som en stiftelse ifølge nederlandsk privatret af erhvervets arbejdsgiverorganisationer og fagforeninger i fællesskab; dens »reglement« skal godkendes af den minister, hvorunder bjergværksindustrien hører. Som pensionist med bopæl i Nederlandene var fru Vaassen tilmeldt sygekassen, som ligeledes hører under Beambtenfonds. Da hun i 1963 flyttede til Tyskland, bad hun først om at blive slettet af sygekassens medlemskartotek; hun fik det svar, at denne slettelse foregik automatisk, idet kun pensionister, som boede i Nederlandene, i medfør af artikel 18 i reglementet for BFM havde ret til medlemskab. Senere skiftede hun mening og bad tværtimod om at blive indskrevet igen, hvilket blev nægtet hende på grundlag af artikel 18.

Fru Vaassen indbragte så sagen for Scheidsgerecht (en voldgiftsret), som efter artikel 89 i samme reglement er kompetent til at afgøre klager over beslutningerne fra direktionen for Beambtenfonds vedrørende nuværende og tidligere medlemmers rettigheder. Hun hævdede, at hun i medfør af Rådets forordninger nr. 3 og 4 havde bevaret retten til ydelser af den slags, som udredes af sygekassen under BFM. Sidstnævnte gjorde derimod gældende, at sygekassen kun var en privatretlig gensidig forsikring og derfor faldt uden for de påberåbte forordninger, som kun fandt anvendelse på »lovgivninger« vedrørende et bestemt antal forsikringer, som var nævnt ved navn.

Det er for at løse dette spørgsmål, at Scheidsgerecht har anmodet Dem om en fortolkning. Det har den ikke gjort uden først at overveje, i hvilket omfang den har ret eller pligt til at indbringe sagen for Dem. Selv om den ikke, siger den, kan betragtes som en ret »i den nederlandske lovs forstand«, udelukker dette på ingen måde, tilføjer den, at den må betragtes som en ret »i henhold til traktatens artikel 177«. Den er nemlig ifølge artikel 89 i reglementet for Beambtenfonds den institution, som alene og endeligt træffer afgørelse i sager af denne art. Under alle omstændigheder er det Domstolen, som afgør, om den falder inden eller uden for bestemmelserne i artikel 177.

Lad mig først betragte dette punkt, som er en forudsætning for undersøgelsen af de rejste spørgsmål. De kan nemlig kun besvare disse, hvis De mener, at sagen er forskriftsmæssigt indbragt for Dem. De kan kun træffe præjudicielle afgørelser om fortolkningen af traktaten eller de retsakter, som vedtages af Fælleskabets institutioner, inden for rammerne af artikel 177 og under de forudsætninger, der nævnes heri. Hvis ordlyden af denne artikel i påkommende tilfælde behøver en fortolkning, kan De alene give denne.

Artikel 177 lyder således: »Såfremt et sådant spørgsmål rejses ved en ret i en af medlemsstaterne, kan denne ret, hvis den skønner, at en afgørelse af dette spørgsmål er nødvendig, før den afsiger sin dom, anmode Domstolen om at afgøre spørgsmålet.

Såfremt et sådant spørgsmål rejses under en retssag ved en national ret, hvis afgørelser ifølge de nationale retsregler ikke kan appelleres, er retten pligtig at indbringe sagen for Domstolen«.

Efter traktatens artikel 164 skal De værne om lov og ret ved fortolkningen og anvendelsen af traktaten. Artikel 177 gør dette muligt ved det direkte samarbejde, som den foreskriver med de nationale retter, der også skal anvende fællesskabsretten. Men den procedure, der er foreskrevet, kan kun iværksættes af de nationale retter og ikke af parterne i hovedsagen, medlemsstaterne, disses myndigheder eller Fællesskabets institutioner.

Det er altså for at overbevise Dem om Deres egen kompetence, at De må undersøge, om Scheidsgerecht er en sådan »ret i en af medlemsstaterne« eller »national ret« i artikel 177's forstand, som kan indbringe en sag for Dem.

Holder vi os udelukkende inden for rammerne af denne artikel, kan det ske, hvad Scheidsgerecht selv gør opmærksom på, at Deres fortolkning i visse tilfælde ikke falder sammen med den nationale lovs fortolkning, da de to områder er adskilte. Medlemsstaternes rets- og forvaltningssystemer er, skønt de i det store og hele beror på fælles retsgrundsætninger, underlagt forskellige historiske omstændigheder eller retsopfattelser. Således kan den situation indtræffe, at nødvendigheden af en fortolkning og en ensartet anvendelse af traktaten fører til, at De tilkender et organ prædikatet »ret« i artikel 177's forstand, som efter den nationale lovgivning ikke udtrykkeligt er tillagt denne egenskab.

Som Kommissionen så udmærket har sagt det, er spørgsmålet i denne sag, om Scheidsgerecht under hensyn til de almindelige principper, som gælder i de forskellige medlemsstater for ordningen af retsvæsenet, frembyder de grundlæggende egenskaber, som kendetegner organer, der har til opgave at afgøre tvistemål og især tvistemål, der opstår ved anvendelsen af ordningerne for social sikring.

Lad mig straks gøre opmærksom på, at jeg, skønt jeg mener, at svaret må være bekræftende, er enig med den nederlandske regering og Kommissionen i, at der herved ikke på nogen måde er afgjort noget om det inden for retsvidenskaben meget diskuterede spørgsmål, om en voldgiftsret i almindelighed falder inden for artikel 177. Skønt Scheidsgerecht kaldes en voldgiftsret, har den nemlig kun lidt til fælles med en sådan institution.

For at karakterisere den vil jeg henvise til dens procesreglement og til reglementet for Beambtenfonds. Det er for os fakta, som vi hverken behøver at diskutere eller at fortolke; vi skal blot drage konsekvenserne heraf med henblik på artikel 177. Scheidsgerecht er ikke en gruppe personer, som par-

terne lejlighedsvis kan overlade afgørelsen i tilfælde af uenighed; det er et organ, som i reglementet for BFM er forudsat at være permanent. Jeg vil ikke bestride, at sidstnævnte kan have karakter af en privatretlig institution, men dens statutter, såvel de oprindelige som de ændrede, skal godkendes af den minister, hvorunder bjergværksindustrien hører. Det er også denne minister, som fastsætter procesreglementet for Scheidsgerecht og udnævner dens præsident og dens medlemmer, som således er fuldstændigt uafhængige af såvel Beambtenfonds som dets forsikrede.

Retsproceduren har, som det fremgår af de uddrag af reglementet, der er gengivet i retsmøderapporten, domstolspræg: den er kontradiktorisk og indebærer offentlighed samt i denne foreliggende sag, høring af vidner og sagkyndige. Selv om de ovenfor nævnte forhold ikke i sig selv er afgørende, skal jeg navnlig gøre opmærksom på, at Scheidsgerechts opgave er at pådømme beslutninger, der træffes af direktionen for BFM vedrørende de rettigheder, som tilkommer nuværende og tidligere medlemmer eller deres efterladte. Den er den obligatoriske instans for alle tvivlsspørgsmål, som opstår i forbindelse med sygeforsikringen for bjergværksansatte. Den tager således stilling til tvistemål og træffer sin afgørelse på grundlag af ***retsregler***. Når sidstnævnte punkt bestrides af Beambtenfonds, for så vidt som det indebærer en forpligtelse for Scheidsgerecht til eventuelt at anvende Rådets forordninger, er det i hvert fald på denne måde, at organet, som indbringer sagen for Dem, selv forstår artikel 89 i reglementet for BFM, der alene forbyder det at træffe afgørelse efter billighed. Men dette vedrører fortolkningen af en bestemmelse i nederlandsk ret og ligger derfor uden for Deres kompetence. Så længe den afgørelse, som Scheidsgerecht har truffet om dette spørgsmål, ikke er blevet ophævet af en anden national ret, må De lægge den til grund.

Visse punkter synes dog uklare. Ifølge artikel 89 i det reglement, som jeg lige har nævnt, »træffer (Scheidsgerecht) afgørelse som sidste instans«. Beambtenfonds har i sine bemærkninger gjort den indvending gældende, at parterne bevarer deres ret til at indbringe sagen for en civil domstol; Scheidsgerechts afgørelse skulle altså udgøre en »bindende udtalelse«, med hensyn til hvilken de almindelige domstole udøver en »grænsekontrol«. Uden at vove mig ind i denne drøftelse af intern ret skal jeg blot gøre opmærksom på, at den omstændighed, at der findes en kontrol, som udøves af en domstol, ikke nødvendigvis udelukker, at det organ, der er underlagt denne kontrol, selv er en ret, men kun, at det er en ret, der fungerer som sidste instans.

Det er indlysende, at Scheidsgerecht ikke hører til de traditionalle retter, men det bør ikke forbavse: området for den sociale sikring er i alle lande et af de områder, hvor de særlige retter afviger mest fra de klassiske modeller, uden at man dog kan frakende dem karakter af ret. De punkter, som jeg har fremhævet, viser, at det drejer sig om en instans, som beror på den offentlige magt, og som på grundlag af retsregler afgør tvister om anvendelse af den forsikringsordning, som forvaltes af BFM, og som vi må se nærmere på for at besvare spørgsmålene. I overensstemmelse såvel med den nederlandske regering som med Kommissionen mener jeg, at dette er tilstrækkeligt til at anse Scheidsgerecht for en »ret« i artikel 177's forstand, der følgelig kan indgive en fortolkningsanmodning til Dem.

Herfra skal jeg så gå videre til det første spørgsmål, der lyder således:

»Skal reglerne i kapitel 2 i reglementet for Beambtenfonds voor het Mijnbedrijf anses for en lovgivning i den betydning, der er forudsat i artikel 1, litra b) i forordning nr. 3 og i artikel 4 i samme forordning, og falder reglerne om godtgørelse for sygeomkostninger ind under bilag B (som der henvises til i artikel 3 i forordningen), der omhandler: »Sygeforsikringen for bjergværksarbejdere (kontantydelser og naturalydelser i tilfælde af sygdom og moderskab)«, således at forordning nr. 3 (som forordning nr. 4) gælder for ansatte i nederlandske bjergværker, som er omfattet af de ovenfor nævnte regler om godtgørelse for sygeomkostninger?«

Man må altså først se på, om udtrykket »lovgivning« omfatter den slags regler, som har udgjort sagsgenstanden i den for Scheidsgerecht verserende sag.

I artikel 1, litra b) anvendes betegnelserne »love, forordninger og *bestemmelser* i enhver medlemsstat vedrørende de sociale sikringsordninger og sikringsgrene, der omhandles i artikel 2, stk. 1 og 2« i forordningen, hvilket dækker almindelige og særlige ordninger. Det, som er vigtigt her — og som Beambtenfonds synes at overse — er udtrykket »bestemmelser«. Dette udtryk blev indføjet under udarbejdelsen af den europæiske konvention om social sikring og har klart til formål, at der tages hensyn til den omstændighed, at forvaltningen af den sociale sikring i alle medlemsstaterne er mere eller mindre decentraliseret. Lov og forordning dækker ikke tilsammen begrebet »lovgivning« i dettes bredeste betydning; de selvstændige forvaltningsinstitutioner har også en andel heri, idet de anvender eller udfylder de rammebestemmelser, som staten har fastsat for dem. Kommissionen har givet adskillige eksempler på dette i sine indlæg.

Disse selvstændige forvaltningsinstitutioner kan i øvrigt også være privatretlige organer som BFM. Som bekendt er det, enten af historiske eller af dogmatiske årsager, ofte organer af denne natur, som forvalter visse grene af lovgivningen om social sikring; der findes også eksempler herpå, hentet fra flere medlemsstater, i akterne til denne sag. I artikel 1, litra e) i forordning nr. 3 betyder udtrykket »institution« i den enkelte medlemsstat »det *organ* eller den myndighed, som det påhviler at administrere hele lovgivningen eller en del af denne«, men det kræves ikke, at vedkommende organ har offentligretlig karakter.

Derimod leder opremsningen af »love, forordninger, bestemmelser« — som Kommissionen med rette fremhæver — tanken hen på en gradsinddeling og en forbindelse mellem de nævnte begreber. Hermed er der kun tænkt på bestemmelser, som, i overensstemmelse med en lov eller en forordning, udfylder denne eller erstatter den. Dette gælder i hvert fald i tilfælde med en sygeforsikring, der er oprettet ved statutten for et organ, der godt kan være privatretligt, når blot det kontrolleres af staten; en sådan sygeforsikring odgør en af de »særlige ordninger«, på hvilken forordning nr. 3 finder anvendelse, hvis den i medfør af national lovgivning fritager dem, som nyder godt af ordningen, for obligatorisk medlemskab af den almindelige ordning.

Herimod indvendes det ganske vist, at det privatretlige organs bestemmelser, da den almindelige ordning kun gør medlemskab obligatorisk op til en vis indtægtsgrænse, kun kan erstatte den almindelige ordning, for så vidt som den pågældende arbejdstager obligatorisk ville være underlagt denne, hvis han ikke var medlem af den særlige ordning, og at enhver erstatning på den anden side ville være udelukket i tilfælde, hvor han kun ville være frivilligt medlem af den almindelige ordning. Men denne indvending strider mod den kendsgerning, at man ikke kan udelukke en lovgivning fra forordning nr. 3's anvendelsesområde, fordi den bestemmer, at medlemskab af en ordning kun kan være fakultativt: dette fremgår især af Deres dom i sag nr. 75/63, Unger, af 19. marts 1964 (Sml. 1954—64, s. 471 ff). Når en frivillig forsikring således udgør en del af en ordning, som i sin helhed er afhængig af en ministeriel godkendelse, er det den samlede ordning, som erstatter de almindelige regler og som følge heraf udgør en »bestemmelse« i forordning nr. 3's forstand.

Allerede ved besvarelsen af første del af spørgsmålet, var det vanskeligt at definere, hvad man skulle forstå ved lovgivning, uden samtidig mere eller mindre at komme ind på en fortolkning af reglementet for BFM eller af den nederlandske lovgivning, som ikke hører under Deres kompetence. Lige så vanskeligt er det for Dem i Deres besvarelse at opretholde den abstraktion, som proceduren efter artikel 177 kræver, når Scheidsgerecht spørger Dem, om bestemmelserne vedrørende godtgørelse for sygeomkostninger i kapitel 2 i Beambtenfonds' reglement kommer ind under bilag B, som er omtalt i forordningens artikel 3.

Ifølge denne artikel præciserer bilag B som bekendt for hver enkelt medlemsstat de lovgivninger om social sikring, som Rådets forordning finder anvendelse på, og som på tidspunktet for fællesskabsforordningens vedtagelse er gældende på den pågældende stats territorium.

Med hensyn til Nederlandene nævner bilag B under litra e) »sygeforsikring for bjergværksarbejdere (kontant- og naturalydelser i tilfælde af sygdom eller moderskab)«, og under proceduren for Scheidsgerecht gav den hollandske socialminister udtryk for den opfattelse, at denne formulering »omfattede« de særlige regler om sygeforsikring af ansatte i bjergværker. Man kan være enig med Kommissionen i, at når meningen og omfanget af udtrykket »lovgivning« én gang er fastslået, bliver spørgsmålet om indordningen under bilag B subsidiært, eftersom denne indordning kun har deklaratorisk betydning; den er blot et bevis på ønsket om at anvende forordning nr. 3 på en sådan lovgivning som den, der udgør sagsgenstanden for Scheidsgerecht.

Utvivlsomt omfatter bilagets nederlandske tekst — som Beambtenfonds understreger det i sine bemærkninger — ikke »werknemers« (arbejdstagere) men »mijnwerkers« (bjergarbejdere), en betegnelse som i nederlandsk ret ofte udelukker funktionærer. Hvis dette skulle være tilfældet i den foreliggende sag, vil disse funktionærer henhøre under rubrikken litra a), der omhandler sygeforsikringen i almindelighed, og således også under forordning nr. 3's anvendelsesområde.

Hvordan det end forholder sig, er bilaget en integreret del af forordningen; man kan heraf se, at forordningens forfattere har ønsket at anvende det i hvert fald på lignende regler, eftersom reglementet for sygeforsikring af bjergværksarbejdere, som er vedtaget af Algemeen Mijnwerkersfonds, er af samme art som den, Beambtenfonds har vedtaget for funktionærerne.

Til sidst — og dette punkt skal jeg ikke opholde mig længe ved — skal jeg henlede opmærksomheden på, at der blandt de bestemmelser i aftalerne om social sikring, som forblev i kraft trods forordning nr. 3, befinder sig artiklerne 8 og 9 i den anden tillægsaftale af 29. marts 1951 mellem Forbundsrepublikken Tyskland og kongeriget Nederlandene om forsikringen for bjergværksarbejdere og *ligestillede*. Skønt disse bestemmelser udelukkende omhandler pensionsforsikring, som er en særlig ordning på linje med sygeforsikringen, giver udelukkelsen af denne særlige ordning ved bilateral aftale kun mening, hvis forfatterne til forordning nr. 3 betragtede udtrykket »bestemmelser« i artikel 1, litra b) som dækkende denne særlige ordning. Dette er et sidste fingerpeg om, at det første spørgsmål må besvares bekræftende.

Det andet spørgsmål, som forudsætter, at det første er besvaret bekræftende, lyder således:

»Kan man i den foreliggende sag anerkende, at sagsøgeren har ret til de i forordning nr. 3, artikel 22 omtalte ydelser, der er specificeret i slutningen af artikel 22, stk. 2, skønt sagsøgeren i medfør af artikel 18, litra b), stk. 1 i Beambtenfonds' reglement, i dets tidligere affattelse alene har krav på godtgørelse for lægebehandling og medicin fra sygekassen?«

Udformningen af dette spørgsmål er klart uheldig. For det første fordi det ikke er Deres opgave at udtale Dem om fru Vaassens ret til ydelser vedrørende social sikring, men alene om fortolkningen af Rådets forordning. Dernæst fordi Scheidsgerecht, når den henviser til bopælsbetingelsen i reglementet for BFM, viser, at det, den i virkeligheden ønsker svar på, er, om artikel 22 i forordning nr. 3, som hjemler ret til naturalydelser fra sygeforsikringen for pensionsberettigede, der bor uden for det lands territorium, som det påhviler at udbetale pensionen, kan anvendes trods den indskrænkende bestemmelse, som jeg lige har citeret for Dem. Det er altså dette område, man skal undersøge for at besvare spørgsmålet.

Det må med et samme fastslås, at naturalydelserne i henhold til artikel 22 modsat Beambtenfonds' påstand også omfatter de ydelser, der udbetales som godtgørelse for udgifter til lægebehandling. Skønt udtrykket ikke er defineret i forordningen, har de lande, som anvender dette system (Belgien og Frankrig), aldrig været i tvivl om, at artikel 22 gælder for denne form for overtagelse af lægeomkostningerne.

Det står derfor fast, at bopæl aldrig kan gøres til en betingelse for medlemskab af en sygeforsikring, når talen er om beskæftigede arbejdstagere, eftersom disse i medfør af artikel 12 i forordning nr. 3 er underlagt den medlemsstats lovgivning, på hvis territorium

de arbejder, »selv om de er bosat på en anden medlemsstats territorium«. Det samme gælder i medfør af de sammenhørende bestemmelser i artiklerne 12, 10 og 22, når den pensionsberettigede automatisk er forsikret mod sygdom. Derimod er det ikke klart, hvad der gælder, når sygeforsikringen ikke automatisk følger pensionsforsikringen. Artikel 12 omhandler nemlig kun beskæftigede arbejdstagere, og artikel 22 omfatter udtrykkeligt kun den ret ril ydelser, som tilkommer en sygeforsikret pensionsberettiget, og ikke retten til medlemskab af en sygeforsikring.

Men for at fortolke artikel 22, må man se den i sammenhæng med de generelle rammer for forordning nr. 3. Det er utvivlsomt ikke tilstrækkeligt at konstatere, at denne artikel, som har sin plads i kapitlet om forsikring mod »sygdom og moderskab«, har til formål at tilpasse denne ordning til de personers situation, som har ret til pension eller rente. Man kan ikke heraf udlede, at den i artikel 17 fastsatte løsning for beskæftigede arbejdstagere bør udstrækkes til de nævnte personer.

Mere generelt kan man hævde, at artikel 4 (almindelige bestemmelser), der bestemmer, at forordningen finder anvendelse på »arbejdstagere og dermed ligestillede personer — som er eller *har været* omfattet af lovgivningen i en eller flere af medlemsstaterne —« sigter på at sidestille den pensionsberettigede med den beskæftigede arbejdstager, og dette så meget mere som det drejer sig om rettigheder, som den pensionsberettigede har opnået som følge af sin tilknytning til lovgivningen om social sikring i den del af sit liv, hvor han har arbejdet.

Især ét argument forekommer mig afgørende; når forfatterne til forordning nr. 3 har ønsket, at retten til ydelser skal falde bort i tilfælde af flytning til udlandet, har de udtrykkeligt nævnt dette, hvad artikel 10, stk. 2 vidner om. Man kan altså fortolke den omstændighed, at der ikke i artikel 22 udtrykkeligt er nævnt nogen som helst undtagelse med hensyn til medlemskab af en sygeforsikring, som et forbud mod, at nationale regler pålægger personer, der er underlagt forordning nr. 3, et krav om bopæl.

Derfor mener jeg, at det andet spørgsmål må besvares bekræftende. Jeg vil dog gøre opmærksom på, at konklusionen i denne sag medfører, at forordning nr. 3 om vandrende arbejdstagere gælder for en arbejdstagers enke, som aldrig selv har arbejdet, og som, efter at have opnået enkepension, flytter til en anden medlemsstat uden at have til hensigt at tage lønnet arbejde dér. Beambtenfonds har spurgt, om en sådan løsning er rimelig. Dette kan besvares med, at forordningens bestemmelser ifølge artikel 4 finder anvendelse på *efterladte* efter arbejdstagere og dermed ligestillede personer. Formålet med denne meget brede formulering er at fjerne enhver eventuel hindring, for den frie bevægelighed af arbejdstagere; tilsyneladende modsat Beambtenfonds mener jeg ikke, at man behøver nære frygt for, at fordelen ved større lægeydelser alene kan føre en arbejdstagers efterladte til at skifte bopæl.

Til slut foreslår jeg, at Scheidsgerechts spørgsmål bør besvares som følger:

— vedrørende det første spørgsmål: Som en »lovgivning« i forordning nr. 3's forstand må betragtes alle regler, som fastsætter betingelserne for en særlig ordning for social sikring, skønt denne ordning er oprettet og bliver administreret af et privatretligt organ under kontrol af offentlige myndigheder, når blot den under de betingelser, der ved national lov er fastsat for dem, som enten obligatorisk eller frivilligt er medlemmer, erstatter den tilsvarende almindelige sociale ordning;

— vedrørende det andet spørgsmål: Artikel 22 i forordning nr. 3 tillader under ingen omstændigheder, at der stilles bopælsbetingelser af nogen som helst art for retten til udbetaling af naturalydelser fra sygeforsikringen.