FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT GIUSEPPE TESAURO

fremsat den 14. juli 1993 *

Hr. afdelingsformand,
De herrer dommere,

1. Den foreliggende sag vedrører en anmodning om præjudiciel afgørelse, der i henhold til EØF-traktatens artikel 177 er indgivet af Sozialgericht Münster i sagen Albert Hoorn mod Landesversicherungsanstalt Westfalen (herefter benævnt »LVA Westfalen«).

Spørgsmålet, der er forelagt Domstolen, angår i det væsentlige foreneligheden af en tillægsoverenskomst til overenskomsten om social sikring, der blev afsluttet mellem Forbundsrepublikken Tyskland og Kongeriget Nederlandene den 29. marts 1951, med EØF-traktatens artikel 48, stk. 2, og artikel 51 samt med forordning (EØF) nr. 1408/71 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på vandrende arbejdstagere [1]. Nærmere bestemt drejer det sig om tillægsoverenskomst nr. 4 af 21. december 1956 vedrørende afgørelse af spørgsmålet om rettigheder erhvervet af nederlandske arbejdstagere inden for den tyske ordning for social sikring mellem den 13. maj 1940 og den 1. september 1945.

2. Af relevans for den foreliggende sag bemærkes det, at artikel 2, stk. 1, i tillægsoverenskomsten fastsætter, at forsikringsperioder, der er tilbagelagt af arbejdstagere med nederlandsk statsborgerskab inden for den tyske ordning for social sikring mellem den 13. maj 1940 og den 1. september 1945, betragtes som tilbagelagt efter nederlandsk lovgivning, såfremt arbejdstagerne ophørte i arbejdsforholdet inden den 1. september 1945 og senest vendte tilbage til Nederlandene den 31. december 1945. Ifølge artikel 2, stk. 2, betragtes nederlandske statsborgere, der ikke forud var tilsluttet den sociale sikringsordning i Nederlandene, som tilsluttet denne ordning fra den dag, de påbegyndte beskæftigelse i Tyskland; denne bestemmelse finder dog kun anvendelse — præciseres det imidlertid — hvis dette er mere fordelagtigt for den berettigede.

3. Herefter vil jeg gennemgå de faktiske omstændigheder, der ligger til grund for den foreliggende sag.

LVA Westfalen afslog ved afgørelse af 24. november 1989 under henvisning til artikel 2, stk. 1, i den nævnte tillægsoverenskomst den ansøgning om pension, som sagsøgeren, en nederlandsk statsborger, havde indgivet. Sagsøgeren havde under Anden Verdenskrig, nærmere bestemt fra den 31. juli 1943 til den

* Originalsprog: italiensk.

1 — Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14.6.1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet (EFT 1971 II, s. 366).

31. marts 1945, været beskæftiget som tvangsarbejder hos et tysk firma i Dortmund.

Sagsøgeren har anfægtet denne afgørelse, idet han for det første har gjort gældende, at tillægsoverenskomst nr. 4 i henhold til tillægsoverenskomstens artikel 2, stk. 2, ikke længere finder anvendelse på ham.

Han har herved henvist til, at efter lovgivningsreformen vedrørende social sikring, der blev gennemført i Nederlandene ved en række love, der trådte i kraft fra 1957 til 1967, var de rettigheder, som arbejdstagere, der endnu ikke modtog alderspension, havde erhvervet under den tidligere ordning, lidt efter lidt blevet afløst af betaling af en engangsgodtgørelse for de forsikringsperioder, der var dækket af det tidligere system. Anvendelsen af denne ordning betød for ham, at han modtog et beløb, der var betydeligt mindre end den pension, som han ville få tilkendt efter den tyske invaliditets- og alderspensionsforsikring. Heraf følger efter sagsøgerens opfattelse, at tillægsoverenskomst nr. 4 ikke finder anvendelse i den foreliggende sag, idet henvisningen til nederlandsk lovgivning i henhold til det nævnte forbehold i artikel 2, stk. 2, kun gælder for dem, der som han ikke var tilsluttet den sociale sikringsordning før maj 1940, hvis den fører til et mere fordelagtigt resultat for de pågældende.

Sagsøgeren har derudover anført, at artikel 2 i tillægsoverenskomsten er i strid med artikel 3 i forordning nr. 1408/71, idet han bliver forskelsbehandlet i forhold til tyske tvangsarbejdere og nederlandske grænsearbejdere, som har mulighed for at blive omfattet af den tyske forsikring. Den er endvidere i strid med forordningens artikel 8, hvorefter overenskomster, der i givet fald indgås mellem medlemsstater inden for dette område, skal stemme overens med forordningens principper og grundtanker.

4. Af disse grunde har den tyske ret ved kendelse af 19. juni 1992 udsat sagen og anmodet Domstolen om en afgørelse vedrørende gyldigheden af den pågældende tillægsoverenskomst, for så vidt den udelukker muligheden for, at den personkreds, der omfattes af den, kan gøre krav gældende over for den tyske invaliditets- og alderspensionsforsikring for arbejdere.

5. Når dette er sagt, skal det straks påpeges, at Sozialgericht Münster's spørgsmål, for så vidt det angår gyldigheden og fortolkningen af tillægsoverenskomst nr. 4 til overenskomsten mellem Tyskland og Nederlandene, falder uden for Domstolens kompetence. Det hører nemlig til de nationale domstoles fortolkningsvirksomhed at afgøre, om — hvis den retlige fiktion i artikel 2, stk. 2, i tillægsoverenskomsten viser sig ikke at være mere fordelagtig for de pågældende — prin-

cippet i artiklens stk. 1 om overførsel af pensionsrettigheder ikke skal finde anvendelse på dem.

For så vidt er det tilstrækkeligt at henvise til Domstolens omfangsrige praksis, hvori det er fastslået, at inden for rammerne af den i EØF-traktatens artikel 177 fastsatte kompetencefordeling tilkommer det den nationale ret og ikke Domstolen at fortolke national ret [2], og dermed også de retsforskrifter, der udstedes til gennemførelse af bilaterale overenskomster, der afsluttes mellem to medlemsstater. Endvidere tilkommer det de nationale retter i henhold til deres retsorden at tage stilling til forholdet mellem regler, der følger af overenskomster, og den øvrige lovgivning.

I øvrigt kan man vel gå ud fra, at forelæggelsen af spørgsmålet for Domstolen faktisk forudsætter, at Sozialgericht Münster har løst fortolkningsproblemet, der er opstået vedrørende artikel 2, stk. 2, således, at den har forkastet sagsøgerens opfattelse. I modsat fald ville det være svært at forstå, hvad anmodningen om en præjudiciel afgørelse skulle tjene til.

6. Af disse grunde skal det forelagte spørgsmål åbenbart forstås således, at det har til formål at afgøre, om EØF-traktatens artikel 48 og 51, og i særdeleshed artikel 3 og 8 i forordning nr. 1408/71, skal fortolkes således, at de er til hinder for anvendelsen af artikel 2 i tillægsoverenskomst nr. 4.

7. Hvad angår foreneligheden af tillægsoverenskomst nr. 4 med forordning nr. 1408/71, så kan man ikke komme udenom, at der i virkeligheden ikke består noget modsætningsforhold mellem de to regelsæt, eller rettere sagt, når man abstrakt kan forestille sig en konflikt, er den allerede fuldstændig løst ved forordningens bestemmelser.

Forordningens artikel 3, der bekræfter det grundlæggende princip i fællesskabsretsordenen, der er fastsat i EØF-traktatens artikel 48 — dvs. forbuddet mod forskelsbehandling begrundet i nationalitet — bestemmer, at »personer, der er bosat på en medlemsstats område, og som er omfattet af denne forordning, har de samme pligter og rettigheder i henhold til en medlemsstats lovgivning som denne medlemsstats egne statsborgere«, og tager et udtrykkeligt forbehold for, hvor andet følger af »særlige bestemmelser« i denne forordning. På grund af særlige forhold ved visse situationer tillades der altså undtagelser fra princippets generelle anvendelse. Til disse »særlige bestemmelser« hører utvivlsomt artikel 7, der sammen med artikel 6 og 8 regulerer forholdet mellem forord-

2 — Jf. herved bl. a. dom af 23.11.1977 (sag 38/77, Enka, Sml. s. 2203), af 13.3.1986 (sag 296/84, Sinatra, Sml. s. 1047), af 29.6.1988 (sag 240/87, Deville, Sml. s. 3513) og af 7.2.1991 (sag C-227/89, Rönfeldt, Sml. I, s. 323).

ningen og de overenskomster om social sikring, der afsluttes mellem medlemsstater.

Imidlertid træder forordningen i henhold til artikel 6 principielt i stedet for alle overenskomster om social sikring, der alene er afsluttet mellem to eller flere medlemsstater før tidspunktet for denne forordnings anvendelse [3]. I modsætning hertil bestemmes det dog i artikel 7, at anvendelsen af visse multilaterale overenskomster om social sikring og de forskellige bestemmelser i bilaterale overenskomster, der er anført i bilag III til den pågældende forordning ikke berøres. Blandt disse nævnes særligt artikel 2 og 3 i tillægsoverenskomst nr. 4 til overenskomst af 29. marts 1951 afsluttet mellem Tyskland og Nederlandene. Disse bestemmelser er efter ordlyden af artikel 7, stk. 2, derfor »fortsat gældende«.

8. På denne måde er eventuelle konflikter mellem bestemmelserne i forordningen og bestemmelserne i overenskomster, der tidligere er afsluttet mellem medlemsstater, løst forebyggende. Der kan således ikke opstå noget problem med hensyn til forenelighed af særlige og i givet fald afvigende ordninger i disse overenskomsters bestemmelser med forordningens bestemmelser, idet overenskomsternes bestemmelser ifølge artikel 7, stk. 2, fortsat er gældende.

9. Derudover skal det bemærkes, at den pågældende tillægsoverenskomst regulerer den særlige situation for nederlandske statsborgere, der under Anden Verdenskrig var nødt til at udføre tvangsarbejde, og tilsigter med reguleringen af de pågældendes forsørgelsesretlige stilling at afbøde de skadelige følger af tildragelserne under krigen. I den sammenhæng har Domstolen med hensyn til national lovgivning, der ikke fulgte af overenskomster, netop fastslået, at princippet om ligebehandling ikke uden videre gælder for de særlige ordninger med hensyn til perioder før 1945 [4]. De særlige forhold ved sådanne situationer anerkendes i øvrigt også i forordning nr. 1408/71, der i artikel 4, stk. 4, udelukker »ordninger til fordel for ofre for krig eller dens følger« fra sit anvendelsesområde.

10. Det forekommer mig i den foreliggende sag heller ikke relevant at henvise til forordningens artikel 8, der bemyndiger medlemsstaterne til, såfremt der måtte være behov derfor, at afslutte overenskomster med hinanden på grundlag af denne forordnings principper og grundtanker. Af artikel 6, sammenholdt med artikel 7 og 8, fremgår det nemlig, at artikel 8 vedrører de overenskomster, der måtte afsluttes mellem medlemsstaterne til gennemførelse af denne forordnings bestemmelser *efter* ikrafttrædelsen af forordning nr. 1408/71, og at der ikke deri opstilles nogen kriterier for forenelighed, efter hvilke det skulle afgøres, om de i artikel 7 undtagne overenskomster skulle anvendes.

3 — Det skal dog hertil bemærkes, at som Domstolen har fastslået, skal EØF-traktatens artikel 48, stk. 2, og artikel 51 fortolkes således, at de ikke tillader, at arbejdstagere mister sociale sikringsrettigheder, fordi overenskomster mellem to eller flere medlemsstater, som er gennemført i national ret, er blevet uanvendelige (dom af 7.2.1991, Rönfeldt, a. st.).

4 — Jf. herved dom af 31.3.1977 (sag 79/76, Fossi, Sml. s. 667), af 6.7.1978 (sag 9/78, Gillard, Sml. s. 1661) og af 31.5.1979 (sag 207/78, Even, Sml. s. 2019).

Under disse forudsætninger ville — også hvis denne fortolkning følges — artikel 2 i tillægsoverenskomsten vel i hvert fald ikke stride mod »forordningens principper og grundtanker«. Selv om overenskomstens ordning i det væsentlige bygger på principperne for sammenlægning af forsikringsperioder og eksport af sociale sikringsydelser, så anerkendes dog i overenskomsten — om end kun undtagelsesvis — princippet om overførsel af krav på ydelser. Såfremt den samlede længde af de efter en medlemsstats lovgivning tilbagelagte forsikringsperioder er under et år, og såfremt der på grundlag af disse perioder ikke er erhvervet ret til sociale sikringsydelser, skal den kompetente institution i hver af de øvrige berørte medlemsstater ifølge artikel 48 ved fastsættelsen af arbejdstagerens krav samt ved beregningen af det beløb, der skyldes, faktisk medregne disse perioder. I dette tilfælde er enhver forholdsmæssig beregning af disse ydelser udelukket.

Når princippet om overførsel af krav på ydelser således inden for de nævnte grænser anerkendes i forordning nr. 1408/71, kan det vel vanskeligt hævdes, at en ordning, der følger dette princip, strider mod forordningens principper og grundtanker.

11. Endelig kunne man rejse det spørgsmål, om det er foreneligt med traktatens artikel 48, stk. 2, og artikel 51, at forordning nr. 1408/71 ikke berører gyldigheden af tillægsoverenskomst nr. 4, og at sagsøgeren som følge heraf mister de fordele, han ville have haft ved anvendelsen af de andre bestemmelser i denne forordning.

Selv under hensyn til den absolut særlige karakter af den situation, som den omtvistede tillægsoverenskomst skal regulere, synes tillægsoverenskomsten på ingen måde at være i strid med det mål, der består i at fremme arbejdskraftens frie bevægelighed i størst mulig udstrækning. Når artikel 51 nemlig med henblik på opnåelsen af dette mål særligt kræver, at rettigheder vedrørende social sikring erhvervet i forskellige medlemsstater skal anerkendes og tages i betragtning ved beregningen af den samlede forsikringsperiode, udgør overenskomstens ordning, hvorefter de forsikringsperioder, som er tilbagelagt under den sociale forsikring i en anden stat end den pågældendes hjemland, tages i betragtning, og som begrænser sig til at betro den sidstnævnte stat fastsættelsen af de pågældende ydelser, ingen hindring for gennemførelsen af det mål, der forfølges med denne bestemmelse. Derudover kan den forskellige behandling af de tyske tvangsarbejdere samt af de nederlændere, der er grænsearbejdere eller i hvert fald forblev i Tyskland efter krigens slutning, sagligt begrundes med, at tilslutningen til den tyske sociale sikringsordning i disse tilfælde ikke var af den midlertidige og usædvanlige art, som kan konstateres ved de forhold, der reguleres af tillægsoverenskomsten. Ligebehandlingsforpligtelsen i traktatens artikel 48, stk. 2 — der anvender det almindelige princip om forbud mod forskelsbehandling i artikel 7 på arbejdskraftens frie bevægelighed — kan

ikke entydigt siges at være krænket ved en ordning, der behandler forskellige situationer forskelligt.

Endelig er det næppe nødvendigt at fremhæve, at den påståede forskelsbehandling i det foreliggende tilfælde på ingen måde havde sammenhæng med sagsøgerens nationalitet.

Der kunne — som Kommissionen har anført i sine indlæg — måske i givet fald være et problem med foreneligheden med fællesskabsretten af den nederlandske ordning til ændring af den sociale sikringsordning, men det er ganske åbenbart, at en sådan problematik ligger uden for det præjudicielle spørgsmål, der er forelagt Domstolen.

12. Af ovennævnte grunde skal jeg derfor foreslå Domstolen at besvare det af Sozialgericht Münster forelagte spørgsmål således:

»Hverken EØF-traktatens artikel 48 og 51 eller bestemmelserne i forordning (EØF) nr. 1408/71 er til hinder for anvendelsen af artikel 2 i tillægsoverenskomst nr. 4 til overenskomsten mellem Forbundsrepublikken Tyskland og Kongeriget Nederlandene om social sikring af 29. marts 1951, hvorefter de forsikringsperioder, der er tilbagelagt af nederlandske tvangsarbejdere i henhold til tysk lovgivning under Anden Verdenskrig, betragtes som tilbagelagt efter nederlandsk lovgivning.«