FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT SIR GORDON SLYNN
fremsat den 27. februar 1986 *

Høje Domstol.

Nærværende præjudicielle spørgsmål er i medfør af EØF-traktatens artikel 177 blevet forelagt under en sag, der verserer ved Raad van Beroep, 's Hertogenbosch.

Sagsøgeren i hovedsagen er nederlandsk statsborger og har arbejdet i Belgien, Tyskland og Nederlandene. Hendes sidste beskæftigelse var i Tyskland, hvor hun arbejdede som ridelærer fra januar-april 1975.

I april 1975 opstod der hos sagsøgeren en alvorlig skulderlidelse, og det fremgår, at hun siden har været uarbejdsdygtig; selv om hun på ny begyndte at arbejde i 1978, måtte hun opgive det efter få dages forløb på grund af uarbejdsdygtighed, og der er nu enighed mellem parterne om, at hun har været fuldstændigt og varigt uarbejdsdygtig fra før 1. oktober 1976. Den 1. august 1975 vendte hun tilbage til Nederlandene og bosatte sig dér. Fra april 1975 og indtil den 15. oktober 1976 modtog hun ydelser ved sygdom fra Tyskland. Betalingen af disse ydelser ophørte pr. sidstnævnte dato, fordi den maksimale ydelsesperiode var udløbet. Spørgsmålene i forelæggelseskendelsen hviler på den antagelse, at der ikke har bestået krav på ydelser fra Tyskland efter dette tidspunkt.

Den sagsøgte sikringsinstitution har hævdet, at den i medfør af artikel 13, stk. 1, og artikel 13, stk. 2, litra a), i forordning nr. 1408/71 (konsolideret udgave optrykt i EFT 1983 L 230, s. 8) savner hjemmel til at betale sagsøgeren en nederlandsk sikringsydelse, som hun ellers ville have haft krav på. De nævnte bestemmelser lyder således:

»1) Med forbehold af artikel 14c er de personer, der er omfattet af denne forordning, alene undergivet lovgivningen i én medlemsstat. Spørgsmålet om, hvilken lovgivning der skal anvendes, afgøres efter bestemmelserne i dette afsnit.

2) Med forbehold af artikel 14-17:

a) er en person, der har lønnet beskæftigelse på en medlemsstats område, omfattet af denne stats lovgivning, selv om han er bosat på en anden medlemsstats område, eller den virksomhed eller arbejdsgiver, der beskæftiger ham, har sit hjemsted eller sin bopæl på en anden medlemsstats område;«

Den nationale ret har herefter forelagt følgende to 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

* Oversat fra engelsk.

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 ndationale 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?«

Jeg skal her bemærke, at selv om man ville fortolke artikel 13 på den for sagsøgeren mest fordelagtige måde, ville der efter det oplyste være hjemmel til at afslå at betale hende den omhandlede ydelse, fordi hun ikke i perioden 1. januar 1975 — 1. oktober 1976 var bosat i Nederlandene uden afbrydelser, hvilket er en betingelse i henhold til artikel 91, litra c), i den nederlandske almindelige uarbejdsdygtighedslov. Denne bestemmelse lyder således: »Ret til tildeling af uarbejdsdygtighedsydelse i henhold til artiklerne 89 og 90 tilkommer kun den forsikrede, der: ... c. enten 1) i tidsrummet mellem 1. januar 1975 og 1. oktober 1976 har boet i riget, eller 2) efter 1. oktober 1970 i seks år — med eller uden afbrydelser — har boet i riget, Surinam eller De nederlandske Antiller«. Den nederlandske ret har følgelig forelagt et tredje og sidste spørgsmål, der lyder således:

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

Efter min opfattelse skal det første spørgsmål besvares bekræftende. Jeg henviser herved til Domstolens dom i sag 150/82, Coppola, Sml. 1983, s. 43, hvori Domstolen udtalte, at selv om artikel 13, stk. 2, litra a), »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 være beskæftiget« (jfr. s. 55). Det må herefter antages, at sagsøgeren i oktober 1976 fortsat var omfattet af tysk lovgivning, selv om hendes beskæftigelse i Tyskland var ophørt 18 måneder før.

Det andet spørgsmål er vanskeligere, således som det fremgår af indlæggene i sagen. Efter min opfattelse står det imidlertid i princippet fast, at en person efter de pågældende forordninger ikke kan være omfattet af en tvungen forsikring i mere end én stat. Dette princip er nu klart fastslået i forordningens artikel 13, stk. 1, som jeg har citeret. Det var formentlig forudsat i forordning nr. 3 (org. ref. JO 1958, s. 561), selv om denne forordning ikke indeholdt en bestemmelse svarende til artikel 13, stk. 1, i den nye forordning. Efter min opfattelse har Domstolen med hensyn til begge de nævnte forordninger stadfæstet princippet, f. eks. ved dommene i sagerne 8/75, Football club d'Andlau, Sml. 1975, s. 739, 102/76, Peren-

boom, Sml. 1977, s. 815, og 276/81, Kuijpers, Sml. 1982, s. 3027. Det ville modvirke hele formålet med de to forordninger, som er at lette arbejdskraftens frie bevægelighed, såfremt en vandrende arbejdstager og hans arbejdsgiver efter omstændighederne vil være pligtige at betale socialsikringsbidrag i to medlemsstater.

Ved dommen i Nonnenmacher-sagen, 92/63, Sml. 1954-1964, s. 491; org. ref. Rec. 1964, s. 559, udtalte Domstolen om forordning nr. 3 samt om EØF-traktatens artikler 48-51:

»Det tilsigtes med de anførte bestemmelser at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed i videst muligt omfang. Dette mål indebærer, at lovgivningsmæssige begrænsninger til skade for vandrende arbejdstagere skal afskaffes.«

De førnævnte artikler og de foranstaltninger, der er vedtaget til gennemførelse af dem, skal følgelig i tvivlstilfælde fortolkes således, at der hermed skabes et værn mod, at de vandrende arbejdstageres retsstilling, navnlig hvad social sikring angår, forringes. Bestemmelserne er derimod ikke til hinder for, at der i henhold til medlemsstaternes lovgivning ydes de vandrende arbejdstagere supplerende social sikring. I sag 19/67, Van der Vecht, Sml. 1965-1968, s. 411; org. ref. Rec. 1967, s. 445, udtalte Domstolen endvidere om forordning nr. 3: »Forordningen har nemlig til formål at undgå sammenfald eller unødige sammenblandinger af forpligtelser og ansvar, der vil følge af en samtidig eller skiftevis anvendelse af flere lovgivninger, hvilket er såvel i arbejdstagernes og arbejdsgivernes som i forsikringsorganernes interesse«. Det fremgår heraf, at Domstolen antog, at den samtidige anvendelse af to nationale lovgivninger efter omstændighederne ville være forenelig med forordning nr. 3. En arbejdstager kan efter min mening klart frit træffe bestemmelse om at tilslutte sig endnu en socialsikringsordning; ligeledes kan en anden medlemsstat efter forordningen frit tildele en arbejdstager socialsikringsydelser, selv om det ikke er den pågældende medlemsstat, der udpeges i forordningens artikel 13. Derimod finder jeg ikke, at Domstolen ved de to nævnte domme er gået så vidt som til at fastslå, at en arbejdstager kan underkastes tvungen forsikring i henhold til socialsikringsordningerne i to forskellige medlemsstater, og dette uanset om ydelserne efter den ene ordning er større end efter den anden. Hvis dette var gældende ret, ville det efter al sandsynlighed føre til en sammenblanding af forpligtelser og ansvar. Det er endvidere indlysende, at såfremt der var pligtmæssig dækning efter endnu en socialsikringsordning, kunne det i forhold til den vandrende arbejdstager være en hindring, som efter Domstolens klare praksis skal afskaffes. Efter min opfattelse følger dette af de domme, der er afsagt efter afgørelserne i Nonnenmacher- og Van der Vecht-sagerne, som jeg har nævnt som eksempler.

Selv om en person skal være forsikret i den medlemsstat, som forordningen udpeger, er der således efter min mening intet til hinder for, at han skaffer sig yderligere sikring i henhold til aftale, eller at han tillige omfattes af socialsikringsordningen i en anden medlemsstat. Dette må anses for gældende ret efter en række domme, hvorved Domstolen har fastslået, at forordningen ikke begrænser rettigheder, der er erhvervet udelukkende i henhold til national lovgivning; jfr. sagerne 24/75, Petroni, Sml. 1975, s. 1149, 62/76, Strehl, Sml. 1977, s. 211, og 733/79, Laterza, Sml. 1980, s. 1915. Jeg kan ikke tilslutte mig den af den nederlandske regering og Kommis-

sionen hævdede opfattelse, hvorefter det anførte princip alene gælder, for så vidt angår rettigheder, der er erhvervet efter den nationale lovgivning i den medlemsstat, der udpeges ved forordningen; efter min mening har Domstolen ved dommen i Jerzak-sagen, 279/82, Sml. 1983, s. 2603, taget afstand fra denne opfattelse.

Det ligger i dag helt fast, at forordningen ikke griber ind i medlemsstaternes ret til at fastsætte, under hvilke betingelser der kan oppebæres ydelser, og det gælder endog for den medlemsstat, hvis lovgivning i henhold til forordningen finder anvendelse på en bestemt person; jfr. sagerne 110/79, Coonan, Sml. 1980, s. 1445, 70/80, Vigier, Sml. 1981, s. 229, og 275/81, Koks, Sml. 1982, s. 3013. Efter min opfattelse må dette så meget mere gælde med hensyn til socialsikringsordningerne i andre stater end den, hvis lovgivning i henhold til forordningen finder anvendelse i forhold til en bestemt person.

Jeg er herefter af den opfattelse, at artikel 13, stk. 1 — med det i artikel 14 c) omhandlede forbehold, der ikke er relevant i sagen — skal fortolkes således, at en person alene kan undergives tvungen forsikring i én stat. Derimod er der efter forordningen intet til hinder for, at en person oppebærer socialsikringsydelser i en anden medlemsstat på grundlag af aftale eller i henhold til en frivillig ordning.

For så vidt angår det tredje spørgsmål fremgår det af sagerne 51/73, Sociale Verzekeringsbank mod Smieja, Sml. 1973, s. 1213, og 92/81, Camera mod INAMI, Sml. 1982, s. 2213, at artikel 10 i forordning nr. 1408/71 skal fortolkes således, at en person bevarer sin ret til at modtage pension og andre ydelser, som han har erhvervet ret til i medfør af lovgivningen i én eller flere medlemsstater, også efter at have taget bopæl i en anden medlemsstat; »men ligeledes ... [kan] han ikke ... nægtes en sådan ret, udelukkende fordi han ikke har bopæl på området i den stat, hvor den institution, som det påhviler at udrede ydelsen, er beliggende« (Camera mod INAMI, jfr. præmis 14, s. 2224). Det står mig ikke helt klart — det samme er åbenbart tilfældet for Kommissionens vedkommende — hvorledes disse afgørelser vil kunne forenes med afgørelsen i sag 32/78, Giuliani, Sml. 1977, s. 1857. Artikel 10 giver efter sin ordlyd en vis støtte for den antagelse, at når manglende bopæl ved bestemmelsen fraskrives betydning, gælder dette ikke så meget i relation til erhvervelse af rettigheder som med hensyn til udbetaling af ydelser, som der allerede er erhvervet ret til. Uanset hvad der må antages at gælde med hensyn til ydelser efter en tvungen forsikring i den stat, der udpeges ved forordningens artikel 13, stk. 1, er jeg imidlertid af den opfattelse, at artikel 10 ikke omfatter rettigheder, der erhverves efter en ordning, som jeg i det foregående har betegnet som en frivillig forsikringsordning, eller i henhold til en forsikring, der må betragtes som en tillægsforsikring tegnet af en person i en anden stat end den, hvori han er tvungent forsikret. Herefter finder jeg ikke, at artikel 91, litra c), i den nederlandske almindelige uarbejdsdygtighedslov er uforenelig med forordningens artikel 10, for så vidt som bestemmelsen regulerer erhvervelsen af rettigheder efter en frivillig forsikringsordning eller i henhold til en tillægsforsikring. Spørgsmålet om, hvad der ville gælde i den situation, at udbetaling af ydelser, hvortil der allerede er erhvervet ret, afslås under henvisning til, at den berettigede person ikke opfylder bopælsbetingelsen, ses ikke at foreligge til afgørelse under nærværende sag.

Jeg foreslår herefter, at de spørgsmål, der er forelagt af den nationale ret, besvares således:

1) Ved anvendelsen af artikel 13, stk. 2, litra a), i Rådets forordning nr. 1408/71, anses en person fortsat for omfattet af lovgivningen i den stat, hvor han sidst har været beskæftiget, selv om hans seneste beskæftigelse dér er ophørt.

2) En arbejdstager, der er omfattet af artikel 13, stk. 2, litra a), kan alene være tvungent forsikret i den medlemsstat, der udpeges i henhold til den nævnte bestemmelse. Der er imidlertid intet til hinder for, at en anden medlemsstat tildeler den pågældende socialsikringsydelser, hvis den finder anledning dertil, eller at arbejdstageren frivilligt indtræder i en socialsikringsordning, som han har adgang til i en anden medlemsstat.

3) En bopælsbetingelse som nævnt i artikel 91, litra c), i den nederlandske almindelige uarbejdsdygtighedslov er forenelig med forordning nr. 1408/71.

Afgørelsen om de udgifter, der er afholdt af sagsøgte i hovedsagen, skal træffes af den nationale ret. Den nederlandske regering og Kommissionen bærer deres egne omkostninger.