FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT CARL OTTO LENZ

fremsat den 9. juli 1992 *

Hr. afdelingsformand,
De herrer dommere,

A — Indledning

1. Den foreliggende begæring om præjudiciel afgørelse er indgivet af Tribunal du travail de Bruxelles. Den vedrører anvendelsen af den belgiske lov om anvendelse af sprog i retssager ud fra et fællesskabsretligt synspunkt.

2. Sagsøgeren i hovedsagen er belgisk statsborger. Han ansøgte om alderspension hos en belgisk myndighed på grundlag af sin tid som erhvervsaktiv i Belgien. Office national des pensions (ONP), sagsøgte i hovedsagen, nægtede ham denne pension. Sagsøgeren anlagde sag til efterprøvelse af afgørelsen ved at indgive stævning på fransk. Efter de nationale regler for retsforhandlingerne skulle han have udfærdiget stævningen på nederlandsk, og Tribunal du travail de Bruxelles er forpligtet til at kende den på fransk udfærdigede stævning for ugyldig.

3. Tribunal du travail de Bruxelles ønsker for at afgøre denne tvist oplyst, om artikel 2 i forordning (EØF) nr. 1408/71 [1] skal fortolkes således, at denne forordning — specielt eller udelukkende artikel 84, stk. 4 — finder anvendelse på arbejdstagere, som kun har været omfattet af lovgivningen i én medlemsstat, nemlig den, hvori de er statsborgere, og på hvis område de har været bosat og været beskæftiget.

4. For det andet ønsker retten oplyst, om artikel 3 i den nævnte forordning skal fortolkes således, at den indeholder et forbud mod forskelsbehandling såvel til fordel for som til skade for statsborgerne i en stat i forhold til andre medlemsstaters statsborgere, der har taget ophold på den nævnte stats område.

5. For det tredje ønsker retten oplyst, om artikel 48, stk. 1, og artikel 51 i EØF-traktaten skal fortolkes således, at arbejdskraftens frie bevægelighed ikke kun skal gennemføres mellem Fællesskabets medlemsstater indbyrdes, men også inden for disse staters grænser, således at de bestemmelser, der er vedtaget, specielt artikel 84, stk. 4, i forordning nr. 1408/71, også finder anvendelse på arbejdstagere, der gør brug af retten til fri bevægelighed på den måde, at de inden for én og samme stat, hvori de er statsborgere, successivt har bopæl i forskellige retskredse, der anvender forskellige retlige bestemmelser, især om, hvilket sprog der skal benyttes for de retter, der er kompetente til at træffe afgørelse i sager, som vedrører de forhold, der er omfattet af forordning nr. 1408/71.

* Originalsprog: tysk.

1 — Således som affattet ved Rådets forordning nr. 2001/83 af 2.6.1983 (EFT L 230 af 22.8.1983, s. 6).

6. Hvad angår ordlyden af spørgsmålene og de nævnte bestemmelser i den afledte fællesskabsret og den nationale lovgivning henvises til den refererende dommers rapport.

7. I det indlæg, den sagsøgte part indgav til Domstolen vedrørende anmodningen om præjudiciel afgørelse, angav man at have afvist ansøgningen om alderspension under henvisning til princippet om karrierens enhed ud fra den betragtning, at sagsøgeren havde ret til pension fra den sociale sikringsordning for tjenestemænd ved De Europæiske Fællesskaber. I parternes fremstillinger er det denne bemærkning fra sagsøgte, der er holdepunkt for tesen om, at sagsøgerens faglige løbebane har tilknytning til Fællesskabet.

8. Det fremgår at de retsakter, som Domstolen har bedt Tribunal du travail om at fremsende, at sagsøgeren havde været beskæftiget ved Rådet for De Europæiske Fællesskaber i 29 år.

9. Hvad nærmere angår sagens faktiske omstændigheder, de relevante retsregler og parternes anbringender henvises til den refererende dommers rapport.

B — Min stillingtagen

10. For at besvare de præjudicielle spørgsmål må det først afklares, om fællesskabsretten finder anvendelse på et sagsforhold som det, der ligger til grund for hovedsagen.

11. Tribunal du travail har antydet, at den nationale lovgivning om anvendelse af sprog kan være til hindring for arbejdskraftens frie bevægelighed på den belgiske stats område. Den rejser derfor spørgsmålet, om de fællesskabsretlige bestemmelser ikke går forud for nationale bestemmelser.

12. *I* — Ifølge *redegørelsen fra Tribunal du travail* vedrører sagen rent interne forhold. Retsstillingen skal derfor først afprøves ud fra denne fremstilling.

13. Af Fællesskabets retssystem kan udledes et princip om, at fællesskabsretten ikke finder anvendelse på rent interne sagsforhold, lige så lidt som indenlandske statsborgere kan gøre krav på ligebehandling med fællesskabsborgere af andre nationaliteter [2]. På den anden side kan indenlandske borgere meget vel påberåbe sig fællesskabsretlige bestemmelser, hvis der i deres situation er elementer, der har tilknytning til Fællesskabet [3]. Det vil som regel være forhold, som rækker ud over landegrænsen enten i kraft af en erhvervet fællesskabsretligt beskyttet position eller i kraft af udøvelse af erhvervede rettigheder.

2 — Jf. dom af 28.3.1979, sag 175/78, Saunders, Sml. s. 1129, af 28.6.1984, sag 180/83, Moser mod Land Baden-Württemberg, Sml. s. 2539, af 23.1.1986, sag 298/84, Iorio mod Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato, Sml. s. 251, og af 27.10.1982, forenede sager 35/82 og 36/82, Morson og Jhanjan mod Nederlandene, Sml. s. 3723.

3 — Jf. f.eks. dom af 7.2.1979, sag 115/78, Knoors mod Staatssekretär für Wirtschaft, Sml. s. 399, af 6.10.1981, sag 246/80, Broekmeulen mod Huisarts Registratie Commissie, Sml. s. 2311, af 25.2.1986, sag 284/84, Spruyt mod Sociale Verzekeringsbank, Sml. s. 685, af 25.2.1986, sag 254/84, De Jong mod Sociale Verzekeringsbank, Sml. s. 671, og af 27.9.1988, sag 313/86, Lenoir mod Caisse d'allocations familiales des Alpes-Maritimes, Sml. s. 5391.

14. Vi kan gå ud fra, at en fællesskabsborger ikke nødvendigvis skal have udøvet retten til fri bevægelighed i sit erhvervsaktive liv for at være omfattet af fællesskabslovgivningen. Dog må der i alle sådanne tilfælde kunne påvises et grænseoverskridende element [4].

15. Kommissionen har i sit skriftlige indlæg fremført, at det ikke er en nødvendig betingelse for anvendelse af fællesskabslovgivningen, at retten til fri bevægelighed er udøvet, men at der dog må foreligge et »europæisk« element. Et sådant »europæisk« element fremgår ikke af *Tribunal du travail's* fremstilling af omstændighederne i den foreliggende sag. Derfor indsnævres spørgsmålet herefter til, om artikel 84, stk. 4, i forordning nr. 1408/71 alligevel kan anvendes, og i så fald på hvilke betingelser. Denne bestemmelse skal fortolkes som en del af forordningens tekst, og ikke løsrevet fra sin sammenhæng.

16. Udgangspunktet bør være retsgrundlaget og målsætningen for forordning nr. 1408/71. Artikel 51 i EØF-traktaten lyder således:

»På forslag af Kommissionen vedtager Rådet med enstemmighed de foranstaltninger vedrørende social tryghed, der er nødvendige for at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed, især ved at indføre en ordning, der gør det muligt at sikre vandrende arbejdstagere og deres ydelsesberettigede pårørende:

a) sammenlægning af alle tidsrum, der i de forskellige nationale lovgivninger tages i betragtning med henblik på at indrømme og opretholde retten til ydelser og på beregning af disse

b) betaling af ydelser til personer, der bor inden for medlemsstaternes områder.«

17. Den enkelte borger kan ikke umiddelbart udlede rettigheder af artikel 51 i EØF-traktaten. Det har derimod været nødvendigt at indføre gennemførelsesbestemmelser, således at det umiddelbart fremgår, hvilke rettigheder den enkelte borger har.

18. På grundlag af denne bestemmelse blev forordning nr. 1408/71 vedtaget, og i betragtningerne til denne hedder det:

»som følge af de betydelige forskelle, der består mellem de enkelte medlemsstater med hensyn til den kreds af personer, som omfattes af lovgivningen i disse stater, må det foretrækkes at lægge det princip til grund, at forordningen finder anvendelse på *samtlige statsborgere i medlemsstaterne* [5], der er forsikret under de sociale sikringsordninger for arbejdstagere,

reglerne om koordination af de enkelte medlemsstaters lovgivning om social sikring indgår som et led i den frie bevægelighed for arbejdstagere, der er statsborgere i medlemsstaterne, og skal således bidrage til ... at sikre,

4 — Jf. fodnote 3.

5 — Min fremhævelse.

at der inden for Fællesskabet gives *samtlige statsborgere* i medlemsstaterne *ligebehandling* efter de enkelte medlemsstaters lovgivning, og at arbejdstagerne og deres ydelsesberettigede pårørende opnår ret til sociale sikringsydelser, uanset deres arbejde eller bopæl«.

19. De enkelte artikler i forordningen kan ikke fortolkes løsrevet fra deres sammenhæng med denne målsætning.

20. Den personkreds, der er omfattet af forordningen, defineres i artikel 2, stk. 1, således:

»Denne forordning *finder anvendelse på arbejdstagere* og selvstændige erhvervsdrivende, som er eller har været omfattet af lovgivningen i en eller flere medlemsstater, og som er *statsborgere i en af disse stater* eller ...« [6].

21. Helt isoleret fra sin kontekst kunne denne bestemmelse (inden for forordningens saglige område, som nærmere bestemt i artikel 4) opfattes som retsgrundlag for at påberåbe sig forordningen i forbindelse med samtlige interne forhold. Dette ville dog ikke være korrekt. Forordning nr. 1408/71 er blot en koordinationsforordning, der ingen indflydelse har på udformningen af forsikringsforhold [7].

22. Det er hverken nødvendigt eller berettiget at bringe en fællesskabsretlig norm i anvendelse i forbindelse med rent internt bestemte forhold, som vedrører social sikring. For så vidt som der ikke er et fællesskabsretligt retsgrundlag for, at fællesskabsretlige normer kan gribe ind, vil det være et retsstridigt indgreb i medlemsstaternes kompetence og dermed i kompetencefordelingen mellem Fællesskabet og medlemsstaterne, hvis fællesskabslovgivningen bringes i anvendelse i denne sag.

23. Dette bør tages i betragtning ved den nærmere bestemmelse af det personelle anvendelsesområde for forordning nr. 1408/71. Derfor skal det kræves, at der enten foreligger et grænseoverskridende element eller et fællesskabselement i det sagsforhold, der skal bedømmes, for at fællesskabsforordningen kan anvendes. Dette fællesskabselement kan variere, afhængigt af de forskellige sagsforhold og den krævede ydelse. Ved krav om familieydelse [8] kan det eksempelvis være andre kriterier end for pension, der er udslagsgivende [9].

24. Med hensyn til, i hvilket tilfælde artikel 84, stk. 4, i forordning nr. 1408/71 kan

6 — Min fremhævelse.

7 — Dom af 24.9.1987, sag 43/86, Sociale Verzekeringsbank mod De Rijke, Sml. s. 3611, og af 21.2.1991, sag C-245/88, Daalmeijer, Sml. I, s. 555.

8 — Dom af 27.9.1988, Lenoir, sag 313/86, Sml. s. 5391.

9 — Domme af 25.2.1986, sag 254/84, De Jong, Sml. s. 671, og sag 284/84, Spruyt, Sml. s. 685.

anvendes, har Domstolen allerede fastsat kriterierne i Maris-sagen [10]. Det hedder her:

»Det skal dog bemærkes, at artikel 84, stk. 4, kun angår begæringer indgivet af personer, som henhører under anvendelsesområdet for forordning nr. 1408/71, og dokumenter fremlagt som bevis for deres rettigheder, men ikke sagens almindelige afvikling, som fortsat er underlagt den enkelte stats nationale lovgivning« [11].

25. Domstolen anførte endvidere i dommen i Maris-sagen:

»... det skal videre understreges, at *artikel 84, stk. 4, kun finder anvendelse på arbejdstagere, der flytter* mellem to eller flere medlemsstater, samt deres pårørende, og desuden skal det påpeges, at den omhandlede bestemmelse kun vedrører sager om anvendelsen af Fællesskabets sociale sikringsordning med udelukkelse af andre tvister, hvori en arbejdstager kan være indblandet« [12].

26. Ifølge den beskrivelse af sagens omstændigheder, som Tribunal du travail har givet i anmodningen om præjudiciel afgørelse, er *sagsøgeren på intet tidspunkt flyttet* frem eller tilbage mellem to eller flere medlemsstater, og det fremgår heller ikke, hvilke fællesskabsbestemmelser vedrørende social sikring der finder anvendelse i det konkrete tilfælde. Under disse omstændigheder henhører sagsøgeren med sin begæring ikke under den personkreds, som er omfattet af forordning nr. 1408/71, og han kan følgelig ikke påberåbe sig artikel 84, stk. 4.

27. Tribunal du travail bør derfor svares således, at artikel 84, stk. 4, jf. artikel 2 i forordning nr. 1408/71, ikke finder anvendelse på arbejdstagere, der kun er omfattet af lovgivningen i den medlemsstat, hvor de er statsborgere, og på hvis område de har været bosat og beskæftiget, medmindre der foreligger et element med tilknytning til fællesskabsretten, endvidere, at artikel 3 i den nævnte forordning ikke rummer mulighed for, at indenlandske statsborgere kan kræve ligebehandling med vandrende arbejdstagere, og sluttelig, at de fællesskabsretlige bestemmelser om arbejdskraftens frie bevægelighed ikke finder anvendelse på interne forhold og heller ikke på administrative bestemmelser, der hindrer den frie bevægelighed inden for en stats grænser.

28. *II* — Det eneste problem er, hvorledes Domstolen bør behandle den af *sagsøgte* i hovedsagen *anførte omstændighed*, at sagsøgeren har krav på pension i henhold til sikringsordningen for tjenestemænd ved De Europæiske Fællesskaber, idet han, som det fremgår af de tilsendte sagsakter, i 29 år var

10 — Dom af 6.12.1977, sag 55/77, Maris mod Rijksdienst voor Werknemerspensioenen, Sml. s. 2327.

11 — Jf. præmis 6-14.

12 — Ibidem, præmis 6-14, min fremhævelse.

beskæftiget ved Rådet for De Europæiske Fællesskaber.

29. Det forekommer mig at være indlysende, at Domstolen ikke må nøjes med at tie dette ihjel eller undlade at tage det til efterretning. For i så fald havde man heller ikke behøvet at anmode parterne i hovedsagen om at afgive erklæringer. Når de afgiver erklæringer, skal disse også tages til efterretning. Ellers kommer man i modstrid med kontradiktionsprincippet, som også Domstolen skal respektere.

30. Derfor har Domstolen undersøgt sagsøgtes henvisning til Fællesskabernes sociale sikringsordning og har bedt om at få oversendt akterne fra sagens behandling ved Tribunal du travail.

31. At Domstolen må inddrage denne omstændighed i sine overvejelser er ikke ensbetydende med, at den skal ligge til grund for dens afgørelse. Domstolen er på den ene side forpligtet af anmodningen om præjudiciel afgørelse, på den anden side af rettergangsreglerne. Hvad angår forelæggelseskendelsen fra Tribunal du travail er det ikke i denne anført, at sagsøgeren har krav på pension fra sikringsordningen for tjenestemænd ved De Europæiske Fællesskaber, hvor han var erhvervsaktiv i 29 år. Det er dog kun denne oplysning, der gør rettens spørgsmål forståelige, idet de uden denne oplysning er uforståelige. Det Forenede Kongerige har i sit indlæg gjort opmærksom på denne vanskelighed.

32. På den anden side bør det fastholdes, at når Tribunal du travail ikke nævner denne omstændighed, kan de, der er berettigede til at udtale sig i retsforhandlingerne om de præjudicielle spørgsmål, ikke tage stilling dertil. Men da Domstolen i sin behandling af de præjudicielle spørgsmål kun må lægge sådanne omstændigheder til grund for sin afgørelse, som de, der er berettigede til at udtale sig, kan afgive indlæg om, kan denne omstændighed, som er oplyst af sagsøgte i hovedsagen og uddybet i sagsakterne, ikke være grundlag for afgørelsen. Dette ville også være i modstrid med det grundlæggende kontradiktionsprincip.

33. Den nævnte omstændighed skal derfor ikke tages i betragtning ved besvarelsen af det præjudicielle spørgsmål.

Sagens omkostninger

34. Den præjudicielle procedure er et led i hovedsagen. Det tilkommer derfor den ret, der har forelagt sagen for Domstolen, at træffe afgørelse om omkostningerne.

35. De udgifter, der er afholdt af den belgiske regering og af Det Forenede Kongerige, kan ikke erstattes.

C — Forslag til afgørelse

36. Jeg foreslår derfor følgende besvarelse af spørgsmålene:

»1) Artikel 84, stk. 4, jf. artikel 2 i forordning (EØF) nr. 1408/71, kan ikke finde anvendelse på arbejdstagere, der kun er omfattet af lovgivningen i én medlemsstat, hvori de er statsborgere, og på hvis område de har været bosat og beskæftiget, medmindre der foreligger et element med tilknytning til Fællesskabet.

2) Artikel 3 i forordning (EØF) nr. 1408/71 foreskriver, at vandrende arbejdstagere skal have samme rettigheder som indenlandske. Den gør det ikke muligt for indenlandske arbejdstagere at påberåbe sig ligebehandling med vandrende arbejdstagere.

3) De fællesskabsretlige bestemmelser til gennemførelse af arbejdskraftens frie bevægelighed mellem medlemsstaterne kan ikke anvendes på interne forhold eller på administrative bestemmelser, der hindrer den frie bevægelighed inden for en stats område.«