ordning nr. 3, artikel 2 nævnte ydelser for en skade indtruffet på en anden medlemsstats territorium, på denne anden stats territorium har krav på erstatning herfor fra en tredjemand,

og bestemmer:

3. Det påhviler underretten i Maastricht at træffe afgørelse om sagsomkostningerne for nærværende instans.

Hammes Donner Lecourt
Delvaux Trabucchi Strauß Monaco

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg, den 11. marts 1965.

A. Van Houtte
Justitssekretær

Ch. L. Hammes
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT JOSEPH GAND FREMSAT DEN 17. DECEMBER 1964

Høje Ret.

Selv om de to sager 31/64 og 33/64 ikke er blevet forenet, beder jeg Dem om tilladelse til at fremsætte et fælles forslag til afgørelse i de to sager. Begge sager, som er forelagt af nederlandske retsinstanser i medfør af Romtraktatens artikel 177, rejser principalt spørgsmål om betydningen og rækkevidden af artikel 52 i Rådets forordning nr. 3 om vandrende arbejdstageres sociale sikring. Denne artikel vedrører krav mod den for en skade ansvarlige tredjemand, som gøres gældende på den stats territorium, hvor skaden er indtruffet, af den institution, som det påhviler at yde erstatning som følge af denne skade. Det er dette i sandhed vanskelige problem, jeg først vil behandle, for derefter at undersøge det andet af spørgsmålene fra den nederlandske ret, som er forskelligt for de to sager.

Artikel 52, som står i forordningens afsnit IV »forskellige bestemmelser«, lyder således:

»Si une personne qui bénéficie de prestations en vertu de la législation d'un État membre pour un dommage survenu sur le territoire d'un autre État a, sur le territoire de ce deuxième État, le droit de réclamer à un tiers la réparation de ce dommage, les droits éventuels de l'institution débitrice à l'encontre du tiers sont réglés comme suit :

a) Lorsque l'institution débitrice est subrogée, en vertu de la législation qui lui est applicable, dans les droits que le bénéficiaire détient à l'égard du tiers, chaque État membre reconnait une telle subrogation;

b) Lorsque l'institution débitrice a un droit direct contre le tiers, chaque État membre reconnait ce droit. L'application de ces dispositions fera l'objet d'accords bilatéraux. » [1]

1 — » Dersom en person, der oppebærer ydelser efter lovgivningen i en medlemsstat for en skade, han har pådraget sig på en anden stats territorium, er berettiget til erstatning herfor fra en tredjemand på sidstnævnte stats territorium, gælder følgende regler med hensyn til eventuelle krav mod denne tredjemand fra den institutions side, som det påhviler at yde erstatning:
a) Såfremt de krav, som den tilskadekomne har mod tredjemand, er overgået til den nævnte institution i medfør af den for denne gældende lovgivning, anerkendes dette forhold af hver medlemsstat;
b) såfremt den nævnte institution har et direkte krav mod tredjemand, anerkendes dette krav af hver medlemsstat.
Gennemførelsen af disse bestemmelser sker ved tosidige overenskomster.«

Det forelagte spørgsmål lyder således: er artikel 52 anvendelig fra forordning nr. 3's ikrafttræden — dvs. den 1. januar 1959 — eller først efter indgåelsen af de ovennævnte tosidige overenskomster?

Denne artikel er efter sit indhold en lovkonfliktregel; den fastsætter efter hvilken lovgivning, det skal bedømmes, om den institution, som det påhviler at yde erstatning, er indtrådt i de erstatningskrav, som den berettigede kan gøre gældende mod en tredjemand — eller om institutionen har et direkte krav mod denne tredjemand. Bestemmelsen henviser til lovgivningen i den erstatningspligtige institutions hjemland.

Efter sit indhold frembyder denne bestemmelse den særegenhed, at den kombinerer fællesskabsretten og den almindelige folkeret. Gennemførelsen af forordningen giver ikke anledning til vedtagelsen af interne retsakter i hver medlemsstat men derimod til indgåelsen af tosidige overenskomster af traditionel karakter. Grunden til denne særegenhed er velkendt. Forordning nr. 3 bygger på den europæiske overenskomst om vandrende arbejdstageres sociale sikring, som blev udarbejdet under ILO's medvirken og underskrevet før Rom-traktatens ikrafttræden. Den omstridte artikel, der er helt normal og sædvanlig i en flersidig overenskomst mellem stater, blev af Rådet gentaget uforandret i forordning nr. 3, hvor den virker mere fremmed.

Til støtte for at anse bestemmelsen i artiklens stykke 1 for anvendelig før indgåelsen af de i stykke 2 forudsete tosidige overenskomster kan man for det første gøre hensigtsmæssighedssynspunkter i videste forstand gældende. Det er ikke ønskværdigt, at ikrafttrædelsen af fællesskabsbestemmelser, som efter traktatens artikel 189 er umiddelbart anvendelige i alle medlemsstaterne, gøres betinget, om ikke af disse staters forgodtbefindende, så dog af de aftaler, de indgår indbyrdes. Det er ligeså uønskværdigt, at de samme bestemmelser finder anvendelse fra forskellige tidspunkter, alt efter hvilket territorium inden for Fællesskabet man ser på.

Denne opfattelse kan ligeledes støttes på mere juridisk-tekniske synspunkter. I mangel af udtrykkelige bestemmelser, hvorved der fastsættes en anden dato for dens vedkommende, måtte artikel 52 — ligesom forordningen som helhed — træde i kraft den 1. januar 1959. Er det tænkeligt, at det sidste stykke var tilstrækkeligt til at udsætte denne ikrafttræden indtil det tidspunkt, hvor de forskellige tosidige overenskomster, der måtte blive indgået mellem staterne, trådte i kraft?

I mangel af fortilfælde inden for fællesskabsretten må man dog her minde om, at det samme problem melder sig i national ret, når lovgiveren bemyndiger den udøvende magt til at træffe gennemførelsesforanstaltninger vedrørende de bestemmelser, lovgiver udsteder. Den overvejende tendens er, at loven ikke desto mindre kan anvendes straks, hvis ikke lovgiveren selv har gjort anvendeligheden betinget af udstedelsen af gennemførelsesforanstaltninger. Dette synes at være reglen i belgisk og nederlandsk ret. Dette er klart løsningen i fransk ret, som ikke anerkender anden undtagelse fra den øjeblikkelige anvendelse af loven end det tilfælde, hvor den er umulig i mangel af en gennemførelsesforordning. Med andre ord tilkommer det ikke en myndighed, som har fået bemyndigelse til at sikre gennemførelsen af en bestemmelse, at forsinke eller forhindre denne gennemførelse ved at forholde sig passiv.

Hvis man overfører denne tankegang til det foreliggende tilfælde, må det undersøges, om iværksættelsen af bestemmelsen i artikel 52's indledning nødvendigvis forudsætter gennemførelsesforanstaltninger truffet i overenskomster. Artikel 52 begrænser sig imidlertid ikke til at opstille et princip men fastsætter en bestemmelse: ». . . gælder følgende regler med hensyn til eventuelle krav«. Og forordningen fortsætter således: »Såfremt de krav, . . . , er overgået til den nævnte institution i medfør af den for denne gældende lovgivning, anerkendes dette forhold af hver medlemsstat«. Artikel 52 indeholder således udtrykkeligt en klar, fuldstændig og entydig henvisning til den lovgivning, der gælder for den sociale sikringsinstitution, som det påhviler at yde erstatning, en henvisning, der gør det praktisk muligt at anvende bestemmelsen, uden at der er behov for tosidige overenskomster.

Lad mig her sige, at når jeg har behandlet spørgsmålet ud fra den franske version af forordningen, skyldes dette, at den europæiske overenskomst, hvorpå den bygger, blev forberedt og udformet på fransk af ILO, og at versionerne på de andre sprog var oversættelser. I øvrigt synes der ikke at have været forskel mellem disse versioner (bortset måske fra den tyske) og den franske.

At artikel 52 rent faktisk kan anvendes uden at følges op af en tosidig overenskomst, fremgår paradoksalt nok af de overenskomster, der indtil nu er indgået herom. Der findes tre, der af Luxembourg er indgået med henholdsvis Belgien, Frankrig og Forbundsrepublikken. De to første har imidlertid ikke føjet noget til artikel 52, sådan som jeg har citeret den; den tredje, som er indgået i form af en afslutningsprotokol til konventionen om grænsearbejdernes sociale sikring, er udformet således: »De to kontraherende parter er enige om, at artikel 52, 1. og 2. pkt. i forordning nr. 3 . . . kan anvendes uden videre, uden at der er behov for den i 3. pkt. forudsete overenskomst«.

Man kan herefter i det mindste slutte, at selv om disse fire stater fandt, at anvendelsen af artikel 52 *retligt* var betinget af indgåelsen af tosidige overenskomster, var anvendelsen *rent faktisk* mulig selv uden disse overenskomster, eftersom de overenskomster, som staterne indgik, var helt indholdsløse.

Ud fra dette synspunkt var det omtvistede punktums formål alene at pålægge medlemsstaterne at træffe de foranstaltninger, som de måtte finde ønskelige for iværksættelsen af rettighedsovergangen, i tilfælde, hvor sådanne foranstaltninger forekom dem nødvendige; det suspenderede imidlertid ikke den forudnævnte bestemmelse om rettighedsovergang, eftersom denne regel kunne anvendes uafhængigt af enhver overenskomst. I stedet for »Gennemførelsen af disse bestemmelser sker ved tosidige overenskomster«, skal man læse, »enkelthederne vedrørende gennemførelsen kan fastsættes ved . . .«.

Denne fortolkning kan selvsagt kritiseres for at være i strid med ordene; men Kommissionen har i sit indlæg klart påvist, hvordan det sidste punktum i artikel 52 under forhandlingerne om den europæiske overenskomst blev indsat nærmest tøvende for en sikkerheds skyld og måske nærmest ved en fejl (indsættelsen synes kun at være krævet med hensyn til artikel 51 og ikke artikel 52). Da vi på den anden side her står over for en international overenskomst, ville det være logisk at fortolke klausulen således, at der herved forbeholdes de kontraherende parter mest mulig frivillighed og handlefrihed, dvs. at disse parter ønskede at gøre den nye regels anvendelighed betinget af indgåelsen af tosidige overenskomster. En sådan fortolkning er ikke så nærliggende, når bestemmelsen forekommer i en fællesskabsforordning.

Spørgsmålet er i høj grad tvivlsomt, og det er vanskeligt at finde virkeligt afgørende argumenter i selve teksten eller ud fra forfatternes hensigt. Når jeg hælder til den fortolkning, at artikel 52 har øjeblikkelig virkning, er det af den førnævnte retspolitiske grund: det er ønskeligt, at de fællesskabsretlige bestemmelser er anvendelige samtidig inden for hele Fællesskabets territorium, og at de ikke gøres betinget af medlemsstaternes gode vilje.

Jeg vil derfor foreslå at besvare det første spørgsmål bekræftende.

Andet spørgsmål. Hvis De er enig med mig i det foregående, må det for sag 31/64 særlige spørgsmål, som er stillet af underretten i Maastricht i tvisten mellem Gemeenschappelijke Verzekeringskas »De Sociale Voorzorg« i Bruxelles og hr. Bertholet, undersøges først.

De faktiske omstændigheder er ifølge kendelsen følgende: Hr. de Ronchi, som bor i Eupen og arbejder ved grænseovergangsstedet i Kessenich på belgisk territorium, kom til skade ved en trafikulykke i Kerkrade i Holland ved sammenstød med en lastvogn, som tilhørte hr. Bertholet. Efter at have taget afstand fra den opfattelse, at den tilskadekomne kunne betragtes som en vandrende arbejdstager i streng forstand eller som grænsearbejder, stiller retten sig selv og Domstolen følgende spørgsmål: »Kan artikel 52, stk. 1 anvendes selv i et tilfælde, hvor arbejderens bopæl og arbejdsplads er i en og samme medlemsstat, men hvor disse steder geografisk ligger således, at arbejderen normalt må passere en anden medlemsstats territorium, i det foreliggende tilfælde Nederlandene, på vejen til og fra arbejdet«.

Det er i virkeligheden et spørgsmål om forordning nr. 3's anvendelsesområde, der således stilles. I henhold til artikel 4 er denne forordnings bestemmelser anvendelige »på arbejdstagere og dermed ligestillede personer, som er eller har været omfattet af lovgivningen i en eller flere medlemsstater«, en meget vid definition, som åbenbart går ud over definitionen af en vandrende arbejdstager i streng forstand. Omvendt er det sandt, at forordningen efter sin titel beskæftiger sig med *vandrende arbejdstageres* sociale sikring, og at det i en af de indledende betragtninger, som skal begrunde rækkevidden af definitionen, fremhæves, at et system, der sikrer *»vandrende arbejdstagere* og dermed ligestillede« visse fordele, er et væsentligt element ved gennemførelsen af arbejdskraftens frie bevægelighed.

Det er dog lige så sandt, at talrige bestemmelser i forordningen har en videre rækkevidde. Lad mig eksempelvis nævne artikel 10, hvori det bestemmes, at pensioner, der ydes efter lovgivningen i en eller flere medlemsstater, ikke kan nedsættes som følge af, at modtageren er bosat på en anden medlemsstats territorium end den, hvori den institution, som det påhviler at udrede ydelsen, er beliggende. På samme måde regulerer artikel 22, stk. 2 det tilfælde, hvor en person, som modtager pension efter lovgivningen i en eller flere medlemsstater, er bosat på en stats territorium, hvori ingen af de institutioner, som yder ham pension, er beliggende. På tilsvarende måde giver artikel 40 en arbejdstager, hvis børn er bosiddende i en anden medlemsstat end den, hvori han selv er beskæftiget, ret til familieydelser efter lovgivningen i den sidstnævnte stat indtil det beløb, der ydes i familietilskud efter den førstnævnte stats lovgivning. I ingen af disse tilfælde, og der er flere, kan man tale om en vandrende arbejdstager. Man kan mere generelt sige, at det ved forordningen er tilstræbt at begrænse de ulemper, som følger af de nationale loves territoriale afgrænsning, ulemper som kan vise sig selv for arbejdstagere, der ikke skifter bopæl eller arbejdssted.

Det er ganske vist blevet gjort gældende, at Rådets kompetence var begrænset til vandrende arbejdstagere i egentlig forstand, hvilket man støttede på traktatens artikel 51. Den lyder: ». . . vedtager Rådet . . . de foranstaltninger vedrørende social tryghed, der er nødvendige for at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed, især ved at indføre en ordning, som gør det muligt at sikre vandrende arbejdstagere og deres ydelsesberettigede pårørende . . .«. Rådets kompetence afgrænses således ved det tilstræbte mål: fri bevægelighed for arbejdskraften i almindelighed, hvoraf de vandrende arbejdstagere kun udgør en særlig del.

Domstolen synes i øvrigt at have udtalt sig om dette spørgsmål i sag 75/63 og i relation til artikel 19 at have givet en vid fortolkning af forordningens anvendelsesområde. Nævnte bestemmelse foreskriver, at en arbejdstager eller dermed ligestillet person, der er forsikret i en institution i en medlemsstat og bosat på denne stats territorium, er berettiget til at oppebære ydelser under *midlertidigt ophold* på en anden medlemsstats territorium, såfremt hans tilstand nødvendiggør øjeblikkelig lægehjælp. Domstolen har fundet denne bestemmelse anvendelig »uanset grunden til det midlertidige ophold i udlandet«, og i det pågældende tilfælde var vedkommende, som var tilknyttet en medlemsstats sociale sikringssystem, udelukkende taget til den anden stat for at opholde sig midlertidigt hos sine forældre. Det var en lønmodtager, men såvist ikke nogen vandrende arbejdstager.

Denne vide fortolkning trænger sig så meget mere på, når det drejer sig om arbejdsulykker. Som bekendt dækker de lovpligtige ulykkesforsikringer i alle Fællesskabets lande ulykkesrisici vedrørende vejen til og fra arbejdspladsen. Princippet er det samme, selv om lovgivningen og retspraksis fortolker begrebet arbejdsvejsulykker mere eller mindre vidt. Den italienske lovgivning indeholder f.eks. ingen udtrykkelig bestemmelse om arbejdsvejsulykker, men en vid fortolkning af begrebet ulykker »som følge af arbejdet« fører i dette land til at udstrække rækkevidden af faglige risici selv til ulykker, som finder sted på vejen mellem bopælen og arbejdspladsen, såfremt der er årsagssammenhæng mellem arbejdet og risikoen (Den europæiske konference om den sociale sikring, bind I, s. 335—336).

Imidlertid dækkende forordningens artikel 29 i den udformning, den havde på ulikkestidspunktet, navnlig det tilfælde, hvor en arbejds-

tager kom ud for en arbejdsulykke på en anden medlemsstats territorium end den stats, hvori han har forsikret. En sådan situation kunne indtræffe, enten såfremt arbejdstageren for sin arbejdsgivers regning midlertidigt udførte et arbejde uden for det land, hvor den pågældende virksomhed normalt havde sin aktivitet, eller når han til og fra arbejde måtte passere en anden medlemsstats territorium.

Det må derfor erkendes — og på dette punkt nærer jeg ikke samme tvivl som vedrørende det foregående spørgsmål — at forordning nr. 3 omhandler andre personer end vandrende arbejdstagere i egentlig forstand, og at artikel 52, stk. 1 finder anvendelse selv på en arbejdsvejsulykke af den art, som er beskrevet af retten i Maastricht.

Det andet spørgsmål, der er stillet af retten, må derfor besvares bekræftende.

Den tvist, der verserer for underretten i Assen mellem Betriebskrankenkasse der Heseper Torfwerk GmbH og fru van Dijk, og som har fået denne ret til at forelægge en anmodning for Domstolen, registreret under nr. 33/64, fremviser på visse punkter stor lighed med sag 31/64. Hr. de Munnik, som bor i Nederlandene men arbejder i Forbundsrepublikken, og som ingen benægter er grænsearbejder, var den 8. juli 1961 ude for en trafikulykke i Nederlandene; denne ulykke, som ikke indtraf, medens han var på vej fra sin bopæl til sin arbejdsplads eller omvendt, havde altså ikke karakter af en arbejdsvejsulykke. Den tyske forsikringskasse, som betalte de Munnik helbredsudgifter og erstatning for tabt arbejdsfortjeneste, rettede regreskrav mod fru van Dijk, hvis arbejdsgiver var ansvarlig for ulykken, og krævede under påberåbelse af den overførelse af den sikredes rettigheder, som tilkom den efter den tyske lovgivning, anvendelse af artikel 52, stk. 1 i forordning nr. 3.

Dette er baggrunden for de to spørgsmål fra retten i Assen:

— Det første, som jeg allerede har behandlet, vedrører anvendelsen af forordningens artikel 52 før indgåelsen af tosidige overenskomster, idet det bemærkes, at der ligeså lidt findes en sådan overenskomst mellem Nederlandene og Forbundsrepublikken som mellem Nederlandene og Belgien.

Af de grunde, jeg allerede har anført, foreslår jeg Dem at besvare spørgsmålet bekræftende.

— Det andet spørgsmål, der er særligt for denne sag, drejer sig om, hvorvidt den selvsamme artikel finder anvendelse på en ulykke, som er overgået en grænsearbejder, men som er uden sammenhæng med arbejdet og ikke har karakter af en arbejdsvejsulykke.

I betragtning af datoen for ulykken, dvs. før ikrafttrædelsen af Rådets forordning nr. 36/63 om den sociale sikring af grænsearbejdere, må spørgsmålet i første række vurderes ud fra bestemmelserne i forordning nr. 3, som også gjaldt for grænsearbejderne. Spørgsmålet må besvares bekræftende af følgende grunde:

Artikel 4, som beskriver anvendelsesområdet for forordningen således, at den omfatter arbejdstagere eller dermed ligestillede, som er eller har været omfattet af lovgivningen i en eller flere af medlemsstaterne, beskriver i stykke 3 situationen for grænsearbejderne således: »Nærværende forordning finder ikke anvendelse på grænsearbejdere eller sæsonarbejdere, dersom de ydelser, der tilkommer disse, er eller bliver reguleret ved særlige bestemmelser for sådanne arbejdere i en overenskomst om social sikring.«

Forordningen finder med andre ord principielt anvendelse på grænsearbejderne; dette gælder de generelle bestemmelser såvel som bestemmelserne om de enkelte ydelser; den eneste undtagelse (bortset fra stykke 4 i samme artikel, som er uden betydning i sagen) vedrører *de ydelser,* som i en konvention om social sikring omhandles i *bestemmelser,* der er særlige for grænserarbejderne.

Disse bestemmelser må vel at mærke være truffet særligt for grænsearbejderne, dvs. være bestemmelser, der er »særlige og specielle for denne kategori af arbejdstagere« for at bruge et udtryk fra Fællesskabets administrative Kommission for social sikring. Denne Kommission havde for eksempel den opfattelse, at en almindelig tosidig overenskomst om social sikring, som gjaldt for alle arbejdstagerne, herunder grænsearbejderne, ophørte med at

gælde for disse sidste fra ikrafttrædelsen af forordning nr. 3, medmindre den indeholdt særlige bestemmelser for denne kategori arbejdstagere. Denne løsning finder jeg på alle punkter i overensstemmelse med artikel 4, stk. 3 i forordningen.

To grunde taler dermed for at anerkende artikel 52's avendelighed på grænsearbejderne: Den har ingen pendant i en for grænsearbejderne særlig bestemmelse i en overenskomst; desuden, og frem for alt, er den en generel bestemmelse, som ikke kan hævdes at vedrøre kravet på ydelser.

Lad mig tilføje, hvis det er nødvendigt, at forordning nr. 36/63 om grænsearbejderne, som trådte i kraft den 1. februar 1964, på intet punkt har ændret denne løsning. Ifølge dens artikel 3 finder bestemmelserne i forordning nr. 3 og 4 anvendelse på grænsearbejderne, såfremt der ikke gøres undtagelse herfra i den nye forordning, og den indeholder ingen undtagelse vedrørende artikel 52 i forordning nr. 3.

Tilbage står et sidste punkt, der er omfattet af det af den nederlandske ret forelagte spørgsmål: er den omtvistede artikel anvendelig, når den ulykke, som har forvoldt skaden, ikke er en arbejdsulykke eller noget dermed ligestillet?

Også her må svaret være bekræftende. Artikel 52, der findes i afsnittene »forskellige bestemmelser«, er udformet tilstrækkelig generelt til at omfatte alle tilfælde, hvor en skadevoldende tredjemands ansvar kan komme i betragtning, og hvor den institution, som det påhviler at yde erstatning, træder imellem. Følgende to forudsætninger er tilstrækkelige: at skaden er indtruffet på en anden stats territorium end den stats, som den erstatningsydende institution er hjemmehørende i; at denne institution i medfør af sin egen lovgivning er indtrådt i den berettigedes krav mod den ansvarlige tredjemand. Det er uden betydning, om skaden er en følge af en ulykke, der har eller ikke har karakter af en arbejdsulykke.

Jeg foreslår:

1. I sag 31/64 bør der svares således:

— på første spørgsmål:

Artikel 52, stk. 1 i forordning nr. 3 om den sociale sikring af vandrende arbejdstagere er anvendelig, selv om der ikke er indgået nogen tosidig overenskomst, som omhandlet i denne artikels andet stykke, mellem de pågældende medlemsstater;

— på andet spørgsmål:

Samme artikel må anses for anvendelig selv i et tilfælde, hvor arbejdstagerens bopæl og hans arbejdsplads er på en og samme medlemsstats territorium, men hvor disse to steder geografisk ligger således, at arbejdstageren normalt må passere en anden medlemsstats territorium på vejen til og fra sin arbejdsplads.

Jeg foreslår endvidere, at spørgsmålet om sagsomkostningerne afgøres af underretten i Maastricht.

2. I sag 33/64 bør der svares således:

— på første spørgsmål:

Samme svar som jeg har foreslået i sag 31/64;

— på andet spørgsmål:

Artikel 52, stk. 1 er anvendelig i et tilfælde, hvor en grænsearbejder har været udsat for en ulykke i sit eget land, selv om denne ulykke ikke har karakter af en arbejdsulykke.

Jeg foreslår, at spørgsmålet om sagsomkostningerne afgøres af underretten i Assen.