har ingen betydning for det forhold, at indgivelsen af ansøgningen har samme virkning, som hvis den var indgivet direkte til hjemlandets kompetente myndighed.

3. **Artikel 10, stk. 1, i Rådets forordning nr. 3 af 25. september 1958 skal fortolkes således, at hjemlandets forsikringsinstitution ikke kan anvende det i den nationale lovgivning indeholdte territorialitetsprincip på invalidepension.**

Due Chloros Grévisse

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 10. juni 1982.

Justitssekretæren
efter bemyndigelse

H. A. Rühl
Ekspeditionssekretær

O. Due
Formand for anden afdeling

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT P. VERLOREN VAN THEMAAT FREMSAT DEN 28. JANUAR 1982 [1]

Høje Domstol.

1. Indledning

Den 12. juli 1965 blev A. Camera erklæret uarbejdsdygtig. Den 9. november s.å. tillod lægen ved hendes forsikringsinstitution, Union nationale des mutualités socialistes (UNMS), hende at tage ophold i Italien fra 15. november til 14. december. Hun vendte ikke tilbage herfra ved udløbet af sit ophold. Efter at have undladt at efterkomme en opfordring til at gennemgå en helbredsundersøgelse i Belgien blev hun undersøgt af den italienske sygesikringsinstitution, der var kompetent ifølge den i 1950 mellem

1 — Oversat fra nederlandsk.

Belgien og Italien indgåede administrative overenskomst. Efter undersøgelsen blev A. Camera erklæret arbejdsdygtig den 5. januar 1966, og fra denne dato ophørte udbetalingen af ydelser til hende. Den 31. januar 1966 indgav hun via den kompetente italienske myndighed en ansøgning om invalidepension til Institut national d'assurance maladie-invalidité (INAMI). Denne ansøgning blev tilsyneladende indgivet, uden at A. Camera var klar over mulighederne for at anfægte den ovennævnte afgørelse om ophør af udbetaling af ydelser. Den 26. november s.å. blev hun erklæret invalid i Italien. Den 31. maj 1968 blev hendes ansøgning til INAMI om invalidepension afvist, men, som det senere skulle vise sig, på grundlag af ufuldstændige oplysninger. Den 12. maj 1969 blev ansøgningen igen afvist, denne gang fordi der ikke var indgivet ansøgning om ydelser under sygesikringsordningen, og hun desuden ikke havde oppebåret sådanne ydelser. Ifølge den belgiske lov fra 1963 ydes der kun invalidepension, hvis der i et år har været udbetalt sygesikringsydelser. Efter at sagen havde været indbragt for forskellige retsinstanser, afviste Cour du travail de Bruxelles ved dom af 24. november 1977 A. Camera's krav. Afgørelsen blev anket til Cour de Cassation, der den 6. april 1981 stillede en række præjudicielle spørgsmål.

2. De præjudicielle spørgsmål og deres baggrund

Spørgsmålene lyder således:

1. Må det — med henblik på det forhold, at en arbejdstager, som modtager kontantydelser i medfør af syge- og invalideforsikringen i én af Det europæiske Fællesskabs medlemsstater, har fået tilladelse til at tage ophold i en anden medlemsstat for dér at modtage behandling og forbliver i denne anden stat efter udløbet af den fastsatte frist under omstændigheder, der er uforenelige med hjemlandets lovgivning og en administrativ overenskomst, som er afsluttet mellem de to stater, og som i henhold til EØF-forordningerne 3 og 4 om vandrende arbejdstageres sociale sikring fortsat var gældende — antages, at artikel 83 i nævnte forordning nr. 4 skal fortolkes således, at bestemmelsen ikke alene er gældende for den dato, på hvilken en erklæring eller en ankeskrivelse må anses for at være indgivet til rette myndighed, institution eller organ, men også for, om ansøgningen er forskriftsmæssigt indgivet, når den rettes til en myndighed, en institution, eller et organ i en anden medlemsstat end den, hvis myndighed, institution eller organ har kompetence til at tage stilling til ansøgningen?

2. Hvis det første spørgsmål besvares bekræftende: skal bestemmelsen fortolkes således, at en ansøgning, som er indgivet under omstændigheder som ovenfor anført, skal anses for at være gyldig, skønt ansøgeren ifølge lovgivningen i den stat, hvorunder den kompetente myndighed hører, opholdt sig ubeføjet i den anden stat?

3. Er bestemmelserne i artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 3 om vandrende arbejdstageres sociale sikring i samme tilfælde til hinder for, at hjemlandets forsikringsinstitution bringer det territorialitetsprincip for ydelserne, der er

fastsat i den nationale lovgivning — i det foreliggende tilfælde i artikel 70, stk. 1, i den belgiske lov af 9. august 1963 — i anvendelse?

Spørgsmålene skal ses på baggrund af dommen afsagt af Cour du travail de Bruxelles, som udtalte, at sagsøgeren den 31. januar 1966, da ansøgningen om invalidepension blev indgivet, endnu var omfattet af den belgiske forsikringsordning. Domstolen udtalte yderligere, at retten til invalidepension efter belgisk ret er afhængig af, om sagsøgeren havde krav på udbetaling af ydelser under sygesikringsordningen. Hvis ansøgningen om invalidepension derimod fortolkes som en klage over arbejdsdygtighedserklæringen af 5. januar 1966, skal artikel 83 i Rådets forordning nr. 4 (JO nr. 30, 1958, s. 597) finde anvendelse. Artiklen lyder — for så vidt den har betydning for den foreliggende sag — således: »den dato, på hvilken ... ankeskrivelser er indgivet til en myndighed ... i en anden medlemsstat, skal anses som datoen for indgivelse til rette myndighed ...«. Det samme gælder, hvis man rent faktisk opfatter ansøgningen fra kassationsappellanten som en ansøgning om invalidepension.

Hvis ansøgningen betragtes som en ankeskrivelse medfører anvendelsen af ovennævnte bestemmelse, at ankefristen på 30 dage efter belgisk ret er overholdt. INAMI mener imidlertid, at denne bestemmelse kun gælder ansøgninger, der indgives forskriftsmæssigt. Da dette — ifølge institutionen — ikke gælder A. Camera's ansøgning, da hun opholdt sig ubeføjet i Italien, kan artikel 83 ikke anvendes. De praktiske følger heraf er, at ansøgningen om invalidepension ikke i den foreliggende sag kan betragtes som en ankeskrivelse, hvorfor forudsætningen om krav på ydelser under sygesikringsordningen ikke er opfyldt. Cour de Cassation har delt spørgsmålet op i to led:

1) tilsigter artikel 83 udelukkende en rent tidsmæssig ligestilling eller regulerer den ligeledes spørgsmålet om, hvorvidt ansøgningerne er forskriftsmæssige og

2) kan en ansøgning som den af A. Camera indgivne i bekræftende fald betragtes som forskriftsmæssig?

Det tredje spørgsmål vedrører en anden hindring for ydelse af invalidepension. Ifølge artikel 70, stk. 1, i den for den foreliggende sag relevante belgiske lov er det en forudsætning for at modtage ydelser, at man har bopæl på belgisk territorium.

3. Første spørgsmål

Cour de Cassation's første spørgsmål er, om artikel 83 i forordning nr. 4 og artikel 47 i forordning nr. 3, som vedrører førstnævnte bestemmelse, skal forstås således, at der for de af disse bestemmelser omfattede ansøgninger om ydelser under socialsikringsordningen ligeledes kan fastsættes kriterier vedrørende ansøgningernes indhold. Domstolen har i sag 40/74 (Belgien, Costers, Vounckx mod Berufsgenossenschaft Feinmechanik, Sml. 1974, s. 1323) udtalt, at formålet med disse bestemmelser hovedsagelig er at beskytte de berørte mod følgerne af forskellene mellem de nationale socialsikringsordninger, og at de skal fortolkes »under hensyntagen til de særlige vanskeligheder, som en arbejdstager møder, når han bor i en anden medlemsstat og kan savne kendskab til reglerne for den nævnte kompetencefordeling« (s. 1329). Selv om det

allerede af denne præmis kan udledes, at de omhandlede bestemmelser udelukkende har administrativ betydning, fremgår dette endnu klarere af Domstolens dom i sag 108/75 (Balsamo mod INAMI, Sml. 1976, s. 375). Domstolen udtalte her, at hvis ansøgningen indgives i overensstemmelse med den på bopælsstedet gældende lovgivning, er alle betingelserne for indgivelse af ansøgningen opfyldt. Derfor har artikel 83 udelukkende til formål at ligestille datoerne.

Følgelig foreslår jeg, at Cour de Cassation's første spørgsmål besvares således: »Artikel 83 i forordning nr. 4/58 vedrører udelukkende datoen for indgivelsen af de af bestemmelsen omfattede ansøgninger eller ankeskrivelser til en myndighed i den anden medlemsstat«.

4. Andet spørgsmål

Skønt det andet spørgsmål udelukkende stilles, såfremt det første besvares bekræftende, har det dog også betydning, såfremt det første spørgsmål besvares som foreslået under forudsætning af, at gennemgangen ud fra et fællesskabsretligt synspunkt af den nationale lovgivning, der finder anvendelse i den foreliggende sag, udvides til andre bestemmelser end den allerede nævnte artikel 83 i forordning nr. 4/58. Spørgsmålet er altså herefter alene, hvilke krav fællesskabsretten stiller, for at en ansøgning eller en ankeskrivelse som den foreliggende er forskriftsmæssig.

Det fremgår af opbygningen af forordningerne nr. 3 og 4, at de som forordning nr. 1408/71, medmindre andet anføres, erstatter tidligere bilaterale og multilaterale overenskomster på socialsikringsområdet. For så vidt angår gennemførelsesbestemmelserne, foreskriver artikel 6 i forordning nr. 4, at de kun finder anvendelse, såfremt de er angivet i bilag D. Den den 20. oktober 1950 mellem Belgien og Italien indgåede administrative overenskomst er kun nævnt i bilaget i forbindelse med landarbejdere. Da det ikke ses, at denne betegnelse finder anvendelse på kassationsappellanten, skal spørgsmålet om, hvorvidt A. Camera's forlængede ophold i Italien var lovligt, udelukkende vurderes på grundlag af bestemmelserne i forordningerne nr. 3 og 4. Jeg mener ligesom Kommissionen, at den eneste bestemmelse, som måske kan finde anvendelse i den foreliggende sag, er artikel 19, stk. 2, i forordning nr. 3. Bestemmelsen lyder således:

»2) En vandrende arbejdstager eller dermed ligestillet person, der er berettiget til ydelser fra en institution i én medlemsstat, og som er bosat på denne medlemsstats territorium, bevarer sin ret til disse ydelser, når han tager bopæl på en anden medlemsstats territorium; den pågældende skal dog, inden han flytter, indhente samtykke fra vedkommende institution, som skal tage behørigt hensyn til begrundelsen for flytningen«.

Jeg skal kraftigt understrege, at det ikke må udledes af, hvad jeg netop har sagt, at artikel 19, stk. 2, også rent faktisk finder anvendelse i den foreliggende sag. Det tilkommer den nationale ret at foretage dette skøn. Det afgørende for, om denne bestemmelse finder anvendelse, er især, om der er erhvervet ret til udbetaling af ydelser fra INAMI. Denne institution besvarede dette spørgsmål benægtende, da A. Camera den 5. januar blev erklæret arbejdsdygtig igen. Som det fremgår af Kommissionens skriftlige og mundtlige indlæg, er Kommissionen af den opfattelse, at der i den foreliggende sag er tale om en ansøgning om ydelser under sygesikringsordningen eller om en anke, rettet mod afslaget på at udbetale sådanne ydelser eller fortsætte med udbetalingen heraf, hvorfor Kommissionen kommer til en anden konklusion.

Det kan dog ikke udledes af det forhold, at det tilkommer den nationale ret at vurdere, om artikel 9, stk. 2, finder anvendelse, at Domstolen — som hævdet af INAMI under retsforhandlingerne — under ingen omstændigheder kan træffe afgørelse om denne bestemmelse, fordi Cour de Cassation ikke har stillet spørgsmål herom. I denne henseende er Domstolens prøvelsesret naturligvis ikke ubegrænset. Som udtalt af generaladvokat Warner i sagen Greenwich Film Production mod SACEM (sag 22/79, Sml. 1979, s. 3275, især s. 3295) kan Domstolen ikke træffe afgørelser om spørgsmål, som den ikke har fået forelagt, hvilket dog ikke betyder, at den ikke kan henlede opmærksomheden på en bestemmelse i fællesskabsretten, som klart er anvendelig på de faktiske omstændigheder. I dommen i Schwarzesagen (sag 16/65, Sml. 1965-1968, s. 131; org.ref. Recueil 1965, s. 1081), udtalte Domstolen, at det tilkommer Domstolen omgående at vejlede den nationale ret »uden at den er bundet af en ren tidsmæssig formalisme, som ville stride mod meningen med den ordning, der er indført ved artikel 177«.

Da jeg er af den opfattelse, at artikel 19, stk. 2, kan bringes i anvendelse af den nationale ret, er jeg uenig med Kommissionen i fortolkningen heraf.

Kommissionen mener under henvisning til Domstolens dom i sag 117/77 (Algemeen Ziekenfonds Drenthe Platteland mod Pierik, Sml. 1978, s. 825), at det forhold, at INAMI afviser en sådan udvidende fortolkning af nævnte artikel støder på vanskeligheder i den foreliggende sag på grund af den begrænsning, Domstolen har fastlagt i dommens præmis 17. Efter min opfattelse kan der imidlertid ikke være tale om at lade artikel 19, stk. 2, sidste led, i forordning nr. 3, ude af betragtning. Som det fremgår af sagen, har A. Camera udelukkende ansøgt om og opnået samtykke til midlertidigt at tage ophold i Italien i medfør af artikel 19, stk. 1. Hun har derimod ikke i medfør af artikel 19, stk. 2, indhentet samtykke til at tage bopæl i Italien. Netop fordi der — som det foreligger oplyst — ikke er ansøgt om samtykke, afviger den foreliggende sag afgørende fra den af Kommissionen nævnte, hvor der rent faktisk var ansøgt om tilladelse. Kommissionens argumentation gør den nævnte forudsætning, som medlemsstaterne kan kræve opfyldt, illusorisk, idet det så ikke er den kompetente institution, men ansøgeren selv,

som vurderer, om de erhvervede rettigheder ønskes opretholdt efter flytningen til en anden medlemsstat. Der findes ingen bestemmelser i fællesskabsretten, som angiver, hvilke retsfølger der gælder, såfremt kravet om at indhente samtykke til at skifte bopæl ikke er opfyldt.

Derfor bør det andet spørgsmål efter min opfattelse besvares således, at hvis de øvrige betingelser i artikel 19, stk. 2, i forordning nr. 3 er opfyldt, skal den nationale domstol for så vidt angår de sikringsydelser, som bør anerkendes efter national lovgivning, anvende de retsfølger, som gælder efter samme lovgivning, hvis der ikke er indhentet samtykke til at skifte bopæl som krævet i artikel 19, stk. 2, i forordning nr. 3.

5. Tredje spørgsmål

Det tredje spørgsmål forudsætter ligeledes, at det første besvares bekræftende. Den nævnte foreslåede besvarelse af det første spørgsmål, gør det tredje spørgsmål overflødigt. Jeg mener dog ikke desto mindre, at selv om artikel 83 i forordning nr. 4 alene har administrativ betydning, er det fortsat af interesse at vide, om artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 3 er til hinder for, at hjemlandets forsikringsinstitution bringer det territorialitetsprincip, der er fastsat i den pågældende lovgivning, i anvendelse.

Jeg skal endnu engang understrege, at det for at besvare det således omformulerede spørgsmål er uden betydning, om den pågældende opholdt sig ubeføjet i Italien eller ikke. Det drejer sig her om endnu en hindring, der skal overvindes for at oppebære invalidepension i det tilfælde, at ansøgningen rent faktisk betragtes som en ansøgning om invalidepension.

Artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 3 vedrører udbetaling af »pensioner og ydelser ved dødsfald«.

Det kan utvetydigt udledes af denne bestemmelse, at den ikke omfatter ydelser ved sygdom. Domstolen har ligeledes i præmis 16 i dommen i sag 41/77 (Dronningen mod National Insurance Commissioner, på vegne Warry, Sml. 1977, s. 2085), i forbindelse med forordning nr. 1408/71 anerkendt, at bopælsbestemmelserne gælder for tilkendelse og udbetaling af ydelser ved sygdom. Der kan dog rejses tvivl om, hvorvidt dette også gælder ydelser ved invaliditet. Artikel 10, stk. 1, omfatter ganske vist »pensioner«, og ordet »pensioner« findes ligeledes efter ordene »alderdom og død« i overskriften til kapitel 3, således at der kan afgives et benægtende svar på spørgsmålet om, hvorvidt der består et forbud mod at gøre tilkendelse af ydelser ved invaliditet samt af pensioner afhængig af et bopælskriterium, hvilket i øvrigt er INAMI's opfattelse. På den anden side kan det udledes af artikel 26 i forordning nr. 3, at ydelserne ved invaliditet i udstrakt grad ligestilles med ydelser ved alderdom og død. Til forskel fra, hvad der gælder for ydelser ved sygdom, er denne ligestilling tilsyneladende en direkte følge af selve arten af de pågældende socialsikringsydelser. Samme resultat kan udledes af artikel 10,

stk. 1, i forordning nr. 1408/71, idet det heri — modsat den tilsvarende bestemmelse i forordning nr. 3 — præciseres, at der ikke for ydelser ved invaliditet kan stilles krav om bopæl. Denne bestemmelse er af Domstolen i dommen i sag 51/73 (Sociale Verzekeringsbank mod Smieja, Sml. 1973, s. 1213) begrundet i det forhold, at formålet med bestemmelsen er at garantere den pågældende retten til at oppebære disse ydelser, selv om han har taget bopæl i en anden medlemsstat, eventuelt sit hjemland. I lyset heraf forekommer det berettiget at antage, at forbudet mod at anvende de i artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 3 omhandlede bopælsbestemmelser ligeledes gælder for invalidepension. Heller ikke Kommissionen udelukker tilsyneladende denne fortolkning, hvilket kan udledes af dens skriftlige indlæg. Modsat Kommissionen mener jeg, at spørgsmålet om at anvende artikel 10, stk. 1, på invalidepension faktisk er relevant alene af den grund, at mit svar på Cour de Cassation's andet spørgsmål ikke uden videre udelukker muligheden for, at der i den foreliggende sag består et krav på ydelser ved sygdom, hvorved forudsætningen for, efter belgisk ret, at kunne yde invalidepension er opfyldt. Endvidere er spørgsmålet ligeledes relevant, såfremt ansøgningen — i modsætning til Kommissionens opfattelse — skal betragtes ikke som en ankeskrivelse med henblik på bevarelse af ydelser ved sygdom, men udelukkende som en ansøgning om tilkendelse af en invalidepension. I denne henseende forekommer det mig derfor rimeligt endnu en gang at henvise til Domstolens dom i den allerede omtalte Warry-sag. I denne dom udtalte Domstolen i præmis 29, at det ville stride mod formålet og ordningen i forordning nr. 1408/71 at give en arbejdstager afslag på en begæring om ydelser ved invaliditet med den begrundelse, at han ikke tidligere havde indgivet begæring om ydelser ved sygdom. Hvis der ikke var indgivet en ansøgning om ydelser ved sygdom, fordi et eventuelt bopælskrav ikke var opfyldt, er det, som det kan udledes af præmis 30 i den netop nævnte dom, tilstrækkeligt, at ansøgningen om ydelser ved invaliditet er indgivet forskriftsmæssigt ifølge gennemførelsesbestemmelserne via den kompetente institution i bopælslandet. Under hensyn hertil kan den omstændighed, at der ikke består ret til ydelser ved sygdom, fordi bopælskravet ikke er opfyldt, hvilken ret igen er afgørende for retten til ydelser ved invaliditet, ikke begrunde et afslag på sidstnævnte ydelser.

Derfor foreslår jeg, at Cour de Cassation's tredje spørgsmål besvares således: »Artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 3/58 skal fortolkes således, at bestemmelsen ligeledes finder anvendelse på ydelser ved invaliditet. Den omstændighed, at der ikke består ret til ydelser ved sygdom, fordi bopælskravet ikke er opfyldt, hvilken ret igen er afgørende for retten til ydelser ved invaliditet, kan ikke begrunde et afslag på sidstnævnte ydelser«.