Artikel 22 i Rådets forordning nr. 3 vedrørende social sikring af vandrende arbejdstagere skal fortolkes således, at en modtager af renter, hjemlet ved flere medlemsstaters lovgivning, som har bopæl på en af disse staters område, ikke er berettiget til naturalydelser fra den stat, på hvis område han har bopæl, når den pågældende stats lovgivning ikke hjemler sådanne ydelser.

Lecourt Donner Sørensen Monaco Mertens de Wilmars

Pescatore Kutscher Ó Dálaigh Mackenzie Stuart

Således afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 11. oktober 1973.

Justitssekretæren

A. Van Houtte

Præsidenten

R. Lecourt

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT K. ROEMER FREMSAT DEN 18. SEPTEMBER 1973 [1]

Høje Ret,

Ved kendelse af 20. oktober 1972 har Bundessozialgericht forelagt et spørgsmål til præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af forordning nr. 3 om social sikring af vandrende arbejdstagere. Det er afgørende for følgende sagsforhold.

Kunz, appelindstævnte i hovedsagen, nederlandsk statsborger med bopæl i Nederlandene, har siden februar 1965 (dvs. efter sit fyldte 65. år) oppebåret en alderspension i henhold til den nederlandske lovgivning om almindelig alderdomsforsikring (AOW). Desuden har han siden den 1. februar 1965 fra Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, appellanten i hovedsagen, modtaget en aldersrente i henhold til § 25, stk. 1 i loven om ansattes forsikring som følge af, at han før sin flugt til Nederlandene var beskæftiget i Tyskland som arbejdstager i årene 1921-1938.

Som selvstændig erhvervsdrivende tegnede Kunz i 1955 en frivillig sygeforsikring i et nederlandsk forsikringsselskab (»Amsterdams Onderling Ziekenfonds«). Denne forsikring bibeholdt han som pensionist, fordi den almindelige nederlandske alderspension ikke var forbundet med en lovpligtig sygeforsikring. I 1971 androg den månedlige præmie herfor 48,75 Fl.

Efter tysk ret, nærmere bestemt: efter Reichsversicherungsordnungs § 381, stk. 4 ydes der af den tvungne arbejderforsikring et bidragstilskud til blandt andet rentemodtagere, hvis de ikke tilhører kredsen af de personer, der tvungent er forsikrede i henhold til sygeforsikringen

1 — Oversat fra tysk

for pensionister og rentemodtagere, og er forsikret i en privat pensionskasse. Da Kunz i mangel af fast bopæl i Forbundsrepublikken ikke ifølge § 165 i Reichsversicherungsordnung tilhører de tvungent forsikrede personer inden for pensionisternes sygeforsikring, ansøgte han i august 1969 som pensionsberettiget efter tysk ret om et sådant tilskud med virkning fra pensionens begyndelse.

Bundesversicherungsanstalt für Angestellte afslog imidlertid begæringen. Som begrundelse anførte man, at et bidragstilskud kun kunne bevilges, hvis en person i princippet var under den tyske sygeforsikring. Dette hævdedes ikke at være tilfældet for ansøgerens vedkommende, fordi artikel 22 i forordning nr. 3 om social sikring af vandrende arbejdstagere indeholder en udtømmende regulering af pensionisternes tilhørsforhold til sygeforsikringen. Deraf skulle man kunne slutte, at en pensionists sygeforsikring under dennes ophold i Nederlandene måtte påhvile den nederlandske forsikringsinstitution.

I en sag anlagt af Kunz ved Sozialgericht Berlin blev denne opfattelse imidlertid forkastet. Samme standpunkt indtog Landessozialgericht Berlin, hvortil der blev appelleret; retten udtalte, at der efter artikel 22 i forordning nr. 3 ikke sås at være nogen grund til af afslå begæringen om bidragstilskud. Faktisk indeholdt denne bestemmelse efter rettens opfattelse ingen generel forpligtelse for bopælsstaten til at overtage en sygeforsikring for en pensionist eller rentemodtager. Bundesversicherungsanstalt für Angestellte stod dog fast på sin opfattelse og indbragte følgelig sagen for Bundessozialgericht til »Revision«.

Bundessozialgericht er tilsyneladende tilbøjelig til at mene, at der efter *tysk* ret er fornødent grundlag for kravet på bidragstilskud. Dette støtter retten på, at den frivilligt tegnede nederlandske forsikring giver ret til ydelser, som svarer til en sygeforsikring med udvidet dækningsområde. I hvert fald er dette den principielle holdning i Bundessozialgerichts faste praksis, hvorefter der også ved bopæl i udlandet og ved private forsikringer tegnet i udlandet består et krav i henhold til Reichsversicherungsordnungs § 381, stk. 4 under den ene forudsætning, at forsikringsdækningen svarer til den, som en i Tyskland boende pensionist har tegnet inden for det tyske lovpligtige sygesikringsområde. De indvendinger, som var fremført med henblik på modtagere af flere pensionsydelser på grundlag af artikel 22 i forordning nr. 3, mente Bundessozialgericht dog ikke at kunne betegne som åbenbart urigtige. Derfor forelagde den Domstolen et spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 22 i forordning nr. 3. Spørgsmålet går ud på at få klarlagt, om »artikel 22 i Rådets forordning nr. 3 (EØF) om social sikring af vandrende arbejdstagere (skal) fortolkes således, at en pensionist, der er pensionsberettiget efter lovgivningen i flere medlemsstater og bor i en af disse, skal have naturalydelser fra sygeforsikringen for pensionister i bopælsstaten, selv om dette ikke er hjemlet efter dennes ret, når dog en anden medlemsstat, efter hvis lovgivning pensionisten ligeledes er pensionsberettiget, var forpligtet til at bevilge sådanne ydelser«.

Vi vil nu undersøge, hvorledes dette spørgsmål, hvorom kun sagsøgte i hovedsagen og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber har afgivet indlæg, skal besvares.

Artikel 22, stk. 1 i forordning nr. 3, som det efter hovedsagens faktum (modtagere af flere pensionsydelser med bopæl i en stat, der er forpligtet til pensionsbetaling) først og fremmest synes at dreje sig om, bestemmer følgende: »En person, der har ret til pension eller rente efter lovgivningen i to eller flere medlemsstater, og som har ret til naturalydelser efter lovgivningen i den medlemsstat, på hvis område han er bosat, og hvor samtidig en af de med hensyn til disse pensioner eller renter forpligtede institutioner befinder sig, modtager lige som sine familiemedlemmer disse ydelser fra bopælsstedets institution og for denne institutions regning, som om den pågældende alene var berettiget til pension el-

ler rente efter den sidstnævnte stats lovgivning. Disse ydelser udredes af bopælslandets institution«.

Allerede efter denne bestemmelses ordlyd er det klart, at der kun kan ydes modtagere af flere pensionsydelser naturalydelser fra forsikringsinstitutionen i bopælslandet i tilfælde af sygdom, hvis der er krav herpå efter den omtalte forsikringsinstitutions *nationale* ret. Det er således ikke fællesskabsretten, der hjemler en forpligtelse for bopælsstaten til at udrede naturalydelser; et sådant krav er efter fællesskabsretten tværtimod klart afhængigt af, at betingelserne i bopælsstatens nationale ret er opfyldt. Det er således ikke muligt af den ovennævnte bestemmelse at udlede et princip om, at sygeforsikringen påhviler bopælsstaten med den virkning, at andre medlemsstaters (som i hovedsagen: forbundsrepublikken Tysklands) forsikringsret skulle blive fortrængt.

Løsningen på det rejste problem skal ganske vist ikke alene udledes af artikel 22, stk. 1; Bundesversicherungsanstalt für Angestellte er da også af den opfattelse, at denne bestemmelse ikke fuldstændig dækker det i hovedsagen omhandlede tilfælde. For besvarelsen af spørgsmålet er det altså påkrævet at undersøge hele systemet i artikel 22 i forordning nr. 3. Ved en sådan undersøgelse viser der sig følgende billede:

Artikel 22, stk. 2 omhandler det tilfælde, hvor en person, der efter lovgivningen i en enkelt eller flere stater er berettiget til pension eller rente, bor på en medlemsstats område, hvor ingen af de til rentebetaling forpligtede institutioner befinder sig. For dette tilfælde bestemmes det, at den person, som har ret til pension eller rente, for sig selv og sine familiemedlemmer »(skal) modtage naturalydelser fra institutionen på sit bopælssted, som om den pågældende var berettiget til pension eller rente i medfør af lovgivningen i den stat, på hvis område han er bosat«. Ganske vist opstilles det også her som en forudsætning, at han efter lovgivningen i denne medlemsstat har krav på sådanne ydelser. Desuden er det en forudsætning, at han har krav på sådanne ydelser efter mindst én anden medlemsstats lovgivning, efter hvis regler han har krav på pensionsydelser. Man kan herefter også om artikel 22, stk. 2 sige, at den ikke qua fællesskabsret *begrunder* et krav mod bopælsstaten på naturalydelser, og at der af denne bestemmelse lige så lidt som af artikel 22, stk. 1 kan udledes et generelt princip om, at sygeforsikringen påhviler bopælsstaten, således som det antages af Bundesversicherungsanstalt für Angestellte.

Artikel 22, stk. 3 kan med hensyn til formålet med den foreliggende undersøgelse lades ude af betragtning, efter som den kun behandler spørgsmålet om den endelige fordeling af udgifterne i det tilfælde, som omhandles i stk. 2. Det samme gælder for artikel 22, stk. 4. Denne henviser nemlig kun for stykke 2's vedkommende til artikel 19, stykkerne 4 og 5, det vil sige til specielle regler, der er erklæret for anvendelige, når den stat, hvor den til naturalydelser forpligtede institution befinder sig, har fastsat flere forsikringssystemer, og den kompetente institutions tilladelse er nødvendig, generelt hvor det drejer sig om naturalydelser af væsentlig størrelse.

Af interesse er derimod stk. 5 og 6 i artikel 22. Stk. 5 angår den situation, hvor familiemedlemmer til en person, der har ret til pension eller rente efter lovgivningen i en eller flere medlemsstater, bor på området af en anden medlemsstat end den, som den berettigede selv bor i. For dette tilfælde bestemmes, at familiemedlemmerne modtager naturalydelser, »som om familieoverhovedet selv var bosat på det samme område«. Desuden bestemmes det, at artikel 20 finder tilsvarende anvendelse. Dermed er det klargjort, at familiemedlemmer til en pensionist eller rentemodtager har krav på naturalydelser fra den stat, hvor de er bosat, og at der skal ydes dem naturalydelser, som om rentemodtageren var forsikret ved institutionen i det land, hvor familiemedlemmerne var bosat, eller som om han havde krav på ydelser. I dette tilfælde påhviler der altså faktisk institu-

tionen i bopælsstaten en selvstændig forpligtelse umiddelbart ifølge fællesskabsretten. — Noget tilsvarende gælder efter artikel 22, stk. 6, dvs. for det tilfælde, hvor en person, der har ret til pension eller rente efter lovgivningen i en eller flere medlemsstater, eller et af hans familiemedlemmer opholder sig midlertidigt på en anden medlemsstats område end den, hvor han er bosat. Også for dette tilfælde er det klart bestemt i selve fællesskabsretten, at der er krav på naturalydelser over for opholdsstatens institution (hvis der desuden er tale om, at ydelserne fra opholdsstedets institution »udredes efter den for denne institution gældende lovgivning«, så er dette faktisk — som Kommissionen med rette har anført — kun en henvisning til arten og omfanget af ydelserne).

Af hele systemet i artikel 22 og sammenligningen mellem dens forskellige stykker (stykke 7, der ikke er inddraget, har ingen betydning for nærværende undersøgelse) kan det følgelig klart udledes, at der i denne bestemmelse tydeligt sondres mellem tilfælde, hvor fællesskabsretten hjemler krav på naturalydelser mod opholdsstaten eller bopælsstaten, og andre tilfælde, hvor et sådant krav afhænger af, om de betingelser, som er opstillet i den nationale ret, er opfyldt. Man kan altså ikke af artikel 22 udlede et almindeligt princip om, at en pensionists eller rentemodtagers sygeforsikring altid påhviler bopælsstaten. Systematikken i artikel 22 gør det tværtimod klart, at der netop i det hyppigst forekommende tilfælde (hvor en pensionist bliver syg i den stat, hvor han har sin bopæl) kun er angivet en forpligtelse for forsikringsinstitutionen til naturalydelser i det omfang, hvori der efter den nationale ret er krav på sådanne ydelser.

Rigtigheden af dette resultat bekræftes i øvrigt ikke kun af bestemmelserne i artikel 24 i forordning nr. 4, men også — som Kommissionen ligeledes har vist — af følgende to betragtninger:

For det første er det væsentligt, at formålet med forordning nr. 3 kun er at koordinere de nationale forsikringsordninger. Deraf følger, at man i tvivlstilfælde ikke kan gå ud fra, at dybtgående ændringer af den nationale lovgivning har været tilsigtet; i hvert fald kan man ikke foretage sådanne ændringer ved analogi eller udfyldning. Tværtimod kræves der udtrykkelige og tydelige normer (som netop ikke findes i artikel 22 i forordning nr. 3 med henblik på krav angående naturalydelser over for bopælsstaten).

Det er desuden vigtigt at undersøge forordning nr. 1408/71, som med virkning fra 1. oktober 1972 er trådt i stedet for forordning nr. 3 (altså fra et tidspunkt, der ikke er af betydning for hovedsagen). Vigtig er artikel 28 i denne forordning, hvis artikel 27 i det væsentlige gentager artikel 22, stk. 1 i forordning nr. 3. Heri bestemmes det, at en person, der har ret til pension eller rente efter lovgivningen i en eller flere medlemsstater, og som ikke har ret til naturalydelser efter lovgivningen i den medlemsstat, på hvis område han er bosat, dog for sig selv og sine familiemedlemmer skal modtage disse ydelser, for så vidt han ville have haft ret til naturalydelser i medfør af lovgivningen i den medlemsstat eller i mindst en af de medlemsstater, som er kompetente med hensyn til pensionsydelser, såfremt han var bosat på den pågældende stats område. Artikel 28 i forordning nr. 1408/71 har altså nu skabt et umiddelbart fællesskabsretligt krav på naturalydelser over for bopælsstaten. I det foreliggende tilfælde drejer det sig heller ikke kun om en tydeliggørelse af den allerede bestående retstilstand, hvilket ville berettige analogifortolkning af forordning nr. 3. Vi har tværtimod at gøre med en bevidst videreudvikling og forbedring af fællesskabsretten. Dette fremgår klart af de pågældende forarbejder (se betragtningerne til Kommissionens forslag af 6. november 1966 til ændring af forordning nr. 3 samt parlamentsmedlem Troclets rapport til Europa-Parlamentet som repræsentant for udvalget for social- og sundhedsspørgsmål). I Revue trimestrielle de Droit Européen 1972, side 36 har også Tantaradous ytret sig i denne retning.

Som Kommissionen med rette har foreslået i sit indlæg, kan man herefter kun besvare Bundessozialgericht's spørgsmål således:

Artikel 22 i forordning nr. 3 vedrørende social sikring af vandrende arbejdstagere skal ikke fortolkes således, at den stat, på hvis område en person, som er pensionist eller rentemodtager efter flere medlemsstaters lovgivning, er bosat, også skal yde denne naturalydelser i henhold til sygeforsikringen for pensionister, når dette ikke er hjemlet efter statens egen lovgivning.