FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT J.-P. WARNER FREMSAT DEN 27. MARTS 1974 [1]

Høje Ret.

De vil huske, at den sociale sikring af vandrende arbejdstagere inden for Fællesskabet, indtil Rådets forordninger (EØF) nr. 1408/71 og (EØF) nr. 574/72 trådte i kraft i september 1972, hovedsageligt var reguleret af Rådets forordninger nr. 3 og 4 af henholdsvis 25. september og 3. december 1958. Disse var blevet udstedt i henhold til traktatens artikel 51, som pålagde Rådet at »vedtage de foranstaltninger vedrørende social tryghed, der er nødvendige for at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed«, og »især ved at indføre en ordning, som 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 område.«

Denne sag drejer sig om, i hvilket omfang eller om overhovedet hr. H. W. Kaufmann, tysk statsborger med bopæl i Forbundsrepublikken under hensyn til bestemmelserne i forordningerne nr. 3 og 4 har ret til ydelser ved invaliditet i henhold til en nederlandsk lov om sådanne ydelser, som trådte i kraft 1. juli 1967, og som herefter vil blive omtalt som W.A.O.

Sagen er forelagt Domstolen ved en anmodning om en præjudiciel afgørelse fra Centrale Raad van Beroep, Nederlandene, for hvilken ret der verserer en appelsag om en afgørelse truffet 9. november 1971 af Raad van Beroep, Amsterdam. Denne afgørelse var faldet ud til fordel for Kaufmann, herefter benævnt »appelindstævnte«. Appellanten er den pågældende nederlandske sociale forsikringsinstitution.

De faktiske omstændigheder er kort disse. Appelindstævnte, som er født den 9. maj 1906, og som derfor nu er 67 år, har tilbragt sin samlede beskæftigelsestid i Tyskland, bortset fra en periode på 7 år fra oktober 1928 til september 1935, hvor han var ansat i et trykkeri i Haag. Den 4. december 1969 blev han på grund af sygdom ude af stand til at arbejde. Dette gav ham ifølge den pågældende tyske lovgivning ret til ydelse ved sygdom (»Krankengeld«), som han behørigt oppebar indtil 4. juni 1971. Samtidig hermed fik han, ligeledes i Tyskland, tildelt en invalidepension med virkning fra 1. januar 1970. Det blev imidlertid i en skrivelse af 22. december 1971 fra den kompetente tyske institution til appellanten (bilag 8 til forelæggelseskendelsen) gjort klart, at dette pensionsbeløb var lavere end det beløb i »Krankengeld«, appelindstævnte havde ret til, androg, og under disse omstændigheder blev hans »Krankengeld«-beløb reduceret med invalidepensionsbeløbet, således som den tyske lovgivning kræver det.

Der hersker ingen tvivl om:

1. at appelindstævnte ifølge W.A.O. ikke kan rejse noget krav for perioden på 52 uger fra den dato, hvor han først blev syg, for ifølge W.A.O. artikel 19 kan der ikke udbetales ydelse ved invaliditet for de første 52 uger af en uarbejdsdygtighed; og

2. at han ifølge W.A.O. ikke kan rejse noget krav for perioder efter den 1. maj 1971, idet betaling af en ydelse

1 — Oversat fra engelsk.

ved invaliditet ifølge artikel 49 i W.A.O. ophører den første dag i den måned, hvori den begunstigede fylder 65 år.

Denne tvist vedrører således kun perioden fra 4. december 1970 til 1. maj 1971.

Appellanten erkender, at appelindstævnte i den periode i kraft af forordning nr. 3 ud fra en umiddelbar betragtning var berettiget til ydelse ifølge W.A.O. Men appellanten hævder, at denne umiddelbare ret blev gjort virkningsløs af den kombinerede virkning af bestemmelserne i forordning nr. 3 og i W.A.O. om forbud mod kumulation af ydelser.

For at forklare dette må jeg først redegøre for de relevante bestemmelser i forordning nr. 3.

I tilfælde af ydelser ved invaliditet sondrede artikel 24 i denne forordning mellem to typer nationale lovgivningssystemer, nemlig type A, hvorefter ydelsesbeløbet var uafhængigt af længden af forsikringsperioder, og type B, hvorefter ydelsesbeløbet tværtimod var kædet sammen med længden af sådanne perioder. For så vidt angår den nærværende sag, fremgår det, at W.A.O. er af type A, hvorimod den tyske lovgivning, i henhold til hvilken appelindstævnte havde ret til sin invalidepension, er af type B. Artikel 26 i forordning nr. 3 bestemmer, at denne forordnings artikler 27 og 28 vedrørende ydelser ved alderdom og dødsfald i et sådant tilfælde skal anvendes analogt. Disse artikler indeholdt detaljerede regler for sammenlægningen af adkomstberettigede beskæftigelsesperioder i forskellige medlemsstater og for beregningen og betalingen af ydelser på basis af en sådan sammenlægning.

Som jeg har angivet, erkender appellanten, at appelindstævnte i kraft af disse artikler ud fra en umiddelbar betragtning havde ret til ydelser ifølge W.A.O. for den omhandlede periode. Appellanten henviser imidlertid til artikel 11 i forordning nr. 3, som vedrører kumulation af ydelser, og især til dens 2. stykke, hvis relevante led jeg vil læse op. Da er ikke foreligger nogen officiel engelsk tekst til forordningen, vil jeg læse op fra fransk:

»Les clauses de réduction ou de suspension prévues par la législation d'un État membre, en cas de cumul d'une prestation avec d'autres prestations de sécurité sociale ... sont opposables au bénéficiaire, même s'il s'agit de prestations acquises sous un régime d'un autre État membre.« [1] (JO nr. 30, 16. december 1958).

Jeg vil også læse forbeholdet i artiklen, ikke fordi det er direkte relevant, men fordi den belyser sigtet med artikel 11:

»Toutefois, cette règle n'est pas applicable aux cas où des prestations de même nature sont acquises conformément aux dispositions des articles 26 et 28 du présent règlement.« [2]

På grund af dette forbehold kunne appellanten ikke over for appelindstævnte påberåbe sig den omstændighed, at denne modtog en tysk invalidepension, endog selv om denne omstændighed på anden måde var relevant ifølge nederlandsk ret. Dette søger appellanten heller ikke. Det, som appellanten i kraft af artikel 20 i W.A.O. påberåber sig, er den omstændighed, at appelindstævnte modtog tysk Krankengeld. Denne artikel bestemmer, at en person, så længe han har ret til »Ziekengeld« (ydelser ved sygdom) ifølge »Ziektewet«, som er den nederlandske lov om ydelser ved sygdom, ikke må oppebære ydelser ved invaliditet ifølge W.A.O. Appellanten fremfører det anbringende, at artikel 20 er en »clause de reduction ou de suspension prevue par« («bestemmelse om, at en ydelse skal nedsættes eller stilles i bero, indeholdt i«) lovgivningen i Nederlandene i artikel 11, stk. 2's forstand, og at den i overensstemmelse hermed fratager appelindstævnte

1 — »Indeholder en medlemsstats lovgivning bestemmelser om, at en ydelse skal nedsættes eller stilles i bero i tilfælde af samtidig udbetaling af andre sociale ydelser . . . finder disse bestemmelser også anvendelse, hvor det drejer sig om ydelser, der er erhvervet i henhold til en anden medlemsstats ordning.« (Det danske socialministeriums oversættelse af februar 1962).

2 — »Dette gælder dog ikke i tilfælde, hvor ydelser af samme art er erhvervet i medfør af bestemmelserne i artiklerne 26 og 28.« (Det danske socialministeriums oversættelse af februar 1962).

retten til ydelse i henhold til W.A.O., idet hans oppebørsel af tysk »Krankengeld« i kraft af ordene »même s'il s'agit de prestations acquises sous un régime d'un autre État membre« (»også hvor det drejer sig om ydelser, der er erhvervet i henhold til en anden medlemsstats ordning«) i artikel 11, stk. 2 havde den samme virkning for så vidt angår artikel 20, som hans oppebørsel af nederlandsk »Ziekengeld« ville have haft. Det var dette anbringende, som Raad van Beroep Amsterdam tilbageviste med den begrundelse, at Krankengeld, for så vidt angår artikel 20, ikke kunne sammenlignes med Ziekengeld.

For at få vejledning ved afgørelsen af appelsagen har Centrale Raad van Beroep forelagt tre spørgsmål for Domstolen:

Det første drejer sig om, hvorvidt sætningen i artikel 11, stk. 2 »clauses de réduction ou de suspension prévues par la législation d'un État membre, en cas de cumul d'une prestation avec d'autres prestations« (»bestemmelser om, at en ydelse skal nedsættes eller stilles i bero i tilfælde af samtidig udbetaling af andre ydelser«) indeholder en regel, der forhindrer, at der kan opstå krav på ydelse ved invaliditet, så længe der kan gøres krav på ydelse ved sygdom.

Både appellanten og Kommissionen mener, at spørgsmålet skal besvares bekræftende, og jeg er enig med dem. Uheldigvis er appelindstævnte ikke repræsenteret under retshandlingerne for Domstolen, og det vides ikke, hvilke søgsmålsgrunde der var blevet gjort gældende fra hans side, hvis han havde været repræsenteret. Jeg ser frem til den dag, hvor det foreslåede nye procesreglement bliver tiltrådt, og det bliver muligt for Domstolen under sådanne omstændigheder at give en appelindstævnt fri proces.

Jeg slutter imidlertid fra appellantens og Kommissionens indlæg, at anledningen til det første spørgsmål fra Centrale Raad skal søges i sondringen i nederlandsk ret inden for området for sociale sikringslove mellem bestemmelser, som opstiller forudgående betingelser for tilståelsen af ydelser, og bestemmelser, der blot skal forhindre dobbeltydelser, da det må formodes, at artikel 20 i W.A.O., hvis den hører til den første art, ikke falder ind under artikel 11, stk. 2 i forordning nr. 3. Sådanne subtile sondringer bør efter min mening ikke indføres i Fællesskabets lovgivning om social sikring, som nødvendigvis må fortolkes vidt, således at den kan anvendes let og ensartet i forhold til de forskellige sociale sikringslove i medlemsstaterne. Forholder det sig således, mener jeg, at en bestemmelse, der hindrer, at der opstår krav på ydelse ved invaliditet, så længe der kan gøres krav på ydelse ved sygdom, klart stemmer med både ånd og bogstav i artikel 11, stk. 2, idet det er en sådan bestemmelses udtrykkelige formål at gøre ydelse ved sygdom og invaliditet alternative og ikke kumulative.

Det andet spørgsmål fra Centrale Raad angår direkte det centrale punkt i afgørelsen fra Raad van Beroep, Amsterdam. Det væsentlige er, om bestemmelserne i artikel 11, stk. 2 var gældende for en »clause de reduction ou de suspension prévue par la législation d'un État membre«, selv om en sådan »clause« udtrykkeligt omtalte den sociale sikringslov i den medlemsstat, i forhold til hvilken den skulle fungere (som i nærværende sag artikel 20 i W.A.O., der udtrykkeligt refererede til den nederlandske Ziektewet). Spørgsmålet er med andre ord, om artikel 11, stk. 2 gjorde det muligt at sammenligne lovgivningen i en anden medlemsstat, som svarede til den således omtalte lov, med denne.

Her mener både appellanten og Kommissionen igen, at spørgsmålet skal besvares bekræftende, og jeg er enig med dem. Det forekommer mig, at man fortolker bestemmelserne i artikel 11, stk. 2 — og særlig ordene »même s'il s'agit des prestations acquises sous un régime d'un État membre« — for snævert, når man mener, at de kun kan anvendes, hvor den omhandlede »clause de réduction ou de suspension« er affattet generelt, således som det ville have været tilfældet, hvis artikel 20 i W.A.O. i den foreliggende sag simpelthen havde henvist til

ydelse ved sygdom uden at henvise til Ziektewet. Som Kommissionen gør opmærksom på, ville en sådan fortolkning føre til ganske tilfældige forskelle i anvendelsen af artikel 11, stk. 2 i forskellige medlemsstater, forskelle som mere ville afhænge af formen end af indholdet af deres respektive love.

Det er heller ikke efter min opfattelse ubilligt overfor appelindstævnte at mene, at hans tyske Krankengeld i kraft af artikel 11, stk. 2 i hans tilfælde på grund af formålet med artikel 20 i. W.A.O. skal sammenlignes med den nederlandske Ziekengeld, naturligvis under forudsætning af, at de virkelig er ens ikke blot af navn, hvilket den nationale retsinstans må konstatere. Sagen er på en måde det omvendte tilfælde af sag nr. 34/69 *Caisse d'assurance vieillesse des travailleurs salariés de Paris/Duffy* (Rec. 1969, s. 597), hvor Domstolen statuerede, at artikel 11, stk. 2 kun kunne påberåbes over for en person, hvis denne gjorde krav på ydelsen i henhold til bestemmelserne i forordning nr. 3. Hvis denne person havde ret til en bestemt ydelse i en bestemt medlemsstat uafhængigt af forordning nr. 3, kunne artikel 11, stk. 2 ikke påberåbes som grundlag for at frakende ham denne ydelse. Her forekommer der imidlertid ikke at være nogen tvivl om, at appelindstævnte ikke ville have haft noget krav ifølge W.A.O., havde det ikke været for bestemmelserne i forordning nr. 3. Når det forholder sig således, er det efter min opfattelse rigtigt, at han i kraft af forordningen kun får sådanne ydelser — hvis han overhovedet skal have nogen —, som forordningens koncipister virkelig ønskede, at en person i hans situation skulle have.

Jeg skulle måske i forbigående nævne, at Raad van Beroep Amsterdam synes at have ment, at principer i *Duffy*-sagen kan finde anvendelse her, fordi appelindstævnte havde ret til sin Krankengeld uafhængigt af forordning nr. 3. Med al respekt for nævnte ret forekommer dette mig dog uden betydning. Det, som har betydning, er, at han ikke kunne stille krav ifølge W.A.O., undtagen i kraft af forordningen.

Det tredje spørgsmål, som Centrale Raad forelægger Domstolen, vedrører den omstændighed, som jeg tidligere har omtalt, at det beløb, som oprindeligt blev ydet appelindstævnte i Tyskland som Krankengeld, senere blev nedsat ved, at man heri, ifølge den pågældende tyske lovgivning, modregnede det beløb, som blev ydet ham som invalidepension. I realiteten drejer spørgsmålet sig om, hvorvidt henvisningen i artikel 11, stk. 2 til »prestations acquises sous un régime d'un autre État membre« under sådanne omstændigheder er en henvisning til det oprindeligt ydede beløb eller til det reducerede beløb.

Jeg tilstår, at jeg har været i vildrede angående dette spørgsmåls relevans. Hverken Centrale Raads forelæggelsesskendelse eller de hertil knyttede dokumenter synes at give den mindste antydning af, hvori det relevante består. Kommissionen antyder i sine indlæg, at spørgsmålet vedkommer sagen på grund af artikel 9, stk. 2 i Rådets forordning nr. 4, der som bekendt blev udstedt for at gennemføre og udfylde bestemmelserne i forordning nr. 3.

Ordlyden i artikel 9, stk. 2 er i det omfang, den vedkommer denne sag, følgende:

»... lorsque l'application des dispositions de la première phrase du paragraphe (2) de l'article 11 du règlement entraînerait la réduction ou la suspension d'une prestation d'invalidité... liquidée en vertu des dispositions de l'article 28 du règlement par l'institution d'un État membre, cette institution ne prend en compte, pour la réduction ou pour la suspension, qu'une fraction des prestations ... entraînant la réduction ou la suspension.« [1]

1 — »Dersom anvendelsen af forordningens artikel 11, stk. 2, 1. punktum, ville medføre nedsættelse eller suspension af en ydelse i anledning af invaliditet . . . der i henhold til forordningens artikel 28 er fastsat af en medlemsstats institution, skal denne institution . . . ved beregningen af nedsættelsen eller suspensionen kun tage hensyn til en del af de ydelser . . . der medfører nedsættelsen eller suspensionen. (Det danske socialministeriums oversættelse af maj 1962).

Herefter følger en bestemmelse, som ved henvisning til bestemmelserne i artikel 28 foreskriver fremgangsmåden ved fastlæggelsen af den rette del af ydelsen.

Jeg kan for mit vedkommende ikke se, hvorledes artikel 9, stk. 2 kan have virkning i en sag, hvor den relevante bestemmelse i national lovgivning finder anvendelse uafhængigt af omfanget, således som det tilsyneladende er tilfældet med artikel 20 i W.A.O. Ved en umiddelbar betragtning nægter denne artikel en person enhver ret til ydelse ved invaliditet, så længe han modtager ydelse ved sygdom, uanset den sidstnævnte ydelses omfang.

Men hvorvidt det forholder sig således, er naturligvis et spørgsmål om fortolkning af W.A.O., hvilket påhviler Centrale Raad og ikke denne Domstol.

Således mener jeg, at spørgsmålet skal besvares.

Appellanten og Kommissionen har en forskellig opfattelse af, hvad svaret skal være. Appellanten hævder, at det relevante beløb er det, som blev ydet oprindeligt. Kommissionen hævder, at det er det reducerede beløb.

Jeg er enig med Kommissionen. Lad os for at undersøge spørgsmålet antage, at appelindstævnte i denne sag havde ret til en invalidepension i Tyskland, som var større end hans Krankengeld. I et sådant tilfælde ville han faktisk ikke have modtaget Krankengeld men kun sin invalidepension. Imidlertid ville han med den af appellanten foreslåede fortolkning for så vidt angår artiklerne 11, stk. 2 og 9, stk. 2 have været stillet, som om han oppebar Krankengeld. Helt bortset fra et sådant resultats åbenbare virkelighedsfjerne og urimelige karakter forekommer det mig, at det under visse omstændigheder strider mod det mål, der er opstillet i forbeholdet i artikel 11, stk. 2.

Jeg mener derfor, at hvert af de spørgsmål, som Centrale Raad har henvist til Domstolen, skal besvares på den af Kommissionen foreslåede måde.