DOMSTOLENS DOM
AF 18. FEBRUAR 1975 [1]

Alfonso Farrauto
mod Bau-Berufsgenossenschaft
(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Bundessozialgericht)

Sag 66/74

Sammendrag

Social sikring af vandrende arbejdstagere — rente — ansøgning — den kompetente institutionsafgørelse — direkte meddelelse til ansøgeren — nærmere gennemførelse — sprogordning — forpligtelser for de nationale domsmyndigheder
(Rådets forordning nr. 4, art. 56, stk. 2)

Ordet »direkte« i art. 56, stk. 2 i Rådets forordning nr. 4 skal fortolkes således, at den meddelelse, der er nævnt i bestemmelsen skal ske uden mellemled, og at forsendelse gennem post — og telegrafvæsenet opfylder dette krav. Det påhviler de nationale domsmyndigheder at våge over, at retssikkerheden ikke bringes i fare ved et retstab som følge af, at arbejdstageren ikke forstår det sprog, på hvilket en afgørelse meddeles ham.

I sag 66/74

angående en anmodning, som i henhold til EØF-traktatens art. 177 af Bundessozialgericht er indgivet til Domstolen for i den sag, der verserer for nævnte ret mellem

ALFONSO FARRAUTO, bosiddende i Ravalmuto, Italien,

og

BAU-BERUFSGENOSSENSCHAFT, WUPPERTAL, Forbundsrepublikken Tyskland,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af art. 56, stk. 2 i Rådets forordninger nr. 4 af 3. december 1958 (JO af 16. 12. 1958, s. 597) om

1 — Processprog: Tysk.

regler til gennemførelse og supplement af forordning nr. 3 om social sikring af vandrende arbejdstagere,

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af: præsidenten R. Lecourt, afdelingsformændene J. Mertens de Wilmars og Mackenzie Stuart, dommerne A. M. Donner, R. Monaco, P. Pescatore, H. Kutscher, M. Sørensen (refererende) og A. Ó Keeffe,

generaladvokat: A. Trabucchi
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

Forelæggelseskendelsen og de i henhold til art. 20 i statutten for EØF-Domstolen afgivne skriftlige indlæg kan sammenfattes således:

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb

1. Sagsøgeren i hovedsagen, Farrauto, er italiensk statsborger og bor igen i Italien efter at have arbejdet i Tyskland. Han har over for den sagsøgte institution — Bau-Berufsgenossenschaft, Wuppertal — krævet, at der på ny skal udbetales ham en ulykkesrente, som han i en begrænset periode tidligere har oppebåret. Sagsøgte i hovedsagen afslog denne ansøgning ved afgørelse af 12. januar 1971, og sagsøgeren fik den 26. januar 1971 denne afgørelse tilsendt ved anbefalet brev med modtagelseskvittering. Brevet blev afleveret til sagsøgeren den 29. januar 1971.

Ved brev af 5. maj 1971, stilet til Sozialgericht Düsseldorf, har sagsøgeren anlagt sag vedrørende afgørelsen. Brevet kom den 19. maj frem til Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavaro, Agrigento, som videresendte det til Sozialgericht, hvor det ankom den 9. juni 1971.

Den 21. december 1971 afviste Sozialgericht søgsmålet, fordi den i loven foreskrevne klagefrist på 3 måneder ikke var blevet overholdt.

Sagsøgeren appellerede dommen til Landessozialgericht i delstaten Nordrhein-Westphalen, som ved dom af 10. januar 1973 omgjorde første instansdommen under henvisning til, at klagefristen ikke var begyndt at løbe, da forkyndelsen ikke var sket i de foreskrevne former.

Ifølge Landessozialgericht angiver art. 56, stk. 2 i forordning nr. 4 [1] blot den person, afgørelsen skal meddeles til, mens den ikke bestemmer noget om meddelelsens form. Dette spørgsmål reguleres af den nationale lov — i det pågældende tilfælde den tyske Verwaltungszustellungsgesetz, VwZG. Denne lovs art. 14, stk. 1 bestemmer, at forkyndelser i udlandet sker ved en anmodning til de kompetente myndigheder i den fremmede stat eller til Forbundsrepublikkens konsulære eller diplomatiske repræsentation i den pågældende stat. Denne procedure er imidlertid ikke fulgt i det foreliggende tilfælde.

2. Bundessozialgericht har ophævet Landessozialgerichts afgørelse, udsat sagen og i henhold til EØF-traktatens art. 177 anmodet Domstolen om en præjudiciel afgørelse af, hvilken »fortolkning, der skal gives ordet »direkte« i art. 56, stk. 2 i Rådets forordning nr. 4 til gennemførelse og supplement af forordning nr. 3 om social sikring af vandrende arbejdstagere«.

3. Det fremgår af begrundelsen i Bundessozialgericht's kendelse, at de forskellige Landesgericht'ers retspraksis på dette punkt ikke er samstemmende.

Bundessozialgericht henviser i kendelsens grunde til art. 75, stk. 2 i Rådets forordning nr. 574/72 af 21. marts 1972 om gennemførelse af forordning nr. 1408/71; denne artikel afviger fra art. 56, stk. 2 i forordning nr. 4, idet den bestemmer, at den kompetente institution underretter ansøgeren om sin afgørelse »enten direkte eller gennem den kompetente stats kontaktorgan«. Bundessozialgericht bemærker, at forordning nr. 574/72 imidlertid først trådte i kraft den 1. oktober 1972 og således ikke kan finde anvendelse i den foreliggende tvist. Efter rettens opfattelse kan ordene i art. 75, stk. 2 (»eller gennem den kompetente stats kontaktorgan«) ligesom eftersætningen i art. 56, stk. 2 i EØF-forordning nr. 4, der henviser til kontaktorganet, højst tale for en fortolkning, ifølge hvilken en direkte meddelelse til ansøgeren blot udgør modstykket til meddelelsen gennem kontaktorganet, og det således hører under den nationale lovgivning i medlemsstaten at bestemme, i hvilken form forkyndelsen skal foregå.

Bundessozialgericht bemærker imidlertid også, at den »direkte« meddelelse af afgørelsen i strengt bogstavelig forstand næsten aldrig finder sted af praktiske grunde. I øvrigt vil også en meddelelse gennem de forskellige postvæsener nå adressaten mere »direkte« og normalt væsentligt hurtigere end gennem den i medlemstaten oprettede diplomatiske repræsentation for Forbundsrepublikken. Endelig er det ved forsendelse gennem postvæsenet — ved at udleveringen bekræftes over for afsenderen med en modtagelseskvittering — muligt at bevise, at ansøgeren faktisk har modtaget meddelelse om afgørelsen.

4. Forelæggelseskendelsen af 22. august 1974 fra Bundessozialgericht blev registreret på Domstolens justitskontor den 13. september 1974.

Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg til Domstolen ved sin juridiske rådgiver N. Koch.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

II — Skriftlige indlæg indgivet til Domstolen

Kommissionen bemærker, at art. 56, stk. 2 i forordning nr. 4 er en bestemmelse til gennemførelse af det princip, som er nedfældet i art. 45, stk. 3 i forordning

1 — Forordning nr. 4 om gennemførelsesbestemmelserne til forordning nr. 3 bestemmer i art. 56, stk. 1, at et offer for en arbejdsulykke eller en erhvervsmæssig sygdom, der ansøger om invaliditetsrente, enten skal indgive sin ansøgning til vedkommende institution eller til institutionen på hans bopælssted, som derefter oversender den til vedkommende institution. Stk. 2 bestemmer: »Vedkommende institution giver ansøgeren direkte meddelelse om den afgørelse, den har truffet, og oversender en afskrift af afgørelsen til kontaktorganet i den stat, hvor ansøgeren bor«.

nr. 3, der indeholder en bemyndigelse for de enkelte medlemsstaters institutioner og statsborgere til at forhandle direkte med hinanden — hvilket på ingen måde er hovedreglen i folkeretlige forbindelser. I henhold til art. 56, stk. 2 synes den direkte meddelelse at svare til den meddelelse, der foretages ved en institutions (særlig kontaktorganets) mellemkomst, hvilket tilsyneladende ikke blot afgør indholdet men også fastlægger grænserne for rækkevidden af ordet »direkte«. Denne fortolkning af art. 56, stk. 2 går ud fra princippet om, at forkyndelsens form og den måde, den skal foretages på, forbliver undergivet den ordning, der er vedtaget i henhold til national ret.

Man kunne drage den samme konklusion af de to bestemmelser, der er udstedt senere end de nævnte, nemlig art. 84, stk. 3 i forordning nr. 1408/71 og art. 75, stk. 2 i forordning nr. 574/72. De har stort set ikke ændret den tidligere gældende ordning, og de har næsten ordret gentaget denne.

Kommissionen bemærker imidlertid, at denne fortolkning rejser en række indvendinger, både af retlig og af praksisk art. Der kunne opstå en konflikt mellem § 14, stk. 1 i VwZG og art. 56, stk. 2 i forordning nr. 4 således, at den sidstnævnte udelukker visse institutioner (kontaktorganerne, institutionerne på bopælsstedet), mens den første foreskriver intervention fra bestemte institutioner (de »kompetente myndigheder«, konsulære eller diplomatiske repræsentationer). Man kunne yderligere tage udgangspunkt i princippet om, at forkyndelsen i henhold til § 14, stk. 1 i VwZG er kompliceret, og at forkyndelsen gennem postvæsenet hurtigere når sit mål, samtidig med at den giver tilstrækkelige garantier for så vidt angår beviset for meddelelsens modtagelse.

De følgende aspekter af problemet bør imidlertid have større vægt end disse indvendinger.

Den kortfattede udformning af art. 56, stk. 2 udelukker, at den kan fortolkes som en regel om forkyndelse; de nærmere regler for denne forkyndelse skulle i så fald have været klart fastsat. Den kompetente institution ville have haft behov for et mellemled med henblik på at meddele sin afgørelse til ansøgeren. Det udtales ikke, hvem dette mellemled skal være.

I øvrigt synes en regel om forkyndelse, der udelukker anvendelsen af national ret, ikke at være nødvendig for at sikre arbejdskraftens frie bevægelighed. Det er givet, at forkyndelsesproceduren med konsulære eller diplomatiske repræsentationers mellemkomst er tungere; imidlertid opstår der ikke derved nogen følelig ulempe for den lønnede arbejdstager. Endelig begrænser rækkevidden af det fortolkningsspørgsmål, der er stillet, sig væsentligst til kendsgerninger, der hører fortiden til. Hvis den forkyndelse, der sker ved mellemkomst af konsulære eller diplomatiske repræsentationer, i dag viser sig for vanskelig, kan den kompetente institution benytte sig af kontaktorganets mellemkomst.

I det offentlige retsmøde den 16. januar 1975 har Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, repræsenteret af N. Koch, afgivet sit mundtlige indlæg.

Generaladvokaten har fremsat sit forslag til afgørelse i retsmødet den 29. januar 1975.

Præmisser

1 Ved kendelse af 22. august 1974, indgået til Domstolen den 13. september 1974, har Bundessozialgericht i henhold til EØF-traktatens artikel 177 stillet et spørgsmål om fortolkning af ordet »direkte« i art. 56, stk. 2 i Rådets forordning nr. 4 (JO nr. 30 af 16. 12. 1958, s. 597) indeholdende regler til gen-

nemførelse og supplement af forordning nr. 3 om social sikring af vandrende arbejdstagere;

2 dette spørgsmål er stillet inden for rammerne af en sag, i hvilken en italiensk statsborger, der efter at have arbejdet i Tyskland nu bor i Italien, af en tysk socialforsikringskasse er blevet nægtet ret til fornyet oppebørsel af en ulykkesforsikringsydelse;

efter dette afslag var blevet forkyndt for ham ved anbefalet brev med modtagelseskvittering, anlagde den pågældende sag vedrørende forsikringskassens afgørelse ved Sozialgericht Düsseldorf, som imidlertid afviste sagen, fordi den først var anlagt efter udløbet af den i tysk ret fastsatte klagefrist på 3 måneder;

efter den pågældendes appel har Landessozialgericht omgjort afgørelsen i første instans med den begrundelse, at den er uforenelig med § 14 i den tyske Verwaltungszustellungsgesetz, som — vedrørende adressater, der bor i udlandet — bestemmer, at forkyndelsen foregår ved mellemkomst enten af de kompetente myndigheder i bopælslandet eller af en konsulær eller diplomatisk repræsentation for forbundsrepublikken Tyskland;

for Bundessozialgericht — hvortil sagen blev indanket — drejer det sig om, hvorvidt art 56, stk. 2 i forordning nr. 4 skal fortolkes således, at den udelukker den ovennævnte tyske lovgivnings anvendelse.

3 Artikel 56, stk. 2 i den dagældende forordning nr. 4 omhandler det tilfælde, hvor en arbejdstager, som bor på en medlemsstats territorium, har søgt om en rente fra en institution i en anden medlemsstat, og bestemmer, at vedkommende institution »giver ansøgeren direkte meddelelse« om sin afgørelse og oversender en afskrift af afgørelsen til kontaktorganet i den stat, hvor ansøgeren bor;

for de tyske domsmyndigheder, som er kompetente i sociale sager, er den opfattelse blevet hævdet, at nævnte bestemmelse begrænser sig til at udpege den person, som en afgørelse skal meddeles til, uden at bestemme noget om meddelelsens form, således at dens eneste formål er at udtale, at meddelelse ikke må ske ved kontaktorganets mellemkomst, mens det helt overlades den nationale lovgivning i hver enkelt medlemsstat at bestemme forkyndelsens form.

4 En sådan fortolkning, som ikke følger af ordlyden i den omtvistede bestemmelse, svarer dårligt til formålet og funktionen med bestemmelsen, set i sammenhæng med helheden af de fællesskabsretlige regler om social sikring af arbejdstagerne;

disse regler, som ligger inden for rammerne af de foranstaltninger, der skal sikre arbejdskraftens frie bevægelighed, skal fjerne visse materielle og administrative hindringer, som kunne afholde arbejdstagerne fra at skifte bopæl inden for medlemsstaterne;

den direkte meddelelse fra institutionerne for social sikring til personer, der bor i andre medlemsstater, uden mellemled, bortset fra post- og telegrafvæsenet, er en praksis, som tjener til at forenkle de administrative formaliteter og fremskynde sagsbehandlingen;

for så vidt angår en sådan direkte meddelelse, herunder forkyndelsen af afgørelser truffet af de kompetente institutioner, anerkendes der visse former og metoder, som gør det muligt at værne de pågældendes retssikkerhed;

af hensyn til den europæiske integration bør der altså gives fortrin for nævnte anvendelse af de former, som traditionelt benyttes ved forkyndelse af administrative afgørelser i udlandet;

5 det stillede spørgsmål bør altså besvares med, at ordet »direkte« i art. 56, stk. 2 i Rådets forordning nr. 4 skal fortolkes således, at den meddelelse, der er nævnt i bestemmelsen, skal ske uden mellemled, og at forsendelse gennem post- og telegrafvæsenet opfylder dette krav.

6 Der kan opstå et særligt problem vedrørende retssikkerheden, hvis den afgørelse, der meddeles den pågældende, er affattet på et sprog, denne ikke forstår;

ganske vist tager visse bestemmelser i fællesskabsordningen vedrørende social sikring af arbejdstagerne de sproglige vanskeligheder i betragtning, idet de enten bestemmer, at institutionerne og myndighederne i en medlemsstat ikke kan afvise ansøgninger eller andre dokumenter, som stiles til dem, under henvisning til, at de er udfærdiget på en anden medlemsstats officielle sprog (art. 45, stk. 4 i forordning nr. 3 og art. 84, stk. 4 i forordning nr. 1408/71), eller at bestemte afgørelser forkyndes for den pågældende på dennes sprog (art. 48, stk. 1 i forordning nr. 574/72), men disse bestemmelser finder ikke anvendelse i det foreliggende tilfælde;

ikke desto mindre påhviler det de nationale domsmyndigheder at våge over, at retssikkerheden ikke bringes i fare ved et retstab som følge af, at arbejdstageren ikke forstår det sprog, på hvilket en afgørelse meddeles ham.

Vedrørende sagsomkostningerne

7 De udgifter, der er afholdt af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres;

da retsforhandlingerne i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for Bundessozialgericht, tilkommer det denne ret at træffe afgørelse om sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser,

kender

DOMSTOLEN

vedrørende det spørgsmål, den har fået forelagt ved kendelse af 22. august 1974 fra Bundessozialgericht, for ret:

Ordet »direkte« i art. 56, stk. 2 i Rådets forordning nr. 4 skal fortolkes således, at den meddelelse, der er nævnt i bestemmelsen, skal ske uden mellemled, og at forsendelse gennem post- og telegrafvæsenet opfylder dette krav.

Lecourt Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner Monaco
Pescatore Kutscher Sørensen O'Keeffe

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 18. februar 1975.

A. Van Houtte
Justitssekretær

R. Lecourt
Præsident