FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT PIETER VERLOREN VAN THEMAAT

fremsat den 6. juni 1985 *

Høje Domstol.

I den foreliggende sag kan jeg gøre forslaget til afgørelse relativt kort.

For det første skal jeg i det hele henvise til retsmøderapporten. Jeg har intet at tilføje til de faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb og de indgivne skriftlige indlæg.

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb

Calogero Scaletta, som er italiensk statsborger og som tidligere havde bopæl i Belgien, havde af det lægelige invadilitetsråd fået anerkendt en invaliditetstilstand indtil den 31. oktober 1980, men vendte den 16. juni 1980 tilbage til Italien for at tage permanent bopæl dér. Han havde ikke forinden søgt om tilladelse hertil hos den rådgivende læge ved Union nationale des Fédérations mutualistes neutres de Belgique (herefter benævnt UNFMNB), der som institution er ansvarlig for betalingen af hans invaliditetsydelse, ligesom han heller ikke havde underrettet institutionen om adresseændring.

Den 4. september 1980 gav statsanstalten for sygeforsikring, Torino (Italien) UNFMNB meddelelse om Scaletta's bopælsforandring.

Ved skrivelse af 23. oktober 1980 meddelte Fédération mutualiste neutre de Mons på UNFMNB's vegne Scaletta, at da han ikke fra den belgiske forsikringsinstitution havde fået den tilladelse til at skifte bopæl til en anden medlemsstats område, som kræves efter artikel 22, stk. 1, litra b), i Rådets forordning nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, var hans invaliditetsydelse blevet nægtet ham for perioden 16. juni — 4. september 1980, hvor UNFMNB ikke havde haft kendskab til, at han var flyttet til Italien.

Forholdet var i virkeligheden det, at man ikke havde kunnet udbetale invaliditetsydelse til Scaletta i den pågældende periode, idet de postanvisninger, der normalt anvendes, var returneret til afsenderen, da modtageren var u- bekendt efter adressen. UNFMNB's afvisning af at foretage betaling af de nævnte ydelser efter at institutionen havde fået kendskab til Scaletta's nye adresse, havde hjemmel i artikel 70, stk. 1 i den belgiske lov af 9. august 1963 om indførelse af en obligatorisk ordning om sygdom og invaliditet (Moniteur belge af 1. og 2. 11. 1963), hvorefter »ydelser i henhold til denne lov ikke udbetales, såfremt modtageren ikke faktisk befinder sig på belgisk område på det tidspunkt, hvor han anmoder om sådanne ydelser« [1].

* Oversat fra nederlandsk.

1 — O. a.: Domstolens oversættelse.

Den 28. november 1980 anlagde Scaletta sag ved tribunal du travail de Mons til prøvelse af ovennævnte afgørelse. Ved dom af 1. december 1983 frifandt retten sagsøgte, idet den henviste til artikel 13, stk. 5, i den belgiske kongelige anordning af 13. december 1963 om udbetaling af ydelser som led i den tvunge forsikring mod sygdom og invaliditet (Moniteur belge af 14. og 25. 1. 1964). I bestemmelsen hedder det: »Uanset den i henhold til ordningen gældende forpligtelse til at opnå en forudgående tilladelse til forandring af bopæl eller opholdssted, skal den ydelsesberettigede, som ønsker at flytte til udlandet, underrette den rådgivende læge herom mindst femten dage forinden«. [1] Tribunal du travail de Mons lagde desuden artiklerne 10 og 22, stk. 1, litra c), i forordning 1408/71 til grund for frifindelsen af sagsøgte.

Den 25. januar 1984 appellerede Scaletta dommen. Han gjorde gældende, at artikel 22, stk. 1, i forordning nr. 1408/71, som findes i kapitel 1 i forordningens afsnit III, der har overskriften »Sygdom og moderskab«, ikke kan lægges til grund. På det tidspunkt, hvor sagsøgeren forandrede bopæl, var han invalid. Han har desuden gjort gældende, at der ved dommen af 1. december 1983 ikke er taget hensyn til artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 1408/71. I den bestemmelse hedder det, at »kontantydelser... kan... ikke nedsættes, ændres, stilles i bero, inddrages eller beslaglægges om følge af, at den berettigede er bosat i en anden medlemsstat end den, hvori den institution, som det påhviler at udrede ydelsen, er beliggende«. Ifølge Scaletta har den bestemmelse forrang for artikel 70, stk. 1, i den belgiske lov af 9. august 1963, som UNFMNB lagde til grund for sin afgørelse, samt for artikel 13, stk. 5, i ovennævnte kongelige belgiske anordning af 31. december 1963, som Tribunal du travail de Mons lagde til grund for, at ovennævnte afgørelse var gyldig.

I dommen af 2. november 1984 bemærkede cour du travail de Mons til Scaletta's første anbringende, at artikel 22, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 ikke kunne anvendes i den foreliggende sag, idet bestemmelsen kun vedrører ydelser i anledning af sygdom og moderskab. Retten tilføjede, at kapitel 2 i afsnit III i forordningen, som vedrører invaliditet, ikke indeholder særlige bestemmelser om bopælsforandring.

I forbindelse med Scaletta's andet anbringende understregede cour du travail de Mons med henvisning til artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 1408/71, at der opstod to spørgsmål, som kunne få betydning ved afgørelsen af tvisten, og som vedrører fortolkningen af artikel 59 i Rådets forordning nr. 574/72 af 21. marts 1972 om regler til gennemførelse af forordning nr. 1408/71 (EFT 1972 I, s. 149). I bestemmelsen hedder det, at »når en person, der modtager ydelser efter lovgivningen i en eller flere medlemsstater, flytter fra én stat til en anden, skal han underrette den eller de institutioner, der er forpligtet til at udrede disse ydelser, samt det udbetalende organ«.

Cour du travail de Mons udsatte derfor sagen på Domstolens afgørelse af følgende præjudicielle spørgsmål:

1) Hvorledes og inden for hvilken frist skal den i artikel 59 i forordning nr. 574/72 foreskrevne meddelelse gives?

1 — O.a.: Domstolens oversættelse.

2) Kan det forhold, at denne underretning ikke gives eller gives for sent, medføre, at retten til ydelser bortfalder (eventuelt midlertidigt), særligt i tilfælde, hvor det udbetalende organ er berettiget til at påse, at betingelserne for tildelingen vedblivende har været opfyldt?

I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-domstolen er der indgivet skriftlige indlæg af sagsøgeren i hovedsagen, C. Scaletta, og af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber.

II — Indlæg indgivet i medfør af artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen

I sit indlæg har *Scaletta* først med henvisning til dommen af 25. juni 1975 (sag 17/75, Anselmetti, Sml. 1975, s. 781) bemærket, at kontantydelser i henhold til den belgiske sygdoms og invalideforsikringsordning er omfattet af artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 1408/71, når de tildeles som invaliditetsydelser. Følgelig er Scaletta's bopæl uden betydning for den ret, han i den foreliggende sag efter belgisk lovgivning har erhvervet på invaliditetsydelser i form af kontantydelser.

Scaletta har dernæst anført, at Domstolen i dommen af 12. november 1974 (sag 35/74, Rzepa, Sml. 1974, s. 1241) fastslog, at de fællesskabsretlige forordninger om social sikring »hviler... på en simpel koordination af de nationale lovgivninger vedrørende social sikring, og da de lader disses regler om forældelse finde anvendelse, har det ikke været nødvendigt at fastsætte regler om forældelse eller frister«. Ifølge Scaletta må dette princip være afgørende for fortolkningen af artikel 59 i forordning nr. 574/72, da der efter hans opfattelse i den foreliggende sag blot er tale om, at den ydelsesberettigede får udbetalt den invaliditetsydelse senere, som han af praktiske grunde ikke kunne modtage, da den i første omgang blev udbetalt.

Efter Scaletta's opfattelse må artikel 59 i forordning 574/72 anvendes i forening med de nationale regler om forældelse. Han har i den forbindelse henvist til artikel nr. 106, stk. 1, første afsnit, i ovennævnte belgiske lov af 9. august 1963, hvorefter »krav på ydelser i henhold til invalideforsikringen forældes efter to år, regnet fra slutningen af den måned, som ydelserne vedrører«. [1]

Scaletta har heraf udledt, at den blotte omstændighed, at den i artikel 59 i forordning nr. 574/72 nævnte meddelelse ikke gives eller gives for sent, ikke kan medføre, at ydelserne nægtes, når forholdet efter gældende national ret er det, at retten til ydelserne endnu ikke er forældet på det tidspunkt, hvor den institution, der er forpligtet til at udrede ydelserne, får kendskab til den ydelsesberettigedes bopælsforandring. Han har derfor foreslået, at de præjudicielle spørgsmål, som cour du travail de Mons har forelagt, besvares således:

»Da artikel 59 i forordning 574/72 vedrører og supplerer nationale regler om social sikring, kan den omstændighed, at meddelelse om bopælsforandring ikke gives eller gives for sent, ikke bevirke, at ydelserne nægtes, medmindre kravet i mellemtiden er forældet i henhold til nationale retsregler«.

Kommissionen for De europæiske Fællesskaber har i sine indlæg for Domstolen anført, at artikel 59 i forordning nr. 574/72 ikke indeholder regler for formkrav for meddelelsen

1 — O.a.: Domstolens oversættelse.

om bopælsforandring fra en person, der modtager sociale sikringsydelser. Ifølge Kommissionen må meddelelsen derfor være gyldigt givet, uanset om den gives skriftligt eller mundtligt og uanset om den gives af den ydelsesberettigede selv eller andre eller af en institution på hans vegne. I sidstnævnte tilfælde kan det f.eks. være det sociale sikringsorgan på det sted, hvor han har taget bopæl.

Kommissionen har dog anført, at den institution, som får mundtlig meddelelse om bopælsforandringen eller som får meddelelsen fra en anden end den ydelsesberettigede, selv om den gives på dennes vegne, kan forlange, at den ydelsesberettigede selv skriftligt bekræfter den. Misbrug må nødvendigvis undgås, idet den umiddelbare følge af meddelelsen om bopælsforandringen er, at udbetalingen af ydelserne foretages på en ny måde; udbetalinger, der foretages efter den nævnte meddelelse, foretages ikke som hidtil (postanvisning til den ydelsesberettigedes tidligere bopæl eller overførsel til en bankkonto i den medlemsstat, hvor det udbetalende organ er beliggende), men skal tage højde for, at den ydelsesberettigede er flyttet til en anden medlemsstat (postanvisning til hans nye bopæl eller overførsel til en ny bankkonto i den pågældende anden medlemsstat).

Kommissionen har i den henseende konkluderet, at skrivelsen af 4. september 1980 fra den statslige sygeforsikring i Torino til Fédération mutualiste neutre, Mons, svarer til en meddelelse om bopælsforandring for Scaletta i henhold til artikel 59 i forordning nr. 574/72. Dette er parterne i hovedsag- en ikke uenige om, idet tvisten alene drejer sig om afbrydelsen af ydelserne for perioden 16. juni — 4. september 1980.

Kommissionen har desuden bemærket, at artikel 59 i forordning nr. 574/72 også er helt tavs med hensyn til spørgsmålet om, indenfor hvilken frist meddelelsen om bopælsforandring skal gives. Da der ikke findes en formel regel, hvorefter retten fortabes som følge af en for sent givet meddelelse om bopælsforandring, må en sådan meddelelse efter Kommissionens opfattelse kunne gives når som helst. Kommissionen har tilføjet, at den ydelsesberettigede under alle omstændigheder vil være interesseret i at give den institution, der er forpligtet til at udrede ydelserne, meddelelse om bopælsforandringen hurtigst muligt, således at de ham tilkommende beløb samt de efterfølgende ydelser tilstilles ham på hans nye adresse.

Kommissionen har anført, at det forhold, at den i artikel 59 i forordning nr. 574/72 nævnte meddelelse gives for sent, ikke i sig selv kan medføre, at retten til ydelserne for perioden mellem bopælsforandringen og tidspunktet for meddelelsen definitivt fortabes.

Forpligtelsen i henhold til artikel 59 i forordning nr. 574/72 er ikke belagt med sanktioner, hvorfor grundsætningen »intet retstab uden hjemmel« må finde anvendelse. En sådan fortolkning af artikel 59 i forordning nr. 574/72 er desuden i overensstemmelse med artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 og med EØF-traktatens artikel 51 (jfr. dom af 10. 6. 1982, sag 92/81, Camera, Sml. 1982, s. 2213).

Så snart meddelelsen om bopælsforandring er givet, også selv om det sker med forsinkelse, må de ydelser, som vedrører perioden mellem bopælsforandringen og meddelelsen — og som i første omgang var blevet afbrudt, fordi det var umuligt at fremsende dem til en adressat, hvis adresse ikke var kendt — ifølge Kommissionen reguleres med det samme.

Endelig har Kommissionen besvaret spørgsmålet om, hvorvidt dette synspunkt også holder, hvis den institution, der er forpligtet til at udrede ydelsen, kan kontrollere, om betingelserne for at tildele dem har været

opfyldt. Kommissionen har i den forbindelse anført, at når den institution, der er forpligtet til at udrede ydelserne, har fået vished om, at ydelsesmodtageren ikke bor på sin tidligere adresse, f.eks. fordi en postanvisning eller en indkaldelse til en lægelig kontrol er returneret med påtegningen »ubekendt efter adressen«, og institutionen ikke kender ydelsesmodtagerens nye adresse, kan ud- betalingen af ydelserne afbrydes. Så snart institutionen får underretning om ydelsesmodtagerens nye adresse og den får vished for, at ydelsesmodtageren også i det mellemliggende tidsrum har opfyldt betingelserne for tildelingen af ydelserne, har den ydelsesberettigede ret til efterbetaling af ydelserne for den periode, hvor institutionen ikke har været vidende om hans adresse. Hvis det derimod ved en kontrol måtte vise sig, at betingelserne for tildeling af ydelser allerede ikke var opfyldt på et tidspunkt, der lå forud for meddelelsen om bopælsforandring, har ydelsesmodtageren ikke ret til de ydelser, som ikke er udbetalt.

Som konklusion har Kommissionen foreslået, at de præjudicielle spørgsmål fra cour du travail de Mons besvares således:

»1) a) Der gælder ingen formkrav for meddelelsen om bopælsforandring i henhold til artikel 59 i forordning nr. 574/72. Den kan gyldigt gives mundtligt eller skriftligt, af ydelsesmodtageren selv, af hans befuldmægtigede efter aftale eller efter loven eller af de sociale sikringsinstitutioner i den stat, hvor han har taget bopæl, og som handler i ydelsesmodtagerens navn og efter aftale med ham.

b) For ovennævnte meddelelse gælder ingen forældelsesfrist, efter udløbet af hvilken meddelelsen er uden retsvirkning.

2) Manglende eller forsinket meddelelse kan ikke i sig selv medføre, at retten til ydelserne for perioden efter bopælsforandringen eller mellem bopælsforandringen og tidspunktet for meddelelsen endeligt fortabes.

3) Såfremt udbetalingen af ydelser pr. postanvisning har været afbrudt på grund af, at det udbetalende organ ikke havde kendskab til den ydelsesberettigedes nye bopæl, skal organet, så snart det har modtaget den i artikel 59 i forordning nr. 574/72 nævnte meddelelse, med tilbagevirkende gyldighed udbetale ydelserne for perioden efter bopælsforandringen, medmindre ydelsesmodtageren i den mellemliggende periode ikke har opfyldt betingelserne for tildeling, i hvilken henseende den kompetente institution kan foretage den administrative og lægelige kontrol, som er anordnet i artikel 51 i forordning nr. 574/72.

4) Såfremt udbetalingen af ydelser ved bankoverførsel ikke har været afbrudt, eller der har været en forsinkelse i forbindelse med den administrative og lægelige kontrol på den ydelsesberettigedes nye bopæl, om hvilken meddelelse er givet for sent, og det derefter måtte vise sig, at den ydelsesberettigede i den mellemliggende periode ikke længere opfyldte betingelserne for tildeling af ydelser, kan de ydelser, som den ydelsesberettigede har fået udbetalt i perioden efter at betingelserne for tildeling ikke var opfyldt, kræves tilbagebetalt.«

III — Konklusion

De synspunkter, som Kommissionen har fremført i de skriftlige indlæg, er efter min opfattelse overbevisende, og jeg kan i det hele tilslutte mig Kommissionens forslag til besvarelse af de forelagte spørgsmål. Jeg skal derfor forslå, at spørgsmålene besvares i overensstemmelse med Kommissionens forslag.