DOMSTOLENS DOM
AF 7. JUNI 1973 [1]

C. J. Walder
mod Bestuur der Sociale Verzekeringsbank
(anmodning om præjudiciel afgørelse, indgivet af Centrale Raad van Beroep)

Sag 82/72

Sammendrag

Social sikring af vandrende arbejdstagere — Fællesskabsretlige bestemmelser — Afløsning af overenskomster om social sikring afsluttet mellem medlemsstater — Bindende virkning

(Rådets forordning nr. 3, artikel 5, artikel 6, stk. 2; Rådets forordning nr. 1408/71, artikel 6, artikel 7)

I henhold til artiklerne 5 og 6 i forordning nr. 3 træder forordningen i stedet for bestemmelserne i overenskomster om social sikring afsluttet mellem medlemsstater. Denne regel har bindende virkning og tillader ikke andre undtagelser end dem, der udtrykkeligt er fastsat i forordningen. Det er ikke tilstrækkeligt til at retfærdiggøre en undtagelse fra denne regel, at disse overenskomster for den personkreds, der er omfattet af forordning nr. 3, indebærer større fordele end dem, der følger af denne forordning.

Artiklerne 6 og 7 i Rådets forordning nr. 1408/71 har ifølge deres indhold og formål en betydning, der er analog med betydningen af artiklerne 5 og 6 i forordning nr. 3.

I sag nr. 82/72

angående en anmodning, som i henhold til EØF-traktatens artikel 177 af »Centrale Raad van Beroep« i Utrecht er indgivet til Domstolen for i den sag, som verserer for den nævnte ret mellem

C. J. WALDER, boende i Bruxelles,

og

BESTUUR DER SOCIALE VERZEKERINGSBANK, med hjemsted i Amsterdam,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af Rådets forord-

1 — Processprog: Hollandsk.

ning nr. 3 »om social sikring af vandrende arbejdstagere« og Rådets forordning nr. 1408 af 14. juni 1971 »om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet«,

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af: R. Lecourt, præsident, R. Monaco (refererende) og P. Pescatore, afdelingsformænd, A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, H. Kutscher, C. Ó Dálaigh, M. Sørensen og A. J. Mackenzie Stuart, dommere,

generaladvokat: K. Roemer
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Faktiske og retlige omstændigheder

I — Sagsfremstilling og retsforhandlinger

De til grund for sagen liggende faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb kan sammenfattes således:

1. Ved afgørelse af 30. marts 1972 har »Sociale Verzekeringsbank« i Amsterdam bevilget hr. C. J. Walder, nederlandsk statsborger, født i 1905 og boende i Belgien, en alderspension med virkning fra 1. januar 1970 på 4 % af den alderspension, som en ugift har ret til i henhold til »Algemene Ouderdomswet« (almindelig lov om alderdomsforsikring) (herefter »A.O.W.«).

I begrundelsen for denne afgørelse har Sociale Verzekeringsbank udtalt, at Walder, skønt boende i Belgien siden 1954 og trods den kendsgerning, at hverken han selv eller hans ægtefælle havde været forsikret i henhold til A.O.W., i sin egenskab af arbejdstager i den betydning, der er forudsat i artikel 4, stk. 1 i Rådets forordning nr. 3 om social sikring af vandrende arbejdstagere, nyder godt af bestemmelserne i denne forordnings artikler 27 og 28 sammenholdt med bilag G, III, B, a), som giver ham ret til pension i henhold til A.O.W., for så vidt som forordningen tillader, at »de bidrags- eller præmiebetalingsperioder, der er tilbagelagt før den 1. januar 1957 i henhold til den nederlandske lovgivning om invaliditets-, alderdoms- og overlevelsesforsikring (for lønnede arbejdstagere)«, anerkendes som forsikringsperioder

i henhold til denne lov. Idet Walder før den 1. januar 1957 havde tilbagelagt en periode på 75 uger, afrundet til 2 år, blev alderspensionen af Sociale Verzekeringsbank fastsat til det ovennævnte beløb under hensyn til artikel 10, stk. 4 i A.O.W.

Under søgsmålet for »Raad van Beroep« i Amsterdam mod denne afgørelse har Walder gjort gældende, at han ville have haft ret til en højere alderspension (33,6 % af pensionen for en gift person), hvis man i stedet for ovennævnte forordning nr. 3 havde anvendt overenskomsten af 29. august 1947 (4. november 1957) mellem Belgien og Nederlandene om anvendelsen af de to landes nationale lovgivning om socialforsikringer. Efter denne overenskomst og den hertil knyttede aftale medregnes nemlig ikke blot beskæftigelsesperioderne i Nederlandene (forordning nr. 3, bilag G, III, B, a), men også de af den berettigedes og eventuelt hans ægtefælles bopælsperioder i Nederlandene, som er tilbagelagt før den 1. januar 1957.

Efter at »Raad van Beroep« den 29. maj 1972 havde frifundet sagsøgte, indgav Walder appel til »Centrale Raad van Beroep« i Utrecht. Denne ret besluttede ved kendelse af 14. december 1972, indgået til Domstolens justitskontor den 21. december 1972, at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende spørgsmål:

»Hvorledes skal bestemmelserne i artiklerne 5 og 6 i forordning nr. 3 samt i bilag D til forordningen fortolkes?

a) Erstatter bestemmelserne i forordning nr. 3 over for den personkreds, som forordningen gælder for, de bestemmelser i overenskomster om social tryghed indgået mellem medlemsstaterne, som ikke er nævnt i artikel 6, stk. 1, litra a og b, i stk. 2, litra a og b eller i bilag D, selv i tilfælde af, at anvendelsen af de sidstnævnte bestemmelser ville føre til et gunstigere resultat for den ydelsesberettigede end den nævnte forordnings bestemmelser?

b) I benægtende fald, efter hvilke kriterier skal de da bestemmes, hvilken af to retsakter, en overenskomst eller forordningen, der fører til det gunstigste resultat i et givet tilfælde? Skal man i så fald medregne det, som udbetales »de facto« til den berettigede i andre medlemsstater?

c) Hvorledes skal i denne henseende artiklerne 6 og 7 i bilag II i forordning nr. 1408/71 fortolkes?«

2. Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, repræsenteret af sine juridiske rådgivere, Robert C. Fischer og Jan Gijssels, som befuldmægtigede, bistået af frk. Marie-José Jonczy, har indgivet skriftlige indlæg i henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende Statutten for Domstolen.

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

Kommissionen for De europæiske Fællesskaber har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 8. maj 1973.

Sociale Verzekeringsbank har den 26. april 1973 indgivet indlæg til brug for den mundtlige forhandling med bemærkning, at den ikke var i stand til at give møde i det offentlige retsmøde den 8. maj 1973.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 23. maj 1973.

II — Indlæg fra Kommissionen for De europæiske Fællesskaber og sociale Verzekeringsbank

De af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber og Sociale Verzekeringsbank indgivne indlæg kan sammenfattes således:

A — *Kommissionen for De europæiske Fællesskaber* gennemgår først det væsentlige indhold af de for sagen relevante juridiske tekster. Den fremhæver, at invaliditets — alderdomsforsikringen for løn-

nede arbejdstagere i Nederlandene med virkning fra 1. januar 1957 er blevet erstattet af en almindelig alderdomsforsikring gældende for alle, der har bopæl i landet (A.O.W.).

Da niveauet for pensioner i henhold til invaliditets- og alderdomsforsikringen var lavt, indeholdt A.O.W. nogle overgangsbestemmelser, hvorefter perioden forud for den 1. januar 1957 — ifølge de af Sociale Verzekeringsbank givne oplysninger — med virkning fra det 15. leveår og indtil ovennævnte dato medregnes som forsikringsperioder, uanset i hvilket land den pågældende har boet i løbet af disse perioder.

I almindelighed tilkommer den således hjemlede fordel nederlandske statsborgere på betingelse af, at den pågældende, omend med afbrydelser, har været bosat i Nederlandene efter at være fyldt 59 år.

Bestemmelser om anvendelse af denne overgangsordning blev den 4. november 1957 indsat i den belgisk-nederlandske overenskomst af 29. august 1947 og registreret i bilag D til forordning nr. 3 fra 1958. Imidlertid blev de ikke gentaget nogetsteds i forordning nr. 3, hvorved fordelen ved nævnte ordning forblev begrænset til belgisk-nederlandske relationer.

Da anvendelsen af disse bestemmelser førte til administrative og juridiske komplikationer, foreslog den belgiske og den nederlandske regering i maj 1962 at ændre forordning nr. 3's bilag D. Bestemmelserne i den belgisk-nederlandske aftale om anvendelsen af nævnte overgangsordning blev ophævet, og alle arbejdstagere, der var beskæftiget i Nederlandene, blev underlagt den samme ordning, nemlig ordningen i nævnte forordnings artikler 27 og 28.

For at kompensere for en eventuel forringelse af de *rettigheder, der var ved at blive erhvervet,* blev forordning nr. 3 i 1963 i bilag G, III suppleret med nogle bestemmelser (sektion B), hvorefter de bidrags- eller præmiebetalingsperioder, der var tilbagelagt før den 1. januar 1957 i henhold til den nederlanske lovgivning om invaliditets- og alderdomsforsikring for lønnede arbejdstagere, i relation til forordningens artikel 27 og 28 blev ligestillet med de i A.O.W. fastsatte forsikringsperioder. Således blev A.O.W.'s gunstigere beregningssystem for de før den 1. januar 1957 tilbagelagte perioder erstattet med beregningsmåden for invaliditets- og alderdomsforsikringen for lønnede arbejdstagere.

Endelig har Rådets forordning nr. 1408/71 (EFT specialudgave 1971 (II), s. 366; original reference J. O. 1971, nr. L 149), der blev vedtaget i forbindelse med den almindelige revision af forordningerne nr. 3 og 4, i sit bilag V, F, 2, gentaget flere bestemmelser i den belgisk-nederlandske overenskomst, særlig de bestemmelser hvorefter bopælsperioder tilbagelagt i en medlemsstat ligestilles med bopælsperioder tilbagelagt i Nederlandene.

Kommissionen erkender, at forordning nr. 3 siden 1962 i visse tilfælde, hvor den nederlandske lovgivning vedrørende alderspension er blevet anvendt, har forringet de rettigheder, som de arbejdstagere, der er dækket af de bilaterale aftaler mellem Belgien og Nederlandene, kunne have nydt. Med henblik på det første spørgsmål undersøger Kommissionen nu artikel 5, afsnit 1, a og artikel 6, stk. 2, e i forordning nr. 3.

Disse artikler er efter Kommissionens mening ganske klare og efterlader ingen tvivl med hensyn til deres tvingende karakter. Ordningen i forordning nr. 3 træder i stedet for de overenskomster, der er afsluttet mellem medlemsstater, bortset fra spørgsmål, der er omfattet af de bestemmelser i disse overenskomster, som er gentaget i bilag D til forordningen.

Artikel 6, stk. 2, e præciserer ikke de kriterier, der er afgørende for registreringen af bestemmelserne i en bilateral overenskomst i bilag D. Man kan hverken af denne bestemmelse eller af det følgende stykke udlede nogen forpligtelse for to medlemsstater eller for Rådet til at foretage en sådan registrering, også selv om denne er til fordel for arbejdstageren.

Efter at Kommissionen under hensyn til udformningen af artiklerne 6 og 7 i for-

ordning nr. 1408/71 og artiklerne 5 og 6 i forordning nr. 3 har bemærket, at de to forordninger med hensyn til det omtvistede punkt bør fortolkes ens, foreslår den, at det første og det tredje spørgsmål besvares således:

»Forordning nr. 3 opstiller på bindende måde det princip, at den inden for sit anvendelsesområde træder i stedet for bilaterale overenskomster, der er afsluttet mellem medlemsstaterne. Den eneste undtagelse fra dette princip vedrører bestemmelserne i de bilaterale overenskomster, der er nævnt i bilag D til forordning nr. 3, uden at forordningen i øvrigt fastsætter noget kriterium eller pålægger medlemsstaterne nogen forpligtelse med hensyn til registreringen.

Det samme gælder med hensyn til forordning nr. 1408/71, der opstiller det samme princip i artikel 6, og som indeholder den samme undtagelse i artikel 7 for så vidt angår bestemmelserne i de overenskomster om social sikring, der er omhandlet i bilag II til nævnte forordning.«

Da svaret på det første spørgsmål bør være bekræftende, anser Kommissionen en besvarelse af det andet spørgsmål unødvendig.

B — I et skriftligt indlæg til brug ved den mundtlige forhandling svarer *Sociale Verzekeringsbank* for det første på de af Kommissionen indgivne skriftlige indlæg, idet den præciserer betydningen af A.O.W.'s overgangsordning og understreger, at den bilaterale overenskomst mellem Belgien og Nederlandene under alle omstændigheder i sin helhed er forblevet i kraft med hensyn til de personer, som ikke er omfattet af forordningen nr. 3 eller 1408/71. Det anføres endvidere, at det måske under hensyn til artiklerne 7 og 48, stk. 2 i EØF-traktaten og artikel 8 i forordning nr. 3 bør erkendes, at også statsborgere i andre medlemsstater end Nederlandene og Belgien har ret til de fordele, der følger af den nævnte bilaterale overenskomst (se nu også artikel 3, stk. 3 i forordning nr. 1408/71).

Præmisser

1 Ved kendelse af 14. december 1972, indgået til Domstolens justitskontor den 21. december 1972, har »Centrale Raad van Beroep« i henhold til EØF-traktatens artikel 177 stillet nogle spørgsmål vedrørende fortolkningen af Rådets forordning nr. 3 om social sikring af vandrende arbejdstagere samt af Rådets forordning nr. 1408/71 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet.

2 Ved det første spørgsmål anmodes Domstolen om at tage stilling til, hvorvidt artiklerne 5 og 6 i forordning nr. 3 bør fortolkes således, at denne træder i stedet for overenskomster, der er afsluttet mellem medlemsstaterne om social sikring, og som ikke er nævnt i denne forordnings artikel 6, stk. 1 og 2 eller bilag D, også selv om anvendelsen af disse overenskomster for de ydelsesberettigede indebærer større fordele end anvendelsen af nævnte forordning;

3 det samme problem er rejst over for Domstolen ved det tredje spørgsmål vedrørende fortolkningen af artiklerne 6 og 7 samt bilag II i forordning nr. 1408/71.

4 Artikel 5 i forordning nr. 3 lyder således:

»Medmindre andet udtrykkeligt er bestemt i denne forordning, træder bestemmelserne i denne, hvad angår dens personkreds i stedet for følgende bestemmelser:

a) overenskomster om social sikring afsluttet alene mellem to eller flere medlemsstater og supplerende aftaler til disse overenskomster«;

5 endvidere præciserer nævnte forordnings artikel 6, stk. 2 følgende:

»Uanset bestemmelserne i denne forordning skal følgende fortsat være gældende:

.....

e) andre bestemmelser i overenskomster om social sikring, for så vidt de er nævnt i bilag D til denne forordning«;

6 det fremgår klart af disse bestemmelser, at princippet i forordning nr. 3, at den træder i stedet for bestemmelserne i overenskomster om social sikring afsluttet mellem medlemsstater, har en bindende virkning, som ikke tillader andre undtagelser end dem, der udtrykkeligt er fastsat i forordningen;

7 den omstændighed, at overenskomster om social sikring afsluttet mellem medlemsstater for den personkreds, der er omfattet af forordning nr. 3, indebærer større fordele end dem, der følger af denne forordning, er således ikke tilstrækkelig til at retfærdiggøre en undtagelse fra nævnte princip, såfremt disse overenskomster ikke udtrykkeligt er opretholdt ved forordningen;

8 det første spørgsmål må herefter besvares således, at forordning nr. 3 i henhold til dennes artikler 5 og 6 for så vidt angår den af forordningen omfattede personkreds, træder i stedet for de overenskomster om social sikring afsluttet mellem medlemsstater, som ikke er nævnt i forordningens artikel 6 eller bilag D, også selv om anvendelsen af disse overenskomster for den ydelsesberettigede indebærer større fordele end dem, der følger af nævnte forordning;

9 det tredje spørgsmål må besvares på samme måde, da betydningen af artiklerne 6 og 7 i Rådets forordning nr. 1408/71 ifølge deres indhold og formål på dette punkt er analog med betydningen af artiklerne 5 og 6 i forordning nr. 3;

10 herefter bortfalder besvarelsen af det andet spørgsmål.

Vedrørende sagsomkostningerne

11 De udgifter, der er afholdt af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, som har indgivet indlæg til Domstolen, kan ikke godtgøres, og da retsforhandlingerne i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser,

under henvisning til procesdokumenterne,
efter at have hørt den refererende dommers rapport,
efter at have hørt de af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber afgivne mundtlige indlæg,
efter at have hørt generaladvokatens forslag til afgørelse,
under henvisning til Traktaten om oprettelse af De europæiske økonomiske Fællesskab, særlig dennes artikel 177,
under henvisning til Rådets forordning nr. 3 om social sikring af vandrende arbejdstagere,
under henvisning til Rådets forordning nr. 1408 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet,
under henvisning til protokollen vedrørende statutten for EØF's Domstol, særlig dennes artikel 20,
under henvisning til procesreglementet for De europæiske Fællesskabers Domstol,

kender

DOMSTOLEN

idet den tager stilling til de spørgsmål, der er forelagt den af »Centrale Raad van Beroep« i henhold til denne rets kendelse af 14. december 1972, for ret:

Rådets forordninger nr. 3 og 1408/71 træder med hensyn til den af forordningen omfattede personkreds i stedet for de overenskomster om social sikring, afsluttet mellem medlemsstater, som ikke er nævnt i henholdsvis artiklerne 6 og 7 eller bilag D og II i disse forordninger, også selv om anvendelsen af disse overenskomster for den ydelsesberettigede indebærer større fordele end dem, der følger af de nævnte forordninger.

Lecourt Monaco Pescatore Donner Mertens de Wilmars
Kutscher Ó Dálaigh Sørensen Mackenzie Stuart

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 7. juni 1973.

Justitssekretæren
A. Van Houtte

Præsidenten
R. Lecourt

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT K. ROEMER FREMSAT DEN 23. MAJ 1973 [1]

Hr. Præsident,

ærede dommere,

Centrale Raad van Beroep, en nederlandsk ret i sidste instans med kompetence i sager om socialforsikring, har ved kendelse af 14. december 1972 forelagt følgende spørgsmål til præjudiciel afgørelse:

Hvorledes skal bestemmelserne i artiklerne 5 og 6 i forordning nr. 3 samt i bilag D til forordningen fortolkes?

a) Erstatter bestemmelserne i forordning nr. 3 over for denne personkreds, som forordningen gælder for, de bestemmelser i overenskomster om social sikring indgået mellem medlemsstaterne, som ikke er nævnt i artikel 6 stk. 1, litra a og b, i stk. 2, litra a og b eller i bilag D, selv i tilfælde af, at anvendelsen af de sidstnævnte bestemmelser ville føre til et gunstigere resultat for den ydelsesberettigede end den nævnte forordnings bestemmelser?

b) I benægtende fald, efter hvilke kriterier skal det da bestemmes, hvilken af to retsakter, en overenskomst eller forordningen, der fører til det gunstigste resultat i et givet tilfælde? Skal man i så fald medregne det, som udbetales »de facto« til den berettigede i andre medlemsstater?

c) Hvorledes skal i denne henseende artiklerne 6 og 7 i bilag II i forordning nr. 1408/71 fortolkes?

Til forståelse af de nævnte spørgsmål skal først bemærkes følgende:

1 — Oversat fra tysk.