

drende arbejdstagers rettigheder i henhold til forordningen, dog forudsat, at han var statsborger i en af medlemsstaterne på det tidspunkt, da de pågældende perioder blev tilbagelagt.

Kutscher	Mertens de Wilmars	Mackenzie Stuart	
Pescatore	Sørensen	Bosco	Touffait

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 12. oktober 1978.

A. Van Houtte  
Justitssekretær

H. Kutscher  
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F. CAPOTORTI  
FREMSAT DEN 20. SEPTEMBER 1978<sup>1</sup>

*Høje Ret.*

1. Nærværende sag rejser problemet om, hvilken virkning tab af statsborgerskab i en af medlemsstaterne har for anvendelsen af Rådets forordning nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om social sikring af vandrende arbejdstagere.

Sagen vedrører en arbejdstager, Belbouab, som blev født i Algeriet i 1924 og således fra fødslen var fransk statsborger, men opnåede algerisk statsborgerskab fra den 1. august 1962. Han var beskæftiget i de franske kulminer fra 1947 til 1950 og fra 1951 til 1960, i alt 155 måneder. I 1960 flyttede han til Tyskland og blev på ny beskæftiget i minerne. Da Belbouab ændrede statsborgerskab havde han tilbagelagt en forsikringsperiode på 14 måneder i henhold til de tyske minearbejderes forsikrings-

ordning. I 1974, da han fyldte 50 år, var de forsikringsperioder, der var tilbagelagt i Tyskland med henblik på erhvervelse af minearbejderspension, steget til 142. Senere beholdt Belbouab det samme arbejde i Forbundsrepublikken Tyskland. Hvis man sammenlægger de franske og tyske bidragsperioder, har han derfor tilbagelagt mere end de 300 måneder, som er betingelsen for at oppebære alderspension efter det fyldte 50. år, og som kræves i § 45, stk. 1, nr. 2, i den tyske lov om minearbejdere (Reichs-knappschaftsgesetz).

Den 4. maj 1974 indgav Belbouab en ansøgning om pension til den kompetente tyske institution. Det lader til, at de forsikringsperioder, han på dette tidspunkt havde tilbagelagt på grundlag af beskæftigelsesperioder i Frankrig og Tyskland, androg 297 måneder, dvs. tre

<sup>1</sup> — Oversat fra italiensk.

måneder mindre end det krævede antal. Den tyske institutions afslag til ansøgeren var imidlertid hovedsageligt begrundet med, at han ikke længere var statsborger i en af Fællesskabets medlemsstater, og at det derfor måtte antages, at han ikke var omfattet af Rådets forordning nr. 1408/71, der som bekendt til gunst for arbejdstagere, der flytter inden for Fællesskabet, bl.a. foreskriver sammenlægning af forsikringsperioder tilbagelagt i forskellige medlemsstater med henblik på erhvervelse af ret til forsikringsydelse.

Belbouabs administrative klage over afslaget var ligeledes forgæves; i den nye afgørelse tilføjedes det, at Algeriet ved Rådets forordning nr. 109/65 af 30. juni 1965 var blevet slettet af bilag A til forordning nr. 3 om social sikring, og det blev fastslået, at denne forskrift ikke længere kunne anvendes på Algeriet og dets statsborgere med virkning fra den 19. januar 1965. Dette skulle naturligvis også gælde for ovennævnte forordning nr. 1408/71, som afløste forordning nr. 3. I øvrigt anførte de tyske myndigheder, at det ikke var afgørende, at arbejdstageren var statsborger i en medlemsstat på det tidspunkt, da han var beskæftiget i de franske miner, det afgørende element var derimod hans statsborgerskab ved indgivelsen af pensionsansøgningen.

Den tyske forsikringsinstitution fastholdt sin opfattelse under sagen for Sozialgericht Gelsenkirchen, ved hvilken Belbouab havde anfægtet afslaget. På sin side fastholdt ansøgeren, at han var omfattet af Fællesskabets sociale sikringsregler.

Ved kendelse af 7. december 1977, indgået til Domstolen den 1. februar 1978, besluttede den tyske ret at forelægge nedenstående præjudicielle spørgsmål i medfør af EØF-traktatens artikel 177:

»1. Gælder der også i fællesskabsretten den grundsætning, at myndighederne ikke uden erstatning må gribe

ind i offentligretlige retspositioner, der beror på en persons egne ydelser, en grundsætning, som i tysk ret kommer til udtryk i grundlovens artikel 14?

2. Er forordningerne nr. 1408/71 og 574/72 i strid med denne retsgrundsætning, for så vidt som de ikke indeholder en bestemmelse, der svarer til artikel 16, stk. 2, i forordning nr. 109/65?
3. Eller gælder artikel 16, stk. 2, i forordning nr. 109/65 fortsat direkte eller analogt — og skal artikel 2, stk. 1, artikel 38, stk. 1, og artikel 94 stk. 2, i forordning nr. 1408/71 derfor fortolkes således, at de af en arbejdstager før den 19. januar 1965 i Frankrig tilbagelagte forsikringsperioder skal medregnes, når han i disse perioder hørte til de franske statsborgere, der var begunstiget i henhold til artikel 1, litra a) sammenholdt med bilag A til forordning nr. 3 om social sikring af vandrede arbejdstagere, men på tidspunktet for ansøgningen om en tysk pensionsydelse var algerisk statsborger?»

2. I alle tre spørgsmål fra retten i Gelsenkirchen fremhæves navnlig artikel 16, stk. 2, i Rådets forordning nr. 109/65; denne bestemmelse nævnes som omtalt udtrykkeligt i spørgsmål 2 og 3, men også spørgsmål 1 er fremsat på grund af en bestemt fortolkning, som den forelæggende ret anlægger af den pågældende artikel og især stykke 2. Indholdet af artikel 16, stk. 2, er enkelt: det fastslås, at Algeriet slettes af opregningen af de områder, som er omfattet af forordning nr. 3, men samtidig beskytter artikel 16, stk. 2, rettigheder, der er erhvervet på grundlag af denne forordning. Senere blev forordning nr. 3 imidlertid ophævet ved artikel 99 i forordning nr. 1408/71. Derfor gør den tyske forsikringsinstitution gældende, at artikel 16, stk. 2, i forordning nr. 109/65 har mistet sin »reference« og

derfor ikke længere er virksom. Ifølge myndighederne måtte det heraf følge, at den retsposition, som sagsøgeren tidligere havde erhvervet i Frankrig i forsikringsmæssig henseende, medens han endnu var fransk statsborger, var tilintetgjort. Derimod udtrykte den forelæggende ret tvivl om, hvorvidt den pågældende regel i forordning nr. 109/65 stadig kunne være gældende, og det udtaltes, at man i tilfælde af et bekræftende svar måtte tage hensyn til forsikringsperioder, som en arbejdstager med en retsstilling som sagsøgerens har tilbagelagt i Frankrig før den 19. januar 1965.

Jeg mener, at Kommissionen har ret i, at denne fortolkning af den pågældende regel hviler på en misforståelse. I opregningen af områder og personer, der er omfattet af forordning nr. 3, nævnes i forordningens bilag A blandt de franske territorier også Algeriet og blandt de ydelsesberettigede »personer med fransk statsborgerskab og statsborgere i Union française« (omfattede under Den IV. Republik det franske moderland, de oversøiske departementer og territorier samt de associerede departementer og territorier). Artikel 5 i forordning nr. 109/69 ændrede opregningen, idet Algeriet slettedes fra omtalen af de franske territorier samtidig med, at begrebet »statsborgere« blev begrænset til »personer med fransk statsborgerskab«. Det er imidlertid klart, at ændringen vedrørende området ikke kan have betydning for en arbejdstager som Belbouab, der havde været beskæftiget i det franske moderland. Men heller ikke ændringen vedrørende begrebet »statsborgere« er relevant i det foreliggende tilfælde, eftersom den pågældende aldrig havde været »statsborger i Union française«; indtil han fik statsborgerskab i den nye algeriske stat, var han i virkeligheden fransk statsborger og hørte således til den persongruppe, som ikke blev berørt af ændringen af bilag A til forordning nr. 3.

I almindelighed må det siges, at artikel 16, stk. 2, i forordning nr. 109/65, som beskyttede de før den 19. januar 1965 erhvervede rettigheder, i områdemæssig henseende angik rettigheder erhvervet af en arbejdstager, som indtil det pågældende tidspunkt eventuelt havde været omfattet af den socialsikringslovgivning, der gjaldt for algerisk område. Hvad angår personkredsen vedrørte artiklen endvidere rettigheder erhvervet af statsborgere i Union française på grundlag af Rådets forordning nr. 3. På denne baggrund kan det konstateres, at den nævnte regel ikke angik arbejdstagere, der befandt sig i samme situation som Belbouab.

Ej heller tror jeg, at man skal undre sig over, at der ikke fandtes en regel svarende til den, som angik de tidligere »statsborgere i Union française«, til gunst for de franske arbejdstagere, som efter oprettelsen af Algeriet som uafhængig stat erhvervede statsborgerskab i denne, og som af den grund mistede deres franske statsborgerskab. Det er tilstrækkeligt at anføre, at man i tilfælde af denne art står over for et generelt og permanent problem — der består i, at en medlemsstats borgere skifter nationalitet — og ikke over for et specielt spørgsmål, såsom udelukkelsen af statsborgere i Union française fra anvendelsesområdet for Fællesskabets socialsikringsregler. Endvidere må det dog tilføjes, at der ikke kan nægtes beskyttelse af de krav, som er erhvervet af franske arbejdstagere, der blev algeriske statsborgere i 1965, blot fordi det ikke er muligt at udstrække reglen i artikel 16, stk. 2, i forordning 109/65 ud over dens begrænsede anvendelsesområde. Tværtimod må det erkendes, at det ville være ulogisk og i bund og grund udtryk for forskelsbehandling, såfremt en arbejdstager, der mistede sit franske statsborgerskab ved erhvervelsen af algerisk statsborgerskab, i relation til anvendelsen af Fællesskabets regler om social sikring skulle have en ringere stilling end de, der havde løsere tilknytning

til den franske stat, således som det var tilfældet med borgerne i Union française.

3. Den personkreds, som er omfattet af de fællesskabsregler, der harmoniserer de sociale sikringsordninger, som finder anvendelse på arbejdstagere, der flytter inden for Fællesskabet, er defineret i artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 1408/71. Heri bestemmes følgende: denne forordning »finder anvendelse på arbejdstagere, som er eller har været omfattet af lovgivningen i en eller flere medlemsstater, og som er statsborgere i en af disse stater, eller er statsløse eller flygtninge bosat på en medlemsstats område, samt på deres familiemedlemmer og efterladte«.

Ved første øjekast kunne man tro, denne regel, ved som betingelse at anføre *aktuel* eller *tidligere* tilknytning til lovgivningen (om social sikring) i en eller flere medlemsstater — samtidig med at kræve *aktuelt* statsborgerskab i en af disse stater — betyder, at det pågældende krav skal være opfyldt, når arbejdstageren indgiver ansøgning om en social ydelse. For at opnå et positivt resultat vedrørende den ydelse, der er ansøgt om, er det imidlertid på ingen måde nødvendigt, at forståelsen af forordningens anvendelsesområde, som det er fastlagt i artikel 2, begrænses til det tidspunkt, på hvilket den pågældende indgiver en ansøgning i henhold til forordningen. Anvendelsesområdet er det samme som virkeområdet, og derfor gælder den begrænsning i personkredsen, der blev fastsat i den pågældende regel, for samtlige retsvirkninger i henhold til forordningen, og for de forskellige tidspunkter, på hvilke forordningen udfolder disse retsvirkninger; herunder falder navnlig det tidspunkt, på hvilket der sker sammenlægning af de i de forskellige medlemsstater tilbagelagte månedlige forsikringsperioder. I øvrigt er der en grund til den tilsyneladende modsætning — tidsmæssigt set — mellem den måde, hvorpå det første

krav er formuleret, og den måde, hvorpå det andet er fastlagt. Grunden er, at de forskellige kategorier af ydelser har forskellig karakter: for at opnå visse ydelser (f.eks. ydelser ved sygdom) skal arbejdstageren aktuelt være omfattet af en medlemsstats lovgivning, medens han for at opnå andre (ydelser ved invaliditet og alderdom) kun skal have været undergivet en af de pågældende lovgivninger. Det kan tilføjes, at hvis den nævnte bestemmelse havde omfattet dem, der »har været« statsborgere i en af medlemsstaterne, ville den have udvidet anvendelsen af fællesskabsreglerne også til arbejdstagere, som kort forinden var blevet omfattet af sociallovgivningen i en eller flere medlemsstater efter at have mistet statsborgerskabet i en af dem. Den omstændighed, at anvendelsen af disse regler begrænses til dem, der er statsborgere på det tidspunkt, hvor de er omfattet af en medlemsstats socialsikringslovgivning, har den fordel, at en sådan absurditet undgås.

I så henseende må det krav om statsborgerskab, som nævnes i artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 1408/71, ses i sammenhæng med perioder, hvorunder den pågældende var arbejdstager og omfattet af lovgivningens fordele. Opfyldelsen af den pågældende betingelse, medens den vandrende arbejdstager er beskæftiget, er nemlig nødvendig for og tilstrækkelig til at virkeliggøre det væsentlige formål med de pågældende fællesskabsregler, nemlig at gennemføre princippet om arbejdskraftens frie bevægelighed i Fællesskabets medlemsstater. Denne betragtning fører til udelukkelse af, at kravet om statsborgerskab skal være opfyldt i henhold til nævnte bestemmelse, også når arbejdstageren indgiver ansøgning om sociale sikringsydelser. Et sådant krav kan ikke begrundes med en henvisning til det nævnte formål.

Til støtte for den af mig foreslåede fortolkning kan det være hensigtsmæssigt at betragte de uantagelige følger af den

af den tyske forsikringsinstitution anlagte fortolkning, hvorefter statsborgerskabskravet ikke skal gælde i den periode, hvor arbejdstageren er beskæftiget og tilbagelægger forsikringsperioder, men derimod på det tidspunkt, hvor han indgiver ansøgningen om forsikringsydelse. Hvis det var tilfældet, ville en udenlandsk statsborger, som havde arbejdet i flere af Fællesskabets medlemsstater, og dér kort før pensionsalderen havde erhvervet statsborgerskab i en medlemsstat, alene af denne grund blive omfattet af fællesskabsreglerne med tilbagevirkende kraft, som om han altid havde været statsborger i den pågældende medlemsstat. Omvendt ville man fra fællesskabsreglerne fuldstændig udelukke den, der havde arbejdet i flere af Fællesskabets medlemsstater samtidig med, at han var statsborger i en af disse, og som før udbetalingen af den sociale sikringsydelse, der tilkom ham på grundlag af sammenlægning af de af ham tilbagelagte forsikringsperioder, havde erhvervet statsborgerskab i et tredjeland og mistet det oprindelige statsborgerskab. Jeg gentager, at et sådant resultat, ud over at være åbenbart ubilligt, med sikkerhed ville stride mod målsætningen for fællesskabsreglerne, der går ud på at sikre den frie bevægelighed inden for Fællesskabet for de arbejdstagere, der er statsborgere i en af medlemsstaterne.

4. Hvad der hidtil er sagt fører dels til en opklaring af skinproblemet om anvendelsen af artikel 16, stk. 2, i forordning nr. 109/65 på situationer som dem, jeg behandler her, dels til en gendrivelse af den almindelige indsigelse fra den tyske forsikringsinstitution om, at forordning nr. 1408/71 ikke kan anvendes. Imidlertid står stadigt ét spørgsmål åbent, som man ikke kan se bort fra, hvis man ønsker at give et udtømmende svar på den nationale rets spørgsmål, nemlig spørgsmålet om en definition af begrebet »erhvervet ret« efter betyd-

ningen i de fællesskabsregler, der vedrører anvendelsen af de nationale sociale sikringsordninger.

Her vil jeg bemærke, at det pågældende begreb ikke udelukkende skal udledes af den almindelige grundtætning om beskyttelse af velerhvervede rettigheder: en udtrykkelig reference er indeholdt i forordning nr. 1408/71, nærmere bestemt i artikel 94, stk. 2, hvori det hedder: »Enhver forsikringsperiode samt, i givet fald, enhver beskæftigelses- eller bopælsperiode, der er tilbagelagt efter en medlemsstats lovgivning før denne forordnings ikrafttræden, skal medregnes ved afgørelsen af, om der er erhvervet ret til ydelser efter denne forordning«. Her forudsættes det klart, at erhvervede rettigheder er anerkendt og beskyttet af Fællesskabets regler om social sikring af vandrende arbejdstagere. Desuden ønsker jeg at bemærke, at nødvendigheden af i nærværende sag at anvende begrebet »erhvervede rettigheder« ikke blot følger af, at de af Belbouab tilbagelagte forsikringsperioder for en stor del svarer til beskæftigelsesperioder, der er tilbagelagt før ikrafttrædelsen af forordning nr. 1408/71, men også og frem for alt af, at ansøgeren ved ændringen af sit statsborgerskab ikke længere opfyldte en af de væsentlige subjektive betingelser for anvendelsen af den nævnte forordning, og følgelig er de af ham efter det pågældende tidspunkt tilbagelagte forsikringsperioder ikke længere omfattet af fællesskabsreglerne. Når det er sagt, frembyder der sig følgende alternativ: skal der kun antages at foreligge en erhvervet ret, når arbejdstageren på tidspunktet for ændringen af statsborgerskab allerede i henhold til fællesskabsreglerne har tilbagelagt så mange perioder, at han har erhvervet ret til forsikringsydelse, eller skal begrebet erhvervet ret fortolkes i en videre betydning, således at der tages hensyn til enhver forsikringsperiode, der er tilbagelagt af en person med status som vandrende arbejdstager i henhold til lovgivningen i en eller flere medlemsstater?

Ifølge den snævre opfattelse af dette begreb vil Belbouab i nærværende sag kun kunne påberåbe sig forsikringsperioder tilbagelagt i Frankrig, såfremt disse, takket være sammenlægning med perioder, som er tilbagelagt i Tyskland, før han mistede sit franske statsborgerskab, er tilstrækkelige til at give ham et krav på ydelser i en af medlemsstaterne. Derimod skal der ifølge den anden og videre opfattelse antages at være erhvervet ret på grundlag af de i de to nævnte stater tilbagelagte perioder, uanset de ikke er tilstrækkelige til at stifte et ydelseskrav. Sidsnævnte løsning vil bevirke, at ansøgeren — når han fortsat, som statsborger i et tredjeland, tilbagelægger forsikringsperioder udelukkende i henhold til lovgivningen i en af de medlemsstater, som han tidligere var omfattet af — under henvisning til fællesskabsreglerne vil kunne kræve, at denne stat også tager hensyn til forsikringsperioder, der var tilbagelagt i den anden medlemsstat, da den pågældende var omfattet af Fællesskabets regler om harmonisering af de nationale sociale sikringsordninger.

Jeg mener, at Domstolens praksis vedrørende dette problem indeholder et bindende præjudikat, der fastslår en løsning som den, der ovenfor blev angivet som nr. to. Vedrørende fortolkningen af artikel 16, stk. 2, i forordning nr. 109/65 præciseres det i dommen af 26. juni 1975 i sag 6/75, Horst (Sml. 1975, s. 823): »begrebet erhvervede rettigheder [skal] forstås således, at de i Algeriet inden den 19. januar 1965 tilbagelagte forsikringsperioder, for så vidt som erhvervelsen, bevarelsen eller generhvervelsen af retten til ydelserne kræver det, skal medregnes ved opgørelsen af de i kapitlerne 2 og 3 i forordning nr. 3 nævnte pensioner, selv om forsikringsbegivenhedens indtræden og pensionsbegæringen er senere end denne dato«.

Domstolen har således tillagt det pågældende begreb den videre betydning, således at det omfatter begrebet »tilbagelagte forsikringsperioder«. I overensstemmelse med den almindelige ligebehandlingsgrundsætning mener jeg, at rækkevidden af denne fortolkning ikke bør begrænses til de særlige overgangsbestemmelser, som den givne fortolkning vedrører, men tværtimod bør gælde generelt, dvs. ved anvendelsen af samtlige fællesskabsbestemmelser om sociale sikringsordninger.

5. I den foreliggende sag har den pågældende arbejdstager indgivet ansøgning til den tyske institution om at måtte blive omfattet af fællesskabsreglerne for så vidt angår forsikringsperioder, han har tilbagelagt i Frankrig, før han blev algerisk statsborger. Som påvist var ansøgeren fortsat fransk statsborger de første 14 måneder af sin beskæftigelse i Tyskland; han var altså vandrede arbejdstager i fællesskabsretlig betydning og som sådan omfattet af forordning nr. 3. Denne hjemlede ham ret til i Tyskland foruden de allerede tilbagelagte 14 forsikringsmåneder at påberåbe sig den tidligere i Frankrig tilbagelagte forsikringsperiode. Med andre ord havde arbejdstageren, da han mistede statsborgerskabet i en medlemsstat, allerede i henhold til fællesskabsreglerne erhvervet et krav på, at der tages hensyn til de franske bidragsperioder med henblik på den senere anvendelse af en anden medlemsstats sociale sikringsordning.

I betragtning af Domstolens vide fortolkning af begrebet erhvervede rettigheder kan sagsøger derfor med retsvirkning kræve, at den tyske forsikringsinstitution med henblik på retten til og beregningen af den ansøgte pension, tager hensyn til den forsikringsperiode, han har tilbagelagt i Frankrig som fransk statsborger, medens den tidligere forordning nr. 3 var gældende.

6. Af disse grund skal jeg foreslå Domstolen, at den som svar på de præjudicielle spørgsmål, Sozialgericht Gelsenkirchen har stillet ved kendelse af 1. februar 1978, kender for ret:

1. Det krav om statsborgerskab i en af medlemsstaterne, som stilles i artikel 2, stk. 1, i Rådets forordning nr. 1408/71, skal være opfyldt under de beskæftigelsesperioder, der danner grundlag for forsikringsperioder med henblik på virkeliggørelsen af forordningens formål, hvorimod det ikke kan kræves opfyldt, når arbejdstageren indgiver ansøgning om sociale forsikringsydelse.
2. Hvad angår den situation, hvor en arbejdstager, der allerede hører til den personkreds, som er omfattet af Fællesskabets regler om social sikring af vandrede arbejdstagere, og som derefter bliver statsborger i et tredjeland og mister statsborgerskabet i en medlemsstat, skal begrebet »erhvervede rettigheder« — som bl.a. er lagt til grund i artikel 94, stk. 2, i Rådets forordning nr. 1408/71 — forstås således, at det omfatter retten til senere i en anden medlemsstat at kræve medregning af de forsikringsperioder, som den pågældende arbejdstager før ændringen af statsborgerskabet har tilbagelagt i en eller flere medlemsstater.