

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
ANTONIO LA PERGOLA

fremsat den 27. juni 1995 *

Indledning

1. Denne anmodning om en præjudiciel afgørelse vedrører spørgsmålet, om fællesskabsrettens principper og bestemmelserne i forordning nr. 1408/71 er til hinder for, at bestemmelserne i den nederlandske lovgivning om risikobegrænsning med hensyn til ydelser ved sygdom gøres gældende mod en vandrende arbejdstager. Ifølge disse bestemmelser tages der ikke hensyn til den vandrende arbejdstagers tidligere forsikringsperioder, og i den foreliggende sag har dette til følge, at den pågældende ikke får udbetalt ydelser, som hun ellers ville have ret til.

2. Den foreliggende sag har stor lighed med sag C-481/93, *Moscato*, Sml. I 1995, s. 3525. Jeg vil derfor henvise til mit forslag til afgørelse i denne sag, når det er nødvendigt.

S. E. Klaus, som er nederlandsk statsborger, arbejdede fra december 1985 til juli 1987 i

Nederlandene. I kraft heraf var hun forsikret i henhold til *Ziekwet* (den nederlandske lov om sygeforsikring for arbejdstagere, herefter »ZW«). I juli 1987 indstillede hun arbejdet på grund af alvorlige rygmerter, som opstod i december 1986. Derefter fulgte hun i otte måneder et kursus i management inden for turistbranchen. I juni 1988 rejste hun til Spanien, hvor hun arbejdede indtil december samme år. I december 1988 vendte hun tilbage til Nederlandene for at arbejde dér. Derefter vendte hun i maj 1989 tilbage til Spanien, hvor hun igen arbejdede indtil oktober 1989. Hun vendte dernæst tilbage til Nederlandene og arbejdede fra den 20. oktober 1989 i en nederlandsk virksomhed. Dette arbejde måtte hun til sidst opgive den 7. november 1989 på grund af en forværring af sine rygmerter.

3. Den forelæggende ret udelukker ikke, at S. E. Klaus i oktober 1989, da hun vendte tilbage til Nederlandene fra Spanien, ikke har arbejdet i et antal dage. Retten har dog tilføjet, at hun i denne periode ikke har ansøgt om de i den nederlandske arbejdsløshedslovgivning fastsatte ydelser og i hvert fald ikke har modtaget sådanne ydelser.

Endvidere udtales det i forelæggelseskendelsen, at S. E. Klaus ifølge en lægeerklæring af

* Originalsprog: italiensk.

16. september 1991 på grund af en skævhed i sin rygsøjle allerede den 20. oktober 1989, dvs. den dato, da hun senest igen begyndte at arbejde i Nederlandene, var uegnet til det arbejde, som hun sidst udførte.

forsikringen ved dennes begyndelse. Bestemmelserne om risikobegrænsning finder således kun anvendelse, når den forsikrede erklærer at være uarbejdsdygtig.

4. Ved skrivelse af 24. april 1990 meddelte sagsøgte S. E. Klaus sin beslutning om at nægte hende ydelser ved sygdom i henhold til ZW fra den 7. november 1989. Denne beslutning var bl.a. baseret på ZW artikel 44, stk. 1, litra a) nr. 1. For så vidt det er relevant, blev der henvist til den omstændighed, at S. E. Klaus ved sygeforsikringens begyndelse, nemlig den 20. oktober 1989, allerede skulle have været uarbejdsdygtig. Sagsøgeren indbragte dette afslag for domstolene.

5. Ifølge ZW, artikel 44, stk. 1, indledningen, og litra a), nr. 1, kan det kompetente organ helt eller delvis nægte udbetaling af ydelser ved sygdom, såfremt uarbejdsdygtigheden bestod på det tidspunkt, da forsikringen begyndte.

I denne forbindelse vil jeg nævne, at der ikke i de nederlandske lovbestemmelser om uarbejdsdygtighed findes nogen kontrol, hvorved bestemte risici kan udelukkes fra

6. Derfor har den forelæggende ret stillet følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 35, stk. 3, i forordning nr. 1408/71 fortolkes således, at denne bestemmelse under hensyn til EØF-traktatens artikel 48 er til hinder for, at man i henhold til en national bestemmelse om risikobegrænsning som ZW's artikel 44, stk. 1, litra a), nr. 1, nægter at udbetale ydelser på grund af sygdom til en arbejdstager, der (næsten) i forlængelse af en periode, hvor han var omfattet af lovgivningen om ydelser ved sygdom, bliver forsikret i den EF-medlemsstat, hvis nationale lovgivning indeholder en ordning med risikobegrænsning som den nævnte?

2) Såfremt spørgsmål 1) besvares bekræftende, gælder denne fortolkning da også, når den nedsættelse af arbejdsevnen, der har ført til anvendelse af en national bestemmelse om risikobegrænsning, er opstået under en forsikring mod de økonomiske følger af sygdom i henhold til lovgivningen i den

medlemsstat, som denne bestemmelse om risikobegrænsning også er en del af? Analyse

- 3) Gør det, når det henses til artikel 25, stk. 2, i forordning nr. 1408/71, nogen forskel for besvarelsen af det første spørgsmål, om en arbejdstager, før han arbejdede i den kompetente EF-medlemsstat, befandt sig i den situation, der omhandles i artikel 71, stk. 1, litra a), nr. ii), eller litra b), nr. ii), i forordning nr. 1408/71?
- 4) Såfremt spørgsmål 3) besvares bekræftende, skal artikel 25, stk. 2, i forordning nr. 1408/71 da fortolkes således, at der ved en arbejdstager som omhandlet i denne bestemmelse (også) skal forstås en arbejdstager, der har opfyldt alle betingelser for anvendelse af artikel 71, stk. 1, litra a), nr. ii), eller litra b), nr. ii), i forordning nr. 1408/71, skønt den kompetente institution i hans bopælsland aldrig har udbetalt ham ydelser ved arbejdsløshed i henhold til disse bestemmelser, fordi der aldrig er ansøgt om sådanne ydelser?»
7. Behandlingen af de spørgsmål, der er forelagt Domstolen, kræver en forudgående præcisering. Som Kommissionen har anført, og som det er fremgået under retsmødet, er de i forelæggelseskendelsen nævnte bestemmelser i fællesskabsretten ikke dem, der finder anvendelse på det foreliggende tilfælde. For at overholde rækkefølgen af de præjudicielle spørgsmål i forelæggelseskendelsen, er det for det første tilstrækkeligt at bemærke, at artikel 35, stk. 3, i Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger for arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet (herefter »forordningen«), som den forelæggende ret henviser til i sit første spørgsmål, ikke finder anvendelse i dette tilfælde. Det første spørgsmål vedrører fortolkningen af ordningen med hensyn til eventuelle nationale lovbestemmelser, ifølge hvilke der kun udbetales ydelser, når betingelserne vedrørende sygdommens oprindelse er opfyldt. Kommissionen og sagsøgte selv har imidlertid anført, at den relevante bestemmelse i den nederlandske lov, ZW, artikel 44, stk. 1, ikke stiller sådanne betingelser, men med henblik på ydelsen blot bestemmer, på hvilket tidspunkt invaliditet indtræder. Den i forelæggelseskendelsen nævnte bestemmelse er således ikke relevant for denne sag. Svaret på det første spørgsmål udgør det logiske grundlag for den forelæggende rets øvrige spørgsmål; allerede af denne grund er de sidstnævnte ikke korrekt formuleret. Desuden henvises der i de to sid-

ste spørgsmål til en anden bestemmelse i forordningen, nemlig artikel 25, stk. 1, som heller ikke har noget at gøre med den situation, som sagsøgeren befinder sig i. I disse spørgsmål forudsættes det nemlig, at sagsøgeren var arbejdsløs på det tidspunkt, da hun blev uarbejdsdygtig. Kommissionen og sagsøgte er derimod af den opfattelse, og jeg er enig heri, at dette ikke var tilfældet. Det står fast, at sagsøgeren hele tiden har arbejdet og aldrig har ansøgt om ydelser ved arbejdsløshed eller andre ydelser på dette område.

den nationale lov, for så vidt sagsøgeren hele tiden har arbejdet og været forsikret som vandrede arbejdstager.

8. Derfor foreslår jeg, at de spørgsmål, der er forelagt Domstolen omformuleres således og sammenfattes til et enkelt spørgsmål:

I betragtning af det foregående mener jeg, at Domstolen først må beskæftige sig med essensen i de problemer, som den nationale ret har villet forelægge, og afgøre, hvilke bestemmelser i den pågældende forordning der skal fortolkes i stedet for dem, som med urette er nævnt i forelæggelseskendelsen.

»Er fællesskabsretten, navnlig det i traktatens artikel 48-51 fastsatte princip om arbejdskraftens frie bevægelighed, og forordningens bestemmelser, navnlig dennes artikel 18, til hinder for, at en bestemmelse om risikobegrænsning som Ziektewet, artikel 44, stk. 1, gøres gældende mod S. E. Klaus, således at der nægtes hende ydelser ved sygdom, som hun ellers ville have ret til?«

De af den nederlandske ret stillede præjudicielle spørgsmål går til syvende og sidst ud på fra forskellige synspunkter at få fastslået, om fællesskabsretten er til hinder for, at nationale bestemmelser om risikobegrænsning gøres gældende mod sagsøgeren med den følge, at hun nægtes ydelser ved sygdom, som hun ellers ville have ret til. Under de omstændigheder, som ligger til grund for denne tvist, kan forordningens bestemmelser i øvrigt kun være til hinder for anvendelse af

Grunden til, at jeg henviser til forordningens artikel 18 i det omformulerede spørgsmål, kan findes i betragtningerne til forelæggelseskendelsen. Den forelæggende ret henviser nemlig selv til, at det er nødvendigt at efterprøve, om artikel 18 finder anvendelse her, for så vidt der er henvist til den i den bestemmelse, som ønskes fortolket, nemlig artikel 25, stk. 2.

9. Forordningen artikel 18, stk. 1, lyder således:

»Det kompetente organ i en medlemsstat, efter hvis lovgivning erhvervelse, bevarelse eller generhvervelse af ret til ydelser er betinget af, at der er tilbagelagt forsikrings-, beskæftigelses- eller bopælsperioder, skal i fornødent omfang medregne forsikrings-, beskæftigelses- eller bopælsperioder, der er tilbagelagt efter enhver anden medlemsstats lovgivning, som om det drejede sig om perioder, der var tilbagelagt efter den lovgivning, der gælder for denne institution.«

10. Før det undersøges, hvordan artikel 18 skal fortolkes inden for rammerne af denne sag, må det fastslås, hvilken national lovgivning der finder anvendelse i dette tilfælde i henhold til forordningen.

Efter min opfattelse er dette den nederlandske lovgivning. Sagsøgerens uarbejdsdygtighed på grund af sygdom er nemlig indtrådt, da hun arbejdede i Nederlandene. Tidligere havde S. E. Klaus skiftevis arbejdet i Nederlandene og andet steds uden nogen afbry-

delse, som kan være relevant for hendes forsikringsperiode, således som jeg skal forklare i det følgende i punkt 13.

Endvidere vil jeg henvise til, at i dette tilfælde gælder den almindelige bestemmelse i forordningens artikel 13, stk. 2, litra a), hvor-efter »en person, der har fundet beskæftigelse på en medlemsstats område, [er] omfattet af denne stats lovgivning«. For at afgøre hvilken lovgivning der finder anvendelse, skal der nærmere bestemt tages hensyn til det tidspunkt, da uarbejdsdygtigheden konstateres, og til det sted, hvor arbejdstageren arbejder på dette tidspunkt. Hvis disse to kriterier anvendes, er der ingen tvivl om, at det i dette tilfælde er den nederlandske lovgivning, der finder anvendelse. Det kan ikke anføres mod dette resultat, at den lovgivning, der skal anvendes, skal bestemmes under hensyntagen til det tidspunkt, hvor invaliditeten fastslås eller indtræder, således som sagsøgte har anført i sit indlæg.

Den stat, hvor den pågældende faktisk arbejder, er ifølge den nævnte artikel 13 det eneste og utvetydige kriterium for afgørelsen af, hvilken national lovgivning der finder anvendelse. S. E. Klaus er fortsat med at arbejde i Nederlandene indtil det tidspunkt, hvor sygdommen faktisk hindrede hende i at fortsætte sin erhvervsvirksomhed. Ifølge artikel 13 er dette tilstrækkeligt til at konkludere, at den nederlandske lovgivning finder anvendelse, og dermed, at det er dette lands sociale sikringsinstitution, der er kompetent.

11. Efter at det nu er fastslået, at den nederlandske lovgivning finder anvendelse, vil jeg behandle spørgsmålet om, hvilke betingelser der stilles deri med hensyn til sygeforsikring.

bestemmelser udspringer af traktatens artikel 51, som er hjemmel for forordningen.

Bestemmelsen i ZW om risikobegrænsning stiller en tidsmæssig betingelse for retten til de pågældende ydelser. Den nederlandske lov bestemmer nemlig, at den kompetente institution kan nægte at udbetale ydelser ved sygdom, hvis uarbejdsdygtigheden bestod på det tidspunkt, da forsikringen begyndte. Denne betingelse indebærer således, at der skal ligge et tidsrum, hvor kort det end er, mellem de to tidspunkter, der er relevante for anvendelse af den pågældende bestemmelse, nemlig det tidspunkt, da forsikringen begynder, og det tidspunkt, da uarbejdsdygtigheden indtræder. Denne omstændighed må tages i betragtning ved afgørelsen af spørgsmålet, om denne bestemmelse kan gøres gældende mod S. E. Klaus i henhold til fællesskabsretten. Den tidsmæssige betingelse, der er optaget i den nederlandske lov som risikobegrænsningskriterium, omfatter de yderste dele af en forsikringsperiode, således som denne defineres i forordningens artikel 18, stk. 1. Følgelig finder sidstnævnte bestemmelse anvendelse her.

13. Den korte afbrydelse af S. E. Klaus' arbejde, da hun for sidste gang vendte tilbage til Nederlandene, kan efter min opfattelse i intet tilfælde have indflydelse på kontinuiteten i hendes forsikringsperioder. Jeg vil endog vove at påstå, at den omstændighed, at en vandrende arbejdstager ikke arbejder i den korte periode, i hvilken han er optaget af at organisere sin flytning til en anden medlemsstat i Fællesskabet, så at sige er en integrerende del af den normale udøvelse af retten til fri bevægelighed. Denne afbrydelse i den erhvervmæssige beskæftigelse kan ikke anføres som begrundelse for i dette tilfælde at udelukke anvendelse af forordningens artikel 18, stk. 1.

12. På dette punkt vil jeg henvise til de betragtninger, som jeg har fremført vedrørende anvendelsen af artikel 38, stk. 1, i den førnævnte Moscato-sag. Artikel 18, stk. 1, er nemlig parallel med artikel 38, stk. 1. Begge

Sagsøgte selv bekræfter i øvrigt indirekte rigtigheden af denne opfattelse ved at anføre, at såfremt sagsøgeren havde afbrudt sin erhvervmæssige beskæftigelse i Nederlandene for senere at genoptage den dér, ville dette ikke have haft negative følger for hende. I betragtning af forbuddet mod forskelsbehandling skal resultatet være det samme, når sagsøgeren har afsluttet den erhvervmæssige beskæftigelse, som gik forud for hendes seneste arbejde i Nederlandene, i en anden af Fællesskabets medlemsstater.

Derfor er jeg af den opfattelse, at risikobegrænsningsbestemmelsen i ZW, artikel 44, ikke kan gøres gældende mod S. E. Klaus, således at hun nægtes ydelser ved sygdom, som hun ellers ville have ret til.

uafhængigt af forordningens bestemmelser. Jeg kan følgelig med hensyn til dette sidstnævnte henvise til de tilsvarende punkter i mit forslag til afgørelse i Moscato-sagen. Jeg vil dog også her blot bemærke, at sagsøgte også i denne sag i tredjesidste afsnit af sit indlæg vedrørende den forelæggende rets andet spørgsmål har erkendt, at såfremt S. E. Klaus udelukkende havde arbejdet i Nederlandene og ikke tillige i Spanien, ville den nederlandske sociale sikringsinstitution ikke have nægtet hende de pågældende ydelser.

14. Der kan også — såvel i denne sag som i Moscato-sagen — findes støtte for dette resultat i traktatens artikel 48 og 51, altså

Forslag til afgørelse

15. I betragtning af det foregående foreslår jeg Domstolen at besvare de spørgsmål, der er stillet af Arrondissementsrechtbank, Amsterdam, således:

»Fællesskabsretten er, såvel på grundlag af artikel 18, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, som kodificeret i Rådets forordning (EØF) nr. 2001/83 af 2. juni 1983, som på grundlag af traktatens artikel 48-51 til hinder for, at 'bestemmelsen om risikobegrænsning' i Ziektewet, artikel 44, gøres gældende mod sagsøgeren, således at hun nægtes ydelser ved sygdom, som hun ellers ville have ret til.

Endvidere skal 'bestemmelserne om risikobegrænsning' i den nederlandske sociale sikringslovgivning fortolkes i lyset af principperne og bestemmelserne i traktatens artikel 48-51, således at det i videst muligt omfang forhindres, at vandrende arbejdstagere stilles ringere ved anvendelse af sådanne bestemmelser og således afholdes fra at udøve deres ret til fri bevægelighed.«