

DOMSTOLENS DOM
2. august 1993^{*}

I sag C-23/92,

angående en anmodning, som Bundessozialgericht i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Maria Grana-Novoa

mod

Landesversicherungsanstalt Hessen,

adciteret: **Landesversicherungsanstalt Baden,**

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EØF-traktatens artikel 7 og af artikel 1, litra j), og artikel 3, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, som kodificeret ved Rådets forordning (EØF) nr. 2001/83 af 2. juni 1983 (EFT L 230, s. 6),

har

DOMSTOLEN

sammensat af afdelingsformand, C.N. Kakouris, som fungerende præsident, afdelingsformændene G.C. Rodríguez Iglesias, M. Zuleeg og J.L. Murray samt dommerne G.F. Mancini, R. Joliet, F.A. Schockweiler, J.C. Moitinho de Almeida, F. Grévisse, M. Diez de Velasco og P.J.G. Kapteyn,

generaladvokat: W. Van Gerven
justitssekretær: ekspeditionssekretær H.A. Rühl,

^{*} Processprog: tysk.

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

- Maria Grana-Novoa ved advokat G. Krutzki, Frankfurt am Main (Forbundsrepublikken Tyskland)
- Landesversicherungsanstalt Hessen ved direktør H. Adelman
- den tyske regering ved Ministerialrat E. Röder og Regierungsdirektor J. Karl, Forbundsøkonomiministeriet, som befuldmægtigede
- den italienske regering professor ved L. Ferrari Bravo, chef for Udenrigsministeriets Servizio del contenzioso diplomatico, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato F. Guicciardi
- den portugisiske regering ved generaldirektør S. Pizarro, Afdelingen for Relações Internacionais e Convenções de Segurança Social, Ministeriet for Arbejdsmarkedsspørgsmål og Social Sikring, og L. Fernandes, chef for Udenrigsministeriets Serviço Jurídicos da Direcção-Geral das Comunidades Europeias, som befuldmægtigede
- Det Forenede Kongerige ved S. Cochrane, Treasury Solicitor's Department, som befuldmægtiget
- Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved M. Patakia, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, bistået af advokat B. Schulte, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht, München (Forbundsrepublikken Tyskland),

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at den tyske regering, den nederlandske regering ved assistent-juridisch adviseur J.W. de Zwaan, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, Det Forenede Kongerige ved S. Cochrane, som befuldmægtiget, bistået af Barrister N. Paines, og Kommissionen har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 2. marts 1993,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 28. april 1993,

afsagt følgende

Dom

- 1 Ved kendelse af 28. august 1991 indgået til Domstolens Justitskontor den 28. januar 1992 har Bundessozialgericht i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt to præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af EØF-traktatens artikel 7 og af artikel 1, litra j), og artikel 3, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, som kodificeret ved Rådets forordning (EØF) nr. 2001/83 af 2. juni 1983 (EFT L 230, s. 6).
- 2 Disse spørgsmål er blevet rejst under en sag mellem Maria Grana-Novoa og Landesversicherungsanstalt Hessen vedrørende sidstnævntes afvisning af sagsøgerens ansøgning om udbetaling af en invalidepension.
- 3 Det fremgår af de for Domstolen fremlagte sagsakter, at M. Grana-Novoa, der er spansk statsborger, aldrig har haft erhvervsarbejde i sit hjemland. Derimod havde hun først fra december 1970 til juni 1975 arbejdet i Schweiz og derefter fra februar 1979 til oktober 1982 i Forbundsrepublikken Tyskland, hvor hun var omfattet af en tvungen forsikring.
- 4 Da M. Grana-Novoa derefter var blevet vedvarende uarbejdsdygtig i Forbundsrepublikken, ansøgte hun i august 1983 om en invalidepension dér. Tilkendelsen af denne pension blev dog afvist af Landesversicherungsanstalt Hessen med den begrundelse, at det antal år, hun havde udøvet beskæftigelse i Forbundsrepublikken, ikke var tilstrækkeligt til at udstå karenstiden efter tysk ret. M. Grana-Novoa anlagde derefter sag ved en tysk ret.

- 5 Det står fast, at M. Grana-Novoa efter tysk lovgivning ikke har krav på en invalidepension, men at hun ville kunne få udbetalt en sådan pension i Forbundsrepublikken, såfremt der også blev taget hensyn til de forsikringsperioder, hun har tilbagelagt i Schweiz.
- 6 M. Grana-Novoa har herved for de tyske domstole påberåbt sig den kombinerede anvendelse af bestemmelserne i to bilaterale overenskomster om social sikring, som Forbundsrepublikken har indgået dels med Schweiz, dels med Kongeriget Spanien.
- 7 Den — i 1964 indgåede og i 1975 ændrede — tysk-schweiziske overenskomst indeholder bestemmelser om, at under visse betingelser anvendes princippet om sammenlægning af de i Forbundsrepublikken og i Schweiz tilbagelagte forsikringsperioder, dog kun for de to staters statsborgere. I den — i 1973 indgåede og i 1975 ændrede — tysk-spanske overenskomst bestemmes, at for så vidt angår anvendelsen af overenskomsten skal tyske og spanske statsborgere ligestilles. Disse overenskomster blev i henhold til den tyske grundlov inkorporeret i den nationale retsorden.
- 8 Slutprotokollen i den tysk-schweiziske overenskomst indeholder følgende undtagelsesbestemmelse:
- »Såfremt både betingelserne for anvendelse af overenskomsten og betingelserne for en anvendelse af en anden overenskomst eller en international ordning er opfyldt, tager den tyske institution ved anvendelse af overenskomsten ikke den anden overenskomst eller den internationale ordning i betragtning, medmindre disse bestemmer andet«.
- 9 Efter de tyske domstoles opfattelse er denne bestemmelse til hinder for, at M. Grana-Novoa kumulativt kan påberåbe sig den tysk-schweiziske og den tysk-spanske overenskomst.

10 M. Grana-Novoa, der ikke fik medhold i første og anden instans, indankede sagen til Bundessozialgericht, der var i tvivl om, hvorvidt det fællesskabsretlige forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet efter Kongeriget Spaniens tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber den 1. januar 1986, er til hinder for anvendelsen af en undtagelsesbestemmelse som den i den tysk-schweiziske overenskomst, idet denne i den medlemsstat, der er part i overenskomsten, kan hindre den frie bevægelighed for statsborgere fra andre medlemsstater.

11 Bundessozialgericht har derfor forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

1) Skal artikel 3, stk. 1, og artikel 1, litra j), i Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, fortolkes således, at begrebet »lovgivning« i artikel 3, stk. 1, også omfatter bestemmelser, som indgår i en bilateral overenskomst mellem en medlemsstat og et tredjeland, og som ved lov er blevet en del af medlemsstatens retsorden?

2) Såfremt spørgsmål 1) besvares bekræftende, skal EØF-traktatens artikel 7 og artikel 3, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 1408/71 da fortolkes således, at en medlemsstat i en overenskomst med et tredjeland ikke kan bestemme, at der ved anvendelsen af overenskomsten ikke tages hensyn til internationale ordninger, når dette indebærer, at den sammenlægning af forsikringsperioder efter medlemsstatens pensionsordning og tredjelandets pensionsordning, der efter medlemsstatens lovgivning ved overenskomstens anvendelse skal foretages for dens egne borgere, ikke kan bringes i anvendelse over for borgere fra andre EF-medlemsstater?

12 Hvad nærmere angår sagens faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb og de skriftlige indlæg til Domstolen henvises til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende i det omfang, det er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

Det første spørgsmål

13 Med henblik på besvarelsen af dette spørgsmål skal indledningsvis bemærkes, at artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 (herefter benævnt »forordningen«) bestemmer følgende: »Personer, der er bosat på en medlemsstats område, og som er omfattet af denne forordning, har de samme pligter og rettigheder i henhold til en medlemsstats lovgivning som denne medlemsstats egne statsborgere, medmindre andet følger af særlige bestemmelser i denne forordning«.

14 Det i ovennævnte bestemmelse anvendte udtryk »lovgivning« er i forordningens artikel 1, litra j), defineret således: »i forhold til enhver medlemsstat bestående og fremtidige love, administrative forskrifter, vedtægtsmæssige bestemmelser og alle andre gennemførelsesregler« vedrørende de i forordningen nævnte sociale sikringsgrene, sikringsordninger og -ydelser.

15 I den forbindelse bemærkes først, at denne definition ikke nævner internationale overenskomster om social sikring.

16 For det andet bemærkes, at denne overenskomst alligevel er omfattet af særlige bestemmelser i forordningen.

17 I forordningens artikel 6 er der således fastsat det princip, at forordningen træder i stedet for de overenskomster om social sikring, der er afsluttet alene mellem to eller flere medlemsstater eller mellem mindst to medlemsstater og en eller flere

andre stater, for så vidt det — i sidstnævnte tilfælde — drejer sig om tilfælde, hvis ordning ikke kræver medvirken af nogen institution i en af de sidstnævnte stater.

- 18 Under fravigelse af dette princip bestemmer forordningens artikel 7, at forordningen ikke berører en række eksisterende internationale overenskomster, herunder de i bilag III til forordningen anførte bestemmelser i bilaterale overenskomster om social sikring, der er indgået mellem medlemsstaterne.
- 19 Forordningens artikel 8 bestemmer, at to eller flere medlemsstater kan afslutte overenskomster med hinanden på grundlag af forordningens principper og grundtanker.
- 20 I henhold til forordningens artikel 3, stk. 3, udstrækkes rækkevidden af de — mellem to medlemsstater indgåede og i bilag III anførte — overenskomster om social sikring, som i henhold til artikel 7 finder anvendelse, samt de overenskomster, der indgås mellem medlemsstater i henhold til artikel 8, til at omfatte samtlige personer, der omfattes af forordningen, medmindre andet er bestemt i bilag III.
- 21 Ved anvendelse af ovennævnte bestemmelser betyder udtrykket »overenskomst om social sikring« i henhold til forordningens artikel 1, litra k), »enhver bilateral eller multilateral overenskomst, der er eller i fremtiden måtte blive indgået udelukkende mellem to eller flere medlemsstater, samt enhver multilateral overenskomst, der er eller i fremtiden måtte blive indgået mellem mindst to medlemsstater og en eller flere andre stater, når en sådan overenskomst på den sociale sikrings område pålægger parterne forpligtelser med hensyn til samtlige eller til en eller flere af de i artikel 4, stk. 1 og 2, omhandlede sikringsgrene eller sikringsordninger, samt aftaler af enhver art, der indgås i henhold til de nævnte overenskomster«.
- 22 Deraf følger, at forordningen, for så vidt angår internationale overenskomster om social sikring, hviler på det princip, at i det indbyrdes forhold mellem medlems-

staterne og under forbehold af bestemte udtømmende anførte undtagelser må de eksisterende overenskomster ikke unddrage disse staters borgere fordelene af den af forordningen oprettede ordning til koordinering af de nationale sociale sikringsordninger, og at de nye overenskomster mellem medlemsstaterne ikke må fravige forordningens principper og grundtanker, således at borgere i EF-medlemsstater altid over for de sociale sikringsinstitutioner i de pågældende medlemsstater kan påberåbe sig forordningens bestemmelser.

- 23 Det fremgår således af forordningens bestemmelser, at kun de internationale overenskomster om social sikring, som mindst to medlemsstater er parter i, er omfattet af forordningens anvendelsesområde, og at forordningen med hensyn til overenskomster, der er indgået med en eller flere andre stater, kun finder anvendelse for så vidt angår forhold mellem medlemsstater.
- 24 Derimod indeholder forordningen ingen bestemmelser om overenskomster mellem kun én medlemsstat og et eller flere tredjelande, hverken for så vidt angår spørgsmålet om og i hvilket omfang ordningen i forordningen afløser disse overenskomster eller for så vidt angår anvendelsen af ligebehandlingsprincippet. Det må derfor fastslås, at disse overenskomster forsætligt er undtaget fra forordningens anvendelsesområde.
- 25 I modsat fald ville der være indført særlige bestemmelser for at regulere anvendelsen af forordningen på disse overenskomster, således som det er sket i forordningen for så vidt angår bestemmelser vedrørende overenskomster afsluttet mellem to eller flere medlemsstater og overenskomster mellem mindst to medlemsstater og et eller flere tredjelande. Det ville nemlig være ulogisk at lade overenskomster indgået mellem kun én medlemsstat og en eller flere andre stater være fuldt ud omfattet af forordningen, mens forordningen udtrykkelig indeholder bestemte forbehold med hensyn til anvendelsen deraf på de overenskomster, der er indgået mellem to eller flere medlemsstater.

- 26 Som følge heraf kan udtrykket »lovgivning«, som omhandlet i forordningen, ikke omfatte de overenskomster om social sikring, der kun er indgået mellem en enkelt medlemsstat og et tredjeland, som omhandlet i hovedsagen.
- 27 Det tilføjes herved, at denne fortolkning ikke ændres ved, at en sådan overenskomst er blevet inkorporeret ved lov i en bestemt medlemsstats retsorden og dermed er blevet en del af den nationale ret. Forordningens rækkevidde må nemlig være den samme i alle medlemsstater for at sikre forordningens ensartede anvendelse i samtlige medlemsstater og kan derfor ikke være afhængig af, hvilken metode der i den enkelte medlemsstat er anvendt til inkorporeringen af internationale overenskomster om social sikring i disse staters retsorden.
- 28 Den omstændighed, at en international overenskomst med lovkraft er blevet inkorporeret i en medlemsstats interne ret, er derfor ikke tilstrækkelig til, at overenskomsten ved forordningens anvendelse kan være omfattet af udtrykket »lovgivning« i denne medlemsstat.
- 29 Herefter bør det første spørgsmål fra Bundessozialgericht besvares således, at artikel 3, stk. 1, og artikel 1, litra j), i Rådets forordning nr. 1408/71 skal fortolkes således, at det i de nævnte artikler omhandlede begreb »lovgivning« ikke omfatter bestemmelser i internationale overenskomster om social sikring, der er indgået mellem en enkelt medlemsstat og et tredjeland. Denne fortolkning berøres ikke af, at sådanne overenskomster er inkorporeret i den pågældende medlemsstats interne retsorden i form af bestemmelser med lovkraft.

Det andet spørgsmål

- 30 I betragtning af denne besvarelse af det første spørgsmål findes det unødvendigt at behandle det andet spørgsmål.

Sagens omkostninger

- 31 De udgifter, der er afholdt af den tyske, den italienske, den nederlandske, den portugisiske regering og Det Forenede Kongerige samt af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Bundessozialgericht ved kendelse af 28. august 1991, for ret:

Artikel 3, stk. 1, og artikel 1, litra j), i Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971, om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, som kodificeret ved Rådets forordning (EØF) nr. 2001/83 af 2. juni 1983, skal fortolkes således, at det i de nævnte artikler omhandlede begreb »lovgivning« ikke omfatter bestemmelser i internationale overenskomster om social sikring, der er indgået mellem en enkelt medlemsstat og et tredjeland. Denne fortolkning berøres ikke af, at sådanne overenskomster er inkorporeret i den pågældende medlemsstats interne retsorden i form af bestemmelser med lovkraft.

Kakouris	Rodríguez Iglesias	Zuleeg	Murray
Mancini	Joliet	Schockweiler	
Moitinho de Almeida	Grévisse	Diez de Velasco	Kapteyn

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 2. august 1993.

J.-G. Giraud
Justitssekretær

C.N. Kakouris
Afdelingsformand,
fungerende præsident