

DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

4. oktober 1991 *

I sag C-349/87,

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

Elissavet Paraschi

mod

Landesversicherungsanstalt Württemberg,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EØF-Traktatens artikel 48, stk. 2, og artikel 51 samt vedrørende fortolkningen og gyldigheden af Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet (EFT 1971 II, s. 366),

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, G. F. Mancini, og dommerne T. F. O'Higgins, C. N. Kakouris, F. Schockweiler og P. J. G. Kapteyn,

generaladvokat: G. Tesauro
justitssekretær: fuldmægtig V. Di Bucci,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Elissavet Paraschi ved Hannelore Runft, Assessorin-jur ved Centret for Information og Vejledning af Græske Vandrende Arbejdstagere

* Processprog: tysk.

- Landesversicherungsanstalt Württemberg ved Abteilungsleiter Oppenländer
- Rådet ved konsulenter i Rådets Juridiske Tjeneste John Carbery og Jürgen Huber, som befuldmægtigede
- Kommissionen ved juridisk konsulent Dimitrios Gouloussis og Jürgen Grunwald, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 30. april 1991 er afgivet mundtlige indlæg af Elissavet Paraschi, Landesversicherungsanstalt Württemberg ved Geschäftsführer Dr. Heinz Muschel samt Regierungsdirektor Peter Wagner og af Kommissionen,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 6. juni 1991,

afsagt følgende

Dom

- 1 Ved kendelse af 6. oktober 1987, indgået til Domstolen den 16. november s.å., har Sozialgericht Stuttgart i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 forelagt et præjudicielt spørgsmål vedrørende fortolkningen af EØF-Traktatens artikel 48, stk. 2, og artikel 51 samt vedrørende fortolkningen og gyldigheden af Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet (EFT 1971 II, s. 366), for at kunne tage stilling til, om de tyske retsfor skrifter om tilkendelse af invalide- eller uarbejdsdygtighedspension er forenelige med de nævnte bestemmelser.
- 2 Spørgsmålet er rejst under fire retssager mellem, på den ene side, Nimfodora Pougaridou, Elissavet Paraschi, Georgios Papanikolaou og Luigi Portale, og, på den

anden side, Landesversicherungsanstalt Württemberg. Retssagerne er anlagt, fordi sidstnævnte har afslået at tilkende de pågældende invalidepension.

- 3 Den tyske ordning for tilkendelse af invalide- eller uarbejdsdygtigheds-pension er blevet ændret fra den 1. januar 1984 ved indføjel-se af to nye bestemmelser i Reichs-versicherungsordnung (den tyske lov om socialforsikring, herefter benævnt »RVO«), nemlig § 1246, stk. 2a, og § 1247, stk. 2a.
- 4 Denne lovændring indebærer, at betingelserne for tilkendelse af invalidepension er blevet skærpet, således at der siden den 1. januar 1984 kun tilkendes pension på grund af nedsat erhvervsevne, såfremt den pågældende har haft en forsikringsplig-tig beskæftigelse og inden for de seneste 60 måneder (referenceperioden) inden forsikringsbegivenhedens indtræden har indbetalt bidrag i mindst 36 måneder. Ved beregningen af referenceperioden tælles visse, udtømmende opregnede, perioder ikke med, hvilket betyder, at 60-månedersperioden forlænges tilsvarende. Til de perioder, som ikke tælles med, hører også afbrydelsesperioderne — som blandt andet kan skyldes sygdom eller arbejdsløshed — når disse perioder har givet an-ledning til udbetaling af ydelser eller — på nærmere angivne betingelser — ikke har givet anledning dertil, samt uarbejdsdygtigheds- og arbejdsløshedsperioder, for så vidt disse ikke medregnes på anden vis.
- 5 Desuden er der blevet fastsat en række overgangsbestemmelser, hvorefter de hidtil gældende betingelser for tilkendelse af invalidepension kan fortsætte med at gælde indtil den 31. december 1984, såfremt der mindst var indbetalt frivillige bidrag hver måned inden for perioden mellem den 1. januar 1984 og den 31. december 1984.
- 6 Anvendelsen af denne ordning på vandrende arbejdstagere har givet anledning til visse problemer i Tyskland med hensyn til sammenligneligheden og ligestillingen af de ydelser, som udbetales i henhold til tysk ret (og som kan forlænge den nævnte referenceperiode på 60 måneder) med de ydelser, som udbetales i henhold til en anden medlemsstats ret (og som efter de tyske forsikringsinstitutioners opfattelse ikke kan forlænge referenceperioden).

- 7 Visse af de problemer, som er rejst under de fire retstvister i hovedsagen, er blevet løst ved, at der med tilbagevirkende kraft fra den 1. januar 1984 i medfør af Rådets forordning (EØF) nr. 2332/89 af 18. juli 1989 (EFT L 224, s. 1) er blevet indføjet en ny bestemmelse i forordning nr. 1408/71, nemlig artikel 9a. Sozialgericht Stuttgart har derpå ved kendelse af 27. marts 1990, indgået til Domstolen den 30. april s.å., meddelt Domstolen, at den opretholdt det tidligere forelagte spørgsmål, men nu kun for så vidt angår én af sagsøgerne i hovedsagen, nemlig Elissavet Paraschi.

- 8 Det fremgår af sagen, at Elissavet Paraschi, som er græsk statsborger og født i 1943, med visse afbrydelser udøvede en forsikringspligtig beskæftigelse i Tyskland mellem 1965 og 1979. Hun indbetalte i alt 102 månedlige bidrag til den tyske og 5 månedlige bidrag til den græske pensionsforsikringsordning. I 1977 blev hun syg. I juli 1979 forlod hun Tyskland for at vende tilbage til sit hjemland. Der kunne hun imidlertid hverken genoptage sit erhvervsarbejde, fordi hendes helbred var forringet, eller få udbetalt invalidepension, fordi hun ikke havde indbetalt bidrag til den græske pensionsforsikring i tilstrækkeligt lang tid.

- 9 De to ansøgninger om tilkendelse af tysk invalidepension, som hun indgav i 1978 og 1980, blev afslået af den kompetente institution med den begrundelse, at hendes erhvervsevne ikke var så forringet, at hun kunne anses for invalid efter tysk lovgivning. Efter at hendes helbred var blevet yderligere forringet, ansøgte hun den 16. maj 1985 for tredje gang om tysk invalidepension. Selv om det ved denne lejlighed blev fastslået, at Elissavet Paraschi af helbredsmæssige grunde var uarbejdsdygtig, i hvert fald for en vis periode, afslog Landesversicherungsanstalt Württemberg hendes ansøgning med den begrundelse, at hun ikke opfyldte betingelserne i de ovennævnte bestemmelser i RVO, som i mellemtiden var blevet indført.

- 10 Elissavet Paraschi anlagde herefter sag ved Sozialgericht Stuttgart til prøvelse af afslaget fra Landesversicherungsanstalt Württemberg.

11 Det er med henblik på afgørelse af denne og de tre øvrige ovennævnte tvister, at Sozialgericht Stuttgart har forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er bestemmelserne i forordning (EØF) nr. 1408/71, sammenholdt med § 1246, stk. 2a, og § 1247, stk. 2a, i Reichsversicherungsordnung (RVO) forenelige med EØF-Traktatens artikel 48, stk. 2, og artikel 51?«

12 Vedrørende hovedsagens faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb samt de skriftlige indlæg for Domstolen henvises i øvrigt til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende i det omfang, det er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

13 Indledningsvis bemærkes, at Domstolen ikke efter Traktatens artikel 177 har kompetence til at udtale sig om, hvorvidt nationale regler er forenelige med Traktaten, men har kompetence til at forsyne den nationale retsinstans med alle de fortolkningslementer vedrørende fællesskabsretten, som giver den mulighed for med henblik på sin afgørelse af hovedsagen at bedømme, om reglerne er forenelige med fællesskabsretten (jf. f.eks. dom af 18.6.1991, sag C-369/89, Piageme, Sml. I, s. 2971, præmis 7).

14 Den nationale rets spørgsmål i den foreliggende sag må herefter forstås således, at følgende ønskes oplyst:

»a) Skal EØF-Traktatens artikel 48, stk. 2, og artikel 51 samt forordning nr. 1408/71 fortolkes således, at de er til hinder for en skærpelse af betingelserne i den nationale lovgivning for tilkendelse af invalidepension, således at denne pension fremover kun kan tilkendes, såfremt den forsikrede har haft en forsikringspligtig beskæftigelse og inden for de seneste 60 måneder forud for forsikringsbegivenhedens indtræden (referenceperioden) mindst har indbetalt bidrag i 36 måneder, idet referenceperioden kan forlænges, såfremt der i den pågældende medlemsstat indtræder visse — udtømmende opregnede — omstændigheder, som indebærer en afbrydelse af den periode, hvorunder arbejdstageren har haft en forsikringspligtig beskæftigelse?

- b) For det tilfælde at forordning nr. 1408/71 ikke er til hinder for en sådan lovændring, er forordningen da ugyldig, henset til EØF-Traktatens artikel 48, stk. 2, og artikel 51?«

Første spørgsmål

- 15 Det bemærkes for det første, at ifølge Domstolens faste praksis foreskriver Traktatens artikel 51 og forordning nr. 1408/71 udelukkende sammenlægning af forsikringsperioder, som er tilbagelagt i forskellige medlemsstater; den regulerer ikke betingelserne for fastlæggelsen af disse forsikringsperioder (jf. dom af 28.2.1989, sag 29/88, Schmitt, Sml. s. 581). Det tilkommer hver medlemsstat i lovgivningen at fastsætte vilkårene for retten eller forpligtelsen til at blive tilsluttet en social sikringsordning, forudsat der herved ikke diskrimineres mellem statens egne borgere og andre medlemsstaters borgere (jf. dom af 24.4.1980, sag 110/79, Coonan, Sml. s. 1445, præmis 12).
- 16 Følgelig afskærer fællesskabsretten ikke den nationale lovgiver fra at ændre betingelserne for tilkendelse af invalidepension, selv om de herved skærpes, blot de fastsatte betingelser ikke medfører nogen åbenlys eller skjult forskelsbehandling af EF-arbejdstagere.
- 17 Det må anses for et objektivi kriterium, som gælder ens for EF-arbejdstagere, at fastsætte en referenceperiode forud for forsikringsbegivenhedens indtræden, hvorunder den forsikrede skal have indbetalt et vist minimum af bidrag for at være berettiget til invalidepension.
- 18 Dette gælder også for en retsforskrift, hvorved den nationale lovgiver indrømmer mulighed for at forlænge referenceperioden, dog forudsat, at betingelserne herfor ikke er diskriminerende.
- 19 Elissavet Paraschi har gjort gældende, at betingelser af den art, som er indeholdt i RVO, kan indebære en forskelsbehandling af de vandrende arbejdstagere, som har

været beskæftiget i den medlemsstat, hvor den kompetente institution er beliggende, og som derefter forlader denne stat for at vende tilbage til deres hjemland. Denne forskelsbehandling skyldes ifølge sagsøgeren i hovedsagen, at de sociale sikringsordninger i medlemsstaterne har en forskellig struktur, som bevirker, at visse omstændigheder forlænger referenceperioden, når de indtræffer i den medlemsstat, hvor den kompetente institution er beliggende, men ikke forlænger referenceperioden efter denne medlemsstats lovgivning, når de indtræffer i arbejdstagerens hjemland.

20 Elissavet Paraschi henviser i den forbindelse navnlig til de sygdoms- eller arbejdsløshedsp perioder, som forlænger referenceperioden, såfremt de tilbagelægges i overensstemmelse med betingelserne i den tyske lovgivning, selv når arbejdstageren ikke har oppebåret ydelser ved sygdom eller arbejdsløshed, men ikke forlænger referenceperioden, såfremt omstændighederne er indtruffet i den medlemsstat, som er arbejdstagerens hjemland, som for eksempel Grækenland.

21 Herom bemærkes for det første, at forordning nr. 1408/71 ikke indeholder nogen bestemmelse om tilfælde af den i hovedsagen omhandlede art.

22 Videre bemærkes, at ifølge Domstolens praksis kan der efter Traktatens artikel 51 fortsat gælde forskellige sociale sikringsordninger i de forskellige medlemsstater og dermed forskellige rettigheder for arbejdstagerne dér (jf. dom af 7.2.1991, sag C-227/89, Rönfeldt, Sml. I, s. 323, præmis 12), men målet for Traktatens artikel 48-51 vil ikke blive nået, hvis vandrende arbejdstagere, som har gjort brug af deres ret til fri bevægelighed, skulle miste de sociale fordele, som sikres dem ved en medlemsstats lovgivning. Dette ville kunne afholde EF-arbejdstagere fra at udøve deres ret til fri bevægelighed, hvilket vil være en hindring for virkeliggørelsen af dette princip (jf. senest dom af 7.3.1991, sag C-10/90, Masgio, Sml. I, s. 1119, præmis 18).

23 Det fremgår af dom af 28. juni 1978 i sag 1/78 (Kenny, Sml. s. 1489, præmis 17), at dette kan ske, såfremt den nationale lovgiver udformer betingelserne for erhver-

velse eller bevarelse af retten til ydelser således, at de faktisk kun kan opfyldes af statens egne borgere, eller hvis betingelserne for fortabelse eller suspension af retten er udformet således, at de faktisk lettere kan opfyldes af andre medlemsstaters statsborgere end af statsborgerne i den stat, hvor den kompetente institution er beliggende.

- 24 Dette gælder også for lovregler af den art, som er omhandlet i hovedsagen. Selv om disse formelt omfatter enhver EF-arbejdstager — og som følge heraf kan forlænge referenceperioden — kan de, hvis ikke de indeholder mulighed for forlængelse, når de omstændigheder, der ellers berettiger hertil, indtræffer i en anden medlemsstat, give vandrende arbejdstagere en betydeligt ringere retsstilling, fordi navnlig disse arbejdstagere vil være tilbøjelige til at vende tilbage til deres hjemland i tilfælde af sygdom eller arbejdsløshed.
- 25 Sådanne lovregler vil dermed afskrække vandrende arbejdstagere fra at udnytte deres ret til fri bevægelighed.
- 26 Denne konstatering ændres ikke af, at den nationale lovgiver har indført en overgangsperiode, som under visse betingelser gør det muligt fortsat at anvende de bestemmelser, som gjaldt, før lovændringen blev gennemført.
- 27 Herefter må det første spørgsmål besvares med, at EØF-Traktatens artikel 48, stk. 2, og artikel 51 skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for en skærpelse af betingelserne i den nationale lovgivning for tilkendelse af invalidepension, således at der fremover kun tilkendes invalidepension, såfremt den forsikrede har haft en forsikringspligtig beskæftigelse og inden for de seneste 60 måneder forud for forsikringsbegivenhedens indtræden (referenceperioden) mindst har indbetalt bi-

drag i 36 måneder. Derimod er de nævnte traktatbestemmelser til hinder for nationale lovregler, hvorved det på visse betingelser gøres muligt at forlænge referenceperioden, men ikke, når de omstændigheder, som ellers berettiger til forlængelse, er indtruffet i en anden medlemsstat.

Andet spørgsmål

28 Under hensyn til, at forordning nr. 1408/71 ikke vedrører tilfælde af den i hovedsagen omhandlede art (jf. præmis 21), er det ufornuddent at tage stilling til det andet spørgsmål.

Sagens omkostninger

29 De udgifter, der er afholdt af Kommissionen og af Rådet 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 (Sjette Afdeling)

vedrørende det spørgsmål, som er forelagt af Sozialgericht Stuttgart ved kendelser af 6. oktober 1987 og 27. marts 1990, for ret:

EØF-Traktatens artikel 48, stk. 2, og artikel 51 skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for en skærpelse af betingelserne i den nationale lovgivning for tilkendelse af invalidepension, således at der fremover kun tilkendes invalidepension, såfremt den forsikrede har haft en forsikringspligtig beskæftigelse og inden for de

seneste 60 måneder forud for forsikringsbegivenhedens indtræden (referenceperioden) mindst har indbetalt bidrag i 36 måneder. Derimod er de nævnte traktatbestemmelser til hinder for nationale lovregler, hvorved det på visse betingelser gøres muligt at forlænge referenceperioden, men ikke, når de omstændigheder, som ellers berettiger til forlængelse, er indtruffet i en anden medlemsstat.

Mancini

O'Higgins

Kakouris

Schockweiler

Kapteyn

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 4. oktober 1991.

J.-G. Giraud

Justitssekretær

G. F. Mancini

Formand for Sjette Afdeling