

DOMSTOLENS DOM
den 10 september 1996 *

I mål C-277/94,

angående en begäran enligt artikel 177 i EG-fördraget, från Arrondissementsrechtbank te Amsterdam, att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det inför den nationella domstolen anhängiga målet mellan

Z. Taflan-Met,

S. Altun-Baser,

E. Andal-Bugdayci

och

Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank,

samt mellan

O. Akol

och

Bestuur van de Nieuwe Algemene Bedrijfsvereniging,

* Rättegångspråk: nederländska.

angående tolkningen av artiklarna 12 och 13 i associeringsrådets beslut nr 3/80 av den 19 september 1980 om tillämpningen av Europeiska gemenskapernas medlemsstaters system för social trygghet på turkiska arbetstagare och deras familjemedlemmar inom gemenskapen (EGT L 1983, nr C 110, s. 60),

meddelar

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden G. C. Rodríguez Iglesias och avdelningsordförandena D. A. O. Edward (referent), J.-P. Puissochet och G. Hirsch samt domarna G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann och J. L. Murray,

generaladvokat: A. La Pergola,
justitiesekreterare: avdelningsdirektören H. A. Rühl,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

- Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank te Amsterdam, genom advokaten E. H. Pijnacker Hordijk, Amsterdam,
- Bestuur van de Nieuwe Algemene Bedrijfsvereniging, genom C. R. J. A. M. Brent, chef för avdelningen för administrativa och juridiska frågor, sammanslutningen Gemeenschappelijk Administratiekantoor, i egenskap av ombud,
- Konungariket Nederländernas regering, genom juridiske rådgivaren A. Bos, utrikesministeriet, i egenskap av ombud,
- Tysklands regering, genom E. Röder, Ministerialrat, förbundsekonoministeriet, och G. Thiele, Assessor, samma ministerium, båda i egenskap av ombud,

- Greklands regering, genom tillförordnade särskilde juridiske rådgivaren A. Samoni-Radou, utrikesministeriets avdelning för gemenskapsrättsliga frågor, och särskilde forskningsmedarbetaren L. Pneumatikou, samma avdelning, båda i egenskap av ombud,

- Konungariket Spaniens regering, genom generaldirektören A. J. Navarro González med ansvar för juridisk och institutionell samordning avseende gemenskaperna, och R. Silva de Lapuerta, abogado del Estado, den statens rättstjänst, båda i egenskap av ombud,

- Frankrikes regering, genom tillförordnade direktören E. Belliard, utrikesministeriets rättsavdelning, och C. Chavance, secrétaire des affaires étrangères, båda i egenskap av ombud,

- Europeiska gemenskapernas kommission, genom juridiske rådgivaren P. J. Kuyper och M. Patakia, rättstjänsten, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid sammanträdet den 13 februari 1996 av: S. Altun-Baser, företrädd av advokaten T. A. M. Visser, Haag, av Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank te Amsterdam, företrädd av E. H. Pijnacker Hordijk, av Bestuur van de Nieuwe Algemene Bedrijfsvereniging, företrädd av F. W. M. Keunen, biträdande jurist vid sammanslutningen Gemeenschappelijk Administratiekantoor, av Konungarikets Nederländernas regering, företrädd av tillförordnade juridiske rådgivaren M. A. Fierstra, utrikesministeriet, i egenskap av ombud, av Tysklands regering, företrädd av E. Röder, av Greklands regering, företrädd av A. Samoni-Radou och L. Pneumatikou, av Konungariket Spaniens regering, företrädd av R. Silva de Lapuerta, av Frankrikes regering, företrädd av C. Chavance och

tillförordnade direktören J.-F. Dobelle, utrikesministeriets rättsavdelning, i egen-
skap av ombud, av Förenade kungarikets regering, företrädd av E. Sharpston, bar-
rister, samt av kommissionen, företrädd av P. J. Kuyper och M. Patakia,

och efter att den 26 mars 1996 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Arrondissementsrechtbank te Amsterdam har genom beslut av den 23 augusti 1994, som inkom till domstolens kansli den 12 oktober samma år, begärt att domstolen enligt artikel 177 i EG-fördraget skall meddela ett förhandsavgörande avse-
ende tolkningen av artiklarna 12 och 13 i associeringsrådets beslut nr 3/80 av den 19 september 1980 om tillämpningen av Europeiska gemenskapernas medlemsstaters system för social trygghet på turkiska arbetstagare och deras familjemedlemmar inom gemenskapen (EGT 1983, nr C 110, s. 60, nedan kallat beslut nr 3/80). Associeringsrådet instiftades genom avtalet om upprättande av en associering mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet som undertecknades den 12 september 1963 i Ankara av Republiken Turkiet å ena sidan och medlemsstaterna i EEG och gemenskapen å den andra och som slöts, godkändes och bekräftades för gemenskapens räkning genom rådets beslut 64/732/EEG av den 23 december 1963 (EGT 1964 nr 217, s. 3685, nedan kallat avtalet [vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå]).
- 2 Dessa frågor har uppkommit i en tvist mellan Z. Taflan-Met, S. Altun-Baser och E. Andal-Bugdayci å ena sidan och Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank te Amsterdam å den andra, samt mellan O. Akol å ena sidan och Bestuur van de Nieuwe Algemene Bedrijfsvereniging å den andra, med anledning av de behöriga nederländska institutionernas beslut att inte utbetala sociala trygghetsförmåner.

- 3 Beslut nr 3/80 syftar till att samordna medlemsstaternas bestämmelser om social trygghet för att turkiska arbetstagare som är anställda eller har varit anställda i gemenskapen, liksom dessa arbetstagares familjemedlemmar och efterlevande, skall komma i åtnjutande av förmåner inom de traditionella sektorerna i det sociala trygghetssystemet.
- 4 För det syftet hänvisas i bestämmelserna i beslut nr 3/80 huvudsakligen till vissa bestämmelser i rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjer flyttar inom gemenskapen (EGT nr L 149, s. 2) och, mera sällan, till rådets förordning (EEG) nr 574/72 av den 21 mars 1972 om tillämpning av förordning (EEG) nr 1408/71 (EGT nr L 74, s. 1).
- 5 Avdelning III i beslut nr 3/80 innehåller samordnande bestämmelser, som utformats efter bestämmelserna i förordning nr 1408/71, om förmåner vid sjukdom och moderskap, invaliditet, ålderdom och dödsfall (pensioner), olycksfall i arbetet och arbetssjukdomar, liksom familjeförmåner och familjebidrag.
- 6 I artikel 12, som utgör kapitel 2 och har rubriken "Invaliditet", föreskrivs följande:

"För en arbetstagare, som i en följd eller växelvis har omfattats av två eller flera medlemsstaters lagstiftning, fastställs rätten till förmåner i enlighet med bestämmelserna i artiklarna 37.1 första meningen, 37.2, 38 till 40, 41.1 punkterna a, b, c och e och 41.2, 42 samt 43 i förordning (EEG) nr 1408/71.

Likväl:

- a) vid tillämpning av artikel 39.4 i förordning (EEG) nr 1408/71 skall hänsyn tas till samtliga familjemedlemmar, inklusive barn, som är bosatta i gemenskapen eller Turkiet,
 - b) hänvisningen till bestämmelserna i avdelning III, kapitel 3 i förordning (EEG) nr 1408/71 som avses i artikel 40.1 i förordningen, skall ersättas med en hänvisning till bestämmelserna i avdelning III, kapitel 3 i föreliggande beslut.”
- 7 I artikel 13, som ingår i kapitel 3 och har rubriken ”Ålderdom och dödsfall (pensioner)” i avdelning III i beslut nr 3/80 återfinns därefter följande bestämmelse:

”Rätten till förmåner för en arbetstagare som har omfattats av två eller flera medlemsstaters lagstiftning, eller för hans efterlevande, skall fastställas enligt bestämmelserna i artiklarna 44.2 första stycket, 45, 46.2, 47, 48, 49 och 51 i förordning (EEG) nr 1408/71.

Likväl:

- a) bestämmelserna i artikel 46.2 i förordning (EEG) nr 1408/71 tillämpas även då villkoren för att få rätt till förmånerna uppfylls utan att bestämmelserna i artikel 45 i ovannämnda förordning tillämpas,
- b) vid tillämpningen av artikel 47.3 i förordning (EEG) nr 1408/71 skall hänsyn tas till samtliga familjemedlemmar, inklusive barn, som är bosatta i gemenskapen eller Turkiet,
- c) vid tillämpningen av artikel 49.1 a) och 49.2 samt artikel 51 i förordning (EEG) nr 1408/71, skall hänvisningen till artikel 46 ersättas med en hänvisning till artikel 46.2.”

8 Till skillnad från de båda andra beslut som associeringsrådet EEG-Turkiet fattade samma dag, det vill säga beslut nr 1/80 om associeringens utveckling, och beslut nr 2/80 om villkoren för genomförandet av särskilt bistånd till Turkiet (besluten har inte publicerats), preciseras inte i beslut nr 3/80 datumet för dess ikraftträdande.

9 Det framgår av beslutet om hänskjutande att kärandena i de första tre målen vid den nationella domstolen är turkiska medborgare, bosatta i Turkiet, och änkor efter turkiska arbetstagare som hade utfört arbete som anställda i olika medlemsstater inom gemenskapen, däribland i Nederländerna. Till följd av respektive makes bortgång ansökte de om efterlevandepension i de medlemsstater där dessa hade arbetat. De behöriga tyska och belgiska institutionerna biföll ansökningarna. Däremot avslogs ansökningarna av de nederländska myndigheterna med anledning av att respektive make till kärandena vid den nationella domstolen avlidit i Turkiet och försäkringstagaren eller dennes familjemedlemmar enligt den nederländska lagstiftningen inte kan göra anspråk på en förmån annat än om den risk som försäkringen täckte förverkligats vid en tidpunkt då den berörde omfattades av denna lagstiftning.

10 Käranden i det fjärde målet vid den nationella domstolen är en turkisk medborgare, bosatt i Tyskland, som först arbetade i Nederländerna och sedan i Tyskland, där han drabbades av arbetsoförmåga. Denne ansökte då om invalidpension såväl i Tyskland som i Nederländerna. Till skillnad från det tyska organet avslog den behöriga nederländska myndigheten ansökan, eftersom Akols arbetsoförmåga uppkom vid en tidpunkt då den berörde inte längre arbetade i Nederländerna och av den anledningen inte omfattades av den nederländska lagstiftningen.

11 Med anledning av att kärandena vid den nationella domstolen inte kan komma i åtnjutande av den begärda förmånen annat än med stöd av beslut nr 3/80, särskilt artiklarna 12 och 13, har Arrondissementsrechtbank te Amsterdam beslutat att vilandeförklara målet och ställa domstolen följande tolkningsfrågor:

”1. Är beslut nr 3/80 av associeringsrådet EEG-Turkiet om tillämpningen av Europeiska ekonomiska gemenskapens medlemsstaters system för social trygghet på turkiska arbetstagare och deras familjemedlemmar tillämpligt i

gemenskapen utan att det införlivats genom någon annan rättsakt så som anges i artikel 2.1 i avtalet om bestämmelser och förfaranden för tillämpningen av avtalet som upprättar en associering mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet?

2. a. För det fall beslut 3/80 (ännu) inte är tillämpligt inom gemenskapen, kan beslutet i fråga likväl, under vissa omständigheter, anses ha rättsverkan i de fall beslutet lämpar sig för att tillämpas direkt?

- b. För det fall den första frågan skulle besvaras jakande: är bestämmelserna i artiklarna 12 och 13 i beslut 3/80 tillräckligt konkreta och bestämbara för att kunna tillämpas direkt, utan att ytterligare genomförandeåtgärder i enlighet med artikel 32 i beslut 3/80 är nödvändiga?

3. a. För det fall artikel 13 i beslut 3/80 är tillämplig i fall som det föreliggande, bör då de artiklar i förordning (EEG) nr 1408/71 som nämns i den artikeln tillämpas i den lydelse de hade när associeringsrådet antog beslutet den 19 september 1980, eller skall även de ändringar av artiklarna som därefter införts i förordning nr 1408/71 beaktas?

- b. Är det i detta avseende relevant att de ändringar som genomförts efter den 19 september 1980 har inneburit att delar av bestämmelserna i fråga sedermera reglerats i andra artiklar i, eller bilagor till, förordning nr 1408/71?"

Den första frågan

- 12 Den första tolkningsfrågan, om beslut nr 3/80 är tillämpligt i gemenskapen, skall anses syfta till att utröna om, och i förekommande fall när, sagda beslut har trätt i kraft.
- 13 Eftersom beslut nr 3/80 inte innehåller någon bestämmelse om sitt ikraftträdande, bör det undersökas om en sådan verkan kan följa av det avtal på vilket beslutet grundas.
- 14 I avtalets artikel 6, som ingår i avdelning I med rubriken "Principer", föreskrivs inledningsvis att "[f]ör att säkerställa associeringsordningens tillämpning och gradvisa utveckling, skall de avtalsslutande parterna sammanträda inom ett associeringsråd som verkar inom gränserna för de befogenheter som detta råd har enligt avtalet".
- 15 I artikel 22.1 i avtalet, som återfinns i avdelning III angående avtalets allmänna bestämmelser och slutbestämmelser, föreskrivs följande:

"Associeringsrådet har befogenhet att fatta beslut för att genomföra avtalets mål och i de fall som föreskrivs i detta. Vardera parten är skyldig att vidta nödvändiga åtgärder för att genomföra de beslut som fattats. ..."

- 16 Slutligen föreskrivs i artikel 23, som likaledes ingår i avdelning III i avtalet, följande:

"Associeringsrådet består dels av medlemmar av medlemsstaternas regeringar samt av medlemmar av gemenskapens råd och kommission, dels av medlemmar av den turkiska regeringen.

...

Associeringsrådet fattar beslut enhälligt.”

- 17 Av dessa bestämmelser sammantagna framgår att de beslut som associeringsrådet EEG-Turkiet fattar är rättsakter som antas av ett i avtalet föreskrivet organ som av de avtalsslutande parterna har givits befogenhet att anta dessa rättsakter.
- 18 Då de mål som har fastslagits i avtalet genomförs genom besluten, anknyter de direkt till avtalet i fråga och är, enligt artikel 22.1 andra meningen i detta, bindande för de avtalsslutande parterna.
- 19 Genom avtalet har parterna medgivit att vara bundna av dessa beslut, och om parterna undandrog sig den förpliktelsen skulle det innebära ett brott mot själva avtalet.
- 20 Tvärtemot vad som har hävdats av svarandena i målet vid den nationella domstolen, liksom av regeringarna i de medlemsstater som har inkommit med yttranden, är associeringsrådets besluts bindande verkan inte beroende av att de avtalsslutande parterna faktiskt antar genomförandebestämmelser.
- 21 Under de omständigheterna och i frånvaro av en bestämmelse om [beslutets] ikraftträdande följer det av den bindande verkan som besluten av associeringsrådet EEG-Turkiet ges i avtalet att beslut nr 3/80 trädde i kraft den dag det antogs, det vill säga den 19 september 1980, och att de avtalsslutande parterna alltsedan dess är bundna av sagda beslut.

- 22 Därav följer att den första tolkningsfrågan bör besvaras så, att beslut nr 3/80 har trätt i kraft den dag det antogs, det vill säga den 19 september 1980, och sedan dess är bindande för de avtalsslutande parterna.

Den andra frågan

- 23 Genom sin andra fråga önskar den hänskjutande domstolen huvudsakligen få klarhet i om bestämmelserna i beslut nr 3/80, närmare bestämt artiklarna 12 och 13, är av sådan art att de har direkt effekt i medlemsstaterna och om enskilda således har rätt att åberopa dessa bestämmelser inför nationella domstolar.
- 24 Det bör i det hänseendet påpekas att en bestämmelse i ett avtal som gemenskapen har slutit med tredje land enligt fast rättspraxis (se bland annat dom av den 30 september 1987, Demirel 12/86, Rec. s. 3719, punkt 14) skall anses vara direkt tillämplig när den, med hänsyn till avtalets ordalydelse och syfte, medför en klar och precis skyldighet som inte kräver någon annan rättsakt för sitt genomförande eller sina verkningar.
- 25 I dom av den 20 september 1990, Sevince (C-192/89, Rec. s. I-3461, punkterna 14 och 15) har domstolen förtydligat att samma villkor är tillämpliga då fråga är om att avgöra om bestämmelserna i ett beslut av associeringsrådet EEG-Turkiet kan ha direkt effekt.
- 26 Syftet med beslut nr 3/80 är, vilket har påpekats ovan, att samordna medlemsstaternas system för social trygghet för att låta turkiska arbetstagare, som är eller har varit anställda inom gemenskapen, liksom deras familjemedlemmar och efterlevande, komma i åtnjutande av förmåner inom de traditionella sektorerna i det sociala trygghetssystemet.

- 27 Likaledes är syftet med förordning nr 1408/71, till vilken beslut nr 3/80 hänvisar, att inom gemenskapen samordna medlemsstaternas olika lagstiftningar.
- 28 För den faktiska tillämpningen av förordning nr 1408/71 har det emellertid varit nödvändigt att anta genomförandebestämmelser som avses i den omfattande förordningen nr 574/72.
- 29 Som redan har understrukits, hänvisas i beslut nr 3/80 till vissa bestämmelser i förordning nr 1408/71 och i förordning nr 574/72, samtidigt som det med avseende på genomförandet av dessa bestämmelser tas hänsyn till den speciella situation som de turkiska arbetstagare som omfattas eller har omfattats av en eller flera medlemsstaters lagstiftning, liksom deras familjemedlemmar som är bosatta i någon av medlemsstaterna, befinner sig i.
- 30 Av en jämförelse mellan förordning nr 1408/71 och nr 574/72 å ena sidan och beslut nr 3/80 å andra sidan framgår emellertid att det sistnämnda inte innehåller ett stort antal precisa och detaljerade bestämmelser, vilka likväl har ansetts oundgängliga för att förordning nr 1408/71 skall kunna tillämpas inom gemenskapen.
- 31 Det är på det sättet som den grundläggande princip som fastslås i artikel 51 i fördraget — och som består i att tillförsäkra migrerande arbetstagare och deras familjemedlemmar att alla perioder som beaktas enligt lagstiftningen i de olika medlemsstaterna läggs samman för förvärvande och bibehållande av rätten till förmåner och för beräkning av förmånernas storlek — genomförs genom förordning nr 1408/71, som rådet antog med stöd av sagda artikel. För den faktiska tillämpningen av reglerna om sammanläggning av perioder som återfinns i förordning nr 1408/71 krävdes emellertid att artikel 15 i förordning nr 574/72 antogs.

- 32 Visserligen hänvisas det i beslut nr 3/80 till bestämmelserna i förordning nr 1408/71 som uttrycker principen om sammanläggning för sjukdom och moderskap, invaliditet, ålderdom, dödsfallsersättningar och familjeförmåner, men det krävs på samma sätt för att principen skall genomföras att kompletterande genomförandebestämmelser, som de som återfinns i artikel 15 i förordning nr 574/72, först har antagits.
- 33 Under de omständigheterna bör det påpekas att beslut nr 3/80 till sin natur är ämnat att kompletteras och tillämpas inom gemenskapen genom en annan rättsakt från rådet.
- 34 Dessutom lade kommissionen den 8 februari 1983 fram ett förslag till rådsförordning (EEG) om tillämpning inom den Europeiska ekonomiska gemenskapen av beslut nr 3/80 (EGT nr C 110, s. 1).
- 35 Förslaget till förordning utgör en rättsakt som syftar till att beslut nr 3/80 skall tillämpas inom gemenskapen. I dess artikel 1 föreskrivs att "[b]eslut nr 3/80 av associeringsrådet EEG-Turkiet ... närslutet denna förordning, är tillämpligt inom gemenskapen". I förslaget återfinns i det syftet nästan 80 artiklar och 7 bilagor om "kompletterande genomförandebestämmelser till beslut nr 3/80" i vilka detaljerade regler fastslås för tillämpningen av bestämmelserna i beslutet för varje förmånskategori som omfattas av dess tillämpningsområde. De innehåller dessutom förtydliganden angående sammanläggning av perioder, tillämplig lagstiftning, samt finansiella bestämmelser och övergångsbestämmelser. Genomförandebestämmelserna för beslut nr 3/80 bygger i stor utsträckning på bestämmelserna i förordning nr 574/72. Vad beträffar sammanläggningsprincipen är innehållet i artikel 13 i förslaget till förordning nära överensstämmande med artikel 15 i förordning nr 574/72.
- 36 Förslaget till förordning har emellertid ännu inte antagits av rådet.

- 37 Det framgår av det ovan sagda att även om vissa av dessa bestämmelser är klara och precisa, kan inte beslut nr 3/80 tillämpas, eftersom kompletterande genomförandebestämmelser inte har antagits av rådet.
- 38 Den andra tolkningsfrågan bör således besvaras så, att eftersom de oundgängliga kompletterande bestämmelserna för genomförandet av beslut nr 3/80 inte har antagits av rådet, har inte artiklarna 12 och 13 direkt effekt i medlemsstaterna och är således inte av sådan art att de ger enskilda rätt att åberopa dem inför de nationella domstolarna.

Den tredje frågan

- 39 Med anledning av det svar som har givits på den första respektive andra frågan, saknas anledning att göra en bedömning av den tredje frågan.

Rättegångskostnader

- 40 De kostnader som har förorsakats den nederländska, den tyska, den grekiska, den spanska, den franska respektive den brittiska regeringen, vilka har inkommit med yttranden till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

— angående de frågor som genom beslut av den 23 augusti 1994 förts vidare av Arrondissementsrechtbank te Amsterdam — följande dom:

- 1) Associeringsrådets beslut nr 3/80 av den 19 september 1980 om tillämpningen av Europeiska gemenskapernas medlemsstaters system för social trygghet på turkiska arbetstagare och deras familjemedlemmar inom gemenskapen trädde i kraft den dag det antogs, det vill säga den 19 september 1980, och är alltsedan dess bindande för de avtalsslutande parterna.
- 2) Eftersom de oundgängliga kompletterande bestämmelserna för genomförande av beslut nr 3/80 inte har antagits av rådet, har inte artiklarna 12 och 13 direkt effekt i medlemsstaterna och är således inte av sådan art att de ger enskilda rätt att åberopa dem inför de nationella domstolarna.

Rodríguez Iglesias

Edward

Puissochet

Hirsch

Mancini

Moitinho de Almeida

Kapteyn

Gulmann

Murray

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 10 september 1996.

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias

Justitiesekreterare

Ordförande