

DOMSTOLENS DOM
10. september 1996 *

I sag C-277/94,

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

Z. Taflan-Met,

S. Altun-Baser,

E. Andal-Bugdayci

mod

Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank,

og

O. Akol

mod

Bestuur van de Nieuwe Algemene Bedrijfsvereniging,

* Processprog: nederlandsk.

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 12 og 13 i associeringsrådets afgørelse nr. 3/80 af 19. september 1980 om anvendelsen af De Europæiske Fællesskabers medlemsstaters sociale sikringsordninger på tyrkiske arbejdstagere og deres familiemedlemmer (EFT 1983 C 110, s. 60),

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G. C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene D. A. O. Edward (refererende dommer), J.-P. Puissochet og G. Hirsch samt dommerne G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann og J. L. Murray,

generaladvokat: A. La Pergola
justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

- Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank, Amsterdam, ved advokat E. H. Pijnacker Hordijk, Amsterdam
- Bestuur van de Nieuwe Algemene Bedrijfsvereniging ved C. R. J. A. M. Brent, chef for afdelingen for administration og juridiske anliggender i sammenslutningen »Gemeenschappelijk Administratiekantoor«, som befuldmægtiget
- den nederlandske regering ved juridisch adviseur A. Bos, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget
- den tyske regering ved Ministerialrat E. Röder, Forbundsøkonomiministeriet, og Assessor G. Thiele, samme ministerium, som befuldmægtigede

- den græske regering ved særlig assisterende juridisk konsulent A. Samoni-Radou, Udenrigsministeriets Særlige Juridiske Kontor for EF-Spørgsmål, og forskningsmedarbejder L. Pneumatikou, samme tjeneste, som befuldmægtigede

- den spanske regering ved Director General de Coordinación Jurídica e Institucional Comunitaria A. J. Navarro González og Abogada del Estado R. Silva de Lapuerta, Statens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede

- den franske regering ved directeur adjoint Edwige Belliard, Udenrigsministeriets Direction des affaires juridiques, og secrétaire des affaires étrangères C. Chavance, samme direktorat, som befuldmægtigede

- Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent P. J. Kuyper og ved M. Patakia, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 13. februar 1996 er afgivet mundtlige indlæg af Altun-Baser ved advokat T. A. M. Visser, Haag, af Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank, Amsterdam, ved E. H. Pijnacker Hordijk, af Bestuur van de Nieuwe Algemene Bedrijfsvereniging ved juridisk medarbejder F. W. M. Keunen, sammenslutningen »Gemeenschappelijk Administratiekantoor«, af den nederlandske regering ved assistent juridisch adviseur M. A. Fierstra, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, af den tyske regering ved E. Röder, af den græske regering ved A. Samoni-Radou og L. Pneumatikou, af den spanske regering ved R. Silva de Lapuerta, af den franske regering ved C. Chavance og directeur adjoint

J.-F. Dobelle, Direction des affaires juridiques, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, af Det Forenede Kongeriges regering ved Barrister E. Sharpston og af Kommissionen ved P. J. Kuyper og M. Patakia,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 26. marts 1996,

afsagt følgende

Dom

- 1 Ved dom af 23. august 1994, indgået til Domstolen den 12. oktober 1994, har Arrondissementsrechtbank, Amsterdam, i henhold til EF-traktatens artikel 177 forelagt en række præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 12 og 13 i associeringsrådets afgørelse nr. 3/80 af 19. september 1980 om anvendelsen af De Europæiske Fællesskabers medlemsstaters sociale sikringsordninger på tyrkiske arbejdstagere og på deres familiemedlemmer (EFT 1983 C 110, s. 60, herefter »afgørelse nr. 3/80«). Associeringsrådet blev nedsat ved aftalen om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet, som blev undertegnet den 12. september 1963 i Ankara af Republikken Tyrkiet på den ene side samt af EØF's og Fællesskabets medlemsstater på den anden side, og som blev indgået, godkendt og bekræftet på Fællesskabets vegne ved Rådets afgørelse 64/732/EØF af 23. december 1963 (EFT C 113 af 24.12.1973, s. 2, herefter »aftalen«).
- 2 Disse spørgsmål er blevet rejst under tvister mellem dels Z. Taflan-Met, s. Altun-Baser og E. Andal-Bugdayci og Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank, Amsterdam, og dels mellem O. Akol og Bestuur van de Nieuwe Algemene Bedrijfsvereniging vedrørende de kompetente nederlandske institutioners afslag på at udbetale dem sociale sikringsydelse.

- 3 Afgørelse nr. 3/80 har til formål at samordne medlemsstaternes sociale sikringsordninger med henblik på at lade tyrkiske arbejdstagere, som er beskæftiget eller har været beskæftiget i Fællesskabet, samt disse arbejdstageres familiemedlemmer og efterladte få adgang til ydelser i de traditionelle sociale sikringsgrene.

- 4 Bestemmelserne i afgørelse nr. 3/80 henviser herved i det væsentlige til en række bestemmelser i 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), og sjældnere i Rådets forordning (EØF) nr. 574/72 af 21. marts 1972 om regler til gennemførelse af forordning (EØF) nr. 1408/71 (EFT 1972 I, s. 150).

- 5 Afsnit III i afgørelse nr. 3/80 indeholder bestemmelser om samordning, som er inspireret af forordning nr. 1408/71, vedrørende ydelser ved sygdom og moderskab, invaliditet, alderdom og dødsfald (pensioner), arbejdsulykker og erhvervs sygdomme, ydelser ved dødsfald samt familieydelser og børnetilskud.

- 6 Navnlig fastsætter artikel 12, som udgør kapitel 2 med titlen »Invaliditet« i dette afsnit følgende:

»For en arbejdstager, som successivt eller skiftevis har været omfattet af to eller flere medlemsstaters lovgivninger, fastsættes retten til ydelser i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 37, stk. 1, første punktum, og artikel 37, stk. 2, artikel 38-40, artikel 41, stk. 1, litra a), b), c) og e), og artikel 41, stk. 2, samt artikel 42 og 43 i forordning (EØF) nr. 1408/71.

Dog:

- a) tages der ved anvendelsen af artikel 39, stk. 4, i forordning (EØF) nr. 1408/71 hensyn til samtlige familiemedlemmer, herunder børnene, som er bosat i Fællesskabet eller i Tyrkiet
 - b) erstattes henvisningen i artikel 40, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 1408/71 til bestemmelserne i afsnit III, kapitel 3, i samme forordning med en henvisning til bestemmelserne i afsnit III, kapitel 3, i denne afgørelse.«
- 7 Artikel 13, som hører til kapitel 3 med titlen »Alderdøm og dødsfald (pensioner)« i afsnit III i afgørelse nr. 3/80, foreskriver dernæst:

»Har en arbejdstager været omfattet af lovgivningen i to eller flere medlemsstater, fastsættes hans eller hans efterlattes ret til ydelser efter bestemmelserne i artikel 44, stk. 2, første punktum, artikel 45, artikel 46, stk. 2, og artikel 47, 48, 49 og 51 i forordning (EØF) nr. 1408/71.

Dog:

- a) finder bestemmelserne i artikel 46, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 1408/71 anvendelse, selv om de foreskrevne betingelser for erhvervelse af ret til ydelserne er opfyldt, uden at det er nødvendigt at gøre brug af bestemmelserne i artikel 45 i samme forordning
- b) tages der ved anvendelse af artikel 47, stk. 3, i forordning (EØF) nr. 1408/71 hensyn til samtlige familiemedlemmer, herunder børnene, som er bosat i Fællesskabet eller Tyrkiet
- c) erstattes ved anvendelse af artikel 49, stk. 1, litra a), og artikel 49, stk. 2, samt artikel 51 i forordning (EØF) nr. 1408/71 henvisningen til artikel 46 med henvisning til artikel 46, stk. 2.«

- 8 Til forskel fra de to andre afgørelser, som Associeringsrådet EØF-Tyrkiet udstedte samme dato, nemlig afgørelse nr. 1/80 om udvikling af associeringen og afgørelse nr. 2/80 om den ekstraordinære støtte til Tyrkiet (ikke offentliggjorte), præciseres det ikke i afgørelse nr. 3/80, på hvilken dato denne træder i kraft.
- 9 Det fremgår af forelæggelsesdommen, at sagsøgerne i de tre første hovedsager er tyrkiske statsborgere, bosat i Tyrkiet og enker efter tyrkiske arbejdstagere, som har haft lønnet beskæftigelse i forskellige medlemsstater, herunder Nederlandene. Efter deres ægtefællers død har de indgivet ansøgninger om enkepension i de medlemsstater, hvor deres ægtefælle arbejdede. Den tyske og den belgiske kompetente institution imødekom disse ansøgninger. Derimod blev de afslået af de nederlandske myndigheder med den begrundelse, at ægtefællerne til de tre sagsøgere i hovedsagen var afgået ved døden i Tyrkiet, mens den sikrede eller dennes ydelsesberettigede pårørende ifølge nederlandsk lovgivning kun kan gøre krav på en ydelse, hvis den forsikrede risiko indtræder på et tidspunkt, hvor den pågældende er omfattet af den pågældende lovgivning.
- 10 Sagsøgeren i den fjerde hovedsag er en tyrkisk statsborger, der bor i Tyskland, og som først har arbejdet i Nederlandene og dernæst i Tyskland, hvor han er blevet ramt af uarbejdsdygtighed. Han har derpå ansøgt om invalidepension såvel i Tyskland som i Nederlandene. I modsætning til den tyske institution har den kompetente nederlandske institution nægtet at efterkomme ansøgningen, fordi O. Akol's uarbejdsdygtighed indtrådte på et tidspunkt, da den pågældende ikke længere arbejdede i Nederlandene og derfor ikke var omfattet af nederlandsk lovgivning.
- 11 Arrondissementsrechtbank, Amsterdam, som fandt, at sagsøgerne i hovedsagen kun kunne få den ansøgte ydelse i Nederlandene i henhold til afgørelse nr. 3/80, navnlig dennes artikel 12 og 13, besluttede at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Finder Associeringsrådet EØF-Tyrkiets afgørelse nr. 3/80 om anvendelse af De Europæiske Fællesskabers medlemsstaters sociale sikringsordninger på tyrkiske arbejdstagere og på deres familiemedlemmer anvendelse i Fællesska-

bet, uden at der er truffet en gennemførelsesafgørelse, som omhandlet i artikel 2, stk. 1, i aftalen om de foranstaltninger, der skal træffes, og om de fremgangsmåder, der skal følges, ved gennemførelsen af aftalen om en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet?

- 2) a) Såfremt afgørelse nr. 3/80 (endnu) ikke finder anvendelse i Fællesskabet, kan der da alligevel under visse omstændigheder tillægges denne afgørelse retsvirkninger, for så vidt bestemmelserne i afgørelsen er egnet til umiddelbar anvendelse?

- b) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende: Er bestemmelserne i artikel 12 og 13 i afgørelse nr. 3/80 tilstrækkeligt konkrete og præcise til at egne sig til umiddelbar anvendelse, uden at nærmere gennemførelsesforanstaltninger, som omhandlet i artikel 32 i afgørelse nr. 3/80, er nødvendige?

- 3) a) Såfremt artikel 13 i afgørelse nr. 3/80 kan anvendes i tilfælde som det foreliggende, skal de i denne artikel nævnte artikler i forordning (EØF) nr. 1408/71 da finde anvendelse, således som de var affattet, da associeringsrådet traf afgørelsen den 19. september 1980, eller skal der ligeledes tages hensyn til de ændringer af de pågældende artikler i forordning nr. 1408/71, som senere er sket?

- b) Er det herved desuden af betydning, om ændringerne efter den 19. september 1980 har ført til, at dele af de pågældende bestemmelser senere er nærmere fastsat i andre artikler eller i bilag til forordning nr. 1408/71?«

Det første spørgsmål

- 12 Det første præjudicielle spørgsmål, som vedrører anvendeligheden af afgørelse nr. 3/80 i Fællesskabet, må forstås således, at det går ud på, om og i givet fald på hvilken dato denne afgørelse er trådt i kraft.
- 13 Da afgørelse nr. 3/80 ikke indeholder bestemmelser vedrørende sin ikrafttræden, må det undersøges, om en sådan virkning kan følge af den aftale, som er afgørelsens hjemmel.
- 14 Aftalen fastsætter for det første i artikel 6, der står i afsnit I med titlen »Principperne«, at: »For at sikre gennemførelsen og den gradvise udvikling af associeringsordningen mødes de kontraherende parter i et associeringsråd, som handler inden for grænserne af de beføjelser, som er blevet det tillagt ved aftalen.«
- 15 Artikel 22, stk. 1, i afsnit III om aftalens almindelige og afsluttende bestemmelser fastsætter dernæst følgende:

»Til virkeliggørelse af de i aftalen fastlagte mål og i de tilfælde den opregner, er associeringsrådet beslutningsdygtigt. Hver af de to kontraherende parter er forpligtet til at træffe sådanne foranstaltninger, som gennemførelsen af de trufne aftaler nødvendiggør [...]«

- 16 Endelig bestemmer artikel 23, som ligeledes hører til aftalens afsnit III, følgende:

»Associeringsrådet består dels af medlemmer af medlemsstaternes regeringer, af Rådet og af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, dels af medlemmer af den tyrkiske regering.

...

Associeringsrådet udtaler sig med enstemmighed.«

- 17 Det fremgår af samtlige de ovennævnte bestemmelser, at Associeringsrådet EØF-Tyrkiets afgørelser er retsakter, der udstedes af et organ oprettet ved aftalen, og som dette organ er blevet bemyndiget til at udstede af de kontraherende parter.
- 18 Da de pågældende afgørelser gennemfører de med aftalen fastsatte formål, knytter de sig direkte til denne og forpligter derfor de kontraherende parter i henhold til aftalens artikel 22, stk. 1, andet punktum.
- 19 I henhold til aftalen har de kontraherende parter samtykket i at være bundet af afgørelserne, og hvis parterne undtager sig denne forpligtelse, foreligger der hermed en tilsidesættelse af selve aftalen.
- 20 I modsætning til, hvad de sagsøgte i hovedsagen og de medlemsstaters regeringer, der har afgivet indlæg for Domstolen, har anført, kan associeringsrådets afgørelses bindende virkning derfor ikke afhænge af, om de kontraherende parter faktisk har truffet gennemførelsesforanstaltninger.
- 21 Under disse omstændigheder og i mangel af en bestemmelse vedrørende aftalens ikrafttræden følger det af den bindende karakter, som aftalen tillægger Associeringsrådet EØF-Tyrkiets afgørelser, at afgørelse nr. 3/80 er trådt i kraft på datoen for dens udstedelse, nemlig den 19. september 1980, og at de kontraherende parter fra dette tidspunkt er bundet af den nævnte afgørelse.

- 22 Følgelig må det første spørgsmål besvares således, at afgørelse nr. 3/80 er trådt i kraft på datoen for dens udstedelse, dvs. den 19. september 1980, og fra dette tidspunkt har været bindende for de kontraherende parter.

Det andet spørgsmål

- 23 Den forelæggende rets andet spørgsmål går i det væsentlige ud på, om bestemmelserne i afgørelse nr. 3/80, nærmere bestemt dens artikel 12 og 13, har direkte virkning på medlemsstaternes områder og følgelig kan skabe ret for private til at påberåbe sig den for de nationale domstole.
- 24 Herved skal der henvises til, at ifølge fast retspraksis (jf. bl. a. dommen af 30.9.1987, sag 12/86, Demirel, Sml. s. 3719, præmis 14), må en bestemmelse i en aftale indgået af Fællesskabet med et tredjeland anses for umiddelbart anvendelig, når der af dens ordlyd samt aftalens formål og karakter kan udledes en klar og præcis forpligtelse, hvis opfyldelse og retsvirkninger ikke er betinget af, at der udstedes yderligere retsakter.
- 25 I dommen af 20. september 1990, sag C-192/89, Sevince, Sml. I, s. 3461, præmis 14 og 15, har Domstolen præciseret, at de samme betingelser gælder, når det skal fastslås, om bestemmelserne i en afgørelse fra Associeringsrådet EØF-Tyrkiet kan have direkte virkning.
- 26 Som nævnt ovenfor er formålet med afgørelse nr. 3/80 at samordne medlemsstaternes sociale sikringsordninger med henblik på at give tyrkiske arbejdstagere, som er eller har været beskæftiget i Fællesskabet, samt deres familiemedlemmer og deres efterladte adgang til ydelser i de traditionelle sociale sikringsgrene.

- 27 Forordning nr. 1408/71, som afgørelse nr. 3/80 henviser til, har ligeledes til formål at samordne medlemsstaternes forskellige lovgivninger inden for Fællesskabet.
- 28 Den konkrete anvendelse af forordning nr. 1408/71 har imidlertid gjort det nødvendigt at træffe gennemførelsesforanstaltninger, der er genstand for den omfangsrige forordning nr. 574/72.
- 29 Som allerede fremhævet henviser afgørelse nr. 3/80 til en række bestemmelser i forordning nr. 1408/71 og i forordning nr. 574/72, dog således, at der ved gennemførelsen af disse bestemmelser tages hensyn til den særlige situation for tyrkiske arbejdstagere, som er eller har været omfattet af én eller flere medlemsstaters lovgivning, samt for deres familiemedlemmer, som bor på en af medlemsstaternes områder.
- 30 Det fremgår imidlertid af en sammenligning mellem forordningerne nr. 1408/71 og nr. 574/72 på den ene side og afgørelse nr. 3/80 på den anden side, at denne ikke indeholder mange præcise og detaljerede bestemmelser, som dog er blevet anset for nødvendige til gennemførelse af forordning nr. 1408/71 inden for Fællesskabet.
- 31 Således gennemfører forordning nr. 1408/71, der er udstedt af Rådet i henhold til traktatens artikel 51, det i denne bestemmelse fastslåede grundlæggende princip, som består i at sikre vandrende arbejdstagere og deres ydelsesberettigede pårørende sammenlægning af alle tidsrum, der i de forskellige medlemsstaters lovgivninger tages i betragtning med henblik på at indrømme og opretholde retten til ydelser og på beregning af disse. Den konkrete gennemførelse af reglerne om sammenlægning i forordning nr. 1408/71 har dog gjort det nødvendigt at indføre artikel 15 i forordning nr. 574/72.

- 32 Selv om afgørelse nr. 3/80 ganske vist henviser til de bestemmelser i forordning nr. 1408/71, som fastslår princippet om sammenlægning for de sociale sikringsgrene sygdom og moderskab, invaliditet, alderdom, ydelser ved dødsfald og familieydelse, kræver anvendelsen af dette princip på samme måde, at der først fastsættes yderligere gennemførelsesbestemmelser som dem, der findes i artikel 15 i forordning nr. 574/72.
- 33 Under disse omstændigheder må det fastslås, at afgørelse nr. 3/80 efter sin art skal suppleres og gennemføres i Fællesskabet ved en yderligere retsakt fra Rådet.
- 34 Derfor har Kommissionen den 8. februar 1983 fremsat et forslag til Rådets forordning (EØF) om anvendelse i Fællesskabet af afgørelse nr. 3/80 (EFT C 110, s. 1).
- 35 Dette forslag til forordning fremtræder som en retsakt, der har til formål at iværksætte anvendelsen af afgørelse nr. 3/80 i Fællesskabet. I artikel 1 bestemmes nemlig: »Afgørelse nr. 3/80 fra Associeringsrådet EØF-Tyrkiet ... der er vedlagt denne forordning, anvendes i Fællesskabet«. Forslaget indeholder med dette formål for øje næsten 80 artikler og 7 bilag vedrørende »supplerende regler til gennemførelse af afgørelse nr. 3/80«, som fastsætter detaljerede regler om anvendelsen af afgørelsens bestemmelser for hver kategori ydelser, der falder inden for dens anvendelsesområde. De indeholder desuden nærmere regler om bl. a. forbud mod sammenlægning af ydelser, bestemmelse af, hvilken lovgivning der skal anvendes, sammenlægning af perioder samt finansielle bestemmelser og overgangsbestemmelser. Disse regler til gennemførelse af afgørelse nr. 3/80 er i vidt omfang inspireret af bestemmelserne i forordning nr. 574/72. Med hensyn til princippet om sammenlægning svarer indholdet af artikel 13 i forslaget til forordningen således nøje til artikel 15 i forordning nr. 574/72.
- 36 Dette forslag til forordning er imidlertid endnu ikke blevet vedtaget af Rådet.

- 37 Det fremgår af samtlige de foregående betragtninger, at selv hvis nogle af afgørelse nr. 3/80's bestemmelser er klare og præcise, kan den ikke anvendes, så længe Rådet ikke har vedtaget supplerende regler til dens gennemførelse.
- 38 Det andet præjudicielle spørgsmål skal derfor besvares således, at så længe Rådet ikke har vedtaget de supplerende regler, der er nødvendige til gennemførelse af afgørelse nr. 3/80, har denne afgørelses artikel 12 og 13 ikke direkte virkning på medlemsstaternes område og kan derfor ikke skabe en ret for private til at påberåbe sig dem for de nationale domstole.

Det tredje spørgsmål

- 39 I betragtning af svaret på det første og det andet spørgsmål er det ikke fornødent at behandle det tredje spørgsmål.

Sagens omkostninger

- 40 De udgifter, der er afholdt af den nederlandske, den tyske, den græske, den spanske og den franske regering samt af Det Forenede Kongeriges regering og 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 Arrondissementsrechtbank, Amsterdam, ved dom af 23. august 1994, for ret:

- 1) Associeringsrådets afgørelse nr. 3/80 af 19. september 1980 om anvendelsen af De Europæiske Fællesskabers medlemsstaters sociale sikringsordninger på tyrkiske arbejdstagere og på deres familiemedlemmer er trådt i kraft på datoen for dens udstedelse, nemlig den 19. september 1980, og har siden da været bindende for de kontraherende parter.

- 2) Så længe Rådet ikke har vedtaget de supplerende regler, der er nødvendige til gennemførelse af afgørelse nr. 3/80, har denne afgørelses artikel 12 og 13 ikke direkte virkning på medlemsstaternes område og kan derfor ikke skabe en ret for private til at påberåbe sig dem for de nationale domstole.

Rodríguez Iglesias

Edward

Puissochet

Hirsch

Mancini

Moitinho de Almeida

Kapteyn

Gulmann

Murray

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 10. september 1996.

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias

Justitssekretær

Præsident