1. En afvisning fra realitetsbehandling af en anmodning om præjudiciel afgørelse fra en national retsinstans er kun mulig, hvis det viser sig, at den fortolkning af fællesskabsretten eller den efterprøvelse af en fællesskabsregels gyldighed, som den pågældende retsinstans har anmodet om, åbenbart savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand.

2. Den omstændighed, at en vandrende arbejdstager oppebærer en pension på grundlag af bestemmelserne i artikel 45 i forordning nr 1408/71 om medregning af forsikrings- eller bopælsperioder tilbagelagt efter flere lovgivninger og ikke alene på grundlag af national lovgivning, kan ikke medføre, at den pågældende fortaber retten til ydelser i form af ydelser til pensionsmodtagere, som er hjemlet i national ret, idet dette ville hindre virkeliggørelsen af målsætningerne med Traktatens artikel 48-51.

Artikel 77, 78 og 79 i forordning nr 1408/71, som udelukkende omfatter ydelser for børn, der forsørges af pensions- eller rentemodtagere, og for børn, der har mistet en eller begge forældre, kan derfor ikke fortolkes således, at bestemmelserne er til hinder for, at en medlemsstats lovgivning, hvorefter en pensionsmodtager kan opnå familieydelser for en ægtefælle, som vedkommende forsørger, anvendes på en person, der har ret til alderspension på grundlag af forordningen.

RETSMØDERAPPORT
i sag C-186/90 *

I — Faktiske omstændigheder og skriftlig forhandling

1. *De relevante retsforskrifter*

1. Artikel 77 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), indeholder følgende bestemmelser:

»1. Ved udtrykket 'ydelser' forstås i denne artikel børnetilskud til personer, der modtager pension eller rente i anledning af alderdom, invaliditet, arbejdsulykke eller erhvervssygdom, samt de til sådanne pensioner eller renter ydede børnetillæg, med undtagelse af tillæg, der ydes i henhold til forsikringen mod arbejdsulykker og erhvervssygdomme.

2. Ydelserne skal udredes efter følgende regler, uanset i hvilken medlemsstat pen-

* Processprog: italiensk.

sionisten (rentemodtageren) eller børnene er bosat:

a) En person, der kun har ret til pension eller rente efter lovgivningen i én medlemsstat, modtager ydelserne efter lovgivningen i den medlemsstat, som er kompetent med hensyn til pensionen eller renten.

b) En person, der har ret til pension eller rente efter lovgivningen i flere medlemsstater, modtager ydelserne

i) efter lovgivningen i den af disse stater, på hvis område han er bosat, såfremt han dér har opnået ret til en af de i stk. 1 nævnte ydelser i medfør af denne stats lovgivning, i givet fald under iagttagelse af bestemmelserne i artikel 79, stk. 1, litra a), eller

ii) i andre tilfælde efter den af disse medlemsstaters lovgivning, hvoraf den pågældende har været omfattet længst, såfremt han har erhvervet ret til en af de i stk. 1 nævnte ydelser efter den nævnte lovgivning, i givet fald under iagttagelse af bestemmelserne i artikel 79, stk. 1, litra a); såfremt den pågældende ikke har erhvervet nogen ret efter denne lovgivning, undersøges det, om betingelserne for erhvervelse af ret efter lovgivningen i de øvrige berørte medlemsstater er til stede, idet de forsikrings- eller bopælsperioder, der er tilbagelagt efter disse medlemsstaters lovgivning, lægges til grund i rækkefølge efter aftagende længde.«

2. Den forelæggende retsinstans har bemærket, at de i det følgende omtalte nationale bestemmelser kan have betydning for afgørelsen af de for Domstolen forelagte spørgsmål:

a) Artikel 20 og 21 i lov nr. 903 af 21. juli 1965 angående »forhøjelser af pensionen« bestemte, at »de pensionsbeløb, der tilpasses til minimumsbeløbene i henhold til de obligatoriske forsikringsordninger [vedrørende invaliditet og alderdom samt efterladte efter arbejdstagere], eller som suppleres med en ydelse, således at de når op på disse minimumsbeløb«, skulle »forhøjes« med et nærmere angivet beløb for hvert barn samt for ægtefæller, der blev forsørget af den pågældende pensionsmodtager, i sidstnævnte tilfælde dog kun, for så vidt ægtefællen ikke havde indtægter, der oversteg det i lovens artikel 21, stk. 3, fastsatte beløb.

b) Artikel 46, stk. 1, i lov nr. 153 af 30. april 1969 bestemmer, at »med virkning fra den 1. januar 1970 udbetales forhøjelserne af pensionerne i henhold til den almindelige obligatoriske forsikringsordning for arbejdstagere, jf. artikel 21 i lov nr. 903 af 21. juli 1965, i tolv måneder om året, med beløb svarende til familieydelserne for arbejdstagere i industrien, idet forhøjelserne også kan være gen-

stand for selvstændige udbetalinger til de pågældende pensionsmodtagere«.

c) Artikel 4, stk. 1, i lovdekret nr. 30 af 2. marts 1974 — med ændringer ophøjet til lov nr. 114 af 16. april 1974 — indeholder under overskriften »Forhøjelser af pensionerne« følgende bestemmelse: »Med virkning fra den 1. januar 1974 har pensionsmodtagere, der er omfattet af den almindelige obligatoriske forsikringsordning vedrørende invaliditet og alderdom samt efterladte efter arbejdstagere... for personer som omhandlet i artikel 21 i lov nr. 903 af 21. juli 1965... i stedet for forhøjelserne ret til familieydelser i henhold til den lovbekendtgørelse, som blev godkendt ved dekret nr. 797 af 30. maj 1955 fra republikkens præsident, med senere ændringer.«

Artikel 4, stk. 2, i ovennævnte retsakt indeholder følgende bestemmelse: »Familieydelser i henhold til foregående stykke udredes af Cassa unica per gli assegni familiari.«

Den forelæggende retsinstans har på denne baggrund anført, at de nævnte ydelser herefter ikke kan anses som forhøjelser af de pågældende pensionsydelser, idet de i retlig henseende har karakter og form af en herfra forskellig social sikringsydelse, som ganske vist forudsætter, at der består en ret til pension, men som forvaltes, finansieres og reguleres selvstændigt. Ydelserne udbetales — også selvstændigt i forhold til pensionen — af et dertil oprettet organ, som er underlagt Istituto nazionale della previdenza sociale.

d) Den forelæggende retsinstans har endelig oplyst, at der ved artikel 2 i lov nr. 153 af 13. maj 1988 (oprindelig lovdekret nr. 69 af 13.3.1988) blev indført en ny form for ydelse betegnet »assegno per il nucleo familiare«, som for arbejdstagere og modtagere af sociale sikringsydelser med tilknytning til en lønnet beskæftigelse træder i stedet for tidligere udbetalte familieydelser. Genstanden for tvisten i nærværende sag omfatter dog ikke denne nye form for ydelse.

2. *Hovedsagen*

Giacomo Durighello oppebærer i Italien en alderspension på grundlag af »sammenlægning« af bidrag indbetalt i tre medlemsstater i nævnte rækkefølge (Italien, Frankrig og Tyskland), hvor han har udøvet en lønnet beskæftigelse, jf. bestemmelserne i forordning (EØF) nr. 1408/71. Istituto nazionale della previdenza sociale (den italienske kompetente institution, herefter benævnt »INPS«) afslog at yde Durighello familieydelser efter italiensk lov for en ægtefælle, der forsørges, med den begrundelse, at den fællesskabsretlige ordning — som er eneste retsgrundlag for Durighello's ret til pension — ikke indeholder bestemmelse om udbetaling af sådanne ydelser. Det fremgår ikke, at Durighello fra de kompetente institutioner i de andre medlemsstater, af hvis lovgivning han har været omfattet, har oppebåret ydel-

ser for sin ægtefælle som dem, der er hjemlet i italiensk lovgivning.

Pretura di Udine, for hvem Durighello indbragte spørgsmålet, og Tribunale di Udine, hvortil sagen blev anket, lagde INPS's opfattelse til grund, således at Durighello ikke fik medhold i sin påstand om, at INPS tilpligtedes at udbetale ham de nævnte ydelser.

Tribunale di Udine udtalte i sin afgørelse, at Durighello havde »pensionsrettigheder i henhold til forordning nr. 1408/71«, hvorefter han »fra de lande, hvor han har indbetalt bidrag, [har fået udbetalt] en forholdsmæssigt beregnet pension«, og at »de retsregler, der finder anvendelse i sagen«, måtte antages »udelukkende... at være ovennævnte forordning, som ganske vist indeholder bestemmelse om, at der skal udbetales ydelser for børn, som forsørges, men ikke for ægtefællen«. Durighello kunne endvidere ikke påberåbe sig den herfra afvigende italienske ordning, da »fællesskabsretten... har forrang frem for enhver national retsregel«.

Durighello indbragte herefter sagen for den forelæggende retsinstans med påstand om ophævelse af den pågældende dom, idet han gjorde gældende, at Tribunale di Udine havde gjort sig skyldig i en tilsidesættelse og en forkert anvendelse af bestemmelserne om familieydelser i såvel italiensk lovgivning som i forordning nr. 1408/71.

Han anførte herved, at formålet med denne forordning ikke er »at indføre nye bestemmelser om sociale sikringsydelser til vandrende arbejdstagere«, men at sikre den nødvendige koordinering mellem medlemsstaternes lovgivninger og den fællesskabsretlige ordning. Forordningen kan dermed ikke — således som Tribunale di Udine fejlagtigt har anført — være den eneste retskilde, der er relevant i sagen, men må ses »i sammenhæng... med den italienske lov«, hvis anvendelse i den foreliggende sag ikke kan udelukkes, blot fordi den fællesskabsretlige ordning ikke indeholder udtrykkelige bestemmelser om familieydelser for ægtefæller, der forsørges.

Man kan heller ikke med rette henvise til »princippet om EF-forordningers forrang frem for national lovgivning«, idet dette princip efter Corte Costituzionale's praksis (dom nr. 170 af 8.6.1984) kun finder anvendelse i tilfælde af »uforenelig modstrid« mellem de to retssystemer, og på betingelse af, at de beføjelser, som er blevet overført til Fællesskabet, er kommet til udtryk i »fuldstændigt regulerende retsforskrifter, som de nationale retsinstanser umiddelbart kan anvende«.

Heroverfor gjorde INPS følgende gældende.

Det eneste retsgrundlag for Durighello's ret til pension er ikke italiensk lovgivning, men fællesskabsretten. Det må derfor alene på grundlag af denne afgøres, om han har krav på familieydelser for sin ægtefælle, som han forsørger.

I henhold til artikel 77 i forordning nr. 1408/71 består der en ret til familieydelser for børn, der forsørges, men derimod ikke en ret til sådanne ydelser for ægtefællen.

Italiensk ret hjemler ganske vist ret til sådanne ydelser, men kun for »personer med ret til pension i henhold til den almindelige obligatoriske forsikringsordning vedrørende invaliditet og alderdom samt efterladte efter arbejdstagere«, dvs. personer, der — i modsætning til Durighello — får udbetalt »en selvstændig pension, til hvilken der er erhvervet ret på grundlag af forsikringsperioder tilbagelagt efter italiensk lovgivning«.

Det bemærkes, at da den forelæggende retsinstans' Afdeling for Sociale Sager har truffet to indbyrdes modstridende afgørelser vedrørende det omtvistede spørgsmål, er den pågældende ankesag blevet henvist til rettens plenum.

Ved en første dom (dom nr. 1172 af 4.2.1988) fulgte den forelæggende retsinstans' Afdeling for Sociale Sager således INPS's opfattelse og lagde til grund, at kun den fællesskabsretlige ordning, på grundlag af hvilken den pågældende havde erhvervet ret til pension, fandt anvendelse, og at denne ikke indeholdt bestemmelse om de omtvistede former for ydelser. Afdelingen for Sociale Sager udtalte endvidere i denne dom, at efter italiensk lovgivning har kun »personer, der oppebærer en italiensk pension«, krav på familieydelser for en ægtefælle, og at der her udelukkende er tale om pensioner, som der er erhvervet ret til på grundlag af bidrag indbetalt i Italien.

I en senere dom (dom nr. 4241 af 21.6.1988) lagde Afdelingen for Sociale Sager en modsat opfattelse til grund ud fra den forudsætning, at de fællesskabsretlige bestemmelser vedrørende familieydelser ikke er til hinder for, at der i italiensk lovgivning og inden for samme område kan indføres mere fordelagtige bestemmelser, hvorefter arbejdstagere eller pensionsmodtagere kan »tilkendes supplerende ydelser«, uden at det dog herved er udelukket, at fællesskabsretten »i det hele kan finde anvendelse«. Efter en systematisk gennemgang af bestemmelserne i italiensk lovgivning om »forhøjelse af pensioner« og om »konvertering« af sådanne ydelser til familieydelser for personer, der forsørges, antog Afdelingen for Sociale Sager, at ydelser for en ægtefælle i det hele og uden forskel tilkommer »personer, uden nærmere specifikation, der har ret til mindstepensionsbeløbet, hvorved... forstås enhver, der, uanset grundlaget herfor, har ret til mindstebeløbet«, som udredes af INPS, og således også personer, som har ret til en pension fastsat på grundlag af bestemmelserne i forordning nr. 1408/71.

Den forelæggende retsinstans' plenum er af den opfattelse, at sagen rejser spørgsmålet om forholdet mellem fællesskabsretlige bestemmelser og den nationale lovgivning i tilfælde, hvor samme område, her familieydelser til pensionsmodtagere — helt eller delvis — er reguleret i begge retssystemer. Sagen rejser endvidere det hermed forbundne spørgsmål — som der er truffet forskellige afgørelser om ved de nævnte domme — om, hvorvidt alene de fællesskabsretlige bestemmelser i sådanne tilfælde finder anvendelse, nærmere bestemt i kraft af princippet om fællesskabsrettens forrang frem for national lovgivning, og om der er mulighed for samtidig at anvende nationale bestemmelser, hvorefter der består en ret til en social sikringsydelse af samme art som en ydelse, der

er omhandlet i en EF-forordning, men som ikke er nærmere hjemlet eller udtrykkeligt reguleret heri.

Ved kendelse af 12. januar 1990 har den forelæggende retsinstans, Corte suprema di cassazione, som følge af rettens tvivl med hensyn til rækkevidden og grænserne for anvendelsen af den fællesskabsretlige ordning i forhold til de tilsvarende bestemmelser i italiensk lovgivning besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er bestemmelserne i afsnit III, kapitel 8, navnlig artikel 77, 78 og 79, i Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 (med senere ændringer og tilføjelser) i et tilfælde som det ovenfor beskrevne til hinder for, at en person, som har bopæl i Italien, og som oppebærer en alderspension, der er fastsat og udbetales i henhold til bestemmelserne i forordningens afsnit III, kapitel 3 (dvs. ved 'sammenlægning' af de beskæftigelses- og forsikringsperioder, vedkommende har tilbagelagt i Italien, Frankrig og Tyskland), kan kræve anvendelse af de bestemmelser i italiensk lovgivning, hvorefter en pensionsmodtager (med virkning fra den 1. januar 1974 og indtil ikrafttrædelsen af ovennævnte lovdekret nr. 69 af 1988) havde ret til familieydelser også for en ægtefælle, som den pågældende forsørgede?«

3. *Skriftlig forhandling for Domstolen*

Kendelsen fra Corte suprema di cassazione blev registreret på Domstolens Justitskontor den 8. juni 1990.

I medfør af artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for De Europæiske Fællesskabers Domstol har følgende indgivet skriftlig indlæg: Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Maria Patakia og Guido Berardis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, den 12. september 1990, og Istituto nazionale della previdenza sociale ved advokaterne Giuseppe Li Marzi,, Giacomo Giordano og Giuseppe Fabiani, den 17. september 1990.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisoptagelse.

II — Skriftlige indlæg for Domstolen

INPS har i første række gjort gældende, at Domstolen bør erklære sig inkompetent til at træffe en præjudiciel afgørelse i sagen, da den ønskede fortolkning af de pågældende fællesskabsretlige bestemmelser ikke objektivt set er nødvendig for, at den nationale retsinstans kan træffe afgørelse i hovedsagen (jf. herved kendelse af 26.1.1990, sag C-286/88, Falciola, Sml. I, s. 191).

De i det præjudicielle spørgsmål omhandlede fællesskabsretlige bestemmelser vedrører familieydelser i form af *børnetilskud* til pensionsmodtagere. Den person, som den i hovedsagen omhandlede form for ydelse er rettet til, er imidlertid pensionsmodtagerens *ægtefælle*, en kategori af personer, der ikke er omhandlet i de pågældende bestemmelser. Domstolen kan ikke træffe bestemmelse

om, at disse personer skal været omfattet af de nævnte bestemmelser, da dette ville skabe rettigheder, som fællesskabsretten ikke hjemler.

INPS gør endvidere gældende, at det præjudicielle spørgsmål vedrører nationale reglers forenelighed med fællesskabsretlige regler, og at Domstolen kun kan træffe afgørelse om fortolkningen af fællesskabsretlige bestemmelser, men ikke om deres anvendelse, idet dette udelukkende henhører under de nationale retsinstanser. Domstolen har f.eks. fastslået, jf. dom af 15.7.1964 (sag 6/64, Costa mod ENEL, Sml. 1954-1964, s. 531), at den »ikke [kan] træffe afgørelse om gyldigheden af en italiensk lov i forhold til Traktaten, men kun fortolke [nogle bestemmelser] under hensyn til de retlige omstændigheder, som de er gengivet« af den nationale retsinstans.

Anmodningen om præjudiciel afgørelse må derfor ifølge INPS afvises fra realitetsbehandling.

INPS har endelig for det tilfælde, at det ovenfor anførte vedrørende Domstolens kompetence og sagens realitetsbehandling ikke lægges til grund, gjort gældende, at der må anlægges følgende fortolkning af artikel 77 og 79 i forordning nr. 1408/71.

Efter institutionens opfattelse fremgår det af artikel 77 som helhed og af den sammenhæng, som bestemmelsen er et led i, at den kun omfatter ydelser for børn og ikke kan fortolkes udvidende, således at den også skulle omfatte ægtefæller, der forsørges.

Det samme gælder med hensyn til artikel 79, der indeholder »fælles bestemmelser« om ydelser for børn, der forsørges af pensions- eller rentemodtagere, og for børn, der har mistet en eller begge forældre. Formålet med henvisningen i artikel 79 til forordningens artikel 45, artikel 46, stk. 2, og artikel 72 er at skabe rettigheder, der går ud over de grænser, som sættes af national lovgivning for så vidt angår erhvervelse af ret til familieydelser for børn, idet den fællesskabsretlige ordning ganske udelukker det tilfælde, hvor der er tale om en ægtefælle.

Durighello kan derfor ikke på grundlag af de nævnte fællesskabsretlige bestemmelser påberåbe sig nogen ret til familieydelser for sin ægtefælle, og dette bekræfter, at det åbenbart ikke tjener noget formål at inddrage Domstolen i sagen.

Følgelig bør Domstolen afvise at realitetsbehandle anmodningen om præjudiciel afgørelse, da det er åbenbart, at den fortolkning af fællesskabsretten, som den forelæggende retsinstans ønsker, er ganske uden sammenhæng med realiteten i og genstanden for hovedsagen (jf. herved dom af 16.6.1981, sag 126/80, Salonia, Sml. s. 1563).

For afgørelsen i hovedsagen er det relevante spørgsmål, om en person, der på grundlag af forordning nr. 1408/71 fra institutionerne i forskellige medlemsstater oppebærer en forholdsmæssigt beregnet pension i kraft af »sammenlægning« af bidrag indbetalt i flere medlemsstater, med henblik på tilkendelse i Italien af familieydelser for en ægtefælle, der forsørges, kan ligestilles med »en person, der oppebærer pension efter den almindelige obligatoriske forsikringsordning vedrørende invaliditet og alderdom samt efterladte efter arbejdstagere«, jf. artikel 4, stk. 1, i lov nr. 114 af 16. april 1974.

Dette beror dog på anvendelsen af en national italiensk regel, således at spørgsmålet udelukkende henhører under de nationale retsinstanser.

INPS har herefter sammenfattende anført følgende:

»1) Domstolen bør erklære sig inkompetent til at træffe præjudiciel afgørelse om det forelagte spørgsmål, idet en besvarelse heraf ikke objektivt set er nødvendig og relevant for afgørelsen i hovedsagen.

2) Subsidiært bør anmodningen fra den forelæggende retsinstans afvises fra realitetsbehandling, da den ikke vedrører en fortolkning af fællesskabsretlige regler, men angår spørgsmålet om disses forenelighed med nationale bestemmelser, hvilket forudsætter en vurdering med hensyn til anvendelsen af den pågældende regel, som ikke henhører under Domstolens kompetence.

3) Mere subsidiært bør det fastslås, at bestemmelserne i afsnit III, kapitel 8 (artikel 77, 78 og 79), i Rådets forordning nr. 1408/71 af nedenstående grunde er til hinder for en anvendelse af bestemmelserne i den italienske lov (om pensionsmodtageres ret til familieydelser for en ægtefælle, der forsørges) over for en person, som har bopæl i Italien, og som oppebærer en alderspension, der er fastsat og udbetales i henhold til bestemmelserne i afsnit III, kapitel 3, i forordning nr. 1408/71:

a) Artikel 77, 78 og 79 i afsnit III, kapitel 8, har et klart afgrænset anvendelsesområde, der ikke kan udvides til også at omfatte andre ydelser end dem, som bestemmelserne omhandler (familieydelser for børn, der forsørges, og for børn, der har mistet en eller begge forældre, i form af børnetilskud, forhøjelser og supplerende ydelser).

b) Retsgrundlaget for retten til disse ydelser udspringer af den pågældendes subjektive retsstilling (retsstilling som pensionsmodtager), der er omhandlet og reguleret i forordningens afsnit III, kapitel 3.

c) Samtlige de nævnte bestemmelser er udtryk for en i såvel objektiv som subjektiv henseende udtømmende regulerende ordning, der er til hinder for anvendelsen af en national bestemmelse, som i øvrigt ikke har noget sidestykke i de andre medlemsstater.

d) Den form for ydelse, som der er tale om at anerkende en ret til på grundlag af den nationale italienske bestemmelse (familieydelser for en ægtefælle, der forsørges), er — således som den forelæggende retsinstans har anført på side 11 i sin kendelse — en ydelse, der er af en anden art og selvstændig i forhold til 'pensionen', i modsætning til de 'forhøjelser', der tidligere gjaldt efter italiensk ret, og som modsat familieydelser var en integrerende del af selve pensionen.«

Kommissionen har gjort gældende, at der savnes belæg for det af INPS anførte, som er baseret på den opfattelse, at der ved den fællesskabsretlige ordning vedrørende social sikring er skabt en selvstændig social sikringsordning, som adskiller sig fra de forskellige nationale ordninger og har forrang frem for disse i de tilfælde, som falder ind under ordningen.

En konsekvens af denne opfattelse ville f.eks. være, at der på en italiensk arbejdstager, som kun har været beskæftiget og indbetalt bidrag i Italien, udelukkende skulle ske anvendelse af den italienske lovgivning, f.eks. vedrørende pensioner. Havde samme person derimod tillige været beskæftiget og indbetalt bidrag i andre medlemsstater, ville det være den fællesskabsretlige ordning — der da ville være det eneste grundlag for vedkommendes ret til pension — som skulle anvendes. Dette ville i det foreliggende tilfælde betyde, at Durighello ikke ville have ret til ydelser for sin ægtefælle, som han forsørger, da den fællesskabsretlige ordning ikke omhandler denne form for ydelse.

Det fremgår imidlertid ifølge Kommissionen allerede af ordlyden af artikel 77 i forordning nr. 1408/71, at formålet med denne bestemmelse ikke er at indføre en bestemt ordning vedrørende familieydelser, der adskiller sig fra de nationale ordninger, således at pensionerede vandrende arbejdstagere kun skulle have ret til ydelser for børn, som de forsørger, men ikke for ægtefæller, som de forsørger, selv om der i den medlemsstat, efter hvis lovgivning pensionen udbetales, består ret til sådanne ydelser. Formålet med artikel 77 er blot at fastlægge vilkårene for tilkendelse til pensionsmodtagere af ydelser for børn, som disse forsørger, i de forskellige angivne tilfælde.

At INPS's opfattelse savner grundlag, fremgår ligeledes af en mere generel vurdering af karakteren af den fællesskabsretlige ordning vedrørende social sikring. Som Domstolen har fastslået i en række domme (bl.a. dom af 12.6.1980, sag 733/79, Laterza, Sml. s. 1915, præmis 8), gælder det, at

»... forordningerne om social sikring af vandrende arbejdstagere ikke [har] indført en fælles social sikringsordning, men 'har ladet selvstændige ordninger bestå, der hjemler bestemte krav mod bestemte institutioner, over for hvilke den ydelsesberettigede har direkte rettigheder enten i medfør af national ret eller alene i medfør af national ret om nødvendigt suppleret med fællesskabsretten'«.

Når henses til retsgrundlaget for disse forordninger, kan retsstillingen heller ikke være en anden, jf. EØF-Traktatens artikel 51, i henhold til hvilken der »... skal ske en samordning af medlemsstaternes lovgivninger, hvorimod bestemmelsen ikke opstiller noget krav om en harmonisering. Artikel 51 er derfor ikke til hinder for, at der gælder forskellige sociale sikringsordninger i de forskellige medlemsstater og dermed forskellige rettigheder for arbejdstagere, alt efter hvor de er beskæftiget« (dom af 15.1.1986, sag 41/84, Pinna, Sml. s. 17, præmis 20).

Den nævnte retspraksis har afstukket vigtige retningslinjer, som Domstolen blandt andet i Laterza-sagen har formuleret på følgende måde:

»... 'bortset fra udtrykkelige undtagelser i overensstemmelse med Traktatens formål kan Fællesskabets regler ikke anvendes således, at en [vandrende arbejdstager] eller dennes ydelsesberettigede pårørende fratages en del af ydelserne efter en medlemsstats lovgivning', eller således, at der sker en nedsættelse af ydelserne i henhold til denne lovgivning suppleret med fællesskabsretten. Forordning nr. 1408/71, der indfører og udvider reglerne om koordination af de nationale lovgivninger, hviler på det grundlæggende princip, der er udtrykt i syvende og ottende betragtning, hvorefter de ovennævnte regler skal gøre det muligt for arbejdstagere, der flytter inden for Fællesskabet, at gøre krav på samtlige ydelser, de har erhvervet ret til i de enkelte medlemsstater, idet der dog er fastsat et 'højeste ydelsesbeløb'.«

Dette kan også udtrykkes på den måde, at EØF-Traktatens artikel 51 indeholder hjemmel for Rådet, og forpligter det, til at indføre regler, der skaber rettigheder for vandrende arbejdstagere, hvorimod Rådet, så længe de sociale sikringsordninger er forskellige, ikke kan udstede retsakter, der fratager vandrende arbejdstagere de rettigheder og fordele, som de har efter national lovgivning.

Som det fremgår af Domstolens praksis (jf. bl.a. dom af 19.3.1964, sag 75/63, Unger, Sml. 1954-1964, s. 471), er formålet med EØF-Traktatens artikel 48-51 først og fremmest at fjerne hindringerne for arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet.

Denne målsætning ville ikke kunne føres ud i livet, såfremt en anvendelse af den fællesskabsretlige ordning medførte en ophævelse eller begrænsning af de fordele i form af social sikring, som en arbejdstager udelukkende har på grundlag af lovgivningen i en medlemsstat. Såfremt man i den foreliggende sag lagde INPS's opfattelse til grund, ville Durighello's retsstilling være mindre fordelagtig end den, der bliver resultatet, såfremt der alene sker anvendelse af italiensk lovgivning.

Endelig fremgår det af Domstolens nævnte praksis, at en vandrende arbejdstagers retsstilling altid skal svare til den retsstilling, som han ville have haft, såfremt han ikke var udvandret.

Heraf følger, at Durighello ikke — blot fordi han udvandrede — kan miste de sociale fordele, som han ville have haft, såfremt han ikke var udvandret.

Kommissionen har herefter foreslået følgende besvarelse af det præjudicielle spørgsmål:

»Bestemmelserne i Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 er ikke til hinder for, at en national ordning, hvorefter der også består en ret til familieydelser for en ægtefælle, som forsørges, finder anvendelse på en person, der har ret til pension på grundlag af forordningen.«

J. C. Moitinho de Almeida
Refererende dommer